



LES DOSSIERS DE L'IHEDN

***Quelles stratégies
pour les organisations
de sécurité européenne ?***

***La Boussole stratégique
de l'UE et le concept
stratégique de l'OTAN***



Comment citer cette publication :

*IHEDN, "Quelles stratégies pour les organisations
de sécurité européenne ?*

La Boussole stratégique de l'UE et le concept stratégique de l'OTAN"

Les Dossiers de l'IHEDN, mars 2022

La guerre en Ukraine questionne profondément l'avenir de l'architecture de sécurité européenne. Intervenue sur fond de détérioration des relations entre la Russie et l'OTAN, l'invasion de l'Ukraine par la Russie est justifiée, selon le Kremlin, par l'incapacité de l'OTAN à fournir des garanties sécuritaires suffisantes. Hasard du calendrier, l'OTAN prévoit d'actualiser le concept stratégique de l'Alliance lors du sommet de Madrid, prévu en juin 2022. Ce document, dont la dernière actualisation date de 2010, vise à donner les principales orientations à la stratégie otanienne et à formuler des réponses politiques et militaires à l'évolution du contexte international. L'année 2022 sera également marquée par l'adoption d'une Boussole stratégique européenne sous la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE). Prévue à l'occasion du Conseil européen des 24 et 25 mars (mais qui pourrait être repoussée du fait des événements), son adoption par les chefs d'État et de gouvernement devrait fournir à l'UE un cadre doctrinal guidant les principes et les moyens de sa Politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Dans un contexte international particulièrement dégradé, cette actualisation quasi concomitante des documents stratégiques de l'UE⁽¹⁾ et de l'OTAN invite à se pencher sur leurs contenus respectifs et, par extension, sur les éventuelles adhérences ou divergences. Ces dernières se trouvent particulièrement exacerbées dans les débats portant le concept d'autonomie stratégique européenne, lequel suggère une différenciation accrue des prérogatives des deux organisations. Ce document a ainsi vocation à mettre en lumière les grandes dynamiques structurant la sécurité européenne dans la décennie à venir. Pour ce faire, deux axes seront privilégiés : l'adaptation des capacités militaires aux menaces identifiées et les tendances structurant la future contribution des deux organisations à l'architecture sécuritaire en Europe.

⁽¹⁾ Le dernier document stratégique de l'UE date de 2016 : la Stratégie globale de l'Union européenne"

ADAPTER LES CAPACITÉS MILITAIRES AUX NOUVELLES MENACES

LA PERCEPTION ET LA GESTION DES MENACES

La Boussole stratégique de l'UE et le concept stratégique de l'OTAN devraient faire un constat proche de la situation sécuritaire : la détérioration du contexte international exige une adaptation et une revalorisation des moyens militaires. Parmi les menaces identifiées, la Russie constitue une menace prioritaire, menace accentuée par l'invasion récente de l'Ukraine. Toutefois, bien que l'analyse des menaces fasse l'objet d'un relatif consensus parmi les États membres de l'UE et de l'OTAN, la formulation de réponses communes et la divergence des intérêts nationaux pourraient constituer un frein au déploiement de véritables stratégies communes.

En tant que document stratégique, la Boussole stratégique s'inscrit dans la continuité des deux grands textes doctrinaux élaborés par l'Union européenne au cours de ces vingt dernières années. Elle succède ainsi à la Stratégie européenne de sécurité adoptée en 2003 et à la "Stratégie globale de l'Union européenne", adoptée en 2016. La Boussole stratégique européenne constitue néanmoins une rupture en termes de contenu et de processus. Le document préparatoire fait état d'une nette détérioration du contexte international et acte le déclassement de l'Union européenne en tant qu'acteur sur la scène géopolitique, une tendance qualifiée de "rétrécissement stratégique" par le Haut Représentant de l'UE pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité Josep Borrell.

