

**PATRICK KLEIN
24, ROUTE DE MONDORFF
57570 HIMELING
FRANCE**

**BOURSE DE RECHERCHE INDIVIDUELLE DE L'OTAN
(1997/1999)**

**LE RENFORCEMENT DE LA DIMENSION EUROPEENNE DE
L'ALLIANCE ATLANTIQUE :
EFFORTS ET AMBITIONS DE LA FRANCE**

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	4
GLOSSAIRE	5
INTRODUCTION	6
Chapître 1 : Une révolution stratégique pour la France : construire l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'OTAN.	11
A. <i>Les difficultés à construire une ISDE en dehors de l'OTAN</i>	11
1. Un panel intéressant de tentatives.	11
2. Les réticences des partenaires de la France à aller de l'avant	13
B. <i>Le discours sur la rénovation de l'Alliance Atlantique</i>	15
1. La décision du 05 décembre 1995	15
2. Une interprétation divergente de ce rapprochement	17
3. A la recherche d'une nouvelle dynamique des relations France/ OTAN	18
Chapître 2 : Outils et limites de l'e uropéanisation de l'Alliance Atlantique	20
A. <i>La création des «groupes de forces interarmées multinationales »</i>	20
1. Origine	20
2. Un concept qui participe à l'émergence d'une identité de défense européenne	22
3. Une liberté d'action «tout azimut» ? quelques questions en guise de conclusion.	24
B. <i>La réforme des structures de commandements</i>	25
1. Une structure de commandement désuète pour la France	25
2. Une proposition audacieuse : le commandement sud pour un Européen.	27
3. La crise de Naples ou l'impossible réforme des structures de commandements	29
C. <i>Le concept franco-allemand en matière de sécurité et de défense : élément du rééquilibrage du partenariat euro-atlantique ou nouvelle scène de ménage entre Bonn et Paris ?</i>	31
1. Le concept stratégique commun.	31
2. Scène de ménage ou divorce franco-allemand ?	33
Chapître 3 : La France, moteur d'une défense européenne bicéphale	36
A. <i>Une légitimité politique de l'Union Européenne qui s'affirme dans les affaires de défense</i>	36
1. Une série de négociation dans le cadre de la réforme de l'Union Européenne : un semi-échec pour la diplomatie française.	36

2.	Des sommets bilatéraux riches en enseignements: Postdam, Saint-Malo, avancée de taille dans l'Europe de la défense ?	38
3.	Les limites imposées par Washington : l'Europe furet de l'OTAN ?	41
<i>B.</i>	<i>Crise du Kosovo et nouveau concept stratégique de l'OTAN : éléments catalyseurs du renforcement de l'IESD.</i>	<i>43</i>
1.	Elément pratique : le cas du Kosovo	43
2.	Elément théorique : le point de vue français sur les négociations relatives à l'IESD dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN.	45
<i>C.</i>	<i>Réflexion et propositions sur la contribution française à une IESD à l'aube du XXI siècle :</i>	
1.	Le modèle out : l'Union Européenne, lieu naturel d'impulsion de la construction de la défense européenne.	49
2.	Le modèle in : continuer le développement d'une identité européenne au sein de l'OTAN.	51
	CONCLUSION	54
	ANNEXES	
	BIBLIOGRAPHIE	56

REMERCIEMENTS

Lettres de recommandation

M. Quermonne: Professeur à l'Institut d'Etudes Politiques de Paris
M. Von der Gablentz: Recteur du Collège d'Europe de Bruges

Personnes rencontrées

M. Klein: Professeur, Science Politique, Université Paris I – Sorbonne, Paris
M. Ménon: Research fellow, Oxford University
Amiral Combarieu: Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Paris
M. Cornu: Union de l'Europe Occidentale
M. Féral: Représentation Permanente de la France auprès de l'Union Européenne
M. Dumoulin: GRIP, Bruxelles
Commandant de frégate Duroux Comité Militaire Français auprès de l'OTAN.

Personnes m'ayant conseillé durant mes recherches

M. Remacle : Coordinateur du Laboratoire « PESC » de l'Institut d'Etudes Européennes de Bruxelles.
M. Billon: Directeur d'études à l'Institut des Relations Internationales et Stratégiques, Paris
M. Kirmis, UEO, EUCLID
M. Hamad Informaticien

Je tiens enfin à remercier les instances académiques de l'Alliance Atlantique qui m'ont octroyé cette bourse de recherche afin de réaliser ce travail.

+++

GLOSSAIRE

ATAF:	Allied Tactical Air Forces
CED:	Communauté Européenne de Défense
GFIM:	Groupe de forces interarmées multinationales
CIG:	Conférence Intergouvernementale
CSCE:	Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe
ISDE:	Identité Européenne de Sécurité et de Défense
OTAN:	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PESC:	Politique Etrangère et de Sécurité Commune
SACEUR:	Commandement Suprême des forces alliés en Europe
SACLANT:	Commandement Suprême allié de l'Atlantique
UEO:	Union de l'Europe Occidentale
UE:	Union Européenne

INTRODUCTION

La chute du mur de Berlin, en novembre 1989, marque la fin de la bipolarité et de la rivalité entre deux blocs antagonistes: le bloc communiste d'une part et le bloc occidental de l'autre.

Pendant toute la deuxième partie du 20ème siècle, les deux grandes puissances que sont l'Union Soviétique et les Etats-Unis s'étaient affrontées par conflits interposés, la dissuasion nucléaire ayant rendu toute «paix impossible et toute guerre improbable» selon la célèbre formule de Raymond Aron. La fin de la guerre froide bouleverse la donne géostratégique et les pays européens ne sont plus exposés à une menace majeure.

En matière de sécurité collective sur le continent européen, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a été l'institution qui a le mieux concilié les objectifs moraux et géopolitiques de l'Amérique et de ses alliés. Visant à faire barrage à l'hégémonie soviétique sur notre vieux continent, elle a servi «un objectif géopolitique en empêchant les centres du pouvoir d'Europe et d'Asie de tomber sous l'autorité d'un pays hostile, quelle que soit la justification invoquée »¹.

Dès le début de la guerre froide, les Etats-Unis avaient en effet encouragé l'Europe de l'Ouest à s'unir. Soucieux de trouver chez leurs alliés une source d'hommes dont ils facilitaient l'équipement et qui pourraient alléger leurs effectifs, l'Amérique a été favorable à la création de la CED² puis, après son échec, au réarmement de la République Fédérale d'Allemagne. Les premières difficultés atlantistes débutèrent lors de l'arrivée du Général de Gaulle à l'Elysée: celle-ci sonne une première discordance au sein de l'Alliance qui s'est d'abord manifestée par le retrait des forces françaises de l'Organisation militaire intégrée (forces navales dans un premier temps puis terrestres dans un second temps en 1967). En effet, l'intégration dans un dispositif militaire dirigé par le commandant en chef des forces américaines en Europe, n'était pas compatible avec la liberté d'action diplomatique dont la France entendait user dans le monde. De plus, le retrait de Paris de l'organisation militaire intégrée répondait aussi à un objectif politique: recouvrer une souveraineté que les mécanismes de l'OTAN ne respectaient pas. L'implication automatique des forces américaines dans un conflit où la France serait elle-même en première ligne, n'était plus acceptable pour Paris dès lors que le «pouvoir égalisateur» de l'atome lui permettait d'assurer elle-même sa sécurité. En outre, la participation des forces classiques françaises à la stratégie globale de dissuasion qui, par nature, ne pouvait être que nationale, interdisait qu'elles soient soumises à un contrôle extérieur.

¹ Henri Kissinger, *Diplomatie*, Fayard, Paris, 1996, p.747.

² Christophe Degryse, *Dictionnaire de l'Union Européenne*, De Boeck Université, Paris, 1998, p. 177-180.

Le refus du général de Gaulle de la notion de « riposte graduée »³ est un exemple frappant qui nourrit l'aspiration à une indépendance de la France. Aux yeux du Général de Gaulle, ce refus était justifié essentiellement par l'idée que ce concept était un prétexte des Etats Unis « pour ne pas s'engager totalement en Europe, en particulier au niveau nucléaire, tandis que les Européens, combattant pour leur existence même, engageraient tous leurs moyens »⁴. Les théories du *no first use* ou même du *no early use* fortifiaient la théorie du Général.

Les relations franco-américaines furent donc émaillées de malentendus et d'incompréhensions sur les intérêts des deux pays, que ce soit pendant l'épisode de « l'année de l'Europe »⁵ en 1973 ou en 1979, lors du 30ème anniversaire de la création de l'OTAN. Lors du discours anniversaire sur les relations transatlantiques, Kissinger sommait les Européens d'accroître leurs efforts en matière de défense⁶ et ceci non sans les menacer d'une diminution de la présence américaine et, en termes voilés d'un refus de recourir pour les défendre, à l'arme nucléaire si l'Europe devait succomber à une attaque de l'Est.

Lorsque se produisirent les bouleversements à l'Est, les analystes auraient pu penser que le système de sécurité fondé sur la nécessité de faire face au danger soviétique subirait des mutations profondes, et qu'un partenariat plus fort entre européens et américains régirait leurs relations sous l'égide d'une nouvelle pensée stratégique claire et adaptée aux défis de cette fin de siècle.

Il est judicieux de supposer que les architectes de cette Alliance aurait eu un mouvement d'incrédulité si on leur avait annoncé que cette organisation connaîtrait des doutes et des questions sur son avenir. Il est clair que l'expression de « Communauté Atlantique », qui aura marqué les élites stratégiques, aura été remise en cause maintes fois depuis la fin de la guerre froide et que de nombreux désaccords entre l'Amérique et l'Europe prenaient de plus en plus le caractère exaspérant de querelles familiales, où la France tenait à faire entendre sa position et ses attentes.

En effet, la situation de la France vis-à-vis de l'Alliance est complexe, certain diront baroque ou même de concubinage⁷. Dans une certaine mesure, cette situation n'est pas l'apanage exclusif de ce pays: la plupart des Etats membres ont en effet leur propre singularité et il n'existe pas de modèle unique ni classique de participation à l'Alliance. L'Allemagne est un des seuls pays véritablement intégré et qui ne dispose pas (ceci est en train d'évoluer) d'un véritable état-major national de commandement pour ses armées. L'Islande, quant à elle, n'a pas d'armée. Quant aux petits pays de la zone centre Europe, ils ne contribuent (même en

³ Jacques Soppelsa, *Géopolitique de 1945 à nos jours*, Sirey, Paris, 1993, p.120-121.

⁴ Charles de Gaulle, *Mémoires d'espoir*, Le grand livre du mois, Paris, 1994

⁵ Patrick Klein, *Le début de la coopération politique dans l'Europe des Neuf*, Mémoire de DEA, Institut des Hautes Etudes Européennes, Strasbourg, 1994, p.52.

⁶ Jacques Soppelsa, *Géopolitique de 1945 à nos jours*, Sirey, Paris, 1993, p.172.

⁷ Pierre Lellouche, *Légitime défense: vers une Europe en sécurité au XXI siècle*, Editions Patrick Banon, Opinions publiques, 1996, p.82.

proportion) que très modestement à l'effort de défense de l'Alliance, et ont parfois dérivé par le passé vers certaines attitudes neutralistes⁸ que confirment aujourd'hui de très importantes coupes budgétaires.

Cette situation du «je t'aime moi non plus » n'a eu finalement moins de conséquences au plan purement opérationnel à l'échelle de la défense du continent, qu'elle n'en eut en France même, au plan de la psychologie nationale et de l'attitude de notre administration ou du débat politique interne.

En effet, l'administration française s'est rigidifiée sur des positions anciennes et a désappris l'usage de l'OTAN. Au contraire de nos partenaires européens, la connaissance de l'OTAN est devenue marginale parmi les hommes politiques français qui ont d'autant plus hésité à réévaluer la position française qu'ils n'en maîtrisaient pas les implications, et que l'administration autocensurait le débat à ce sujet. Le mythe de la non-participation et sa prétendue unanimité dans l'opinion était telle, que les responsables politiques se sont toujours refusés à payer le prix politique supposé d'un tel débat public.

L'attitude des alliés n'a d'ailleurs pas facilité l'évolution de la position de Paris. Non contents de rejeter le système proposé par la France dit de «sécurité alternative», c'est-à-dire hors Etats-Unis, ils ont toujours voulu forcer la France à une réintégration humiliante et n'étaient pas prêts à lui réserver une place particulière que sa puissance diplomatique et militaire aurait pourtant justifiée⁹.

La France, pendant plus de 30 ans, a de ce fait pu jouer «sur deux tableaux». La force de frappe française fut autant dirigée contre l'ennemi soviétique que politiquement devant des alliés, ce qui permettait à notre pays de dégager une certaine marge de manœuvre¹⁰.

Il est donc de bonne augure de conclure, que grâce à son régime spécial dans l'Alliance et à sa dissuasion nucléaire, la France a pu voyager en première classe dans le monde de la guerre froide. Elle aurait dû en fait voyager avec un ticket de seconde classe que la réalité de ses moyens lui permettait. Elle maximisait de ce fait ses avantages politiques et stratégiques en menant une politique étrangère indépendante à l'Est comme au Sud et pouvait se permettre de s'opposer parfois au protecteur américain.

En cette fin de siècle, le fondement de la politique de défense de la France doit être revu. Conserver une relation France-OTAN identique depuis trente ans n'a plus de sens: le nouvel environnement international, l'émergence d'une Union Européenne qui veut faire entendre sa voix sur la scène mondiale, la résurgence de conflits périphériques en Europe et la montée du nationalisme sont des éléments qui doivent conditionner le dialogue entre les différents partenaires otaniens afin de repenser la défense européenne et de relever des défis nombreux.

⁸ notamment à travers la crise des euromissiles.

⁹ Pascal Boniface, *La France est-elle encore une grande puissance ?*, Presse de Sciences Po, La Bibliothèque du Citoyen, 1998, p.137.

¹⁰ Les cahiers français, *Géostratégie et défense*, n°241, 1989, La documentation française, p 58-61.

Il revient à la France de part ses «special relationships » avec l'Alliance comme on a pu le constater, de jouer un rôle prépondérant dans l'émergence d'un système de sécurité qui se met en place en Europe afin d'assurer la stabilité du vieux continent.

Si l'on veut que l'Europe accède à une souveraineté en matière sécuritaire, il est nécessaire qu'un dialogue politique et stratégique fort s'installe entre les différents partenaires. Grâce à ce dialogue, l'Europe pourra reprendre une autonomie et restaurer un système diplomatique et militaire de sécurité préventif fondé sur des accords politiques.

Ce dialogue est loin d'être facile en raison des divers héritages politico-militaires des Etats membres de l'OTAN mais il n'en est que plus nécessaire.

La France doit continuer à favoriser une profonde rénovation de cette organisation. Elle doit confirmer sa solidarité indéfectible en cas d'agression, maintenir résolument son engagement aux cotés des Alliés et renforcer l'identité européenne et de défense au sein de l'Alliance qui doit passer par un véritable rééquilibrage des responsabilités entre européens et américains.

La réorganisation de l'O.T.A.N. pourrait être l'occasion d'amener les partenaires européens à faire un pas décisif pour la construction européenne. Si le pilier européen de défense devenait une réalité, l'OTAN mais aussi l'Europe entière s'en trouveraient changées. Néanmoins, s'il se confirmait que les partenaires de la France n'étaient pas prêts à prendre les accords et engagements nécessaires et, si Paris acceptait de payer d'avance un rapprochement avec l'OTAN dans lequel ses responsabilités serait diluées dans une politique qui n'est pas nécessairement la sienne, l'échec de la constitution d'un pilier européen serait cuisant.

La mise en place d'un pilier européen de défense est donc un défi primordial pour la sécurité de notre continent. Il sera le résultat de négociations complexes, de prises de décisions difficiles et longuement réfléchies. Il faudra faire preuve de beaucoup de méthode et de persévérance. La France «pourra et devra jouer un rôle décisif dans la mesure où, sans tomber dans un quelconque anti-américanisme, primaire ou non, elle sera mieux à même que d'autres, en raison de l'indépendance de sa démarche, d'œuvrer pour la consolidation de l'acquis européen, en dénonçant les ambiguïtés et les fragilités de la situation actuelle et en aidant à les surmonter » ¹¹.

Le thème abordé est comme on le voit complexe, difficile mais de toute première importance. Il sera donc bon de rappeler **le besoin d'une identité européenne de défense et de sécurité au sein de l'OTAN et notamment la prise de conscience française** (Chapitre I). Nous aborderons successivement les difficultés à construire une I.S.D.E ¹² en dehors de l'OTAN, puis le discours sur la rénovation de l'Alliance Atlantique dans un environnement stratégique européen bouleversé.

Nous nous attacherons aussi particulièrement à la définition des **outils et des moyens de l'europanisation de l'Alliance Atlantique ainsi que leurs limites** (Chapitre 2). L'analyse soulignera de ce fait les ambitions françaises dans la création des groupes interarmes de forces multinationales, dans la réforme des structures

¹¹ Francis Gutmann, «Après Madrid, Amsterdam, Luxembourg, la France, l'Europe et l'OTAN», *Revue Défense Nationale*, février 1998, p.10.

¹² Identité de sécurité et de défense européenne.

de commandements qui devrait permettre une meilleure visibilité du pilier européen au sein de l'OTAN et enfin, la coopération bilatérale et multilatérale accrue entre les membres européens de l'Alliance.

Nous soulignerons enfin la nécessité pour la France **d'ériger un pilier européen tant au sein de l'Alliance Atlantique qu'à l'extérieur: le conflit du Kosovo, le nouveau concept stratégique et l'émergence d'un rôle imparti à l'Union Européenne étant des facteurs accélérateurs de cette construction de l'Europe de la défense du XXI siècle** (Chapitre 3).

Il est vrai que l'exposé qui suit n'est pas exhaustif et que le lecteur est invité à consulter la nombreuse bibliographie annexée au travail réalisé afin d'approfondir l'une ou l'autre question qui lui semblerait pertinente.

**UNE REVOLUTION STRATEGIQUE POUR LA FRANCE :
CONSTRUIRE L'IDENTITE EUROPEENNE DE SECURITE ET DE DEFENSE AU SEIN DE
L'OTAN**

Construire une identité européenne de sécurité et de défense en dehors de l'Alliance a été un vœu pieux de la diplomatie française pendant de nombreuses années. Cette difficile construction d'une Europe de la défense en dehors des structures otaniennes a été un échec en raison de l'apathie des autres partenaires européens. Ce constat d'échec entraîne alors un retournement de la doctrine militaire française et un rapprochement des structures intégrées de l'OTAN. La France opte avec le président Chirac pour une émergence d'un pilier européen au sein de l'Alliance en participant à la rénovation de l'Organisation dans une Europe en proie à la résurgence des nationalismes.

A. Les difficultés à construire une I.S.D.E. en dehors de l'OTAN.

1. Un panel intéressant de tentatives.

Après la chute du mur de Berlin, c'est dans le cadre de la Conférence Intergouvernementale de 1990 sur l'Union Politique que le gouvernement français va tenter de faire entendre sa voix pour forger une défense européenne indépendante. La France veut faire de l'Union de l'Europe Occidentale (U.E.O.) un bras armé de l'Union Européenne en constitution et une institution militaire détachée de l'influence des Etats Unis et de l'Alliance Atlantique. François Mitterrand essaye de constituer un pilier européen de défense en dehors de l'O.T.A.N. sans pour autant «desserrer les liens avec l'Alliance»¹³.

Cette Europe forte devra être capable d'assumer elle-même sa défense et la France s'appuie sur la coopération Paris-Bonn pour relancer ce processus entre Européens au sein de l'U.E.O., seule structure chargée des questions de défense en Europe.

Pendant les négociations du Traité sur l'Union Européenne, François Mitterrand propose lors d'une rencontre avec George Bush à Key Largo (Floride) le 19 avril 1990, l'idée d'un sommet de l'OTAN dont le but aurait été d'initier un grand débat stratégique basé sur une nouvelle analyse politique du monde¹⁴. La France se sent à cette époque «pousser des ailes» et opte pour une restructuration radicale de l'Alliance Atlantique basée sur une réduction de son rôle politique et accompagnée d'ajustements militaires notoires. Elle défend avec un vif intérêt l'idée d'une identité européenne de défense autonome, chapeautée par la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE), dont François Mitterrand se fait le porte-parole en voulant créer une Confédération Européenne¹⁵.

¹³ Patrice Buffotot, « l'exercice du pouvoir », *Le socialisme français et la guerre, du soldat citoyen à l'armée professionnelle* (1871/1998), Paris, 1998, p.422.

¹⁴ Le Monde, 20 avril 1990.

¹⁵ L'idée de Mitterrand date de janvier 1990: les pays du continent européen devrait former une vaste confédération afin de stimuler l'échange dans toutes ses formes et ainsi pouvoir renforcer leurs liens.

Cette idée ne trouva que peu d'écho lors de la conférence de Prague en juin 1991, en raison de la résistance des PECOs, qui y voyait une anti chambre les excluant de l'Union Européenne et bien sûr de l'OTAN.

