



Les relations euro-américaines en matière de défense et de

(Contribution du général d'armée Michel Fennebresque pour le colloque de Londres)

Le traité sur l'Union européenne (TUE) a conféré à celle-ci une responsabilité en matière de sécurité et de défense. Il en résulte un certain recouvrement de son champ de compétence avec celui de l'OTAN. Il est donc normal que se pose le problème des rapports entre les deux organisations et que soient précisées les conditions de leur concertation et de leur coopération. Ce problème est resté purement théorique pendant des années, le TUE n'ayant connu aucune suite tangible en ce domaine.

C'est seulement à la suite de l'impulsion donnée à Saint-Malo (1998) que l'Union a décidé de se doter d'une capacité de gestion des crises, décision concrétisée par les mesures adoptées à Helsinki (1999) et à Nice (2000) par le Conseil européen.

En revanche, en matière de défense collective, c'est-à-dire de parade aux menaces contre les intérêts essentiels de ses membres, l'UE ne s'est reconnu aucune vocation ni compétence propre, le Conseil se contentant de déclarer que « l'OTAN reste le fondement de la défense collective de ses membres ». Notons que cette position apparaît très en retrait par rapport aux dispositions du TUE (article 17.1).

L'OTAN a considérablement évolué depuis la fin de la guerre froide et jusqu'au sommet du cinquantenaire (Washington, avril 1999).

Cette évolution a été initiée et conduite par les Etats-Unis, qui ont toujours vu dans l'OTAN le moyen de contrôler la situation en Europe et qui craignaient de voir ce moyen s'affaiblir, voire disparaître, avec la fin de la guerre froide. Elle a consisté à faire de l'OTAN, primitivement vouée à la défense collective de ses membres, une organisation de sécurité au sens le plus large de ce terme et, par le biais de la sécurité et donc de la gestion des crises, partie prenante dans l'ensemble des rapports internationaux sur notre continent.

Les deux organisations s'étant ainsi donné la compétence et les moyens de la gestion des crises, il est naturellement nécessaire de définir les conditions de leur concertation et de leur coopération. L'une comptant 19 membres et l'autre 15, dont 11 communs, cela ne devrait pas comporter de grandes difficultés, si n'était l'appartenance de la seule superpuissance, les Etats-Unis, à l'une et non à l'autre.

Si bien que le vrai problème n'est pas tant celui des rapports de l'UE et de l'OTAN que celui de la relation entre l'Europe et les Etats-Unis.

Suite page 3

Quelle solidarité ?

Nous étions engagés dans une réflexion de fond sur l'émergence d'une capacité européenne autonome en matière de défense, et sur le soutien dont elle pouvait bénéficier de l'OTAN. Tel est l'objet de la remarquable contribution (voir ci-contre) du Général Michel Fennebresque.

Et voici que les événements du 11 septembre ont bouleversé le paysage mondial, avec de lourdes conséquences sur les relations euro-américaines.

D'abord, le problème n'est plus "quelle contribution OTAN aux capacités européennes" mais au contraire "quelle contribution européenne à la lutte américaine contre le maxi-terrorisme" (puisque le terrorisme n'est plus un phénomène marginal, car recourant aux moyens de destruction massive) ?

Preuve de notre incertitude, les commentaires en Europe oscillent entre "ne nous laissons pas entraîner n'importe où par les Américains" et "mais pourquoi les Américains font-ils cavaliers seuls avec les Britanniques ?"

L'enjeu pour l'Europe est d'établir sa cohérence et de retrouver sa crédibilité. De prouver sa solidarité sans renoncer à son autonomie de jugement. De donner les moyens de parler d'une seule et même voix – ce qui semble ne pas être le cas actuellement, avec l'impression fâcheuse qu'il y a des "grands" et des "petits" pays en matière de défense.

Enfin l'Europe doit manifester clairement sa disponibilité à prendre sa part du fardeau : tout d'abord soulager les Américains dans les Balkans, comme ils le demandent; ensuite à être prête aussi à jouer un rôle plus actif de maintien de la paix au Proche-Orient. Nos capacités ne demandent qu'à être mieux employées.

Emile Blanc

L'après 11 Septembre

Plus rien ne sera plus comme avant. Il est trop tôt pour mesurer toutes les conséquences des attentats aux Etats-Unis en matière de sécurité et de défense, mais EuroDefense se doit d'apporter sa contribution à la réflexion qui s'est ouverte partout.

Nous ouvrons le débat avec le message de Pierre Schwed (page 2) et avec le compte-rendu de la conférence-débat de l'amiral Wellershoff (ED Deutschland), le 22 octobre à l'Ecole Militaire (page 4). Cette réflexion est aussi la vôtre : vos contributions et vos commentaires ne sont pas seulement bienvenus, ils sont nécessaires au débat de tous les EuroDefense.