Cette "contestation" de l'UE par ses concurrents, qu'il s'agisse de ses valeurs, de ses intérêts ou de son espace stratégique, est déclinée en un ensemble de menaces appelant la mise en œuvre d'une politique commune cohérente, structurée en quatre volets (gestion des crises, développement des capacités, résiliences et partenariats). La Boussole stratégique se distingue ainsi des textes précédents par l'importance accordée au *hard Power*. Elle insiste notamment sur la nécessité de renforcer les capacités militaires européennes et d'accroître de manière significative les investissements dans les domaines stratégiques. S'agissant du processus de décision, dont le principe de l'unanimité est d'ordinaire perçu comme un obstacle à la concrétisation des

ambitions politiques européennes, la Boussole stratégique semble privilégier l'efficacité opérationnelle. Cette tendance devra se refléter tant au niveau de l'Union qu'au niveau des États membres.

Pour ce faire, ce projet prévoit d'une part l'activation de leviers institutionnels prévus par les traités (abstention constructive, créations de coalitions). D'autre part, le processus de production de la Boussole stratégique et son contenu final devront refléter un niveau de volonté politique renforcé chez les États membres. L'adoption de cette "boussole" vise ainsi à doter l'Union d'un cadre doctrinal commun, fournissant les orientations et les moyens nécessaires à la mise en œuvre d'une PSDC répondant aux menaces pesant sur l'Union, contribuant plus efficacement à la prévention et à la gestion des crises, et renforçant l'influence européenne en tant qu'acteur régional et international.

La formation d'une culture stratégique commune est le principal obstacle à une intégration européenne renforcée en matière de défense, car tous les pays européens disposent d'une culture stratégique propre, façonnée par des particularismes historiques/géographiques et des intérêts stratégiques qui continuent de diverger. La Revue stratégique de défense et de sécurité nationale de 2017 soulignait à juste titre l'importance de ces paramètres pour unir les pays européens sur des menaces et des défis communs : "La géographie et l'histoire restent des données importantes dans la hiérarchie que les États européens font des menaces et des risques qui pèsent sur eux, et plus largement, dans la diversité de leurs cultures stratégiques".

L'Europe se retrouve ainsi divisée, parmi les États les plus impliqués dans le domaine de la défense, entre les pays dont les préoccupations en matière de sécurité sont principalement tournées vers le voisinage oriental et ceux qui pointent le voisinage méditerranéen de l'Europe comme première source de déstabilisation du continent. Les pays d'Europe centrale et orientale, affectés par plus de quarante ans de domination soviétique, orientent leur politique de sécurité et de défense selon les faits et gestes de Moscou, tandis que les pays du bassin méditerranéen, victimes à plusieurs reprises d'attentats terroristes, perçoivent le terrorisme et les déstabilisations politiques qui le renforcent comme des défis sécuritaires majeurs. L'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022 est venue atténuer ces divisions historiques.

En effet, il semblerait que, face à la menace russe, même les États européens historiquement pacifistes (Allemagne) et non alignés (Suède et Finlande) changent de ligne en annonçant vouloir fournir de l'assistance militaire à l'Ukraine. Olaf Scholz, le chancelier allemand, a ainsi annoncé le déblocage d'une enveloppe exceptionnelle de 100 milliards d'euros pour moderniser son armée. Il s'agit d'un tournant majeur dans l'histoire du pays, qui entend désormais consacrer plus de 2% de son produit intérieur brut (PIB) à sa défense, au-delà des objectifs fixés par l'OTAN. La guerre en Ukraine a donc poussé Berlin à un revirement militaire et stratégique.