En effet, l'idée de « politisation » de l'OTAN (qui signifie que son rôle pourrait aller au-delà de l'article 5), est la pierre angulaire du nouvel atlantisme qui est annoncé par James Baker au lendemain de la chute du mur¹⁶. Ce concept ne plaît guère à certains Etats et notamment à la France. Le débat qui s'engage entre les partenaires de l'OTAN reste feutré, mais chacun en mesure bien l'enjeu. Les Etats-Unis pensent que la France cherche à marginaliser l'OTAN tandis que Paris voit dans sa politisation le danger d'une emprise durable des Américains sur la sécurité européenne malgré la disparition de la menace soviétique. L'émergence d'une défense européenne indépendante des Etats-Unis est bien l'objectif prioritaire de la France. Au nom de cette Europe qu'ils veulent construire, les Français renouent avec un objectif qui paraît maintenant réalisable dès lors que la disparition de la menace soviétique ne justifie plus les objections otaniennes. Les débats sur l'Union Européenne en gestation reflètent cette volonté de la diplomatie française de créer une dynamique économique et politique de nature à entraîner, à terme, la naissance d'une Europe stratégique¹⁷.

La désintégration du monde bipolaire à la fin des années 1980 a donné à la France une opportunité de matérialiser sa vision d'une défense européenne autonome et dotée d'instruments spécifiques.

C'est au travers un renforcement du rôle de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO), comme nous l'avons remarqué précédemment, que l'on retrouve cette idée d'Europe forte du point de vue stratégique. Le rôle imparti à l'U.E.O. avait déjà été souligné lors de la rencontre des chefs d'Etats et de gouvernements à Maastricht¹⁸ et c'est lors du Sommet de Petersberg, qu'un pas supplémentaire fut réalisé. La déclaration de Petersberg¹⁹ fait référence au rôle donné à cette organisation dans le domaine humanitaire, dans le maintien de la paix et la gestion des crises. Les moyens fournis à l'UEO furent d'ailleurs améliorés. Dès juin 1991, par exemple, le Conseil de l'U.E.O. avait décidé la mise en place d'un Centre d'interprétation de données satellitaires et de formation à implanter à Torrejon en Espagne.

A Petersberg, les Etats membres de l'U.E.O. ont tiré les conséquences de leur proposition faite à Maastricht de renforcer le rôle opérationnel de cette organisation en examinant, en particulier, les conditions de la désignation d'unités militaires relevant de cette dernière. Les leçons de la brigade franco-allemande ont été tirées à l'occasion de la création du Corps franco/allemand. Le principal enseignement a probablement été que l'intégration au niveau de la brigade était d'un niveau trop bas; une intégration au niveau du corps d'armée est quant à elle une meilleure solution puisqu'elle permet de maintenir la cohésion des grandes unités composant les divisions. Ce corps franco-allemand est très vite devenu européen, de par la volonté d'autres pays à le rejoindre (Belgique, Luxembourg, Espagne). A ce Corps Européen viendront se rajouter d'autres unités plus spécialisées comme Eurofor et Euromarfor²⁰.

L'idée du corps franco-allemand²¹ est le seul pourtant qui semble avoir sérieusement inquiété les Américains. Ce dernier est considéré comme une menace pour l'Alliance Atlantique, un risque de

¹⁶ Le Monde, 12 décembre 1989.

¹⁷ Frédéric Bozo, *Ou en est l'Alliance Atlantique: l'impossible partenariat*, IFRI, Paris, 1998, p.14.

¹⁸ Article J.4, Traité de Maastricht.

¹⁹ *The Petersberg Declaration of the WEU*, Council of Ministers, Bonn, June 19th 1992.

²⁰ Patrice Van Ackere, *L'Union de l'Europe Occidentale*, Presses Universitaires de France, Paris, 1995, p.92-93.

²¹ Les cahiers français, *La France et sa défense*, La documentation française, n°283, Paris, 1997, p.51-53.

découplage entre l'Amérique du Nord et l'Europe, qui portera un préjudice définitif à l'OTAN et c'est avec grand empressement que l'ambassadeur américain auprès de l'Alliance Atlantique exprime son souci de ne pas voir s'établir une capacité militaire qui fasse double emploi avec les forces américaines présentes en Europe²².

Les Américains ont cru déceler dans cette première ébauche d'armée européenne, un élément qui fragiliserait l'ensemble du système de l'Alliance et entamerait leur position dominante au sein de cette organisation. Nul doute que ces derniers cherchaient à garder un droit de contrôle sur l'état de guerre ou de paix en Europe²³.

Ces ébauches de coopérations renforcées ne doivent toutefois pas masquer les grandes difficultés de la France d'aller plus de l'avant et de créer un véritable pilier européen de défense en dehors de l'OTAN. En effet, la majorité des membres européens de l'alliance pensent qu'en dehors de cette organisation, point de salut.

2. Les réticences des partenaires de la France à aller de l'avant.

Les négociations de la C.I.G. de 1990 sur l'Union Politique qui devait dresser la liste des questions fondamentales auxquelles la future Union aurait à répondre (partage des compétences et des rôles entre les différentes institutions, procédures de décision et rôle à venir de l'UEO) sont un bon exemple de la tradition atlantiste de certains membres de l'Union Européenne.

Durant les négociations, la persistance de clivages sur certains points inconciliables donnait à penser qu'un compromis final ne pourrait être que boiteux, lourd d'ambiguïté et d'arrière-pensées²⁴.

Certaines prises de position particulièrement fermes de la part des britanniques. Les négociations au début de 1991 devaient ainsi conduire à rechercher un mécanisme de coordination entre la future PESC et l'OTAN avec une transformation de l'UEO en bras armé de l'Union. Douglas Hurd, alors Ministre des Affaires Etrangères du Royaume Uni, déclare en février 1991 : « la défense européenne sans les Etats-Unis n'a pas de sens. La politique étrangère et de sécurité commune devrait inclure certaines questions de sécurité au sens large (CSCE, maîtrise des armements et non-prolifération par exemple) mais ne devrait pas concurrencer les tâches militaires de l'OTAN²⁵ ». Le Royaume-Uni (épaulé d'ailleurs par certains pays nordiques) était déterminé à conserver les matières de défense en dehors de l'Union Européenne et garder un rôle primordial de l'Alliance atlantique.

En définitive, le texte final signé à Maastricht le 07 février 1992 voit coexister la plupart des thèses développées au cours des négociations tout en renvoyant les choix définitifs au rendez-vous institutionnel de

²² Pierre Magnuszewski, «La défense commune européenne a-t-elle un avenir ?», *Revue Défense Nationale*, Novembre 1997, p.64.

²³ idem

²⁴ Pierre Lellouche, *Légitime défense: vers une Europe en sécurité au XXI siècle*, Editions Patrick Banon, Opinions Publiques, Paris, 1996, p.147.

²⁵ Extrait d'un article de M. Douglas Hurd paru dans *The Churchill Memorial Lecture*, le 19 février 1991.

1996. L'article J.4 induit une savante distinction entre sécurité et défense, intégrée nominale dans la future PESC, à la défense pure dont la réalisation «à terme », ne reste qu'une éventualité²⁶.

Les concepts entre pro-atlantistes et défenseurs d'une Europe plus autonome en matière de défense mènent alors à un texte décrit comme une véritable prouesse de style diplomatique qui traduisait à l'époque le degré zéro du consensus européen sur la défense de l'Union²⁷.

Au lendemain des sommets de l'Alliance de Rome et européen de Maastricht, ce compromis semble donc atteint. D'un côté, l'Alliance reconnaît pour la première fois la dimension européenne de défense au sein de l'OTAN²⁸ et de l'autre, l'Union adopte un projet politique et, à long terme militaire, qui ménage à la fois les ambitions européennes et les réalités atlantiques. Il est donc utile de noter que les idées françaises d'une Europe stratégiquement détachée des Etats-Unis et de l'OTAN étaient non seulement en contradiction avec la volonté de certains partenaires européens à rester sous le parapluie américain mais aussi il fallait aussi souligner que les Etats-Unis n'acceptaient que très difficilement l'idée d'une défense européenne plus autonome²⁹.

Il est vrai que la crise yougoslave et la guerre du Golfe enleva tout soupçon sur le fait de savoir si l'Union Européenne était capable de conduire unifiée une politique de sécurité régionale. Les Etats-Unis semblaient bien, comme le notent certains observateurs, être le nouveau gendarme du monde en tentant d'imposer leur vision dans les affaires internationales, leur modèle économique et leur idéal politique³⁰. D'ailleurs, les plus fervents défenseurs de l'autonomie européenne reconnaissent désormais les limites de cette dernière. La crise européenne de l'après-Maastricht conjuguée à l'impuissance des européens en ex-Yougoslavie ne pouvaient que conduire à revoir une baisse des ambitions de l'Union à jouer un rôle stratégique à part entière. L'heure des Européens n'était donc pas encore venue³¹.

La frilosité de certains Etats européens entraîne donc la France à nouvelle approche en matière de définition d'un pilier européen de la défense. Celui-ci devra s'insérer dans l'OTAN, et si celui-ci doit s'insérer dans l'OTAN, il est donc nécessaire que la France fasse sa «révolution copernicienne » et qu'elle regagne les structures qu'elle avait quittées afin de mieux infléchir la réforme de l'Alliance qui se dessine à l'horizon. Les conséquences du travail mené pour l'émergence d'un pilier européen via l'UEO et l'Union Européenne ont donc forcé la France à réévaluer son approche d'une identité européenne de défense et accepter le fait que l'Alliance Atlantique soit un élément essentiel de la sécurité en Europe. L'hostilité française envers l'O.T.A.N. était remise en question, mais si Paris se rapprochait des structures otaniennes, c'était toujours dans l'optique de créer un pilier européen mais cette fois ci à l'intérieur de la dite organisation. Dès 1993, Jacques Chirac explique que la France a tiré les leçons de l'après-guerre froide et que «si elle veut jouer un

²⁶ Article J.4, Traité de Maastricht.

²⁷ Nicole Gnessotto, «1996 et la défense commune: encore une occasion manquée?» *Politique Etrangère*, n°1 – Printemps 1995, p.135.

²⁸ Communiqué final du Sommet de Rome de l'Alliance Atlantique.

²⁹ Paul Quilès, «l'OTAN: quel avenir ?», *Commission de défense, Assemblée Nationale, Rapport n°1495*, Paris, 1999, p.41- 42.

³⁰ Henri.Kissinger, «Le nouvel ordre mondial reconsidéré», *Diplomatie*, Fayard, Paris, 1996, p.733-763.

³¹ D'après la célèbre expression du ministre des Affaires Etrangères luxembourgeois, M. Poos, lors de la guerre en ex Yougoslavie.

rôle déterminant dans la création d'une identité européenne de défense, elle doit reconsidérer fortement la forme de ses relations avec l'OTAN »³². Ce rapprochement ne doit pas se faire sans contre partie, il est vrai que «si le pays mettait fin un jour à sa situation particulière vis-à-vis de l'Alliance, ce serait au grand jour et dans le cadre d'une réforme profonde de celle-ci»³³.

B. Le discours sur la rénovation de l'Alliance Atlantique.

1. La décision du 05 décembre 1995.

Contrairement à une opinion répandue en France et aux Etats-Unis, Paris n'a jamais vraiment coupé les ponts avec l'OTAN. L'opposition du Général de Gaulle à la structure de l'Alliance a été bien plus verbale et démonstrative que réelle³⁴. Depuis la chute du mur de Berlin et le discours de Rome de 1991, la coopération militaire de la France et de l'OTAN s'était même accélérée, bien que le Président Mitterrand excluait la réintégration dans l'organisation internationale³⁵.

Dans l'après-guerre froide, la France avait soumis une part croissante de ses forces au contrôle opérationnel de l'OTAN intégrée afin d'accomplir des tâches de plus en plus guerrières. Le cas de la Yougoslavie est tout à fait marquant. A partir de 1993, les avions d'arme français, les Mirages F.1 de reconnaissance et les AWACS participaient à l'opération d'interdiction de survol de la Bosnie, sous contrôle opérationnel de l'A.T.A.F.³⁶, dont le quartier général se trouvait en Italie du Nord. En août/septembre 1995, les avions de guerre français et l'artillerie de la force de réaction rapide ont participé aux opérations de bombardement «force délibérée » sous contrôle opérationnel de l'OTAN intégrée. Les troupes françaises ont aussi participé à l'I.F.O.R. et à la S.F.O.R. sous contrôle de l'A.F.S.O.U.T.H. (Commandement Sud Europe).

Pourtant la France ne participait pas jusqu'en décembre 1995 aux instances militaires suprême de l'OTAN où sont formulés les plans d'opération et les ordres opérationnels qui s'appliquent aux forces ainsi décrites. La situation était donc imparfaite et instable pour la France, elle était même la pire possible, puisqu'un transfert de souveraineté en terme de contrôle opérationnel avait été effectué à l'OTAN, sans que Paris ne soit pour autant impliqué de droit dans l'ensemble de la planification militaire.

Il était donc urgent de repenser les relations avec l'OTAN, d'autant plus que l'organisation atlantique commençait une réflexion sur les G.F.I.M.³⁷, corps de procédure et de pratique qui devait permettre de prélever des moyens otaniens au profit d'éventuelles opérations militaires multinationales dans lesquelles ne figuraient pas forcément les Américains. Les alliés européens de la France ne désirant pas un pilier européen de défense sans l'OTAN, c'est via la négociation des G.F.I.M. et la normalisation des relations entre Paris et l'Alliance que devait être marqué le premier pas de la rénovation de l'Alliance et la fondation d'une identité

³² Frédéric Bozo, «La France et l'Alliance: les limites du rapprochement», *Politique Etrangère*, n°4, Hiver 1995/ 1996, p.866.

³³ Jacques Andreani, «Les relations franco- américaines», *Politique Etrangère*, n°4 – Hiver 1995/1996, p. 898.

³⁴ Frédéric Bozo, «De Gaulle, deux stratégies pour l'Europe», Plon, Paris, 1996.

³⁵ Pascal Boniface, «The NATO debate in France», Conférence «*Enlargement, the national debates over ratification*», NATO Academic Forum, NATO Web Site.

³⁶ A.T.A.F: Allied Tactical Air Force (Compétence OTAN).

³⁷ Groupe de Forces Interarmées Multinationales (en anglais:C.J.T.F. Combined Joint Task Forces).

européenne de défense. Les leçons de la guerre du Golfe qui ont démontrées la valeur de l'inter-opérabilité de l'OTAN, même pour des missions hors zone, et le dénouement du conflit bosniaque permet de reprendre le débat sur l'identité européenne. La situation paraît donc enfin favorable à la constitution d'une I.E.S.D. à la fois visible et efficace au sein de l'Alliance.

Ce pas de plus est franchi le 05 décembre 1995 lorsque le ministre français des affaires étrangères, Hervé de Charrette, annonçait la volonté de la France de reprendre sa place au sein du comité militaire (depuis 1966, le pays n'avait plus qu'un statut d'observateur). La première conséquence fut que le ministre de la défense et le chef d'état-major pourraient participer normalement aux réunions de l'Alliance et non plus au cas par cas sur décision du Président de la République et du Premier Ministre, comme cela avait été prévu en 1994.

La décision française est claire : le pays a abandonné sa politique de rapprochement graduel, de coopération au coup par coup et veut redevenir membre à part entière de l'OTAN. Les relations France/OTAN semblent donc maintenant normalisées.

Le constat de ce retour de la France au sein de l'OTAN est une véritable révolution stratégique. Le revirement de Paris provient d'un constat et d'un pari. Le constat est que les Européens rechignent à mettre sur pied le pilier européen de défense et qu'en aucun cas ils ne sont prêts à l'envisager en dehors de l'OTAN. Le pari est que cette réintégration française rendra plus facile l'édification de ce pilier afin qu'il soit constitué à l'intérieur de l'OTAN à défaut de l'être de l'extérieur. De ce fait, par cette décision, le Président Chirac «a fait le choix, difficile mais courageux d'une stratégie d'influence active plutôt que d'une politique d'indépendance hautaine»³⁸. Pour la première fois depuis trente ans, un réaménagement d'ensemble des relations euro-atlantiques paraît à portée de main : la simultanéité de la réforme de l'OTAN et de la préparation de la conférence intergouvernementale de 1996 peut alors en être l'occasion.

La France désire, lors sa réintégration au sein des structures de l'OTAN, ériger de l'intérieur un modèle de pilier européen de défense afin de parvenir à un meilleur «partage des responsabilités entre les Etats-Unis et l'Europe»³⁹. La France veut participer activement à la réforme de l'Alliance en espérant peser dans la balance et lever les soupçons d'anti-américanisme qui pèse à Washington et dans quelques capitales européennes. Il est urgent de convaincre les partenaires de la France que l'édification du pilier européen de défense n'est dirigée ni contre Washington, ni contre l'Alliance Atlantique. Pour de nombreuses chancelleries, au lieu d'essayer de concurrencer l'OTAN dirigée par les Américains comme organisation de défense centrale pour l'Europe, la France a décidé de rejoindre l'Alliance en espérant créer un pilier européen fort au sein de celle-ci⁴⁰. Il s'agit aussi, et ceci plus largement pour la France, de faire partie au processus de décision chaque fois que ses intérêts sont concernés : le cas de la Yougoslavie en est illustration frappante⁴¹.

Il n'y a donc aucun doute que la réintégration graduelle de la France au sein des structures de l'OTAN en 1995 et 1996 est une réponse à plusieurs facteurs qui sont tous liés à une perspective européenne. Le premier

³⁸ Olivier Debouzy, «France/ OTAN: la fin de l'autre guerre-froide», *Commentaire*, été 1996, p.352.

³⁹ Jacques Chirac, Discours à l'Institut des Hautes Etudes en Défense Nationale, 8 juin 1996

⁴⁰ Joseph Fitchett, *International Herald Tribune*, 17 janvier 1996.

⁴¹ Gilles Andréani, «La France et l'OTAN après la guerre froide», *Politique Etrangère*, printemps 1998, p.77-92.

facteur est la reconnaissance que, dans le monde de l'après-guerre froide, il existe une multitude de risques d'interventions militaires et que les moyens militaires français sont faibles pour remédier à ces engagements «tout azimut ». Le second facteur est la nécessité de répondre aux conflits potentiels par une réponse multinationale, en utilisant des moyens militaires conséquents qui ne sont plus à la portée d'un seul pays⁴².

2. Une interprétation divergente de ce rapprochement

Pendant l'accélération du processus de réintégration de la France dans cette «nouvelle OTAN », certains ont interprété ce développement comme un abandon graduel de sa volonté de créer une identité européenne de défense et de sécurité en dehors de l'Alliance. Pour d'autres, la volonté de la France de participer de manière plus complète à l'OTAN donne la possibilité à Paris de faire vraiment progresser l'adaptation des structures de l'organisation face aux nouvelles missions à remplir et aux nouveaux défis à relever. La décision de la France s'inscrit comme une reconnaissance commune à tous les Alliés que l'identité européenne de sécurité et de défense doit être construite d'abord et avant tout au sein de l'Alliance et non en dehors de celle-ci⁴³.

Pour le gouvernement français qui négociait cette «ré-entrée» dans l'OTAN, la rénovation de l'Alliance et la consécration de l'U.E.O. sont les deux faces d'une même pièce. D'un côté, il faut donner à l'Union de l'Europe Occidentale une crédibilité opérationnelle en la dotant de ressources de l'Alliance Atlantique pour lui permettre d'effectuer certaines missions, de l'autre l'Union Occidentale doit remplir son rôle en devenant le bras armé de l'Union Européenne, idée qui représente à nouveau le concept d'europanisation de la politique française de sécurité.

L'opinion publique française semble quant à elle assez réservée quant à la réintégration dans les structures intégrées de l'OTAN. Si l'on en croit un sondage de la SOFRES effectué pendant l'émission «La marche du siècle », les français répondent qu'ils souhaitent à 45% que la France intègre une force de défense européenne, à 34% que la France conserve une force de défense nationale indépendante, à 17% que la France intègre l'OTAN. Ces réponses montrent que les Français sont favorables au modèle «out », pour reprendre l'expression de Pierre Lellouche⁴⁴, d'Europe de la défense (modèle où la défense européenne doit se construire en dehors de l'OTAN). Le sondage montre aussi que le discours des dirigeants politiques français sur la défense européenne a été intériorisé par l'opinion publique, à défaut de créer une réalité stratégique à l'échelle du continent.

Les tensions les plus vives naquirent entre les différents partis politiques le mois suivant la décision de retour aux structures intégrées de l'OTAN. Par la voix de Paul Quilès, porte-parole du groupe socialiste à l'Assemblée Nationale pour les questions de défense, il n'est pas compréhensible de s'aligner sur les positions américaines sans contrepartie et négliger de pousser plus loin la concertation avec les partenaires

⁴² Jacques Boyon, Rapport fait au nom de la Commission de la Défense Nationale et des Forces Armées sur le projet de loi (N°2766) relatif à la programmation militaire pour les années 1997/2002, Paris, Assemblée Nationale.

⁴³ Javier Solana, discours au colloque: «La défense de la France dans l'après guerre-froide», Ecole Militaire, 27 mars 1996.