N'hésitez pas à exprimer votre point de vue dans ces « colonnes ».

Quels outils militaires pour l'Europe ?

Pour que l'UE puisse jouer pleinement un rôle stabilisateur en Europe et agir efficacement à l'extérieur, elle doit pouvoir disposer, à l'appui de sa politique étrangère commune, d'une capacité d'action militaire.

Les initiatives politiques et diplomatiques, pour prévenir ou gérer une crise, perdraient leur crédibilité si l'éventualité d'un ultime recours à la force n'était pas préservée. Et l'expérience a prouvé que ces deux aspects sont étroitement imbriqués : les premières frappes aériennes au Kosovo étaient destinées à imposer la réouverture du dialogue et le jour où il est apparu que ce résultat n'était pas atteint, on est passé par une escalade progressive à la guerre.

Le besoin d'une force de réaction rapide à la disposition de l'Union a conduit, de Cologne à Nice, aux décisions qui prévoient la création dès 2003 d'un corps européen de 60.000 hommes, susceptible d'être rassemblé rapidement et d'agir de façon indépendante. On s'est beaucoup interrogé sur les conditions dans lesquelles une telle action devrait être conduite et sur les rapports à établir avec l'OTAN. Les conditions de la consultation et de la coopération entre l'UE et l'Alliance atlantique, en assurant une complète transparence entre les deux entités, ont été définies en juin 2000 au conseil européen de Feira.

Deux logiques d'inspiration différente se sont manifestées : le souci, exprimé dès Saint-Malo en décembre 1998, d'éviter les "duplications inutiles" entre les deux organisations, et la volonté de doter le Conseil européen des moyens d'action dans le domaine politico-militaire. Sans entrer dans le débat sur le recours par l'UE aux moyens de l'Alliance, on doit admettre que la réalité des crises peut ne pas correspondre aux distinctions rationnelles établies à l'avance. En cas de crise en Europe, il serait invraisemblable que les Etats-Unis restent complètement à l'écart, mais on pourrait imaginer qu'ils évitent dans un premier temps de s'engager directement. Le critère essentiel pour la définition des structures dont doit disposer le Conseil européen est une analyse objective de ses propres besoins. Or ceux-ci incluent une capacité de réflexion stratégique et tactique sur la situation existante, les risques et perspectives d'évolution. De tels instruments doivent à la fois sous-tendre et nourrir la réflexion politique, mais aussi préparer les adaptations de l'outil militaire aux réalités d'un

Les leçons du Kosovo (suite)

Au colloque ED de Londres, Guy Petibon, Président de la Commission de Politique générale, a traité de "l'expérience de l'OTAN dans les Balkans : leçons pour l'avenir". Nous publions des extraits de cette intervention, en complément de la contribution (dans le N°4) du général Marchand.

Si l'on considère que la destitution de Milosevic était le but principal de l'intervention au Kosovo, on peut considérer qu'il a été atteint. Mais au-delà, que retenir de cet engagement ?

Aux plans stratégique et tactique d'abord, cet engagement se caractérise par : la stratégie de bombardements, avec une guerre limitée, classique par l'emploi d'une "force par procuration" (l'UCK) malheureusement insuffisante, singulière par sa grande nouveauté, le désir de "substituer la morale à la politique", particulière par son aspect déclaratoire, originale enfin par le rôle donné à la télévision (qui finalement obligeait de se contenter des images de Belgrade sur bavures de l'OTAN).

La destruction infligée à la force armée se réduit pratiquement à celle des 67% des 15 MiG serbes, mais sans atteindre le moral élevé de l'armée serbe. Ce bilan prouve la nécessité d'obtenir pour l'Europe une capacité de l'autonomie, ce qui n'empêche pas l'Alliance.

Aux plans politique et diplomatique enfin, entre les trois rayonnements culturels, du Nord, du Sud et de l'Est, le choix du noyau kosovar nous a éloignés des pays de l'Europe de l'Est : la surprise provoquée par l'arrivée des Russes sur un aéroport non prévu à leur intention nous a rappelé qu'on ne peut traiter les problèmes de la Serbie en l'absence de la Russie.

Une solution de conflit guidée par l'Union Européenne aurait été préférable, mais on a le sentiment d'une crise d'identité. On ne peut conclure qu'en souhaitant que cette identité revive et en posant à tous nos amis européens la question : "to be or not to be ?"

Guy Petibon

Pierre Schwed : une autre défense ?