Historiquement davantage tournée vers le sud, la France est engagée dans la bande sahélo-saharienne (BSS) depuis son intervention militaire au Mali. Lancée en janvier 2013, l'opération Serval vise à enrayer la progression des forces djihadistes en direction de Bamako et à sécuriser le nord du pays. Ses objectifs atteints, l'opération Serval est remplacée en juillet 2014 par l'opération *Barkhane*, une mission régionale reposant sur d'étroits partenariats établis avec les principaux pays de la BSS regroupés dans le "G5 Sahel" : la Mauritanie, le Mali, le Niger, le Tchad et le Burkina Faso.

Entre 2014 et 2022, la France lutte, en coopération avec les forces armées locales et régionales, contre l'expansion de groupes armés terroristes au Sahel. Dans un contexte d'accroissement des tensions avec la junte militaire malienne ayant pris le pouvoir en mai 2021, Paris annonce le départ progressif de ses troupes à compter de juin 2021. La détérioration des relations entre les autorités françaises et maliennes de même que l'implication croissante du groupe paramilitaire russe *Wagner* dans les affaires maliennes, conduit la France à mettre fin à l'opération *Barkhane* en février 2022, déclarant que les conditions ne sont plus réunies pour la poursuite de la mission.

Les armées françaises sont également engagées en Irak depuis 2014 au sein de l'opération *Chammal* qui poursuit la lutte contre l'État islamique. Outre la BSS et le Levant, les forces françaises et leurs alliés contribuent à la sécurisation des frontières orientales du continent européen. Les pays d'Europe centrale et orientale, ainsi que l'Allemagne, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont les États européens les plus concernés par les pressions militaires russes menées tant sur terre que sur les mers (mer Baltique, mer de Barents et Océan Atlantique Nord).

À cet égard, l'Allemagne et le Royaume-Uni assurent le commandement de deux des quatre groupements tactiques multinationaux de l'OTAN en Lituanie (RUKLA) et en Estonie (TAPA).

Malgré ces divergences initiales de perception des menaces, on assiste à une convergence accrue des pays de l'UE dans la formulation d'agendas militaires communs. En effet, la majeure partie des pays européens sont doublement engagés dans les voisinages Sud et Est de l'Europe, preuve d'une convergence, mais aussi d'un embryon de culture stratégique commune. En effet, 10 des 14 pays engagés au sein de la Task Force Takuba étaient simultanément engagés au sein des groupements tactiques multinationaux de l'OTAN (Allemagne, Belgique, Estonie, France, Italie, Norvège, Pays-Bas, Roumanie, Royaume-Uni et Tchéquie).

C'est d'ailleurs dans le cadre otanien que cette convergence accrue des stratégies de défense se manifeste le plus explicitement, en particulier aux frontières orientales de l'Europe. Le tournant pris par la crise ukrainienne en février 2022 a contribué à l'alignement des postures stratégiques nationales au sein de l'UE comme de l'OTAN. Mais en tant qu'organisation politique et militaire, l'Alliance atlantique s'impose naturellement comme le cadre privilégié de ces expressions militaires. Historiquement, l'OTAN place la Russie comme la principale source d'insécurité en Europe. Elle l'accuse de perturber l'ordre géopolitique actuel et de contribuer à la détérioration du contexte sécuritaire. Le communiqué du sommet de l'OTAN de 2021 déclare à cet égard que *"Tant que la Russie ne montre pas qu'elle respecte le droit international et qu'elle honore ses obligations et responsabilités internationales, il ne peut y avoir de retour à la normale. Nous continuerons de répondre à la détérioration de l'environnement de sécurité en renforçant notre posture de dissuasion et de défense, y compris par une présence avancée dans la partie orientale de l'Alliance"*.

L'OTAN dénonce également *"le renforcement des capacités militaires de la Russie, participant ainsi à la déstabilisation des frontières orientales de l'Alliance : le renforcement multidomaine, par la Russie, de son dispositif militaire [...] et les violations répétées de l'espace aérien de pays membres de l'OTAN constituent une menace grandissante pour la sécurité de la zone euro atlantique et contribuent à l'instabilité le long des frontières de l'OTAN et au-delà"*. Cette inquiétude à l'égard

de la Russie est largement partagée par l'Union européenne, comme la Stratégie globale de 2016 le précise : "*However, peace and stability in Europe are no longer a given. Russia's violation of international law and the destabilization of Ukraine, on top of protracted conflicts in the wider Black Sea region, have challenged the European security order at its core*".