⁴⁴ Pierre Lellouche, *Légitime défense: vers une Europe en sécurité au XXI siècle*, Editions Patrick.Banon, Opinions Publiques, Paris, p.257-258.

européens⁴⁵. La défense européenne étant une ambition française, la pente naturelle des partenaires de la France est de s'accommoder de la protection américaine. Paris les ayant tiré de leur inertie au prix d'efforts redoublés, le naturel reviendra au galop si la France fait mine de rentrer dans le rang⁴⁶.

Les socialistes mettent donc en doute la validité de ce pari gouvernemental et l'ampleur des réformes de l'Alliance que pourraient accepter les Américains. Le sommet de Berlin (juin 1996) qui conclu un accord sur les GFIM, n'apaise pas lui non plus l'opposition française de l'époque qui considère que les Etats-Unis ne seront jamais disposés à laisser à l'Europe la possibilité de se doter d'une autonomie stratégique qui la conduirait à prendre des décisions pour elle-même dans le domaine militaire⁴⁷. Réintégrer l'OTAN sans aucune contrepartie au nom de l'idée de construire un pilier européen en son sein, relève donc d'une gageure sans précédent⁴⁸.

La réintégration dans l'OTAN a enfin fait partie des griefs retenus par le président du groupe socialiste, Laurent Fabius, dans la motion de censure déposée contre le gouvernement le 19 juin 1996. Les critiques sont donc multiples et l'option de créer un pilier européen de défense à l'intérieur de l'OTAN est un véritable défi pour le gouvernement en place.

La nouvelle pensée stratégique française s'inscrit maintenant dans une grande ambition européenne qui doit permettre à l'armée professionnelle de demain, de par sa mobilité et sa disponibilité, de mieux répondre aux exigences de la sécurité de la France mais aussi de l'Europe, et de sa défense collective dans le cadre de l'Alliance⁴⁹. La France accepte un net rétrécissement des ambitions militaires européennes: le terme même de défense européenne devient en effet inapproprié, puisque l'objectif n'est plus d'organiser entre Européens la défense des territoires et des intérêts viraux de l'Europe, mais plutôt d'agir militairement en commun pour la gestion des crises des autres. La France sera la dernière à accepter cette restriction du champ d'action de l'Europe stratégique, mais le fera sans arrière pensée à partir de 1995. Le Livre Blanc français sur la défense reconnaît en effet la primauté de l'OTAN pour l'autodéfense collective des territoires européens, et limite l'exercice de la défense européenne à la gestion des crises dans l'espace laissé libre par les possibles abstentions américaines.

3. A la recherche d'une nouvelle dynamique France/OTAN

En décembre 1995, à la session ministérielle du conseil atlantique de Bruxelles, la France annonçait donc le retour du chef d'état-major des Armées au comité militaire et du ministre de la défense au conseil atlantique, dont l'un et l'autre avaient été absent depuis 1966. Paris indiquait qu'elle entendait ainsi relancer la dynamique de la réforme au sein de l'Alliance Atlantique et n'excluait pas d'aller plus loin dans son rapprochement avec l'OTAN, si celle-ci était menée à bien.

⁴⁵ Libération, 17 janvier 1996, *Paris noue le dialogue nucléaire à l'OTAN*.

⁴⁶ Paul Quilès, «L'Otan et la défense européenne», *Relations internationales et stratégiques*, n°23, Paris, p.15.

⁴⁷ Voir chapitre 2, 1ère partie, «une liberté d'action tout azimut».

⁴⁸ Général Henri Paris, «l'OTAN contre l'Europe», *Revue politique et parlementaire*, janvier-février 1997, p.54-57.

⁴⁹ Les cahiers français, «l'évolution doctrinale et les nouvelles réformes en cours», *La France et sa défense*, La documentation française, n°283, octobre-décembre 1997, p.27-29.

La France comprend qu'elle ne peut créer une défense européenne sans les Européens et que celle-ci doit se réaliser à l'intérieur de l'OTAN.

La France n'a pas les moyens de rivaliser avec les Etats-Unis et l'Europe n'a pas encore tout à fait les moyens de le faire et n'en a certainement pas l'envie. La cartographie des relations internationales rend illusoire la politique du cavalier seul. Affirmer solitairement des positions ne sert plus à grand chose.

Face au géant américain, la France a compris qu'elle doit éviter deux écueils: l'arrogance et la résignation. En se rapprochant de l'OTAN, la France doit débiter une politique qui doit être sa véritable ambition, celle d'éviter de s'enfermer dans des positions qui ne seront pas partagées par ses partenaires européens. La préservation par la France de son statut de puissance dépendra donc largement de l'attitude qu'elle pourra adopter face aux Etats-Unis.

Confrontée à la conjoncture de l'après-guerre froide, la France adopte donc la seule démarche possible : celle du réalisme. Elle ne surestime pas son poids et ne le sous-estime pas non plus. Afin de jouer un rôle dans la sécurité européenne, Paris a bien compris qu'un rapprochement au sein de l'OTAN était nécessaire. Ce rapprochement ne doit pas se faire tête baissée. La France doit donc proposer à l'OTAN des moyens de s'europaniser afin de donner plus de visibilité à l'Alliance et ainsi développer un pilier européen en son sein. Avant d'être intégrée complètement, elle doit devenir un partenaire loyal et actif de l'Alliance qui reste l'axe essentiel de la sécurité européenne et dresser les perspectives de l'autonomie stratégique européenne de demain⁵⁰.

Les relations franco-américaines se sont améliorées graduellement car Paris a bien pris note de l'inadaptation de son appareil militaire national et de l'érosion des bénéfices politico/militaires qu'elle avait su tirer de son «*splendid isolement*» pendant la guerre froide.

D'autres facteurs améliorent la relation franco/américaine : les Accords de Dayton et l'entente retrouvée entre les Etats-Unis et l'Europe sur la stratégie en Bosnie laisse penser qu'à Paris le moment était venu de rechercher avec Washington un nouveau partenariat dans l'OTAN. A la France de proposer des aménagements qui permettront de bâtir ce pilier européen.

OUTILS ET LIMITES DE L'EUROPEANISATION DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE

Après avoir étudié la nouvelle approche de la France en matière de sécurité européenne, le chapitre II s'attachera particulièrement à la définition des moyens et des outils de promotion de l'identité européenne de défense au sein de l'Alliance ainsi que leurs limites.

Le premier exemple concret étudié sera la définition des groupes interarmes de forces multinationales : l'étude s'attachera notamment à retracer les origines des GFIM⁵¹, les négociations concernant leur mise en œuvre, tout en soulignant le rôle et la place impartie à la diplomatie française dans ce concept novateur. Il soulignera aussi les difficultés de mise en place et ses limites.

Le deuxième élément d'appréciation des outils visant à l'Européanisation de l'Alliance Atlantique sera étudiée à travers le débat sur la réforme des structures de commandement.

Après avoir décrit de façon succincte la structure de commandement de l'Alliance, on évaluera les propositions françaises. La première concerne la nomination d'un *deputy saceur* européen qui assurerait le commandement d'une opération de gestion de crise européenne, par exemple, dans le cadre de l'Union de l'Europe Occidentale.

La deuxième touche les commandements régionaux. En effet, si les deux grands commandements stratégiques (SACEUR et SACLANT) pouvaient dépendre des Etats-Unis, les grands commandements régionaux Nord et Sud qui leur sont subordonnés devaient revenir à des Européens. Selon Paris, il faut instaurer un partenariat euro-américain plus équilibré qu'auparavant, et ces commandements régionaux de l'OTAN en Europe sont précisément les mieux à même pour mener des opérations de maîtrise des crises sous la bannière de l'UEO. L'analyse soulignera enfin les conséquences de la « crise de Naples » dans les relations euro-atlantistes.

Le dernier élément qui sera étudié concerne la coopération bilatérale et multilatérale qui se développe au sein de l'Alliance. Un regard particulier sera porté sur le concept franco/allemand de sécurité et de défense approuvé au sommet de Nuremberg et l'européanisation de l'OTAN qui se trouve au centre des ses réflexions.

A. La création des «groupes de forces interarmées multinationales ».

1. Origine.

Conscients de la nécessité de prévoir des options militaires spécifiquement européennes en dehors des cas de défense collective stipulés dans l'article 5⁵² du Traité de Washington, les Ministres des Affaires Etrangères

⁵⁰ Pascal Boniface, *La France est-elle encore une grande puissance ?*, Presse de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, Paris, 1998, p.76.

⁵¹ Combined Joint Task Forces.

⁵² «Les parties conviennent qu'une attaque 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.....» Traité de Washington, § 5, 4 avril 1949.

de l'UEO réunis à Luxembourg le 22 novembre 1993 déclaraient attendre du Sommet de l'OTAN de janvier 1994 qu'il approuve le principe «selon lequel l'UEO doit pouvoir utiliser non seulement les forces et les ressources des alliés européens mais aussi des moyens collectifs de l'Alliance Atlantique tels que les systèmes de communication, les moyens de commandement et les états-majors »⁵³.

Lors du Sommet franco/allemand de Bonn le 01 décembre 1993, les responsables français et allemands pour les questions de défense réaffirmaient la nécessité de renforcer le pôle européen au sein de l'Alliance et leur souhait de voir augmenter les capacités opérationnelles de l'UEO. Par ailleurs, dans la déclaration commune consacrée notamment à la préparation du Sommet de janvier 1994, il était demandé en particulier que l'UEO puisse, dans certains cas, utiliser les moyens de l'Alliance Atlantique pour la conduite d'actions proprement européennes⁵⁴.

Le rapport Baumel, dans le cadre de l'Assemblée de l'UEO, recommandait au Conseil de se mettre d'accord avec l'OTAN pour que celle-ci puisse, le cas échéant, mettre ses infrastructures à la disposition de l'UEO afin de favoriser la constitution dans le cadre de l'OTAN d'une force particulière susceptible de fournir des éléments appropriés à leur mission, aussi bien à des commandements UEO qu'à des commandements de l'OTAN⁵⁵.

Le concept de forces interarmées combinées ou *Combined Joint Task Forces (CJTF)* fut le résultat d'un travail conjoint entre le département d'Etat américain et le Pentagone. Il peut être considéré à la fois comme la diffusion d'une doctrine stratégique déjà intégrée aux éventuelles interventions en Amérique Latine. Il peut aussi être envisagé comme l'étape suivante de l'adaptation des structures des forces de l'OTAN après le nouveau concept stratégique de l'Alliance adopté lors du Sommet de Rome de novembre 1991. Le concept doit en principe apporter la souplesse requise pour permettre à des forces de l'OTAN mais aussi à des pays non-membres, de participer ensemble à des opérations de maintien de la paix ou à d'autres missions particulières du même type.

C'est aussi la crise en ex-Yougoslavie qui est à l'origine de cette réflexion, en démontrant que les conceptions des Américains et des Européens ne peuvent pas toujours correspondre. Le général J. Shalikashvili qui avait été le commandant suprême des forces alliées en Europe avant d'être le chef d'état major interarmées aux Etats-Unis fut le premier haut responsable militaire à le comprendre⁵⁶.

La guerre en ex Yougoslavie a mis en lumière les limites et les ambiguïtés de chacune des deux politiques qui continuaient à s'affronter au sein de l'Alliance (celle des Américains et celle dite européenne de la France) et permis paradoxalement un certain rapprochement entre elles⁵⁷. En effet, les dirigeants français puisaient leur justification à faire émerger un pilier européen de défense dans le refus des Etats-Unis d'engager des forces terrestres en Bosnie. Du côté américain, on avait pris acte de l'incapacité de l'Europe à

⁵³ Communiqué final de la réunion des ministres des affaires étrangères de l'UEO, Luxembourg, Agence Europe, 23 novembre 1993.

⁵⁴ Le Monde, 3 décembre 1993.

⁵⁵ Jacques Baumel, *propositions de l'assemblée de l'UEO pour le sommet de l'OTAN à Bruxelles*, document 1388, Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Paris, 8 novembre 1993.

⁵⁶ Le Monde, 13 janvier 1994.

⁵⁷ Frédéric Bozo, «des malentendus à la crise», *Où en est l'Alliance atlantique ? L'improbable partenariat*, IFRI, Paris, 1998, p 15-23.

gérer elle-même la crise yougoslave. Car si les Etats-Unis continuaient à se battre pour garder la main haute sur les affaires de sécurité en Europe, à l'heure du désengagement, à l'heure où le Congrès rechignait devant toute intervention extérieure (de peur peut-être d'un nouveau Vietnam), ces derniers avaient besoin du relais de leurs alliés européens. La France sur ce point, était devenue le plus intéressant des interlocuteurs.

Outre ces effets indirects de la double impuissance européenne et américaine dans l'ex-Yougoslavie, d'autres éléments ont favorisé une relative amélioration du dialogue franco/américain et assuré une base solide pour débiter des négociations sur les GFIM. C'est la cas notamment des turbulences qui avaient agité la Russie et qui ont eu comme conséquence de ressouder les alliés autour de la fonction première de l'OTAN : celle de la défense commune des pays membres.

Enfin, la vieille querelle théologique franco-américaine s'était légèrement atténuée. Si la France n'avait, à l'époque, pas changé de doctrine quant à son statut particulier dans l'Alliance, en dehors des structures militaires intégrées, elle avait évolué en revanche en ce qui concerne la coopération dans le cadre du maintien de la paix hors zone. Elle envisageait déjà pour des opérations de ce type, la participation de son ministre de la défense et de son chef d'état-major à des instances de l'OTAN dont ils étaient absents depuis 1966.

Tous ses éléments étaient donc favorables à une discussion profonde sur l'affirmation d'une Europe de la défense lors du Sommet de Bruxelles en janvier 1994. Les GFIM sont donc l'expression d'une flexibilité politique et militaire intéressante, dans une époque où l'Alliance avait besoin d'une souplesse nouvelle qui lui permettrait de générer et de déployer sur court préavis des forces, dont la composition et la structure seraient adaptées aux exigences d'une situation politico- militaire particulière⁵⁸.

2. Un concept qui participe à l'émergence d'une identité de défense européenne

Concrètement, le concept des GFIM (où l'on retrouve des éléments de plusieurs armes) suppose que soient créés en premier lieu des états-majors de «planification opérationnelle immédiate». Leur fonction est de conduire des opérations sous le contrôle, soit du Conseil atlantique et du Comité militaire de l'OTAN, soit du Conseil ministériel épaulé par la cellule de planification et par le groupe de chef d'état-major de l'UEO, si cette dernière est impliquée. On demanderait aux commandements subordonnés de pré-désigner dans leurs états-majors, un commandant et quelques officiers pour proposer un nouvel état-major permanent de forces de circonstance. En cas de crise, ce dernier serait activé et détaché des commandements subordonnés pour conduire des opérations jugées nécessaires par les autorités de l'OTAN et/ou de l'UEO⁵⁹.

En théorie, le concept devait permettre à l'U.E.O. d'utiliser et de diriger des moyens de l'OTAN (structures d'états-majors, logistique, forces armées, transmissions et renseignements) pour des opérations de maintien de la paix ou de rétablissement de la paix, ainsi que pour des actions d'aide humanitaire. Ces capacités de force, dites séparables mais non séparées, de forces non intégrées mais qui soient intégrables, pourraient

⁵⁸ Nicole Gnessoto, «défense européenne et partenariat atlantique», dans l'ouvrage de Françoise de la Serre et Christian Lequesne, *quelle Union pour quelle Europe ?* Editions complexes, Paris, 1998, p.83.

⁵⁹ La lettre de l'assemblée, n°17, *Assemblée de l'UEO*, février 1994, p.3.

donc répondre aux besoins et problèmes spécifiquement européens et contribuer à la sécurité de l'Alliance, et ceci, tout en évitant aux Etats-Unis d'être impliqués dans une action militaire si Washington ne le souhaite pas.

Les GFIM pourront apporter leur contribution en matériel, en procédure et en capacité, permettant ainsi de simplifier à la fois la chaîne de communication et de rationaliser les mobilisations. Ce concept permet aussi d'assurer un mécanisme de coopération avec des unités représentant d'autres organisations. Avec cette nouvelle adaptation de l'Alliance, les Etats membres évitent à l'heure où les budgets de la défense sont réduits, une duplication de capacités excessivement onéreuses⁶⁰.

Cette souplesse d'action est d'ailleurs reprise dans des discours par de nombreux hommes politiques français, dont M. Léotard ministre de la défense à cette époque puisque, pour ce dernier, «il s'agit de pouvoir demain agréger par exemple des moyens collectifs de l'OTAN, tels que les AWACS, un centre de commandement européen et des unités en provenance de France, de Grande Bretagne et de Pologne pour une opération de maintien de la paix en Europe »⁶¹.

La France adhère donc bien à ce concept militaire : il est la conséquence directe de la reconnaissance par les Etats Unis de l'identité européenne de défense. Pour les états-majors français, un véritable tabou a été levé envers l'OTAN «parce que la situation en Europe a évolué et que l'attitude de l'administration Clinton est plus souple »⁶².

Au sommet de Bruxelles de janvier 1994, les Chefs d'Etats et de Gouvernements de l'OTAN se sont félicités de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht et du lancement de l'Union Européenne, qui renforce le pilier européen de l'Alliance et qui lui apporte une contribution plus forte en matière de sécurité. De même, dans leur déclaration, la coopération étroite et croissante entre l'OTAN et l'Union de l'Europe Occidentale est soulignée. L'Alliance est prête à mettre à disposition, sur base de consultations préalables au sein du conseil de l'Atlantique Nord, ses moyens collectifs pour des opérations de l'UEO, menées par les Alliés européens en application de leur politique étrangère et de sécurité commune⁶³.

La définition de ce concept et sa mise en pratique permet à la France de participer pleinement au débat sur la modernisation de l'Alliance Atlantique en vue d'y faire reconnaître l'identité européenne. Les débats de l'après-Bruxelles, lors du Sommet de Berlin en 1996 et Madrid en 1997 ont permis de mesurer le chemin parcouru depuis la fin de la guerre froide. Pour le gouvernement français, il n'y a donc aucune contradiction à dire que sa vision du lien transatlantique est résolument européenne puisqu'un de ses principaux objectifs est de parvenir à un meilleur partage des responsabilités entre l'Europe et les Etats-Unis⁶⁴.

⁶⁰ Sir Richard Vincent, «Le Sommet de Bruxelles: un point de vue militaire», *Revue de l'OTAN*, Bruxelles, février 1994, p.9.

⁶¹ Allocution de M. Léotard à l'occasion du colloque du mouvement européen, Paris, 3 mars 1994.

⁶² Le Monde 13 janvier 1994.

⁶³ idem

⁶⁴ Discours d'Alain Juppé, «une défense inscrite dans une perspective européenne et internationale» le 10 septembre 1996 devant l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, *Revue Défense Nationale*, novembre 1996, p.7.

La mise en pratique du concept des GFIM est quant à elle, un travail de longue haleine. Lors du sommet de Berlin, en juillet 1996, les Alliés s'accordaient sur les grands principes de la réforme décidée lors de la rencontre de Bruxelles de janvier 1994.

Le travail conceptuel que l'Alliance a accompli sur les GFIM a porté depuis, dans une large mesure, sur les quartiers généraux nécessaires au commandement et au contrôle des groupes de forces interarmées multinationales⁶⁵.

Tout en soulignant le devoir de développer ce concept et de l'affiner, les ministres de la défense ont recommandé qu'un essai pilote soit effectué. Cette orientation ministérielle a été traduite en directives du comité militaire aux Hauts Commandants de l'OTAN, le SACEUR et le SACLANT, en décembre 1996, afin qu'ils lancent une mise en œuvre en 3 phases⁶⁶.

Le concept de GFIM est donc un premier élément du pilier européen de l'Alliance Atlantique. Cette ambition à utiliser des forces et des ressources des alliés européens, mais aussi des moyens collectifs de l'Alliance Atlantique, marque un pas décisif dans l'émergence d'une défense européenne. Il constitue une approche centrale de la rénovation de l'OTAN qui doit permettre aux européens qui le voudront, de mener des opérations sous leur propre autorité lorsque les Etats-Unis ne désireront pas s'impliquer dans un conflit que ne les concerne pas ou qui ne les intéresse pas.

3. Une liberté d'action « tout azimut » ?, quelques questions en guise de conclusion.

Avec les GFIM, les Européens membres de l'UEO peuvent bénéficier au cours d'opérations conduites sous leur seule responsabilité, d'un appui important de la part de l'OTAN. Les moyens sont essentiellement du soutien dans le transport logistique, les communications, le renseignement et l'observation par satellites. Les Européens sont dépourvus d'une telle technologie et un appui en matériel provenant de l'Alliance est donc d'une importance capitale. Néanmoins, comme nous le remarquons, les Etats-Unis conservent un droit de veto pour décider du bien fondé de toute intervention. La défense commune européenne plonge alors les plus hardis dans une « perplexité certaine »⁶⁷.