Ce qui s'est passé le 11 septembre est un acte militaire, qui remet en question toutes nos références stratégiques.

Nous n'avions jamais accepté de penser sérieusement une menace terroriste d'une aussi grande ampleur. Depuis trop longtemps nous avons pensé la défense de l'Europe en faisant abstraction de la dimension globale de la sécurité, en négligeant le volet intérieur. Nous sommes restés obnubilés par le concept d'ennemi extérieur, alors que, depuis la chute du mur et l'effondrement du bloc soviétique, il n'y avait plus d'adversaire extérieur identifié. Nous en étions encore à préparer "la guerre d'avant" avec, pour nous rassurer, quelques adaptations.

A présent il faut raisonner en termes de "sécurité intérieure commune". Celle-ci doit être assurée selon deux grands axes bien distincts :

-la prévention et la répression par l'action policière et judiciaire contre l'implantation et les agissements sur notre sol de réseaux affiliés au terrorisme international.

-l'intégration mieux assurée sur notre territoire de l'ensemble des immigrés.

En effet, si leur contribution à la vie nationale est globalement avérée, il n'en reste pas moins que de graves incidents sporadiques montrent combien le civisme de certains de leurs membres reste aléatoire. Malgré les efforts et les coûts consentis, ce qui a été fait pour essayer de les intégrer demande à être reconsidéré avec une ambition plus forte et d'éventuelles sanctions plus rigoureuses.

Dans toute l'Europe, il y a des communautés étrangères. Il ne s'agit pas de leur démontrer que la civilisation occidentale est la meilleure de toutes, mais simplement que c'est notre civilisation. Elle est ouverte et s'est faite par des fusions permanentes. L'Europe se construit parce que ses populations sont d'accord sur une manière de vivre et partagent des valeurs communes. L'intégration implique d'y adhérer. La démocratie est notre bien le plus précieux. Elle est faite de droits, mais aussi de devoirs.

La défense de l'Europe, c'est aussi de faire partager par tous ces valeurs. A nous de le faire comprendre, notamment aux générations montantes.

P. S.

Les relations euro-US de défense... (suite de la p.1)

L'OTAN, l'UE et la gestion des crises

Le Conseil européen de Feira (juin 2000) a énoncé les principes auxquels devront obéir les relations UE-OTAN : égalité des deux organisations, respect total de leur autonomie de décision, transparence réciproque, non discrimination à l'égard des Etats membres. Afin de définir les modalités d'application de ces principes, quatre groupes de travail ont été créés, ayant respectivement pour mandats : la sécurité des informations ; les capacités militaires ; les relations permanentes entre les deux organisations ; la démarche dite « Berlin plus », c'est-à-dire les conditions de la mise de capacités et moyens de l'Alliance à la disposition de l'UE pour des actions militaires conduites par celle-ci.

A ce jour, un accord intérimaire a été conclu sur le premier point, des progrès ont été enregistrés sur les deux suivants, mais un accord global ne pourra pas intervenir tant que la démarche « Berlin plus » n'aura pas abouti. A Nice, s'appuyant sur les décisions prises au sommet de Washington, l'UE a présenté à l'OTAN les propositions suivantes :

- accès garanti (sans autorisation au cas par cas par l'OTAN) aux capacités de planification stratégique et opérationnelle de l'OTAN ;
- présomption de disponibilité des moyens et capacités de l'Alliance, dont la pré-identification aura été réalisée par des experts de l'UE et de l'OTAN et validée par les Comités militaires ;
- identification d'une série d'options possibles pour la mise à disposition de l'UE de tout ou partie d'une chaîne de commandement ;
- pendant l'opération, maintien de cette chaîne de commandement sous contrôle politique et direction stratégique de l'UE, le commandant de l'opération rendant compte de la conduite aux seuls organes de l'Union, qui informent l'OTAN.

L'OTAN n'a pas encore donné son accord, en raison de l'opposition de la Turquie. Celle-ci, s'appuyant sur le principe de non discrimination, mentionné plus haut, et sur les acquis qu'elle avait obtenus à l'UEO, réclame le droit de participer au processus décisionnel de l'Union dès son origine. Cette dernière s'y refuse car, tout en admettant la consultation et la participation de tous les Etats européens membres de l'OTAN, elle souligne que « cette ouverture doit naturellement respecter le principe d'autonomie de décision de l'UE ». Ainsi, malgré la pression que les Etats-Unis disent exercer sur la Turquie pour qu'elle lève son veto, le processus se trouve actuellement bloqué.