Néanmoins, si la menace russe en Europe est un fait partagé par la majorité des pays de l'UE, la Boussole stratégique aurait pu se heurter à la réserve de certains États sceptiques à l'idée de durcir leur posture à l'égard de Moscou⁽²⁾. Le tournant pris par la crise ukrainienne fin février 2022 est toutefois susceptible de lisser les divergences stratégiques. La reconnaissance de l'indépendance des Républiques populaires de Donetsk et de Lougansk, de l'invasion de l'Ukraine par les forces russes jettent les bases d'une posture européenne commune vis-à-vis de la Russie. Par ailleurs, la modification de la Constitution biélorusse à la suite du référendum du 27 février 2022 remet en cause le statut d'État non nucléaire du pays, hérité du mémorandum de Budapest (1994). La Biélorussie ouvre ainsi la voie au déploiement d'armes nucléaires russes sur son territoire, ce qui, couplé à la mise en alerte des forces stratégiques russes, menace l'équilibre des forces nucléaires en Europe et pourrait contraindre l'OTAN et les États membres de l'UE à réviser, sur une base commune, leur posture de dissuasion.

La Chine constitue également un dossier sur lequel l'OTAN et l'UE font évoluer leurs positions. Longtemps préservées malgré des tensions avec Washington, les relations entre Pékin et l'Union européenne se sont nettement refroidies depuis 2020. Suite aux accusations occidentales contre la situation des Ouïghours dans le Xinjiang, la Chine a instauré des sanctions à l'égard de plusieurs personnalités politiques et scientifiques européennes. Les récentes sanctions commerciales imposées par la Chine à la Lituanie sont à l'origine de nouvelles crispations du côté de l'UE, alors qu'un vaste accord commercial avec la Chine est en cours de ratification. La Boussole stratégique devrait décliner l'approche de l'Europe à l'égard de Pékin. Du côté de l'OTAN, bien que la Russie reste la menace principale aux yeux de l'Alliance,

⁽²⁾ Ce fut historiquement le cas de l'Allemagne puisque plus de 50% des besoins énergétiques allemands sont aujourd'hui couverts par la Russie.

les débats autour du nouveau concept stratégique cherchent à prendre en compte et à appréhender la montée en puissance de la Chine. Dans ce contexte, la posture à adopter à l'égard de Pékin fait l'objet d'importantes divergences parmi les États membres, lesquelles se cristallisent principalement autour de la vocation d'une alliance intrinsèquement européenne à opérer un tournant vers l'Asie. Ces considérations font également intervenir les questions de la répartition du poids financier de l'Alliance transatlantique et de l'alignement politique des membres sur la posture stratégique américaine en Asie de l'Est : *"L'influence croissante et les politiques internationales de la Chine peuvent présenter des défis, auxquels nous devons répondre ensemble, en tant qu'Alliance. Nous interagissons avec la Chine en vue de défendre les intérêts de l'Alliance en matière de sécurité"* (ibid).

Outre ces deux grands dossiers internationaux, l'OTAN et l'UE reconnaissent ensemble la nécessité de lutter contre le terrorisme dans la déclaration conjointe de 2018. Le changement climatique, le cyberspace, les campagnes de désinformation, la gestion des crises migratoires et la prolifération d'armes de destruction massive sont également des domaines d'attention croissante. Cette déclaration conjointe précise des lieux de coopération où une mise en œuvre devrait être initiée prochainement : *"nous nous attacherons à accomplir des progrès rapides et tangibles, notamment en ce qui concerne : la mobilité militaire ; la lutte contre le terrorisme ; l'amélioration de la résilience face aux risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ; la promotion du programme pour les femmes, la paix et la sécurité"*.

LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS MILITAIRES EUROPÉENNES

Le développement des capacités militaires des pays de l'UE et de l'OTAN est une source d'importants débats et de tensions potentielles entre les dirigeants des deux organisations. L'Union européenne a fait du développement de ses capacités militaires une composante essentielle de la PSDC, mais l'articulation avec le processus historique de développement capacitaire au sein de l'OTAN n'est pas claire.

Compte tenu du relatif recouvrement des États membres de l'UE et de l'OTAN, le développement des capacités militaires européennes est structurellement mis en mouvement par le Processus OTAN de

planification de défense (*NATO Defense Planning Process - NDPP*). Ce processus quadriennal de planification vise à fournir un cadre de référence commun aux membres de l'Alliance et à harmoniser la planification des politiques de défense nationale. Fondé sur une analyse des menaces, le NDPP permet ainsi de faciliter le développement capacitaire à l'échelle de l'Alliance et d'assurer l'interopérabilité des matériels et des pratiques selon les standards OTAN. Pour ce faire, le Comité de la Politique et des Plans de Défense (DPDC) est responsable de la coordination des efforts par la mise en œuvre d'un processus en cinq étapes :

- ✓ l'élaboration d'une directive politique unique et harmonisée, qui énonce les objectifs généraux à atteindre ;
- ✓ la définition des besoins capacitaires ;
- ✓ la répartition des besoins et des objectifs capacitaires minimums parmi les Alliés ;
- ✓ l'accompagnement de la mise en œuvre des mesures nationales ;
- ✓ l'examen des résultats et l'adaptation des objectifs. En pratique, le NDPP assure la concrétisation capacitaire des objectifs de sécurité et de défense inscrits dans le concept stratégique de l'Alliance. Par extension, il conditionne en principe les orientations capacitaires formulées par les politiques nationales européennes, même si les États membres ne remplissent historiquement que partiellement les objectifs du NDPP.

Les États membres de l'UE ont franchi un cap majeur dans le développement de capacités militaires en initiant en 2017 la Coopération structurée permanente (CSP), disposition de la PSCD prévue par le traité de Lisbonne de 2007, mais restée inactive pendant 10 ans. Impulsée par la France, l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie et avec le soutien de 21 autres États-membres, la CSP est un cadre politique pour entreprendre des projets capacitaires et opérationnels entre pays de l'UE. Jusqu'en 2016, l'Europe de la défense s'était principalement démarquée dans le domaine opérationnel, en menant des opérations militaires de faible intensité et généralement en appui ou en relais de l'OTAN. L'initiation de la CSP illustre la volonté de l'UE de s'engager dans

le domaine capacitaire et d'y combler les déficits de ses États membres. La CSP comprend actuellement 46 projets de développement de capacités qui touchent l'ensemble du spectre (entraînement, systèmes d'armements terrestres, maritimes, aériens, spatiaux, cyber, mobilité militaire). La France joue un rôle de coordinateur dans 10 projets, dont ceux œuvrant à développer un "GPS européen" (projet "EURAS"), la nouvelle version de l'hélicoptère d'attaque "Tigre" et le système d'alerte avancée et d'interception de missiles balistiques depuis l'espace (projet *TWISTER*).

La CSP est par ailleurs ouverte aux États tiers à l'UE, sous condition d'acceptation des 25 États membres, dont un des principaux critères est que la participation d'un pays tiers ne conduise pas à une dépendance vis-à-vis de celui-ci en ce qui concerne l'achat d'armement, la recherche et le développement de capacités ou d'utilisation de technologies.