L'exemple du renseignement apporte à l'observateur attentif de riches enseignements. Il s'agit là d'un sujet délicat. Que proposeront les Européens en échange de précieux renseignements tant convoités ? Comment feront-ils la démonstration que l'on n'a pas cherché à les duper ? De plus, sachant que la France est un des rares moteurs européens de toute action militaire et qu'elle se trouve à l'origine de nombreuses initiatives en matière de sécurité, on peut se demander pourquoi les Etats-Unis feraient plaisir à des Européens quelques fois si ingrats...

Les GFIM censés permettre d'agir lorsque les Américains ne veulent pas participer directement donnent aux Européens autant d'autonomie « qu'un adolescent empruntant la voiture familiale pour sortir le samedi soir.

⁶⁵ Général Mario da Silva, «La mise en oeuvre du concept de GFIM», *Revue de l'OTAN*, Hiver 1998, p.16-19.

⁶⁶ Idem

⁶⁷ Pierre Magnuszewski, «La défense commune européenne a-t-elle un avenir ?», *Défense Nationale*, Novembre 1997, p.66.

Cela évite un déplacement nocturne au chef de famille qui conserve cependant le droit de décision de prêter ou non la voiture et le contrôle de la destination, l'heure de retour, les conditions d'utilisation.. »⁶⁸.

Les avantages de céder des dispositifs américains pour des missions sous bannière UEO ne sont pas si évidents pour les Etats-Unis. En effet, voudront-ils fournir une technologie de pointe pour ces missions, alors que cette technologie consacre et affermit son hégémonie mondiale ? Le fait de fournir l'UEO en matériel militaire spécifique n'est-il pas là le moyen simple d'imposer une technologie qui aura comme conséquence l'impossibilité aux Européens de développer une industrie de la défense compétitive ?

Les Français voient au premier chef l'intérêt d'obtenir auprès de l'OTAN, donc des Américains, les moyens et les infrastructures stratégiques de commandement et d'acheminement indispensables au concept de projection de forces. A noter qu'en ce qui concerne les moyens de commandement, l'armée française avait commencé à s'en doter avec une suffisance permettant l'engagement en Europe de la Première Armée. Cependant, la dissolution de cette première Armée intervenant au début des années 90, l'effort a été suspendu et les moyens existants dispersés. Quant aux moyens de transports aériens et maritimes, la nouvelle loi de programmation militaire en fait l'impasse absolue⁶⁹. De même, il est assez impensable qu'il puisse y avoir une telle projection même sans participation effective américaine au sol, c'est-à-dire avec un risque de pertes humaines très réduit, sans l'accord explicite des Américains en concordance stricte avec leurs intérêts. La défense européenne semble être reléguée au «rang de béquille de l'OTAN»⁷⁰ car, en se remettant complètement aux Américains, la marge de manœuvre des Européens est très limitée.

La lecture du texte final de l'accord, conclu les 03 et 04 juin 1996 à Berlin sur le concept des C.J.T.F., laisse perplexe. L'emploi éventuel de ces C.J.T.F. dépendrait de l'accord préalable des instances atlantiques, c'est à dire en pratique des Etats-Unis. Il s'appuierait sur les infrastructures et la logistique de l'OTAN et dépendrait par conséquent de l'assistance que les Américains voudraient bien lui donner. Le suivi des opérations serait assuré en permanence par les échelons responsables de l'Alliance. Ces forces européennes n'agiraient que si les Etats-Unis le voulaient et dans des cas où ils ne souhaiteraient pas engager leurs propres forces.

Ce premier exemple d'eupéanisation de l'OTAN laisse donc songeur et ne peut être considéré pour l'instant que comme un «simple replâtrage de l'Alliance Atlantique »⁷¹.

La suite des événements à donner au Kosovo pourra néanmoins peut être éclairer les analystes sur ce concept et démontrer son emploi dans une situation réelle.

B. La réforme des structures de commandements

1. Une structure de commandement désuète pour la France.

La décision de décembre 1995 part d'un constat simple. Au départ, Jacques Chirac tire une leçon des années Mitterrand. Le président socialiste s'était vainement efforcé de convaincre ses partenaires du vieux continent

⁶⁸ Le Monde, 10 juillet 1997, *un triomphe américain en trompe l'oeil*.

⁶⁹ Général Henri Paris, *L'OTAN contre l'Europe*. p. 54.

⁷⁰ J.O.Assemblée Nationale Française, séance du 05 juin 1996, intervention de Paul Quilès.

de la nécessité pour l'Europe, de se doter d'une politique de défense autonome (c'est-à-dire indépendante de l'OTAN, donc distante des Etats-Unis), sans laquelle il ne saurait y avoir de politique étrangère commune. Les alliés de la France n'en veulent pas : ils n'y voient ni l'utilité, ni la possibilité de reconstruire une machine de défense commune en dehors de l'OTAN.

Chirac essaie donc une autre voie. Puisque ses partenaires européens ne veulent rien faire hors de l'OTAN, c'est à l'intérieur de celle-ci qu'il faut construire l'Europe de la défense. La France décide alors, de façon précautionneuse de regagner les «structures militaires intergouvernementales de l'Alliance»⁷². Il ne s'agit là que de structures intergouvernementales, où l'on décide à l'unanimité, et non pas des structures militaires intégrées de l'organisation, celles qui placent les forces de ses membres à part entière en permanence sous commandement OTAN. Conçue pour la guerre froide, la structure militaire intégrée de l'OTAN, de laquelle la France s'est retirée en 1966, est fondée sur deux commandements stratégiques de nationalité américaine. Le premier est le S.A.C.E.U.R, commandement suprême allié en Europe à Mons en Belgique, le second étant le S.A.C.L.A.N.T, commandement suprême allié en Atlantique situé à Norfolk aux Etats-Unis⁷³.

Une série de grands commandements et commandements principaux leurs est subordonnée (environ une dizaine). Ces deux commandements stratégiques ont une double casquette: ils cumulent des commandements propres à l'OTAN et des commandements nationaux américains. Ceci explique, par exemple, que certains de leurs moyens dont ils disposent, par exemple la VIème flotte américaine déployée en Méditerranée, dépendent en réalité de décisions ordonnées par le Pentagone à Washington.

Cette chaîne hiérarchique est relativement complexe, lourde, peu mobile et spécialisée. Contrôlée en quasi-majorité par les Américains, elle se calque sur une analyse géopolitique qui est aujourd'hui dépassée. En effet, la menace pendant la guerre froide était clairement identifiée : l'Union Soviétique et le Pacte de Varsovie. Aujourd'hui, les risques ont changé de nature et d'intensité avec une explosion des crises régionales et des conflits ethniques qu'il faut maîtriser. La gestion de ces crises requiert des traitements différents par l'existence de modules constitués à la demande et selon les besoins, de forces interarmées multinationales, dites projetables.

Après le retrait des armées françaises de l'OTAN, un *motus vivendi* s'est progressivement établi entre Paris et ses alliés. La France a posé un principe, qui a nécessité quelques mises au point dans la pratique, à savoir que l'engagement de ses troupes n'est pas automatique. Il est consenti par son gouvernement pour une durée et un volume de forces prédéterminées et les unités françaises, même placées sous contrôle opérationnel allié le temps de la mission, demeurent groupées sous leur commandement opérationnel national quant elles contribuent à la défense commune. Ce mécanisme subtil a permis de sauver la face des français sans fondamentalement embarrasser les alliés lors de la guerre du Golfe, en 1990/1991⁷⁴. Il a aussi ménagé ceux qui pensaient que Paris serait toujours à leur côtés dans les circonstances extrêmes. Afin de concrétiser cette

⁷¹ Philippe Moreau Defarges, «Les Etats Unis et l'Europe», *Revue Défense Nationale*, mai 1997, p.57.

⁷² Le Monde, 31 janvier 1997

⁷³ Voir schéma explicatif de la structure OTAN à la fin du mémoire.

⁷⁴ In «Consolidating European security», *The promise of Alliance*, p.157-159.

coopération à la carte, la France a déployé des missions militaires de liaison auprès des commandements de l'OTAN.

La France a toutefois modifié sa position au fil des années. Dès les années Mitterrand, elle s'est rapprochée de l'OTAN en développant notamment des interventions à caractère humanitaire ou des actions de maintien de la paix.

La France, depuis la décision de Chirac de décembre 1995, est présente dans deux instances multinationales d'ordre politico/militaire. A la différence de l'organisation militaire intégrée, SACEUR et SACLANT, qui sont investis d'une autorité sans partage sur des forces nationales déléguées par chaque gouvernement allié, le conseil des ministres de la défense et le comité militaire de l'Alliance fonctionnent sur le modèle du conseil atlantique, chargé de veiller à la mise en œuvre du traité fondateur de 1949. Chaque Etat y dispose d'une voix et les décisions y sont prises à l'unanimité.

Paris pourrait faire un pas supplémentaire en direction de son intégration plus complète dans le système de l'OTAN, mais il faut préalablement qu'une nouvelle réforme soit entreprise : elle concerne celle des commandements et notamment celui du S.A.C.E.U.R. Ce commandement européen comprend trois échelons régionaux : un commandement Nord-Ouest (à Hygh Wycomb en Grande Bretagne), le commandement centre (à Brunssum, aux Pays Bas) et un commandement sud (Naples en Italie). Ce dernier poste est détenu par un américain, qui depuis ce lieu, contrôle aussi la VI flotte et dispose d'armes nucléaires.

Paris accompagne sa demande de rentrée au sein de l'Alliance à une nouvelle répartition des tâches et des responsabilités entre européens et américains. Il est nécessaire de donner une nouvelle «visibilité à la présence européenne au sein de l'OTAN»⁷⁵. Il est utile, comme le souligne M. Millon, ministre de la Défense, d'instaurer un partage équilibré des responsabilités entre Américains et Européens. Ce partage devant tenir compte de l'eupéanisation de l'OTAN, particulièrement dans le contexte actuel, de l'élargissement à l'Est de l'Alliance et de son rapprochement avec la Russie⁷⁶.

L'OTAN doit démontrer qu'elle s'adapte à la nouvelle donne géostratégique européenne et qu'elle intègre l'identité européenne de défense dans son concept stratégique.

La proposition française pour assurer une meilleure visibilité du pilier européen est simple : il est nécessaire d'identifier clairement la répartition des tâches entre européens et américains notamment dans la répartition des commandements régionaux de l'OTAN. La France réclame donc que le commandement sud, installé à Naples, revienne à un Européen.

2. Une proposition audacieuse : le commandement sud pour un Européen

⁷⁵ Le Monde, 27 février 1997

⁷⁶ Le Monde, 27 mars 1997

Depuis l'été 1996, des contacts franco-américains de haut niveau y compris deux lettres pressantes et personnelles adressées à Bill Clinton par Jacques Chirac ont été écrites pour tenter de trouver une solution à la restructuration des grands commandements de l'OTAN⁷⁷.

Puisque Washington est prêt à donner, dans l'OTAN, plus de visibilité aux Européens, pourquoi ceux-ci ne revendiqueraient-ils pas le SACEUR, le commandant en chef des forces alliées en Europe, un poste détenu depuis 1949 par un général américain ? C'est l'idée que teste d'ailleurs dès juillet 1996, Charles Millon alors Ministre de la Défense auprès de son collègue américain William Perry. Ce dernier laissera le soin au ministre britannique et allemand de la torpiller. Le président de la République ne se décourage pas pour autant. Faute d'obtenir le commandement stratégique de l'OTAN en Europe, il se rabat sur les commandements régionaux. Pour le Nord, il n'y a pas de problème ; il est déjà sous la direction d'un officier allemand. La zone sud pose un problème : elle est commandée par un amiral américain. Il serait donc bon que ce commandement régional passe dans les mains d'un officier européen afin d'y voir des progrès vers l'europanisation tant réclamée de l'OTAN.

Cette proposition audacieuse de la diplomatie française s'inscrit dans la volonté de Paris d'ériger un pilier européen à l'intérieur de l'OTAN alors qu'elle n'a pas pu le faire à de l'extérieur. A l'heure des réformes de cette organisation, Paris ne jugera le label européen de la nouvelle OTAN que si le commandement sud passe dans les mains d'un officier européen.

Les deux commandements stratégiques resteront aux mains des Américains, un adjoint européen étant placé auprès du SACEUR. Cet adjoint ferait fonction de chef de l'état-major dans les opérations menées exclusivement sous l'égide de l'Union de l'Europe Occidentale. En revanche, il ne devrait plus y avoir que deux commandements régionaux (Hygh Wycomb disparaît) et ces deux commandements seraient dans les mains d'Européens. La requête de la France allant dans le but d'une europanisation de l'OTAN, souhaitée par Paris, est une simple « proposition, non une exigence » déclare M. Charette qui explique que « la France ne demande rien et que dans le cas contraire, la Bastille ne sera pas reprise »⁷⁸.

Selon le Ministre des Affaires Etrangères, le commandement de l'OTAN doit être partagé, les Etats Unis pouvant conserver le commandement stratégique pour l'Europe et les Européens assurant les commandements régionaux.

Il est intéressant de comprendre que cette « bataille de Naples »⁷⁹ révèle les divergences d'orientation stratégique entre les Etats Unis et la France : la Méditerranée est une vieille connaissance pour les deux partenaires. Il n'est pas besoin de rappeler les offensives américaines pendant la seconde guerre mondiale ainsi que le fait que ce lieu fut prioritaire pendant la guerre froide. Avec la conclusion du traité de l'Atlantique Nord, la Méditerranée allait devenir un endroit essentiellement américain puisque c'est un

⁷⁷ A en croire l'hebdomadaire Time, Chirac dans la deuxième de ses lettres, en octobre, a même ajouté à la main et en anglais que la position de la France sur le commandement sud était d'une importance capitale « *this is of capital importance* », le Monde 21 décembre 1996.

⁷⁸ Financial Times, 23 janvier 1997

⁷⁹ terme utilisé par Marcel Duval (ancien président du Comité d'Etudes de la Défense Nationale, ancien commandant de l'Ecole supérieure Navale), « La stratégie américaine en Méditerranée: perception par un français », *Revue Défense Nationale*, octobre 1997, p.30.

amiral américain qui sera nommé commandant du secteur Sud Europe de l'OTAN (CINCSOUTH) avec la responsabilité de la maîtrise de cette mer depuis Gibraltar jusqu'à Suez et au Bosphore⁸⁰.

Un épisode significatif de la perception de la Méditerranée par les Américains est celui du «faux document Flechteler » alors chef d'état-major de la marine des Etats-Unis qu'avait diffusé le Monde en 1952. Il déclarait en outre qu'en cas d'agression soviétique majeure, les Etats Unis renonceraient à la défense de l'Europe et replieraient leur dispositif sur la Méditerranée afin de s'en servir comme tremplin vers le ventre mou de l'Union Soviétique.

Ce document, bien que faux, eu comme conséquence une réaction vive de la part de Kremlin qui envoya des forces navales importantes en Méditerranée lesquelles allaient marquer la VI flotte (qui comprendra jusqu'à 3 portes avions lourds à capacités nucléaires).

La France, elle aussi, a des liens très forts avec la Méditerranée. Ces liens concernent essentiellement les anciennes colonies qui entretiennent encore aujourd'hui des relations privilégiées avec leur ancienne métropole. La «politique arabe » de la France ne pouvait alors se trouver qu'en concurrence avec celle des Etats Unis.

La Méditerranée constitue avant tout pour les Américains, un corridor prioritaire tant maritime qu'aérien, où se trouve un arc de crise important englobant des menaces régionales diverses (terrorisme, conflits régionaux, crime). Il est donc important de disposer d'un commandement sud de l'OTAN fort, c'est à dire en étant en mesure d'appliquer des représailles immédiates.

On comprend alors plus facilement la dualité de pensée entre la France et les Etats Unis qui explique les âpres négociations qui vont avoir lieu entre les deux partenaires pour la question du flanc sud de la Méditerranée. Demander que cet officier américain soit remplacé par un officier européen équivaut à une véritable révolution, même si Paris prend le soin de préciser que la VI flotte qui n'est pas affectée à l'OTAN, resterait évidemment sous commandement américain.

Le principal atout de la France dans cette discussion semble être le soutien, du moins au début, de ses partenaires européens, notamment des Allemands mais aussi des britanniques⁸¹.

Pour la France, il est important de travailler à la restructuration des structures de commandements de l'OTAN dans le monde de l'après-guerre froide. Il est nécessaire que celle-ci laisse apparaître clairement le pilier européen de défense afin de créer pour le XXIème siècle un partenariat transatlantique rénové⁸². La définition, au profit des Européens de responsabilités de commandement équitables, est indispensable au succès de la réforme : les principes de parité et d'équilibre restent pour la diplomatie française la clé de la rénovation de l'Alliance sur le plan militaire et sur le plan politique.

⁸⁰ La Grande Bretagne se formalisera alors de ce monopole et pour la consoler, on créa un commandement subordonné qui lui fut attribué: CINCAFMED, lequel était seulement responsable de la défense des voies de communication. Ce commandement fut supprimé en 1968, lorsque la Grande Bretagne décida de se replier à l'ouest de Suez sa présence militaire et de s'investir totalement dans l'OTAN.

⁸¹ Le Monde 27 février 1997

⁸² Intervention de Hervé de Charette devant le Conseil Atlantique, Bruxelles, 18 février 1997. Web site de l'OTAN.

3. La crise de Naples ou l'impossible réforme des structures de commandements

La question du commandement démontre bien les divergences d'approches en ce qui concerne la notion d'europanisation de l'Alliance entre la France et les Etats Unis⁸³. Les Américains pensaient en effet que les Français avaient finalement reconnu l'importance du rôle de l'OTAN en matière de sécurité européenne, la nécessité d'un leadership américain et qu'elle se rapprocherait de plus en plus des structures de l'Alliance. La France, quant à elle, demandait plus de visibilité pour les Européens, ce qui fut acceptée par les Etats Unis lors du Sommet de Berlin en juin 1996, notamment à travers les GFIM.

Ce que les Américains eurent du mal à comprendre, c'est qu'en plus d'une certaine visibilité au sein de l'Alliance, les Français recherchaient plus d'ambition et d'autorité pour les Européens dans cette organisation. (*France also wanted more actual authority, which the Americans found much more difficult to understand*⁸⁴).

Au cours de l'été 1996, lorsque la France demanda que l'Europe dispose de plus de pouvoirs en matière de commandements, les Etats Unis refusèrent simplement.

La France voulait instaurer un partenariat euro-américain plus équilibré qu'auparavant et d'autre part, les commandements régionaux de l'OTAN en Europe, étaient précisément les mieux à même de mener, le cas échéant, des opérations de maîtrise des crises sous la bannière de l'UEO. La France de part cette solution d'équilibre exigeait (ou proposait selon les jours⁸⁵) qu'il revienne à des officiers européens.

Washington s'oppose à laisser le commandement régional à un Européen au motif que les risques majeurs de tensions, à l'avenir, graviteraient probablement autour du Bassin méditerranéen, là où se situe justement la «fracture entre deux mondes»⁸⁶.

L'intransigeance française sur ce dossier (elle ne continuera son rapprochement avec l'OTAN que si un pilier européen de l'Alliance Atlantique se dégage de la réforme entreprise) teste la solidarité entre partenaire de l'Alliance et notamment le couple franco/allemand⁸⁷.

Pour tenter de sortir de l'impasse, des propositions allemandes qui n'affaiblissent pas le dispositif militaire allié en Méditerranée tout en assurant à l'Europe «une position forte » furent envisagées⁸⁸.

Un relais entre un commandant américain et un commandant européen serait réalisé au bout de six années : le choix de la nationalité de commandement se fera ensuite sur la contribution de chaque nation à l'Alliance (notamment en terme d'effectifs de troupes et de moyens intégrés). Entre temps, un poste de vice commandant pourrait être confié à un Européen.

⁸³ Nicole Gnesotto, «l'Union et l'Alliance: les dilemmes de la défense européenne», *Notes de l'IFRI*, n°2, 1996.

⁸⁴ Philip Gordon, « The United States and the European Security and Defense Identity in the new NATO », *les Notes de l'IFRI n°4*, série transatlantique, Paris, 1998, p.36.

⁸⁵ Le Monde, 24 janvier 1997

⁸⁶ Samuel Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, New York, 1996, 367 p.

⁸⁷ L'Allemagne approuve en théorie des structures de commandement flexibles dans les mains des Européens et qui reflètent les besoins du présent. «What we are talking about is the levels of headquarters to give the necessary flexibility so that they can be led by Europeans only», Volker Rühle, «Strukturreform der NATO. Atlantisch, europäische und strategische Dimensionen», *Internationale Politik*, Vol 51 (April 1996), p. 44-45.

La crise de Naples démontre l'intransigeance française sur ce sujet. Paris, qui désire une visibilité européenne immédiate, réclame aussi un partage des responsabilités «à niveau égal»⁸⁹.

Le couple franco-allemand est alors soumis à une forte turbulence d'autant plus que les deux partenaires discutent du concept stratégique commun (document de Nuremberg) qui doit permettre une coopération plus forte en matière de défense et de sécurité entre les deux capitales.