Américains, Européens et défense européenne

La position américaine paraît bien l'extrait suivant d'un rapport présenté à la dernière session de l'Assemblée de l'UEO les Etats-Unis « sont de l'avis que le développement de la PESD va renforcer l'OTAN et même être avantageux pour les Etats-Unis si « elle est appliquée comme il convient ». Ce qui signifie que :

- la PESD ne doit pas remettre en cause la primauté de l'OTAN en matière de défense collective ou son rôle en

- tant que « premier recours » pour la gestion des crises futures ;
- la PESD doit être inclusive et faire en sorte que les Alliés qui ne sont pas membres de l'UE puissent participer pleinement à la prise de décision dans les cas où l'OTAN n'est pas engagée dans sa totalité ;
- le développement de la PESD doit déboucher sur des capacités nouvelles et améliorées.

Face à une position américaine relativement simple, celle des Européens apparaît complexe. Si la position officielle de l'Union est claire **en matière de gestion des crises**, de grandes différences apparaissent entre Etats membres (et même à l'intérieur des Etats) s'agissant de la conception globale de la sécurité et de la défense européennes. Les uns semblent avoir pour principal souci de minimiser les engagements pris depuis Helsinki, voulant réduire le rôle de la force de réaction européenne à celui de gendarmes internationaux. D'autres semblent réellement décidés à atteindre les objectifs fixés à Nice mais voient d'abord dans cette démarche le moyen de renforcer les capacités de l'Alliance atlantique et de diversifier ses modalités d'action. Pour ceux-là, l'autonomie de décision et d'action de l'Union ne constitue pas une priorité.

Pour d'autres enfin, politique commune de défense et défense commune ne sont que des volets d'un projet plus global et plus ambitieux, consistant à faire de l'Europe une puissance majeure. Dans cette optique, son autonomie de décision et d'action devrait pouvoir s'exercer non seulement en matière de gestion de crise, mais aussi dans tous les domaines de la sécurité et face à tous les risques présents et prévisibles.

Quelle action pour les *EuroDefense* ?

La mise sur pied d'une défense européenne et la relation de l'Europe aux Etats-Unis ne sont pas seulement deux questions liées. La seconde est au cœur de la première. Un accord entre Etats européens sur un projet commun ne sera possible que s'ils parviennent à clarifier et à harmoniser leur conception de la place et du rôle des Etats-Unis dans la sécurité de l'Europe.

Dans ce double débat, les *EuroDefense* ont un rôle à jouer. Par exemple de promouvoir les actions suivantes :

- mise en œuvre déterminée des décisions du Conseil européen, notamment sur la constitution de la force de réaction rapide et le développement des capacités stratégiques collectives de l'Union, avec un effort financier adapté.
- formulation d'un projet global, visant à faire de l'Europe une **puissance**, dotée d'un concept stratégique couvrant tous les aspects de la sécurité, y compris la défense collective. Un concept à définir en cohérence avec l'Alliance, donc **en concertation avec les Etats-Unis**, et mis en œuvre, chaque fois que possible, dans le cadre de l'OTAN ;
- réflexion sur le thème de « l'avant-garde » (ou du « noyau dur »), la concrétisation d'un tel projet apparaissant extrêmement problématique dans le cadre de l'Union à quinze et, a fortiori, à vingt-sept ou davantage.

Michel Fennebresque

PESC et relations euro-atlantiques

La crise du 11 septembre a largement dominé la conférence-débat de l'amiral Wellershoff le 22 octobre à Paris, auquel répondait l'amiral Coldefy, sous-chef RI de l'EMA, un débat organisé par *ED France*.

L'amiral Wellershoff, ancien Chef d'Etat-Major Général de la Bundeswehr et vice-président d'*EuroDefense Allemagne*, s'expliquait sur : **Quelle sécurité pour l'Europe ? La politique étrangère et de sécurité commune et les relations euro-atlantiques**. Ancien président et créateur de l'Académie fédérale pour la politique de sécurité, l'amiral a d'abord souligné les "communautés de valeurs" existant dans l'espace euro-atlantique, car les peuples ont les mêmes attentes, même lorsqu'on croit que ce sont les intérêts nationaux qui prévalent.

Il a opposé "l'esprit de clocher" qui caractérise souvent les débats européens à la mondialisation de la menace, évoquant à ce sujet la "globalisation du kalashnikov". Il a même dénoncé les faux prophètes "qui continuent leur travail de sape" en faisant croire qu'il n'y aura plus de guerre et contribuent à affaiblir l'effort de défense, alors qu'il faut des années pour se doter de matériels et entraîner les hommes.