Le désaccord entre la France et les Etats Unis sur la nationalité des responsables du commandement régional sud s'est traduit par une difficulté de communication entre le président Chirac et Clinton. L'étude «à long terme» du comité militaire a permis de proposer une certaine rationalisation de la structure de l'OTAN face aux circonstances de l'après guerre-froide. Elle s'est soldée malheureusement par des recommandations assez conservatrices préservant la structure essentiellement géographique de l'organisation de l'OTAN avec une souplesse insuffisante pour répondre aux nouveaux défis de la sécurité européenne et transatlantique⁹⁰.

L'impasse dans laquelle s'est placée la France dans l'affaire du commandement sud démontre que l'europanisation de l'OTAN est en panne. Le manque de visibilité et de compromis incite le nouveau gouvernement français à ne pas se rapprocher d'avantage de l'Organisation militaire intégrée et à rester «un pied dedans et un pied dehors en attendant un meilleur partage des responsabilités»⁹¹.

Le sommet de Madrid de juillet 1997 marque un arrêt certain de l'europanisation de l'Alliance Atlantique et la fin de l'état de grâce pour les relations franco-américaines en matière de réflexion sur la sécurité collective. L'échec de la réforme du partage des commandements incite les Français à un status-quo. Pour certains stratèges, c'est tout le pari français de réformer l'Alliance de l'intérieur qui semble être en panne. La France «a courbé l'échine depuis 1995 et a pris avec une constance admirable toutes les décisions contraires à son intérêt et à celui de l'Europe, alors que c'est en étant un partenaire actif et loyal de l'Alliance qu'elle devrait dresser les perspectives de l'autonomie stratégique de demain»⁹².

Le sommet de Madrid montre que se sont les Etats Unis qui redéfinissent seuls l'architecture stratégique et politique de l'Europe. Le fait de que les Américains décident que la première vague d'élargissement comprendrait trois Etats (Hongrie, Pologne, République Tchèque) illustre la conception du débat euro-atlantiste par Washington : le débat n'est acceptable qu'en cas de consensus. S'il y a divergence, les Américains décident seuls. Le refus obstiné de considérer la Roumanie comme éligible, pourtant fortement soutenue par la France, marque bien l'unilatéralisme des Etats-Unis et l'exemple frappant que l'élargissement, selon certains diplomates, dilue la visibilité du pilier européen de défense au sein de l'Alliance.

C. Le concept commun franco/allemand en matière de sécurité et de défense: élément du rééquilibrage du partenariat euro/atlantique ou nouvelle scène de ménage entre Paris et Bonn ?

⁸⁸ Le Monde, 07 Mars 1997

⁸⁹ Le Monde, 17 Mars 1997

⁹⁰ Le Monde, 10 juillet 1997,

⁹¹ idem.

⁹² Pascal Boniface, *La France est elle encore une grande puissance ?*, Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, Paris, 1998, p.76.

1. Le concept stratégique commun

Depuis le traité de l'Elysée de 1963, les relations entre la France et l'Allemagne n'ont aucun équivalent en matière de rapports entre Etats, même si l'unification a déséquilibré quelque peu les règles du jeu.

Dans le domaine de la sécurité et de la défense, les relations entre Paris et Bonn ont donc joué et continuent de jouer un rôle primordial pour la stabilité du continent.

Dès les années 1980, désireux de faire progresser la construction européenne, les deux pays vont multiplier les initiatives destinées à renforcer leur collaboration en matière de sécurité, malgré la continuelle pomme de discorde que constituait le nucléaire.

Dans le système de la guerre froide, la France semblait «mener la danse» en raison de la faible liberté d'action diplomatique du gouvernement de Bonn et la rente de Yalta dont disposait Paris vis-à-vis du statut de l'Allemagne divisée.

Néanmoins, malgré l'existence de nombreuses divergences entre les deux capitales, le double septennat de Mitterrand a permis des progrès considérables sur la voie vers une identité européenne de défense. Celle-ci a vu de nouvelles perspectives s'ouvrir avec l'arrivée de Jacques Chirac à l'Elysée. La révision des rapports France-OTAN ne pouvait que réjouir les autorités allemandes, d'autant plus que pour la première fois, les deux capitales décident de signer, en 1996, un «concept stratégique commun» qui définit la doctrine et les orientations des deux Etats en matière de défense, de stratégie, de coopération militaire et d'armement.

L'accord de Nuremberg de décembre 1996 est un élément important de la coopération franco-allemande en matière de sécurité et de défense. En effet, malgré le développement de cette coopération bilatérale au cours des deux septennats socialistes, Paris et Bonn n'ont pas été en mesure de signer un «concept stratégique commun ». Il représente tout d'abord, un signal politique fort pour le partenaire allemand démontrant la détermination de la France de vouloir renforcer sa coopération dans le domaine de la sécurité et de la défense et ceci, dans une perspective européenne. Ce concept ne reste en rien «dirigé contre les Etats-Unis, c'est la raison pour laquelle il s'inscrit nécessairement dans le cadre de l'OTAN, dans une continuité historique »⁹³.

Ce texte est une récapitulation des progrès de la coopération entre Bonn et Paris depuis quelques années. Il se veut donc ambitieux quant aux objectifs et plus précis comme le montrent les deux appendices sur la coopération militaire et la coopération en matière d'armement. Dans le domaine bilatéral, le texte de Nuremberg semble préserver un savant équilibre entre intégration européenne et perspective atlantique.

Le chancelier Kohl et le président Chirac s'accordent aussi sur la nécessité de parvenir à une planification commune de leurs besoins militaires: De ce fait, le texte prévoit le développement d'une politique commune d'armement et de planification stratégique. Par cette démarche, la France recherchait donc à parfaire l'ancrage de la RFA dans la mise en place d'une défense européenne.

⁹³ Intervention d'Arthur Paecht, porte parole de l'UDF à l'Assemblée Nationale, 30 janvier 1997.

Par ce document, la France et l'Allemagne soulignent qu'il existe entre eux une communauté de destin et d'intérêt «nos intérêts de sécurité sont de plus en plus inséparables»⁹⁴ et apprécient ensemble l'environnement de sécurité européen.

Ce concept reflète enfin un dialogue sur la dimension nucléaire entre la France et l'Allemagne, au sein d'un pilier européen de défense en gestation. Dans le concept franco-allemand du 09 décembre 1996, les deux gouvernements se mettent d'accord pour engager le «dialogue sur le rôle de la dissuasion nucléaire dans le contexte d'une politique européenne de défense»⁹⁵. Dès septembre 1995, le gouvernement français avait proposé à l'Allemagne des pourparlers sur le nucléaire dans le cadre de ce qu'il appelait «la dissuasion concertée». Du point de vue allemand, les propositions françaises manquaient encore de clarté, en raison de la doctrine nucléaire française⁹⁶. Le document de Nuremberg codifiait donc la proposition du dialogue entre les deux Etats.

L'initiative ne doit pourtant pas cacher les grandes nuances d'appréciation du document entre Paris et Bonn. Le concept stratégique commun est à cet égard tout à fait révélateur des ambitions et des contradictions de la coopération franco-allemande.

2. Scène de ménage ou divorce franco-allemand⁹⁷ ?

Publié avec un certain retard, ce qui d'ailleurs n'a guère plu aux députés français⁹⁸, ce document semble révéler davantage une volonté de mise au point des données du partenariat franco-allemand en matière de sécurité, que du souci de déterminer en commun, les conditions et les modalités politiques et militaires d'un retour de la France dans la structure militaire intégrée de l'OTAN.

En effet, la coopération franco-allemande s'était transformée en véritable pomme de discorde entre les deux capitales depuis la publication en février 1996 des projets de réorganisation de l'armée française et de la suppression du service national. De ce fait, des doutes et des malentendus se sont insinués dans la politique de défense⁹⁹, ce qui n'a pas arrangé l'état d'avancement des travaux pour les autres chantiers européens. Ainsi, l'intensification de la coopération en matière de sécurité se heurte à une double contradiction franco/allemande. La professionnalisation de l'armée française, alors que l'Allemagne maintient le système de la conscription et l'intégration de la Bundeswehr dans la structure militaire intégrée de l'OTAN, tandis que la France revendique le principe d'une défense indépendante par rapport à l'Alliance.

Le concept commun devait donc remettre de l'ordre au sein des relations entre les deux capitales. Toutefois, les interprétations divergentes du document remettent en cause la portée de celui-ci.

⁹⁴ Document sur «*le concept commun franco-allemand en matière de sécurité et de défense*».

⁹⁵ Gemeinsames deutsch-französisches Sicherheits und Verteidigungskonzept, Bulletin n°12, *Presse und Informationsamt der Bundesregierung*, 5 février 1997, p.117-120.

⁹⁶ Pascal Boniface, «la force de dissuasion nucléaire: quelle doctrine ?» dans les Cahiers français, *la France et sa défense*, La Documentation française, Paris, 1997, p.59.

⁹⁷ Titre que la fondation Friedrich Ebert en association avec les deux organisations françaises «Europartenaires» et «Témoin» a organisé le 01 juillet 1997 sur l'état des relations franco-allemande à Paris.

⁹⁸ Le Monde, 30 janvier 1997.

⁹⁹ Laurent Fabius lors du colloque sur l'état des relations franco-allemandes.

A Paris, de nombreuses personnalités dénoncent la dérive atlantiste de la politique de défense de la France. Les députés français de l'opposition emmenés par les socialistes affirment que «revient en permanence dans l'accord une tonalité atlantiste nouvelle qui pourrait se résumer ainsi: l'Alliance Atlantique est, plutôt que l'Union Européenne ou l'UEO, l'organe où doit s'élaborer l'identité européenne de défense»¹⁰⁰.

La déclaration du 09 décembre est donc critiquée, car elle souligne l'imbrication du futur système européen de défense dans son cadre atlantique, à la fois par son inspiration et par sa doctrine. Il est question de « donner à la coopération franco-allemande une impulsion nouvelle dans une perspective européenne et atlantique », on y souligne qu'il s'agit de « placer le partenariat transatlantique avec les Etats d'Amérique du Nord sur une base nouvelle et solide », on y proclame que « la pérennité indéfinie et intouchable de l'Alliance comme garantie suprême de la sécurité des Alliés, est assurée par les forces nucléaires stratégiques de l'Alliance, en particulier des Etats-Unis ». Or, toute la réflexion stratégique française était basée, sur le fait difficilement contestable, que les forces nucléaires stratégiques américaines ne pourraient être employées pour la défense de l'Europe, faute de quoi les Etats-Unis s'attireraient de la part de l'éventuel agresseur soviétique, une riposte de même nature sur leur territoire. Pour un observateur attentif, le fait que la garantie suprême de la sécurité soit encore assurée par l'armement nucléaire stratégique peut paraître scandaleuse. Il est clair que l'armement nucléaire n'a plus cette qualité (sauf à supposer que la Russie redevienne puissance nucléaire hostile). Pourtant, selon les principaux intéressés, c'est-à-dire les Américains, les effets d'hégémonie sécuritaire globale des Etats Unis ne passent plus du tout par leur supériorité nucléaire mais par la maîtrise de l'espace temps aérien, le Command Control Communication and Information, l'observation satellite, les chaînes de commandement, la supériorité technologique militaire, l'ensemble de ce qu'ils appellent la «révolution dans les affaires militaires» et qui laissent les armes nucléaires au rang d'armes redoutables du passé.

Du côté allemand, c'est aussi la prééminence de l'OTAN qui a été reconnue par la France et ce, principalement en matière de dissuasion nucléaire. (*France, for the first time has signed a document in which the nuclear defense of NATO is defined as the principal one while the British and the French nuclear systems are complementary. Here we need indeed a dialogue, once France is moving towards NATO*). Le document signifie donc pour Bonn, que la politique de sécurité de la France s'*OTANise* (*The NATOization of France*)¹⁰¹.

Il est donc utile de noter que, bien que le texte reprenne les données de la déclaration d'Ottawa en ce qui concerne les forces nucléaires stratégiques américaines, le contexte stratégique européen a changé avec la fin de la guerre froide. En effet, un tel rappel vaut alignement dans l'OTAN et jamais un tel document n'avait été émis entre Européens.

La critique la plus sévère concerne l'engagement français de ne pas réaliser de duplication d'armement existant au sein de l'OTAN. Les Français et les Allemands se privent ainsi d'acquérir en propre les systèmes de commandement et de transport qui permettraient une action autonome de projection des forces. Les

¹⁰⁰ Le Monde, 31 janvier 1997

¹⁰¹ Presse und Informationsamt, *Fernseh und Hörfunkspiegel Inland*, n°21, 30 janvier 1997.

Français acceptent de ce fait de rester sous dépendance de l'OTAN, alors que le débat sur les GFIM passionne nombre de stratèges¹⁰².

Le gouvernement français quant à lui, souligne au contraire l'europanisation de l'OTAN qui se trouve au cœur du débat et des réflexions franco/allemandes.

M. De Charette, Ministre des Affaires Etrangères français souligne que ce document constitue un signal politique fort pour les partenaires de la France montrant la détermination de la France et de l'Allemagne de renforcer la coopération en matière de défense et de sécurité dans une perspective européenne. De ce fait, si l'europanisation de l'Alliance est menée à son terme, la France prendra sa place, non pas dans les structures anciennes de l'OTAN, mais dans des structures rénovées permettant aux Européens d'assumer pleinement leurs responsabilités¹⁰³. Il est possible de dresser la liste des éléments qui renforcent autour du noyau franco-allemand, les moyens d'une autonomie stratégique plus réelle de l'Europe comme par exemple: «l'affirmation que les intérêts de sécurité français et allemands deviennent inséparables», «l'attribution aux Nations Unies et à l'OSCE du rôle de producteur de principes» et à «l'Union Européenne celui de producteurs d'objectifs» dans l'engagement et la manœuvre de crises des deux pays¹⁰⁴.

Le document de Nuremberg doit être pourtant ramené à des proportions plus justes. Synthèse rédigée en commun et à ce titre précieux de conceptions stratégiques françaises et allemandes, il définit le cadre de la coopération entre les deux pays. Il renforce la main des français dans leurs rapports avec les Américains en évitant de transformer une négociation entre l'Europe et les Etats-Unis, en une énième querelle franco/américaine. S'il était en plus l'occasion d'un vrai débat stratégique alors que la France a vécu pendant trente ans sur une interprétation simpliste des dogmes gaullistes, on pourrait comme Jacques Chirac le qualifier d'«historique»¹⁰⁵.

A travers l'étude de ce document, on comprend aisément les différences d'appréciation des deux partenaires en matière de politique de défense européenne. Ces différences considérables entre les perspectives allemandes et françaises ont comme origine l'expérience historique et des modes de prise de décision politique différente. Dans le débat sur l'europanisation de l'OTAN, il y a moins lieu de s'inquiéter de la toute puissance des Américains que de l'impuissance de l'Europe. Il est nécessaire que les Européens établissent un rapport souverain avec leur ancien protecteur, plutôt que de se lamenter de leur propre asservissement. Les deux pays plaident pour une identité européenne de défense, il faut conduire une discussion intensive sur le rôle que doivent jouer les institutions militaires dans le contexte européen. La France et l'Allemagne doivent aussi converger sur ces questions et apprendre l'une de l'autre. Les deux partenaires doivent aujourd'hui «façonner une politique européenne commune et ne pourront le faire que si, non content de ne pas être seulement les antithèses de leurs histoires, ils constituent de nouvelles synthèses.

¹⁰² Général Henri Paris, *L'OTAN contre l'Europe*, p.55.

¹⁰³ Le Monde, 31 janvier 1997

¹⁰⁴ Document sur le concept commun franco-allemand en matière de sécurité et de défense.

¹⁰⁵ Le Monde, 31 janvier 1997

Elaborer une politique commune à partir de deux approches distinctes est une épreuve aussi rude que fascinante »¹⁰⁶.

La France et l'Allemagne ont besoin l'une de l'autre sur le plan de la construction européenne, et notamment dans le domaine de la défense. Mais les avantages réalisés vont de pair avec des échecs et des désillusions. La crise que ce document a pu faire naître fait partie de la normalité des relations entre Bonn et Paris et ce type de situation a servi de catalyseur pour de nouvelles initiatives.

**LA FRANCE, MOTEUR D'UNE DEFENSE EUROPEENNE COMBINANT I.E.S.D. ET
CAPACITE AUTONOME D'ACTION**

Depuis la décision du président Chirac de normaliser les relations France/OTAN en décembre 1995, Paris a pris part à la discussion sur la réforme de l'Alliance Atlantique dans l'environnement stratégique de l'après guerre froide.

La France a participé pleinement au débat sur les GFIM, sur la réforme des structures de commandement et a favorisé un dialogue renforcé avec ses partenaires européens, notamment l'Allemagne.

Comme nous l'avons remarqué, le bilan de ce rapprochement est bien mitigé. La France désirait créer une visibilité accrue du pilier européen au sein de l'Alliance Atlantique, mais de nombreuses interrogations subsistent : l'Amérique reste encore la puissance la plus influente au sein de l'OTAN. A la fin de l'année 1997, le rapprochement de la France et de l'Alliance semble être mis entre parenthèse et l'arrivée du gouvernement socialiste de Jospin ne semble pas améliorer la situation. Peut-on en conclure que l'Europe de la défense est impossible ? L'Alliance Atlantique est-elle non réformable ? Les Américains en assureront-ils toujours le leadership ?

Quelles sont les nouvelles pistes que la France peut suivre afin de débloquent une situation qui paraît verrouillée ? La définition d'un nouveau concept stratégique au cours de la Conférence de Washington peut-elle être un moyen de faire entendre la voix des Européens ? En quoi la guerre au Kosovo démontre-t-elle l'impuissance des Européens à agir sans les Américains ? La question des Balkans n'est-elle pas salutaire pour la mise en place d'une véritable identité européenne de la défense ?

Le troisième chapitre que nous entamons maintenant tentera de répondre à ces questions.

A. Une légitimité politique de l'Union Européenne qui s'affirme dans les affaires de défense.

1. Une série de négociation dans le cadre de la réforme de l'Union Européenne : le semi échec d'Amsterdam pour la diplomatie française.

Pendant neuf mois, d'août 1996 à avril 1997, la querelle du commandement Sud a pesé sur les relations franco-américaines et a empêché tout progrès de la défense européenne. Certains Etats européens avaient

¹⁰⁶ Karsten Voigt, Ancien porte Parole du Groupe SPD au Bundestag pour les questions de politique étrangère, discours

soutenu la France dans sa quête de «visibilité européenne au sein de l'Alliance Atlantique », mais la pression américaine et l'arrogance de la diplomatie française pour faire avancer à tout prix les événements, les ont fait changer d'avis.

Les négociations d'Amsterdam vont-elles aussi permettre de discuter entre partenaires européens de la France et membres de l'OTAN, de l'idée d'une Europe politique et de la défense. Les modifications apportées au titre V du traité sur l'Union Européenne sont incontestablement un des apports importants du Traité d'Amsterdam sur une question qui a fait l'objet de négociations longues et délicates. En effet, tant les rapports des différentes institutions que celui du groupe de réflexion avaient mis l'accent sur la nécessité d'améliorer le fonctionnement de la PESC. Certains plus pessimistes que d'autres, pourront regretter l'absence de modifications fondamentales du type de celles apportées au Titre VI, mais tel n'était pas l'objet de la Conférence. Les modifications apportées peuvent être regroupées sous différentes rubriques. Il existe d'abord des modifications qui touchent aux aspects généraux. D'autres portent sur le fonctionnement de la politique extérieure. Les dernières touchent à la sécurité.

Les dispositions relatives à la politique de sécurité forment un ensemble composé de trois éléments : l'article J.7 du Traité d'Amsterdam (nouvel art.17 TUE), le protocole relatif à l'art.J.7 et la déclaration adoptée par le conseil des ministres de l'UEO le 22 juillet 1997 dont la conférence a pris acte. On peut y ajouter l'art 6 du protocole relatif à la situation du Danemark qui confirme la non-participation de ce pays à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions et obligations de l'Union qui ont des implications en matière de défense¹⁰⁷.

Le traité d'Amsterdam n'établit pas une défense européenne commune. Il se limite à prévoir la définition progressive d'une telle politique. Le Conseil Européen peut décider de la mise en place d'une défense commune, décision qui doit être approuvée par les Etats membres selon leurs procédures constitutionnelles nationales. Le traité prévoit également la possibilité d'une coopération en matière d'armement. Pour le reste, le cadre défini dans le traité sur l'Union Européenne n'est pas bouleversé, mais il fait l'objet d'un approfondissement important.

Pour l'élaboration et la mise en œuvre des actes de l'Union ayant des implications dans le domaine de la défense, le principe reste le recours à l'UEO avec laquelle sont recommandées des «relations institutionnelles plus étroites », en vue d'une «intégration éventuelle de l'UEO dans l'Union si le Conseil Européen en décide ainsi », et cela sous réserve «des exigences constitutionnelles respectives » des Etats membres. Le recours à l'UEO porte sur des tâches entrant dans le cadre des missions dites de Petersberg : missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix, missions de forces de combat pour la gestion des crises ainsi que les missions de rétablissement de la paix. Pour que les Etats membres de l'Union qui ne sont pas membres de l'UEO puissent, le cas échéant, participer à ces tâches, le Conseil «adopte les modalités pratiques nécessaires » en accord avec les institutions de l'UEO¹⁰⁸.

sur les relations franco-allemandes à la fondation Friedrich Ebert.

¹⁰⁷ On notera que l'opting out danois ne s'applique pas à l'article J7.2 qui vise les missions de Petersberg.

¹⁰⁸ La déclaration du Conseil de l'UEO reconnaît le droit de participation sur un plan de pleine égalité de tous les Etats membres. Ceci implique que tous les Etats membres puissent participer aux délibérations de l'UEO. La déclaration du Conseil de l'UEO reconnaît ce fait et indique que seront adoptées les modalités pratiques nécessaires pour permettre à

L'amélioration des outils de la PESC ne saurait, à elle seule, favoriser l'affirmation de l'Union sur la scène internationale dès lors qu'une volonté politique en ce sens n'est pas réellement partagée par les Etats membres. Or, le refus de l'intégration de l'UEO dans l'Union comme celui de donner clairement un profil politique au Haut représentant, suggèrent que le chemin qui reste à faire est plus important que le chemin parcouru.

Le contexte de réforme de l'Union Européenne n'est donc qu'une demi-victoire pour la diplomatie française ; le développement d'une identité de défense par l'intégration de l'UEO à l'Union n'ayant pas été retenu par les partenaires de Paris.

Le Conseil Européen d'Amsterdam aurait dû marquer un progrès important de la politique extérieure et de sécurité commune de l'Union Européenne mais les britanniques refusaient la fusion de l'Union Européenne et de l'Union de l'Europe Occidentale. De leur côté, les Français jugeaient que les conditions d'un retour dans l'OTAN n'étaient pas remplies puisque leur différend avec Washington n'était pas résolu. Etats-Unis, France, Allemagne et Royaume Uni demeuraient divisés et la défense européenne semblait renvoyée aux calendes grecques.

2. Des sommets bilatéraux riches en enseignements : Postdam, Saint Malo, avancée de taille dans le concept de l'Europe de la défense ?

Le document de Nuremberg de décembre 1996 avait posé des jalons en ce qui concerne la coopération franco-allemande en matière de sécurité et de défense. Le document fut néanmoins accueilli avec des commentaires bien distincts des deux côtés du Rhin et pour certains analystes, cela reflétait un constat grave d'échec.

C'est à l'occasion du sommet franco/allemand de Postdam le 01 décembre 1998, que les deux pays publient une déclaration commune rappelant le «rôle moteur de la relation franco/allemande dans la construction européenne¹⁰⁹». La France et l'Allemagne veulent notamment progresser dans «la définition d'actions concrètes en vue de la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune», dans ce but, «ils rechercheront les voies permettant à l'Union Européenne de disposer des capacités opérationnelles qui lui font défaut, en la dotant soit de moyens européens propres (notamment par l'UEO et des forces multinationales comme le corps européen), soit de moyens de l'OTAN en application des accords conclus lors du sommet de Berlin en 1996»¹¹⁰.

Ce document s'inscrit dans une véritable réflexion concernant le processus visant à l'émergence d'un pilier européen de l'Alliance Atlantique. Cette avancée notable est le fait de la nouvelle génération allemande qui arrive au pouvoir. Pendant longtemps, la construction européenne était basée sur une «théologie négative de

tous les membres de l'UE apportant une contribution aux missions de l'UEO à la demande de l'UE de participer pleinement et sur un pied d'égalité à la planification et à la prise de décision au sein de l'UEO.

¹⁰⁹ Déclaration de Postdam du 1 décembre 1998.

¹¹⁰ idem

l'Europe et sur la culpabilité de l'Allemagne »¹¹¹. Aujourd'hui l'Allemagne est présente en Bosnie et le rôle de l'Allemagne sur la scène politique internationale ne cesse de s'accroître¹¹². Il est utile de souligner que pour le nouveau chancelier, l'Allemagne a maintenant une responsabilité à défendre la démocratie et que son pays veut participer plus que jamais, à la construction d'une Europe respectant les droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Les relations franco-allemandes, après une longue phase de réconciliation, doivent pour Schröder, entrer dans une phase de réflexion et d'actions communes. En règle générale, depuis la signature du traité d'amitié et de coopération à l'Élysée, le 22 janvier 1963, le couple franco-allemand a toujours été un mariage de raison qui a impulsé à l'Europe de nombreux projets. A la fin de l'ère Kohl, on était conscient de part et d'autre du Rhin de la nécessité de revitaliser, de réactiver voire de moderniser les relations bilatérales. Le président Chirac l'avait admis en annonçant que «le couple franco-allemand est entré dans une ère nouvelle avec la chute du mur de Berlin et la réunification. La France et l'Allemagne doivent faire face à un nouveau défi: aller au-delà de la réunification, en donnant à leur relation un nouvel esprit de fraternité et d'initiative dans lequel les deux sociétés se reconnaissent et s'engagent pleinement¹¹³». Le sommet du 01 décembre 1998 montre le pragmatisme des deux chancelleries ainsi que les percées innovatrices qui sont désormais nécessaires pour faire avancer la construction d'une Europe de la défense. Sur le plan international, tout porte donc à croire que la «République de Berlin » veut donner un nouveau ton à sa diplomatie, traduisant la quête schröderienne d'une certaine normalité, mais aussi l'expression d'un réalisme accru qui pourrait, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, servir de base à l'indispensable relance d'un couple qui a connu des épisodes difficiles.

En effet, l'évolution la plus significative est celle des britanniques qui s'est concrétisée, le 04 décembre, par la déclaration franco-britannique de Saint Malo. L'évolution de la diplomatie d'outre manche en matière de défense est importante et Paris y était peu habitué. En effet, il est remarquable que Londres admette qu'au sein de l'Union Européenne on puisse parler de défense¹¹⁴.

La déclaration de Saint Malo est un pas notable dans la construction d'une Europe de la défense. Elle affirme quelques principes essentiels comme le respect des engagements des Alliances mais souligne aussi le rôle du Conseil Européen et le caractère purement intergouvernemental de la PESC. De même, la nécessité d'une capacité autonome d'action, le recours à des moyens militaires européens dans l'OTAN ou en dehors de l'OTAN en cas de besoin, imprègne ladite déclaration.

Le Royaume-Uni explique qu'il est important d'avoir des capacités ainsi que le leadership politique en Europe, pour pouvoir assumer ses responsabilités surtout dans des circonstances où, pour telle ou telle raison, les Etats-Unis ne veulent pas s'engager dans une crise. Pour ce faire, les Européens devront agir de

¹¹¹ Jean Marie Guéhenno, «Amsterdam et la sécurité européenne: progrès et illusions: une évolution qui semble s'accélérer», *Revue Défense Nationale*, mars 1999.

¹¹² Lors d'une visite en France, J.Fischer souligne le fait que« nous devons aussi, en tant que parti pacifiste dans un monde violent, nous comporter d'une manière qui tienne compte de l'existence de cette violence et régir avec violence à une violence qui pratique violemment».

¹¹³ Le Figaro, 29 septembre 1998.

¹¹⁴ Michael Arthur, «La politique étrangère et de sécurité commune: le point de vue britannique», *Revue Défense Nationale*, juillet 1996, p.27-35.

concert dans le cadre institutionnel de l'Union Européenne (Conseil Européen, conseil affaires générales et réunion des ministres de la défense¹¹⁵).

Par conséquent, l'Union doit être dotée de structures appropriées et disposer d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignements et d'une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile et en prenant compte les moyens actuels de l'UEO. Elle a aussi besoin de forces armées renforcées, capables de faire face rapidement aux nouveaux risques et s'appuyant sur une base industrielle et technologique de défense compétitive et forte.

La réflexion engagée à Saint Malo est donc novatrice. Elle a permis un échange de points de vues entre Londres et Paris sur le dossier de la politique européenne de défense, d'exposer les différentes options possibles sur l'identité européenne en matière de sécurité.

Une évolution sensible de la politique britannique en la matière se ressentait, en effet, depuis plusieurs semaines. Dès octobre 1998, le *Financial Times* prêtait aux autorités britanniques l'étude d'un plan où l'on verrait surgir un quatrième pilier de l'Union Européenne. A coté des politiques communautaires (premier pilier), de la politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier) qui serait allégée de son pilier concernant la sécurité, puis le domaine de la justice et des affaires intérieures (troisième pilier), ce nouveau volet reprendrait les fonctions politiques actuellement exercées par le Conseil de l'UEO alors que la totalité des fonctions militaires européennes le serait par l'OTAN. En conséquence, la disparition de l'UEO serait justifiée. En contrepartie, le Conseil des ministres de la Défense de l'Union serait habilité à délivrer des instructions aux commandements de l'OTAN.

Tony Blair opte pour une nouvelle articulation entre Union Européenne et Alliance Atlantique : la première disposant de l'initiative politique, la seconde disposant des moyens militaires. Les britanniques, profondément attachés à la pérennité de l'OTAN, proposent, via ce schéma, une version novatrice de l'articulation des deux organisations¹¹⁶.

Faut-il voir dans la déclaration de Saint-Malo une amorce de la construction rapide et efficace du pilier européen de l'Alliance Atlantique et un revirement de la politique anglaise ? La réalité paraît plus nuancée. En effet, en échange de l'acceptation par les Britanniques d'une capacité autonome d'action appuyée sur des forces militaires crédibles, Paris a donné des gages de sa volonté de garder à l'Alliance Atlantique son rôle de référence suprême¹¹⁷.

Il ne semble donc pas que le rôle des Etats-Unis, en tant que leader de l'Alliance, ait été remis en cause. De plus, tant que les industries d'armements n'auront pas été restructurées et que les contraintes budgétaires

¹¹⁵ La première réunion des ministres de la défense de l'Union Européenne s'est tenu à Vienne le 04 novembre 1998 et le ministre de la défense anglais ne souhaitait pas que ce genre de réunion se répète (*Agence Europe*, 05 novembre 1999). Néanmoins, dès le 08 décembre 1998, sur une initiative franco-anglaise; les ministres des affaires étrangères de l'Union ont débattu dans le cadre du conseil Affaires Générales de l'architecture de défense de l'Union. (*Agence Europe*, 09 décembre 1998).

¹¹⁶ Lors du Conseil Européen de Pörschach, en Autriche, Tony Blair définit des pistes de travail sur la défense commune qui secoue l'attentisme européen. Londres semble accepter à Pörschach ce qu'elle avait encore refusé à Amsterdam, l'idée que l'Union Européenne soit compétente en matière de défense.

¹¹⁷ *Le Monde*, 6-7 décembre 1998.

limiteront les efforts de défense, les Européens dépendront des Américains pour les capacités de transport à longue distance et les satellites espions.

De même, ces différents progrès dans l'avènement d'une Europe de la défense, dans la redistribution des rôles entre différentes institutions internationales (Union Européenne, OTAN, UEO) laisse sceptique certains analystes politiques. Plusieurs interprétations de l'évolution du discours stratégique sont possibles : la Grande-Bretagne, la France, l'Allemagne veulent à nouveau exercer une politique de puissance, chacun voulant augmenter sa marge de manœuvre par rapport aux deux autres ou du moins cherchant à prendre le dessus.

Le discours sur la défense européenne serait donc un instrument qui servirait à asseoir des prétentions de grandeur et d'influence sur le comportement des autres acteurs¹¹⁸. Le lecteur note alors que cette logique s'inscrit dans une démarche contraire à l'intégration européenne qui existe depuis plus de 40 ans. Si tel était le cas, il y aurait toutes les raisons d'être pessimiste : les Etats-Unis pourraient jouer des vanités nationales, de la division des Européens. Un jeu solitaire des Européens marquerait définitivement la fin de la construction de l'Europe de la défense et pour les Etats qui participeraient à cette logique.

Or, l'Europe ne doit pas se construire contre les Etats-Unis. Elle doit maximiser ses forces en bâtissant des réalités concrètes qui permettront d'exercer une capacité d'influence certaine¹¹⁹. Les Etats européens, engagés dans la réalisation de ces coopérations bilatérales renforcées, doivent œuvrer à faire progresser l'idée de l'Europe de la défense dans cette direction, afin de dynamiser la disponibilité européenne à gérer efficacement des crises.

3. Les limites imposées par Washington : l'Europe furet de l'OTAN ?

Les changements intervenus dans les chancelleries européennes en matière de politique de défense ont permis à la France de construire un dialogue stratégique fort avec Bonn et Londres. Aujourd'hui, il est vital que l'Europe dispose d'une voix plus forte dans les affaires internationales et ces initiatives bilatérales permettent à Paris d'élaborer, avec ses partenaires européens, des positions qui tendent à rééquilibrer les pôles de puissance.

Cependant, il ne semble guère que les Etats-Unis aient pour autant renoncé au leadership de l'Alliance et les initiatives diplomatiques de la France et de ses partenaires ont tendance à irriter les Américains.

L'idée d'une «mainmise» des Etats Unis sur l'Europe se justifie par l'idéal wilsonien d'un monde sans frontière, ni guerre parce que fondé sur les valeurs démocratiques¹²⁰. Clinton, lui-même, semble avoir repris les principes de ses anciens prédécesseurs dès sa première campagne électorale et les a toujours défendus durant son mandat. La politique américaine en Europe comporte par conséquent un volet géostratégique notoire. Les liens transatlantiques conditionnent la maîtrise de l'Océan Atlantique, comme la Méditerranée et des détroits turcs. L'intérêt stratégique que porte les Américains à ce corridor s'étend à la

¹¹⁸ Samuel Huntington, « Why international primacy matters », *International Security*, printemps 1993, p.68.

¹¹⁹ Jean Marie Guehenno, *opp* cité.

¹²⁰ Henry Kissinger, *Diplomatie*, p.733.

surveillance de l'arc de crise qui comprend les Pays du Maghreb, le Mashrek et le Proche Orient. Il est donc nécessaire que les Etats-Unis collaborent étroitement à la sécurité européenne car elle correspond à « la tête de pont de la démocratie dans une région instable » et comme le note certains analystes, «cette colonne vertébrale de la sécurité européenne doit s'étendre de la France à l'Ukraine en passant par l'Allemagne et la Pologne. Si les liens se distendaient, ce serait fini de la primauté de l'Amérique en Eurasie »¹²¹.

Les efforts consentis par les capitales européennes au courant du mois de décembre 1998 auront débouché sur une moisson de déclarations intéressantes qui renforcent, une fois de plus, les méfiances américaines.

Dans un entretien au journal français *Le Monde*, Mme Albright affirme que «l'OTAN reste l'Alliance centrale de part et d'autre de l'Atlantique»¹²² précisant qu'elle ne saurait pas devenir une filiale de l'ONU. On comprend alors que la maîtresse de la diplomatie américaine s'attache à doter le Pentagone d'une couronne qui ne lui revient pas. De plus, engagée de plus en plus hors de la zone de défense collective, l'OTAN aurait trouvé une nouvelle raison d'être, se convertissant vers *l'Out of Area* par le biais d'une politique tout azimut, elle deviendrait finalement une organisation «attrape-tout». L'Alliance Atlantique tend donc à s'ériger en *Sainte Alliance* qui se veut être un outil de stabilisation, de contrôle américain sur les Etats Européens. Le fait de dénoncer les trois dangers potentiels à éviter entre alliés (à savoir le découplage, la duplication des structures de forces et la discrimination) démontre que la mise en place d'une visibilité plus forte de l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'OTAN a encore beaucoup de chemin à effectuer avant de devenir réalité.

Les Américains, même en soulignant que l'OTAN ne peut devenir une organisation globale, ne semblent offrir aux Européens que des tâches subalternes et une obligation du partage financier de son élargissement.

Pour assurer le contrôle de leur environnement européen, les Etats-Unis veulent s'appuyer sur trois institutions qui toutes tiendront un sommet en 1999 (Sommet de l'OTAN à Washington en avril 1999, Union Européenne, OSCE). Le schéma de la triple couronne ou «triple crown»¹²³ correspond à une stratégie des Etats-Unis vis-à-vis de l'Europe qui tend à imposer aux Européens une méthode afin d'établir une unité d'action eur-atlantique.

Dans le domaine de la sécurité, les Etats Unis soutiennent la concrétisation de l'IESD mais la poursuite de son développement doit respecter plusieurs limites. La première limite est la préservation de la dimension transatlantique de cette identité, la deuxième concerne le fait que les relations entre OTAN/Union Européenne doivent se caractériser par les principes établis par les relations OTAN/UEO (les Américains pouvant suivre une crise, même s'ils n'y participent pas). Enfin, les Etats-Unis veulent faire de l'OTAN une sorte de centre d'analyses et de discussion des affaires de sécurité ; en cela ils soulignent les suites à donner au document franco/anglais de Saint-Malo en notant que les débats ne devront pas exclusivement avoir lieu au sein de l'Union Européenne mais aussi dans les enceintes de l'OTAN¹²⁴.

¹²¹ Zbigniew Brzezinski, *Le grand échiquier: l'Amérique et le reste du monde*, Bayard, Paris, 1997, p. 88-118.

¹²² *Le Monde*, 09 décembre 1998

¹²³ Terme utilisé par Donald Bandler, chargé de mission auprès du président des Etats-Unis pour la préparation du Sommet de l'Alliance Atlantique d'avril 1999.

¹²⁴ Intervention d'Alexander Vershbow, ambassadeur américain à l'OTAN, le 28 janvier 1999 devant l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO.

On comprend alors les buts de la diplomatie américaine qui, cherchant à sélectionner et hiérarchiser les relations qu'elle entretient avec l'Europe, veut contenir les «synergies d'émancipation stratégique» du vieux continent.

Le premier sommet concernant la réforme de l'OTAN et son adaptation dans le monde de l'après-guerre froide, avec la définition du nouveau concept stratégique, sera d'une importance cruciale pour les différentes parties. C'est là où devront se résoudre les divergences entre européens qui préconisent l'accord des Nations Unies pour toute mission hors zone et les Américains qui soulignent le fait qu'à l'avenir, l'Alliance devrait être en mesure de faire face à de nouvelles menaces sans recours au Conseil de Sécurité. Le sommet de Washington sera sans doute le lieu où certains Etats, emmenés par la France, trouveront de «l'ordre de la critique légitime de mettre en cause l'unilatéralisme américain »¹²⁵.

B. Crise du Kosovo et nouveau concept stratégique de l'OTAN, éléments catalyseurs du renforcement de l'I.E.S.D.

1. Élément pratique: le cas du Kosovo.

Commencé à Sarajevo en 1914, avec l'assassinat de l'archiduc François Ferdinand, héritier des Hasbourg, le bal tragique du XXème siècle s'achève au Kosovo en 1999. Après 50 ans de paix, l'Europe redécouvre en fait le phénomène de la guerre, «acte de violence pour contraindre l'ennemi» mais aussi «continuation de la diplomatie par d'autres moyens»¹²⁶.

La France, ainsi que ses partenaires européens et ceux du groupe de contact, ont joué la carte de la diplomatie pendant les négociations du processus de Rambouillet et dans les tentatives de règlement du conflit qui ont jalonné cette triste page de l'histoire des Balkans. La France et l'Allemagne avaient été les premiers à tirer la sonnette d'alarme sur le Kosovo avec les propositions d'Hubert Védrine et Klaus Kinkel dès novembre 1998¹²⁷.

Dès fin janvier 1999, le président Chirac et le Premier Ministre Tony Blair avaient donné les grandes orientations pour tenter de résoudre le problème du Kosovo (notamment une solution qui n'ouvre pas la voie à une indépendance sauvage qui pourrait déstabiliser la région, mais un statut d'autonomie très poussé qui serait réévalué dans les trois ans à venir). Le groupe de contact (Allemagne, Etats-Unis, France, Grande Bretagne, Italie et Russie) entérinent cette décision quelques jours plus tard. Débutent alors les négociations de Rambouillet entre les différentes parties en cause (Kosovars et Serbes).

Cette solidarité européenne, et notamment franco/britannique, est une première. Jusqu'à présent les Européens disaient ne vouloir s'engager sur le terrain que « si les Américains y allaient aussi »¹²⁸. Grâce à l'initiative de Londres et de Paris, il y a eu donc affirmation au Kosovo d'un début d'identité européenne de

¹²⁵ Le Monde, 16 mars 1999.

¹²⁶ Clausewitz, C von, *De la guerre*, traduc. Denise Naville, Editions de Minuit, 1955, Paris, 759 p.

¹²⁷ Voir annexes «les initiatives françaises pour le Kosovo».

¹²⁸ Le Monde, 30 janvier 1999

sécurité et de défense commune (Britanniques, Français mais aussi Italiens et Allemands étaient prêts à envoyer des troupes au sol, environ 30,000 hommes, afin de faire respecter l'application de l'accord).

Ces Européens qui, au début de la guerre en Yougoslavie en 1991, avaient présumé de leurs forces et qui peinaient à définir une PESC ont, via le processus de Rambouillet, convaincu les Etats Unis de deux choses. D'une part que les frappes aériennes qui semblaient avoir la faveur de Washington pour amener Milosevic à composer ne pouvaient conduire qu'à une catastrophe si elles ne s'intégraient pas dans une logique politique. D'autre part, que les principaux pays européens étaient prêts à envoyer des forces au Kosovo pour veiller à l'application d'un éventuel accord, même si les Etats-Unis refusaient d'y participer¹²⁹.