Le 11 septembre est pour lui un "renversement", car la troisième guerre mondiale, "qui a marqué toute ma carrière militaire, est devenue extrêmement improbable", alors que les petits conflits ont été "dégelés" par la fin de la guerre froide : "il n'y a plus de risque zéro. Nous devons prendre conscience que les attaques terroristes sont devenues une réalité".

En attendant que l'UE devienne une réalité sur le plan de "la sécurité – qui est globale, car la sécurité et la défense ne peuvent être envisagées qu'ensemble – nous devons chercher une Alliance la plus forte possible, avec des communautés d'intérêt optimales". Pour lui, pas question de céder à un "chauvinisme européen", mais il faut au contraire "consolider le Pacte atlantique, qui est l'alliance de la civilisation occidentale", l'UE devant s'assumer pour devenir "le pilier fort de l'Alliance".

Pour l'amiral Coldefy, intervenant à titre personnel, le 11 septembre est également une date charnière, mais "sans croire qu'il y a eu une rupture fondamentale des grands équilibres internationaux". En revanche, il s'est interrogé sur la crédibilité de l'Alliance en tant que telle dans cette crise, tout en reconnaissant que les Européens allaient devoir s'impliquer davantage dans les Balkans pour soulager les Américains. Mais il a reconnu, comme l'amiral Wellershoff, que l'Europe elle-même serait plus crédible si elle avait plus de visibilité collective, ce qui n'est pas apparu clairement depuis le 11 septembre.

L'amiral Wellershoff a estimé qu'il ne fallait pas laisser les Américains se retirer complètement des Balkans mais y maintenir une présence, même symbolique, ne serait-ce notamment que pour équilibrer l'intérêt manifesté par les Russes.

Répondant aux questions du public, il a enfin remarqué que pour la "sécurité globale", l'Allemagne manquait, au niveau des forces de l'ordre (police et police des frontières) d'un corps de réserve, comme la gendarmerie et les carabiniers dans d'autres pays européens, alors que la Bundeswehr dispose d'importantes réserves en partie inutilisées. L'Allemagne, a-t-il dit, a fait l'impasse sur la réserve et sur sa défense civile depuis la fin de la guerre froide, mais elle y repense. Quant à l'engagement européen, il a conclu que ce n'était pas une affaire de moyens mais bien plus de "volonté politique" à déployer ensemble.

Commissions

La Commission de Politique générale, présidée par Guy Petibon et qui réfléchit sur l'évolution géo-stratégique, a beaucoup travaillé depuis le 11 septembre sur la menace terroriste. Composée de l'amiral Lanxade, du général de Lapresle, du général Sevrin, de Jean-Pierre Mazery, de Michel Desmoulin et de Jean-Didier Blanchet, elle s'est adjointe le renfort du général d'armée de gendarmerie Yves Capdepon et va bientôt intégrer un haut magistrat spécialisé dans ce domaine.

Jospin à l'IHEDN

Le Premier ministre s'est exprimé sur la défense européenne à l'occasion de la rentrée de l'IHEDN, le 24 septembre 2001

"La rénovation de notre appareil de défense doit se poursuivre pour construire l'Europe de la défense ...

Il est urgent que l'Europe de la défense, qui a progressé ces dernières années rapidement-d'ailleurs largement à notre initiative-, soit en mesure de conduire l'ensemble des missions de Petersberg. ...

L'Europe de la défense est déjà, dans l'esprit de nos concitoyens, une réalité dont ils attendent des résultats tangibles. Il nous revient de ne pas décevoir cette attente. C'est pourquoi la France s'emploie avec énergie à faire respecter l'échéance du sommet de Laeken pour obtenir la déclaration d'opérationnalité attendue."

La défense de l'Europe et l'opinion publique

EuroDefense France organise ce 5 novembre un colloque sur le thème **Construire la défense de l'Europe avec le soutien des opinions publiques**, avec le Secrétaire général de l'Assemblée de l'UEO et de l'Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense (M. Colin Cameron). Ce colloque réunit au Sénat, autour des membres d'*ED France*, des parlementaires, des civils et des militaires. Le ministre de la défense Alain Richard, qui soutient cette initiative, devrait notamment intervenir au débat avec l'ancien président de l'assemblée de l'UEO M. De Puig, le ministre roumain de la défense M. Pascu, l'ancien ministre suédois de la défense M. Bjork, l'adjoint de J. Solana M. Otte, le parlementaire hongrois M. Barsony, le général sénateur Umberto Capuzzo, président de *ED Italie*, ainsi que de nombreuses personnalités parlementaires, diplomatiques, militaires et de la presse notamment : toutes ces personnalités vont conclure une année dense pour *ED France* qui travaille à la préparation d'une année 2002 plus riche encore.