Contrairement à ce qui s'est passé à Dayton, les négociations sur le Kosovo ont eu lieu en France, à Rambouillet et la première leçon à tirer est qu'un front commun entre les principaux Etats membres de l'Union Européenne poussa Washington à rechercher un consensus avec ses partenaires plutôt qu'à imposer ses vues.

Le processus de Rambouillet n'a pas permis un règlement pacifique du conflit et «la France et ses partenaires du Groupe de contact ont épuisé tous les moyens politiques et diplomatiques pour tenter d'enrayer un processus d'enlisement des négociations»¹³⁰. Il est clair que pendant des semaines, les Européens ont tenté de concilier l'aspiration des Yougoslaves au maintien de leur souveraineté et intégrité, ainsi que le désir d'apporter une réponse claire aux Kosovars de vivre en sécurité et d'avoir le maximum d'autonomie. Malgré les discussions de Rambouillet, l'échec de la diplomatie a conduit les Européens et les Alliés de l'OTAN à utiliser des moyens de coercition afin de faire plier la Serbie aux exigences de la Communauté internationale. L'Europe, comme on l'on remarque, a déjà joué un rôle diplomatique majeur dans l'affaire du Kosovo dans la prise d'initiatives concrètes et importantes (le processus de Rambouillet en étant un, les rencontres bilatérales avec le président Serbe en étant d'autres).

Pendant le conflit, l'identité européenne de défense et de sécurité commune s'est concrétisée par de nombreuses propositions diplomatiques « en concertation avec les membres de l'Alliance Atlantique et notamment les Britanniques, les Allemands et les Italiens¹³¹ ». La diplomatie européenne s'active à faire participer les Russes à la résolution du conflit, car ces derniers sont une composante essentielle de la sécurité en Europe. Ils étudient par exemple via les organisations internationales compétentes l'envoi d'une force internationale au Kosovo¹³². Les Européens décrètent aussi, au nom de l'Union Européenne, un embargo pétrolier imposé à Belgrade¹³³.

Sur le plan diplomatique, la France et l'Alliance Atlantique décident d'élaborer une politique régionale de paix et stabilité. Le plan du chancelier Schröder avalisé par l'Union Européenne permettrait, dès lors «de

¹²⁹ André Dumoulin «l'IESD pendant la crise du Kosovo» à l'Institut d'Etudes Européennes de Bruxelles, vendredi 7 mai 1999.

¹³⁰ Hubert Vedrine, ministre des affaires étrangères français lors de l'émission *Public*, TF1, le 4 avril 1999;

¹³¹ Hubert Vedrine au *Grand Jury RTL- le Monde* du 11 avril 1999

¹³² idem

¹³³ *Libération*, 22 avril 1999

mettre en œuvre une politique de développement dans la région balkanique»¹³⁴, dont les objectifs principaux seraient élaborés à Bonn fin mai 1999.

Il est aujourd'hui trop tôt pour commenter davantage l'ensemble des initiatives européennes, mais il est bon de souligner que la France et ses partenaires ont pu se concerter sur la façon de résoudre une crise latente (via le processus de Rambouillet) et étudier les sorties possibles de la guerre par des «réactions à peu près communes; distinctes de la diplomatie américaine»¹³⁵. Les Quinze, par une volonté de différenciation manifeste à l'égard des Etats-Unis, ont donc su faire progresser la dynamique européenne tendant à renforcer l'image d'une IESD. Les nombreuses semaines de guerre, avec des résultats peu probants, n'ont pas entamé cette convergence exceptionnelle qui est un incroyable catalyseur de la construction européenne dans le domaine de la politique de sécurité, donc de l'intégration politique.

Le processus de renforcement de l'identité européenne de défense et de sécurité n'est pas négligeable et c'est une des premières leçons à tirer des événements du Kosovo. Dès décembre 1998, l'exemple de la force européenne d'extraction, première force multinationale placée sous le contrôle de l'OTAN, mais constituée et commandée par des Européens en l'absence d'unités américaines, permet de caractériser ce qui pourrait être un «pilier européen» de l'Alliance Atlantique.

Pendant la guerre du Kosovo, il y eut une collaboration effective entre Européens et Américains¹³⁶ malgré quelques couacs¹³⁷. Bien plus que pendant la guerre du Golfe où la coalition était dirigée d'abord par des Américains. La guerre de Serbie est une opération euro-américaine menée sous les couleurs de l'OTAN où les Européens partagent plus de responsabilités avec les Etats-Unis.

Le Kosovo reste malheureusement une crise opportune¹³⁸ où les Européens doivent tirer des conclusions: il est nécessaire d'aller de l'avant afin de «créer une Europe de la défense dans la durée»¹³⁹. Bien que ces derniers assument près de la moitié du dispositif aérien et jouent pleinement leur rôle dans la conception, la conduite et la réalisation des opérations, il est souhaitable de «flexibiliser les moyens d'actions militaires en donnant à l'Union Européenne les moyens d'agir de façon autonome dans l'Alliance ou à côté d'elle»¹⁴⁰. Créer l'Europe de la défense nécessitera une volonté politique, mais aussi des moyens financiers conséquents, car le problème du déséquilibre entre les Etats-Unis et l'Europe «c'est que les Américains dépensent deux fois plus que les Européens en matière de défense et que les industries européennes sont explosées dans tous les sens»¹⁴¹.

2. Elément théorique: le point de vue français sur les négociations relatives à l'IESD dans le nouveau concept stratégique de l'OTAN

¹³⁴ Le Monde, 27 avril 1999,

¹³⁵ Libération, 16 avril 1999

¹³⁶ Le Monde, 21 avril 1999

¹³⁷ idem

¹³⁸ Libération, 4 février 1999

¹³⁹ La Croix, interview d'Alain Richard, le 12 avril 1999

¹⁴⁰ Idem

¹⁴¹ Intervention de Pierre Lellouche, Emission *Polémiques*, 11 avril 1999 sur France 2

L'Alliance Atlantique en 1999, est au terme d'une transition fondamentale qui l'amène à s'adapter aux défis du XXI^e siècle. Moins de 10 ans après son élaboration, les fonctions identifiées par le concept stratégique de 1991, méritaient d'être actualisées, en particulier la mission de préservation de l'équilibre stratégique en Europe qui a perdu sa pertinence en raison de l'effondrement de l'Union Soviétique et la fin de la confrontation Est/Ouest. De plus, le rôle de l'IESD n'est qu'évoqué dans le texte de 1991 et les risques qui caractérisent le nouvel environnement de sécurité ne sont pas pris en compte.

C'est ce qui a conduit les Etats membres de l'Alliance Atlantique à entreprendre l'actuelle négociation sur un nouveau concept stratégique à l'occasion du 50^e anniversaire de l'Alliance et à engager un débat sur l'avenir de l'Alliance.

Les principaux thèmes des réflexions ont porté sur le contenu du concept stratégique, la base juridique des interventions de l'OTAN, la nature de la réponse à apporter aux nouvelles menaces et la réforme des capacités de défense de l'Alliance. Ces différents points sont liés: par exemple, le débat sur les nouvelles missions est indissociable des discussions relatives à la base juridique nécessaire aux interventions de l'OTAN, aux capacités militaires de projection et au rôle spécifique des pays européens dans certaines hypothèses¹⁴².

L'une des principales questions concernant la négociation du concept stratégique concerne aussi une meilleure prise en compte de l'IESD au sein de l'Alliance.

Cette idée a occupé une part croissante des déclarations de l'Alliance depuis 1991 et la diplomatie française souhaitait que le nouveau concept stratégique prenne plus en compte, dans ce domaine, l'acquis de la PESC, du traité d'Amsterdam ainsi que la déclaration de Saint-Malo¹⁴³.

L'identité européenne ne constituant pas une nouveauté au sein de l'Alliance Atlantique, la France a apporté son soutien à son développement, en vue de parvenir à terme à une défense européenne commune compatible avec celle de l'Alliance Atlantique. La France avait dès 1995, dans le cadre de son rapprochement avec l'Alliance, appelé à la reconnaissance d'une identité européenne substantielle à l'intérieur de l'OTAN, proposition qui trouva un écho dans une série de mesures acceptées lors de la réunion ministérielle de Berlin en 1996. Ces mesures, qui constituent en particulier à organiser entre l'UEO et l'OTAN les relations nécessaires à la préparation d'opérations menées sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO, offrent la possibilité de forger un outil européen de défense au sein de l'Alliance. La déclaration franco/britannique de Saint-Malo et le dialogue bilatéral qui a suivi, a permis d'ouvrir de nouvelles perspectives: il existe de ce fait aujourd'hui « une chance raisonnable de faire progresser l'Union Européenne sur le long chemin qui doit mener à une réelle capacité autonome en matière de défense »¹⁴⁴.

¹⁴² Le thème de l'étude se concentrant essentiellement sur le développement de l'IESD au sein de l'OTAN, le lecteur est invité à consulter certains ouvrages et notes d'études sur la réforme du concept stratégique de l'Alliance (notamment les travaux de la commission de la défense nationale et des forces armées)

¹⁴³ Audition de M. Jean Claude Mallet, Secrétaire Général de la Défense Nationale à la Commission de Défense de l'Assemblée Nationale du 17 février 1999.

¹⁴⁴ Intervention de M. Alain Richard, Commission de la Défense de l'Assemblée Nationale le 27 janvier 1999.

Dans ce contexte, le sommet de Washington est considéré par les Français non pas comme un aboutissement mais comme un jalon utile pour permettre d'obtenir que les Alliés approuvent les résultats jusque là atteint par les Britanniques, la présidence allemande et d'autres partenaires européens susceptibles de se joindre à des initiatives en matière de défense. La France entend de fait, « participer et conduire des actions sur le terrain et aborder le sommet de Washington afin de faire émerger une IESD dans un esprit loyal mais pragmatique »¹⁴⁵.

Pour les Etats-Unis, il revenait aux pays européens de formuler des propositions dans ce domaine et le sommet de Washington ne constituait qu'une étape. Leur position reposait sur le refus de la diminution de la capacité de décision de l'OTAN, de toute discrimination envers des membres de l'Alliance non-membres de l'Union Européenne, et de la duplication des moyens au sein de l'Alliance Atlantique. Ce concept, Mme Albright l'avait exprimé dans la définition des trois «D»¹⁴⁶.

Pour les Etats-Unis, le risque majeur du développement d'une IESD au sein de l'OTAN est l'instauration d'un caucus européen dans le sens d'une décision préalable qui s'imposerait comme un fait accompli, notamment aux pays nord américains¹⁴⁷. Les Etats-Unis ne sont donc pas prêts à accepter le développement de l'IESD, même au sein de l'Alliance Atlantique, qu'à la condition où les alliés européens négocieraient avec eux avant de prendre leur décision et que ces derniers ne disposent pas en permanence d'une chaîne de commandements propres, en dehors des besoins opérationnels des actions qu'ils mèneraient seuls.

La France et ses alliés ont adopté des positions convergentes sur l'IESD. Le souhait de l'ensemble des partenaires, sinon la conviction de la plupart d'entre eux, est que le renforcement du pilier européen est indispensable et que, loin d'affaiblir les capacités de l'Alliance, il ne pourra que les conforter.

Le dossier de l'IESD concerne à la fois l'établissement de relations entre l'OTAN et l'UEO en application des décisions de Berlin et la définition des moyens européens ou les initiatives institutionnelles.

Pour que le concept devienne opérationnel et permette au pilier européen de fonctionner concrètement, il est nécessaire pour les Européens d'approfondir les modalités d'application pratique issues de Berlin.

La France opte alors pour une étude poussée de l'IESD aux niveaux de la planification et du commandement ainsi que sur le plan du partage des décisions.

Les Britanniques, quant à eux, souhaitent activer l'IESD au sein de l'OTAN avec caractère automatique de l'utilisation des moyens collectifs de planification. Les différents plans pour le Kosovo par exemple, ont été élaborés à l'ARCC (corps de réaction rapide de l'OTAN), car ils ne pouvaient être conçus dans une structure nationale. Ainsi, dans le cas de la force d'extraction en Macédoine, seul le premier niveau de la planification, correspondant à une force de 2000 hommes, a été préparé par la France, nation pilote de l'opération. Les niveaux relatifs aux forces spéciales et à l'hypothèse d'une intervention majeure ont été élaborés par les structures de planification de l'OTAN, sous l'autorité du SACEUR. Les britanniques estiment que dans un premier temps, les plans devraient toujours être établis avec l'ensemble des alliés, même ceux qui ne souhaitent pas participer à l'opération donnée car il est pour le moment impossible d'identifier les éléments

¹⁴⁵ idem

¹⁴⁶ Le Monde, 10 décembre 1998

¹⁴⁷ Intervention de M. Mallet à la Commission de Défense de l'Assemblée Nationale le 17 février.

européens dans les structures de planification. L'un des problèmes majeurs est donc lié aux pouvoirs de décision des pays non européens ou non-membres de l'UEO qui pourraient, soit bloquer le processus, soit au contraire, dans le cas des pays de l'Union Européenne non-membres de l'OTAN, donner notamment aux yeux des Etats Unis, trop d'autonomie à ce processus.

En ce qui concerne le commandement, il est aussi essentiel que puissent être identifiées des structures spécifiques. La France et la Grande-Bretagne souhaitaient donc mettre ces structures au service de l'affirmation politique de l'Union Européenne. Elles admettaient en outre que puissent concerner à la fois des moyens internes et des moyens externes.

Les négociations sur l'IESD se concentraient donc premièrement sur le fait de savoir comment on pouvait concevoir des capacités autonomes d'action de l'Europe si celles-ci étaient placées pour partie en dehors de l'Alliance, ne serait ce que pour permettre la participation de la France et éventuellement des membres de l'Union Européenne non-membres de l'Alliance. La deuxième question concernait les difficultés de mise en œuvre des décisions de Berlin, dues en particulier au souci américain de contrôler le plus étroitement possible les éventuelles opérations militaires européennes menées avec des moyens de l'OTAN. Ce souci de contrôle transparaissait notamment dans la demande exprimée par les Etats Unis au cours des discussions de l'application des décisions de Berlin d'une garantie de retour des moyens alliés, et en particulier de la chaîne de commandement dans les structures de l'OTAN sur simple demande d'un Etat de l'Alliance (les Etats-Unis en la circonstance).

Ce sommet que «la France souhaite qu'il permette de marquer une nouvelle étape vers l'Europe de la défense»¹⁴⁸ débouche sur une déclaration assez imprécise quant à une politique européenne de défense et de sécurité encore en gestation.

Le nouveau concept stratégique reste flou et rétréci. L'IESD est resté un point sensible de la discussion du concept stratégique. Dans la ligne de la déclaration de Saint-Malo où Jacques Chirac et Tony Blair s'étaient affirmés résolus à faire avancer la dimension de défense et de sécurité au sein de l'Union Européenne, le texte du concept stratégique soutenait seulement «la poursuite du développement de l'IESD au sein de l'Alliance, y compris en étant prête à mettre à disposition des moyens et capacités pour des opérations menées sous contrôle stratégique assuré soit par l'UEO, soit de toute autre façon convenue». A la demande des Britanniques, ce point a été précisé dans le communiqué final du sommet. On y lit que le Conseil Atlantique « approuvera la garantie de succès de l'Union Européenne à des capacités de planification de l'OTAN pouvant contribuer à la planification d'opérations militaires dirigées par l'Union Européenne». Cette formulation, qui présuppose l'intégration de l'UEO au sein de l'UE, a suscité une vive opposition de la Turquie, pays membre de l'UEO mais hors Union Européenne. Ankara avait finalement accepté de s'associer au communiqué final à la suite de l'adjonction d'une formule alambiquée demandant au Conseil atlantique de «garder constamment à l'examen ces mesures, en tenant compte des arrangements pertinents au sein de l'UE». En clair, de tenir compte dans le processus à venir, du poids et des intérêts de la Turquie, dont le conflit avec un autre membre de l'OTAN et de l'Union Européenne, ne doit pas être réveillé.

¹⁴⁸ Déclaration du porte parole de l'Elysée le 24 avril 1999

Il est clair que les Américains désirent rester une puissance européenne et de ce fait continuer à rester un élément clef des questions stratégiques sur le vieux continent. Bien que ces derniers se félicitent de l'émergence d'une IESD au sein de l'Alliance, ils demandent que « les mesures nécessaires pour renforcer les capacités des Européens en matière de défense, en particulier pour les nouvelles missions, se fassent en évitant les doubles emplois »¹⁴⁹.

Le développement d'une IESD est à nouveau inscrit dans le nouveau concept stratégique de Washington. Cette IESD doit donc pouvoir se construire à l'intérieur de l'OTAN et à l'extérieur par des coopérations renforcées au sein de l'Union Européenne. Ce développement reste néanmoins encadré par un langage diplomatique qui ne froisse pas les participants. Clinton avait conçu le sommet comme l'apothéose de son second mandat. Il voulait que son legs principal reste en matière de politique étrangère «l'OTAN du XXI siècle» où les Etats Unis conservent un œil sur les affaires européennes car «les élites du pays restent convaincues que l'intérêt du pays est profondément engagé en Europe et que se désintéresser de l'Europe est dangereux »¹⁵⁰. De fait, au-delà des textes approuvés à Washington, on sent bien qu'à ce sommet, l'avenir de l'OTAN et de la défense européenne encore virtuelle serait façonné par l'issue du conflit au Kosovo. Le défi est particulièrement grand pour l'Union Européenne qui se voit pour la première fois reconnaître dans une déclaration de l'Alliance Atlantique, la possibilité de diriger des opérations militaires en utilisant des moyens de l'OTAN. Un rôle que l'Union Européenne est encore loin d'assurer mais que l'affaire du Kosovo pourrait précipiter, tant la prise de conscience est réelle parmi les Quinze. La défense européenne encore balbutiante devrait à nouveau progresser : le sommet de Brême de l'UEO de mai et le sommet de Cologne de juin 1999 devraient renforcer cette dynamique européenne et faire émerger une conscience stratégique européenne afin d'assumer des risques correspondants à des intérêts communs.

C. Réflexion et propositions sur la contribution française à une IESD à l'aube du XXI siècle:

1. Le modèle out: l'Union Européenne, lieu naturel d'impulsion de la construction de l'Europe de la défense.

L'Europe depuis quelques années a fait des progrès en matière de politique de défense et de sécurité. Les avancées de Maastricht et d'Amsterdam ont permis de faire avancer une réflexion sur le rôle que l'Union Européenne peut jouer en matière de défense.

Le concept stratégique de Washington, comme nous l'avons vu, a pris acte de cette nouvelle dynamique et a adopté une formulation ouverte à son égard. La question de l'accession de l'Europe à l'autonomie stratégique concerne tout d'abord pour l'avenir prévisible, les missions ne relevant pas de la défense collective. Il s'agit des missions dites « de Petersberg », dont le traité d'Amsterdam stipule qu'elles peuvent relever de décisions prises dans le cadre de la future politique européenne de défense commune. Les

¹⁴⁹ Déclaration de Washington, §9.

¹⁵⁰ Professeur Calleo, directeur des Etudes Européennes à l'Ecole des Hautes Etudes Internationales de l'Université John Hopkins.

missions de défense collective quant à elles, doivent continuer à impliquer l'ensemble de l'Alliance, en application de l'article 5 du traité de Washington.

Au moment de l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam apparaît une conjoncture favorable à des progrès significatifs vers l'institution d'une défense européenne, comme nous le montre le conflit du Kosovo et le changement de la pensée britannique en matière de défense européenne. La construction de l'Europe est donc d'abord l'affaire des Européens, et son avenir se décidera lors des prochaines réunions ministérielles prévues à Brême pour l'UEO et à Cologne pour l'Union Européenne. De ce fait, « la double présidence allemande de ces deux organisations européennes au premier semestre 1999, est une promesse de progrès solides et concertés »¹⁵¹.

La sécurité européenne doit beaucoup à l'OTAN et les Etats-Unis restent un facteur essentiel à cet égard. Les progrès de l'Europe, l'influence nouvelle acquise dans les débats mondiaux en matière financière, monétaire, commerciale et diplomatique lui suggèrent de prendre une responsabilité accrue en matière de sécurité. Il convient dès lors de doter l'Union d'une capacité d'action autonome en lui permettant d'utiliser sous son contrôle politico-militaire, soit des moyens de l'OTAN, soit des moyens proprement européens extérieurs à l'OTAN. Il est aussi nécessaire d'associer les forces françaises à celles de nos partenaires européens membres de l'Alliance, mais aussi moyennant des arrangements spécifiques, extérieurs à l'OTAN.

En ce qui concerne la constitution d'une capacité d'action européenne autonome, la diplomatie française doit renforcer le rôle du Conseil Européen et du Conseil des Ministres de l'Union statuant dans le cadre de la PESC. Ces derniers devront être assistés par le Haut Représentant de l'Union pour la PESC et devront disposer de l'unité de planification de la politique et d'alerte rapide dotée des moyens nécessaires à l'évaluation des implications militaires de la crise. Il sera important d'établir des relations étroites entre cette unité et les organes de l'UEO disposant d'une expertise dans le domaine du renseignement et de l'analyse de situations.

S'agissant des capacités de planification militaire et de renseignement, elles existent au sein de l'UEO mais de façon embryonnaire: il conviendrait de renforcer de manière prioritaire les capacités de planification stratégique de la cellule de planification de l'UEO. Il faudrait sans doute doubler son effectif d'officiers pour le porter à une centaine: elle atteindrait de ce fait un niveau d'effectif proche de celui de la cellule de planification constituée par l'OTAN au profit des GFIM. Avec cette taille critique, la cellule de planification de l'UEO pourrait en outre assurer la planification opérationnelle des actions décidées (affectation des forces, modalités de mise en place de l'engagement).

Il importe par ailleurs d'améliorer de manière urgente les capacités de renseignements susceptibles d'éclairer les décisions militaires de l'Union Européenne. Cette amélioration nécessite d'accroître le volume des capacités existantes au sein de l'UEO et d'en faire une cellule de renseignements d'une taille suffisante avec les pays observateurs. Il convient en outre d'envisager la mise sur pied de moyens européens autonomes de renseignements stratégiques (notamment par satellite). Dans ce cadre, il serait souhaitable d'élargir la

¹⁵¹ Discours d'Alain Richard, Assemblée Parlementaire de l'UEO, 16 mars 1999.

participation européenne au programme HELIOS II et de relancer en complément un programme européen de satellites d'observation radar.

Enfin, la possibilité de créer une chaîne de commandement en dehors de l'OTAN devrait être étudiée: ce commandement serait constitué soit à partir d'un état-major fourni par une «nation cadre» soit dans une étape ultérieure, à partir de modules mis à disposition par les différents Etats participant à la mission. Ainsi pourrait être mis sur pied un état-major capable de diriger un GFIM européen. L'institution d'une chaîne de commandement européen suppose la désignation des forces auxquelles il pourrait être fait appel et ces forces disposeraient de moyens de communication adaptés à la projection et des moyens de transport aériens stratégiques.

Ainsi, l'Union Européenne disposerait en cas de besoin d'un groupe de forces interarmées dont elle assurerait le commandement et fournirait la logistique. Ce groupe de forces interarmées européen revêtirait des configurations variables selon les crises et les besoins militaires qui en découlent. Son ossature pourrait être constituée par une force européenne de réaction rapide à caractère multinational, constituée par exemple du Corps Européen. Cette force européenne de réaction rapide serait destinée à être employée sous commandement stratégique européen, mais pourrait aussi être mise à la disposition du SACEUR adjoint européen ou d'un autre commandant d'opération pour opérer dans un cadre atlantique.

La création d'une «capacité d'action européenne autonome n'est pas une duplication inutile, mais une nécessaire redondance¹⁵²» ceci permet de mettre en œuvre de façon pragmatique la construction d'une Europe de la défense¹⁵³.

Elle posera certes de nombreux problèmes déjà soulevés par les Américains (pas de duplications inutiles¹⁵⁴), des problèmes institutionnels et politiques (neutres de l'UE et les non-membres de l'UE) mais elle mérite d'être étudiée avec réalisme. Ce travail de longue haleine ne doit pas déboucher sur un système trop lourd qui dupliquerait l'OTAN, mais il ne doit pas non plus déboucher sur la mise en place d'organes purement symboliques.

2. Le modèle in: continuer le développement d'une identité européenne au sein de l'OTAN

La France, tout en soulignant son désir à vouloir faire jouer à l'Union Européenne un rôle plus important sur la scène de la politique de la sécurité et de la défense, doit continuer à réaffirmer sa volonté de préserver le lien transatlantique. L'Europe de la défense doit de ce fait « marcher sur ses deux jambes »¹⁵⁵, c'est-à-dire

¹⁵² Entretien avec l'Amiral Combarieu le 5 mai 1999 à l'Assemblée de l'UEO

¹⁵³ Les duplications entraînés par la création d'une capacité européenne autonome ne concernent en fait que les structures d'état-majors. Dans le schéma exposé, elles sont très limitées: renforcement de l'actuelle cellule de planification de l'UEO et des moyens de renseignement et d'analyse de situation nécessiteraient comme nous l'avons remarqué la création au maximum d'une centaine de poste. S'agissant du commandement stratégique d'un groupe de forces interarmées européen, il serait pour l'essentiel constitué à partir de moyens nationaux. La charge occasionnée serait donc globalement très supportable: son utilité paraît d'ailleurs incontestable lorsque l'on veut que l'Europe accède à l'autonomie stratégique;

¹⁵⁴ Le Monde, 10 décembre 1998

¹⁵⁵ Discours d'Alain Richard le 16 mars 1999 à l'Assemblée Parlementaire de l'UEO.

progresser au sein de l'Alliance d'une part et en autonomie d'autre part, la seconde voie ne pouvant qu'encourager la première, et non la contredire.

La diplomatie française doit travailler à poursuivre le processus de renforcement du pilier européen de l'Alliance sur base de la déclaration de Bruxelles de 1994 et des principes adoptés à Berlin en 1996 ce qui représente un facteur clé du nouvel équilibre euro/atlantique. En effet, les cinquante ans passés démontrent que l'équilibre du monde dépend d'une vraie Alliance transatlantique qui permet le développement d'une IESD qui ne soit pas à l'extérieur du système mais qui puisse, le cas échéant, lorsqu'il s'agit d'actions qui n'intéressent pas les Etats-Unis ou lorsque les Etats-Unis ne veulent pas y participer, offrir la possibilité de mener par elle-même¹⁵⁶ des actions avec un ensemble de commandements, de logistiques.

Parmi ces principes à développer, se trouve le choix d'un commandant européen de l'OTAN et de quartiers généraux de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'UEO, un mandat spécifique pour l'adjoint au SACEUR¹⁵⁷ et un concept de GFIM adapté¹⁵⁸. Les deux organisations doivent continuer à établir des liens étroits couvrant la planification, les exercices (en particulier un exercice conjoint de gestion des crises en 2000) ainsi que la consultation et éviter les duplications inutiles par rapport à l'OTAN.

Des moyens accrus, des procédures institutionnelles claires sont des éléments qui iraient dans le bon sens pour l'Alliance puisqu'ils renforcent et diversifient la capacité d'intervention sans dupliquer inutilement les moyens de l'OTAN. «Renforcer le pilier européen, c'est renforcer l'organisation et améliorer son équilibre¹⁵⁹», mais il est important de rajouter que ceci permet d'adapter le lien transatlantique en instituant une relation plus stable avec les Etats-Unis.

Face à une crise, il sera utile de maintenir ouverte l'option entre une intervention européenne au sein ou en dehors de l'OTAN et une intervention alliée. Un dialogue devra pouvoir s'engager entre les Etats-Unis et l'Europe sur le choix de l'une ou l'autre possibilité. L'Union Européenne ne devra pas placer les Etats Unis devant un choix préétabli et un fait accompli. De leur côté, il faudra obtenir des Etats-Unis, la garantie qu'ils n'entraveront pas l'activation de la chaîne de commandement européenne dont une part substantielle se servira normalement au sein des états-majors intégrés.

Par ailleurs, toutes les forces européennes et en particulier françaises, qu'elles soient susceptibles d'être employées dans le cadre de l'OTAN ou dans un cadre spécifiquement européen, devront être intéropérables entre elles et avec les autres forces alliés.

Dans le cas de la gestion de crise, la France serait appelée à participer, soit par une force ayant recours aux moyens de l'OTAN, soit à une force européenne sous commandement européen. Elle doit donc se préparer à

¹⁵⁶ Conférence de presse de Jacques Chirac au Sommet de l'OTAN à Washington le 24 avril 1999

¹⁵⁷ En ce qui concerne les pouvoirs du SACEUR adjoint, ce dernier devrait pouvoir diriger des actions purement européennes et planifier des opérations de maintien de paix en dehors des périodes de crises avec des unités européennes prélevées sur les contingents affectés à l'OTAN.

¹⁵⁸ Lors des négociations de Washington, les principes d'une mise à la disposition des ressources de l'OTAN pour des opérations européennes furent étudiés. Les Européens souhaiteraient que cette mise à la disposition soit quasi automatique, sans faire l'objet d'un droit de véto.

¹⁵⁹ Alain Richard à l'occasion de la cérémonie «NATO at 50», Royal United Institute for Defense Studies, Londres, 9 mars 1999

l'une et l'autre de ces situations en assurant notamment l'interopérabilité des procédures et des matériels utilisés par ses unités avec ceux de l'organisation militaire intégrée.

L'organisation militaire intégrée est d'ailleurs en train de se transformer profondément pour les besoins de la gestion des crises. Elle n'a plus pour fonction d'organiser un engagement automatique sur une position pré établie identifiable dès le temps de paix. Elle doit planifier la combinaison de modules de forces destinés à opérer dans le cadre de coalitions d'Etats (*Able and Willing*). Les Etats membres disposent dès lors de beaucoup plus d'autonomie et de liberté de choix à l'égard des plans qu'elle établit. De plus, la logique d'une opération de gestion de crise implique qu'elle soit placée sous un contrôle politique plus étroit des instances multinationales mais aussi des autorités nationales, que dans le cas d'une action de défense collective. Dans ces conditions, l'association de la France à des opérations menées dans le cadre de l'organisation militaire intégrée comme l'exemple en a été donné en Bosnie-Herzégovine et en Macédoine ne soulèverait pas les mêmes difficultés que le cas d'un engagement automatique sur la base de l'article 5.

Il est clair que le renforcement d'un pilier européen au sein de l'Alliance Atlantique pose quant un lui aussi de nombreux problèmes tout comme le fait de constituer un pôle de défense en dehors de l'Alliance.

En pratique, c'est aujourd'hui la création d'une chaîne de commandements européens dans l'OTAN, de façon à permettre une action propre aux européens, avec des forces et des moyens de l'OTAN, dans le cas où les Américains ne voudraient pas y participer qui constitue l'IESD au sein de l'Alliance. Faute d'identité européenne suffisante hors OTAN, cette solution ne fera que de consolider la prépondérance des Etats-Unis dans l'OTAN. L'effet sera de subordonner toute action européenne au bon vouloir des Américains ce qui à l'inverse de ce qui est recherché par les Européens¹⁶⁰. Même en admettant la bonne foi des Américains, ces derniers soulèveront la question du contrôle de l'emploi de ces moyens au cours de la crise. Pour eux, la planification de l'emploi de ces moyens doit se faire par les états-majors de l'OTAN, ce qui est difficilement compatible avec l'autonomie européenne d'une opération censée être placée sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO.

Le problème du rôle spécifique accordé au SACEUR adjoint doit aussi être résolu rapidement. Il est urgent de résoudre le problème du commandement des opérations UEO qui ne peut être le SACEUR adjoint (en cas d'une crise, ce dernier aurait une fonction à assumer au sein du SHAPE qu'il ne pourrait probablement pas abandonner, même si l'opération était montée dans le cadre de l'UEO). Il serait donc intéressant de proposer un SACEUR Adjoint bis chargé du pilier militaire de l'Alliance¹⁶¹ bien que la construction institutionnelle reste difficile à mettre en œuvre.

¹⁶⁰ Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Rapport Cox, p.11

CONCLUSION

Quand le général Philopoemen, chef de la ligue achéenne, essaya de rassembler les cités grecques, au II^e siècle avant Jésus-Christ, pour faire face à l'avancée des armées de Rome, il ne fut pas entendu. La Grèce n'a donc pu résister à la pression militaire romaine et a disparu en tant qu'entité politique forte et maître de son destin.

Il est tentant de faire un parallèle avec l'Europe du XX^e siècle, même si l'on peut objecter que la situation n'est pas tout à fait comparable.

Après avoir construit l'Europe économique et monétaire, de nombreux Etats Européens appellent aujourd'hui à construire l'Europe de la défense. C'est le cas de la France qui est un acteur majeur de cette dynamique visant à créer une visibilité accrue en la matière.

Aujourd'hui les Européens disposent de nombreux atouts afin de faire progresser cette idée. Depuis quelques mois, ce chantier a connu de nombreuses avancées symboliques, notamment via le sommet de Saint-Malo qui démontre un certain volontarisme britannique à faire progresser la construction européenne dans ce domaine.

Le Traité d'Amsterdam semblait être allé jusqu'au bout des compromis possibles entre des visions européennes radicalement contradictoires. En 1991, à Maastricht, il n'y avait aucune convergence de vues entre la France et la Grande Bretagne sur la légitimité d'une Europe politique dotée de compétences réelles en matière de défense. En 1997, les écarts restaient les mêmes et toute la subtilité des négociateurs était de peaufiner la langue française et anglaise afin de masquer les divergences.

En ce début 1999, l'Union Européenne est appelée à jouer un rôle plus important dans le domaine de la défense. Le sommet de l'Union de l'Europe Occidentale à Brême souligne la nécessité d'un dialogue approfondi et d'une coopération étroite entre les deux organisations en vue de la pleine application du traité d'Amsterdam. Son inactivité pendant la guerre du Kosovo est aussi une des raisons pour laquelle celle-ci sera intégrée à l'Union Européenne¹⁶².

L'Union Européenne aura donc des compétences en matière de planification militaire et gestion des crises: elle dispose en outre, après le sommet européen de Cologne d'un Monsieur PESC qui représente l'Union sur

¹⁶¹ idem, p.20

la scène diplomatique internationale. Toutes les cartes seront donc dans les mains des Européens de faire émerger une défense européenne digne de ce nom.

D'un point de vue pratique, la crise du Kosovo a démontré que les moyens militaires manquent à l'Europe pour assurer la gestion d'une crise : 2/3 des avions et 3/4 des munitions sont américains. Il est donc important que la France soutienne la modernisation de l'équipement de forces dites projetables ainsi que leur interopérabilité. De même, il convient de développer une capacité d'action autonome en permettant à l'Union d'utiliser sous son contrôle politico-militaire soit des moyens de l'OTAN, soit des moyens proprement européens extérieurs à l'OTAN.

A cet égard, le maintien et le renforcement d'un pôle européen compétitif en matière d'industrie de défense paraît important¹⁶³.

La possibilité de définir des critères de convergences, comme cela avait été réalisé pour l'UEM, pourrait, elle aussi faire émerger une volonté européenne à faire avancer l'idée d'Europe de la défense¹⁶⁴. Il est vrai que les insuffisances militaires européennes sont importantes et que « ce que nous pourrons accomplir dans le temps long, c'est ce que nous pourrons faire dans le temps court ».

Quant à l'Alliance Atlantique, la France doit continuer à faire émerger en son sein une identité européenne de défense. Elle doit veiller à promouvoir le débat débuté à Berlin sur les GFIM qui représente un facteur clé du nouvel équilibre européen. De même, il est nécessaire de doter le SACEUR adjoint de moyens lui permettant d'assumer pleinement ses fonctions européennes. L'identité européenne de sécurité et de défense a encore été une fois reconnue au sommet de Washington et les Européens ne sauraient prétendre à un rééquilibrage de l'Alliance sans y assumer une part plus substantielle. Il leur revient donc de mieux s'organiser et de poursuivre leurs efforts afin de passer à un véritable partenariat en démontrant que le renforcement des capacités européennes constitue un véritable apport, un soutien à l'Alliance en contribuant à sa vitalité et non l'inverse.

L'Europe de la défense doit donc « avancer sur ses deux jambes »¹⁶⁵ : c'est à dire progresser au sein de l'Alliance Atlantique d'une part et en autonomie d'autre part afin d' « exercer en commun une souveraineté¹⁶⁶ ».

La défense de l'Europe se fera donc à l'avenir en dehors et dans l'OTAN. Cette cohabitation pourra déboucher sur une coopération plus forte entre l'Union Européenne et l'Alliance et assurera la stabilité et la démocratie sur le continent. Cette cohabitation porte en elle une exigence de consultation et de confiance mais n'est pas porteuse de contradictions insurmontables ni de germes de discorde¹⁶⁷. En effet, l'Europe ne pourra pas toujours compter sur l'Amérique pour le règlement militaire et diplomatique des conflits qui la menace à ses frontières autour de la Méditerranée¹⁶⁸.

¹⁶² Jean-Paul Poncelet déclare « qu'elle s'est suicidée par son inactivité au Kosovo », Libération 12 mai 1999.

¹⁶³ Le Monde, 23 février 1999

¹⁶⁴ Idée défendue par François Heisbourg lors du colloque « l'avenir de l'OTAN » à l'Assemblée Nationale le 04 mai 1999.

¹⁶⁵ Discours d'Alain Richard lors du colloque « l'avenir de l'OTAN » à l'Assemblée Nationale le 04 mai 1999.

¹⁶⁶ Intervention de Pierre Lellouche, lors du colloque « l'avenir de l'OTAN » à l'Assemblée Nationale le 04 mai 1999

¹⁶⁷ Discours d'Alain Richard, idem.

¹⁶⁸ Stanley Hoffmann, Le Monde 6/7 juin 1999

Les chances de l'Europe comme acteur politique redeviennent une option sérieuse. Aujourd'hui des événements comme la guerre dans les Balkans, l'avènement de l'Euro sont des éléments catalyseurs d'une certaine volonté politique européenne à aller plus loin dans la construction européenne¹⁶⁹. La France doit donc promouvoir une Europe «puissance complète». Elle ne doit pas rester un géant économique et un nain diplomatique, militaire : à la longue, ses faiblesses dans ces domaines là saperont sa force dans les autres. Aux européens d'en prendre acte et d'agir en ce sens.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- Pascal Boniface, La France est elle encore une grande puissance ?, Presses de Sciences Po, la Bibliothèque du citoyen, 1998
- Pascal Boniface, La puissance internationale, Dunod, Paris, 1994
- Frédéric Bozo, Où en est l'Alliance Atlantique ?, l'impossible partenariat, IFRI, Paris, 1998
- Frédéric Bozo, Maurice Vaisse, La France et l'OTAN 1949/1996, Centre d'Etudes d'Histoire de la Défense, Editions complexes, Paris, 1996
- Patrick Buffotot, La défense en Europe, Paris, la documentation française, 1997
- Zbigniew Brzezinski, Le grand échiquier : l'Amérique et le reste du monde, Bayard, Paris, 1997
- Sami Cohen, Mitterrand et la sortie de la guerre froide, Paris, PUF, Politique d'aujourd'hui, 1998
- B.Colson, Europe: repenser les Alliances, Paris, Economica, 1995
- Christophe Degryse, Dictionnaire de l'Union Européenne, De Boeck Université, Paris, 1998
- Charles de Gaulle, Mémoires d'espoir, Le grand livre du mois, Paris, 1994
- Nicole Gnesotto, La puissance et l'Europe, Presses de Science Po, la Bibliothèque du Citoyen, 1998
- M. Harrison, The reluctant Ally: France and Atlantic Security, John Hopkins University Press, 1981
- Samuel Huntington, The clash of civilisations and the remaking of world order, New York, 1996
- Henri Kissinger, Diplomatie, Fayard, Paris, 1996
- Pierre Lellouche, Légitime défense: vers une Europe en sécurité au XXI siècle, Editions Patrick Banon, Opinions Publiques, 1996.
- Christian Lequesne et Françoise de la Serre, Quelle union pour quelle Europe ?, Complexes, Paris, 1998

¹⁶⁹ Libération, 12 mai 1999

Jean Claude Masclat, L'Union Politique de l'Europe, PUF, Paris

Jean Pierre Maury , La construction européenne, la sécurité et la défense, Paris, PUF, 1995

T. de Montbrial , Les relations franco/allemandes dans l'après-guerre froide, Masson, Paris, 1995

Philippe Moreau Desfarges, La France dans le monde au XXème siècle, Paris, Hachette supérieur, 1994.

Philippe Moreau Desfarges, Problèmes stratégiques contemporains, Hachette supérieur, 1992

Jacques Soppelsa, Géopolitique de 1945 à nos jours, Sirey, Paris, 1993

François de Rose, La troisième guerre mondiale n'a pas eu lieu, Culture de Paix, Desclée de Brouwer, 1995

Patrick Van Ackere, l'Union de l'Europe Occidentale, PUF, Paris, 1995

Alvaro de Vasconcelos et Marie France Durand, La PESC: ouvrir l'Europe au monde, Presses de Sciences Po, Paris, 1998

Laidi Zaki, L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide, Paris, Presses de Sciences Po, 1993.

JOURNAUX ET REVUES SPECIALISES

Aussenpolitik

Agence Europe

Défense Nationale

Armées d'aujourd'hui

Le Monde Diplomatique

Le Monde

Libération

Les cahiers français (notamment le n°283 - La France et sa défense)

Foreign Affairs

The Economist

Notes de L'I.F.R.I. (Institut Français des Relations Internationales)

Revue Politique Etrangère

Revue Internationale et Stratégique (Institut des Relations Internationales et Stratégiques)

Survival

International Affairs

NATO review

The Washington Quaterly

SITES WEB

<http://www.nato.int>.

<http://www.france.diplomatie.fr>

<http://www.weu.int>

<http://www.univ-paris.1/cris>

<http://www.assemblee-nat.fr>

<http://www.sciences-po.fr>

<http://www.iris-france.org>

<http://www.defense.fr>