La CSP est complétée par des instruments d'identification et de résorption de ces déficits : l'Examen annuel coordonné en matière de défense (EACD), le Plan de développement des capacités (PDC) et le Fonds européen de défense (FED). L'EACD a pour objectif d'assurer une organisation plus synchrone des États membres de l'UE pour faire face au manque d'équipements, éviter les duplications et identifier les technologies porteuses d'avenir. Il examine annuellement les besoins des États membres en matière de défense. Le Plan de développement des capacités (PDC) complète l'EACD et formule des propositions de projets sur la base d'analyse d'opérations en cours ou terminées. Le FED est l'instrument de soutien financier des programmes de recherche des États membres de la CSP. Présenté en 2016, il a pour but de soutenir financièrement des projets industriels européens, d'améliorer l'interopérabilité des équipements européens et de renforcer l'autonomie stratégique et la souveraineté de l'UE, car il n'est ouvert qu'aux États membres de l'UE et de l'Association européenne de libre-échange (Norvège, Lichtenstein, Islande et Suisse). Il agit ainsi comme une réponse aux réglementations américaines qui, via l'*International Traffic in Arms Regulations* (ITAR), "imposent au fabricant d'un matériel de défense comprenant un ou plusieurs composants américains d'obtenir l'autorisation des États-Unis pour vendre ce matériel", limitant ainsi fortement l'indépendance des pays européens en matière de défense. En effet, le FED permet aux entreprises européennes de "refuser toute disposition visant à limiter

l'usage des produits recherchés, en matière de propriété intellectuelle, par une législation extérieure". Le FED dispose pour la période 2021-2027 d'une enveloppe de 7,9 milliards d'euros.

Ces initiatives dans le champ capacitaire n'éclipsent pas pour autant des ajustements européens dans le champ opérationnel. La pertinence des "groupements tactiques de l'UE", inutilisés depuis leur création en 2005, devrait être questionnée. La Boussole stratégique aura également pour fonction de définir l'ambition européenne dans ce domaine.

L'OTAN a affiché sa réserve à l'égard des développements actuels de la CSP et du FED, accusant l'Union européenne de vouloir exclure les principaux contributeurs au budget de l'OTAN. En effet, depuis le Brexit, 80% des dépenses militaires de l'OTAN proviennent d'États tiers à l'UE. En conséquence de ces désaccords, la coopération industrielle n'a pas été mentionnée dans la déclaration conjointe de 2018. L'objectif pour l'OTAN est de maintenir sa position de clé de voûte de l'architecture de sécurité européenne, statut qui implique de se maintenir comme le premier fournisseur de capacités de défense de ses Alliés et dont le Processus OTAN de planification de défense en assure la cohérence.

Le renforcement des capacités militaires se conduit aussi dans des rapports interétatiques "minilatéraux", en s'affranchissant des cadres politiques de l'UE et de l'OTAN. La coopération militaire stratégique entre la France et le Royaume-Uni est un exemple de coopération multidimensionnelle dans un cadre bilatéral. Initié par le traité de Londres de 2010, ce partenariat allie une coopération nucléaire (partage d'infrastructures radiographiques), une coopération capacitaire (développement commun de mesures de lutte contre les mines en mer, des futurs missiles antinavires/futurs missiles de croisière, A400M) et une coopération opérationnelle (création de la Force expéditionnaire interarmées combinée, pleinement opérationnelle depuis 2020 et engagée au sein du groupe tactique multinational TAPA, stationné en Estonie). Plus récemment, l'alliance AUKUS tripartite entre l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni illustre de façon similaire l'association d'une coopération capacitaire (programme de sous-marins nucléaires, partage de technologies cyber, intelligence artificielle, technologies quantiques) et d'une coopération opérationnelle (contenir l'expansion chinoise en Indopacifique).

L'ARCHITECTURE DE SÉCURITÉ EUROPÉENNE : UN NOUVEL ÉQUILIBRE ENTRE L'UE ET L'OTAN ?

Forts de leurs points de convergence et de leur complémentarité, l'UE et l'OTAN façonnent l'architecture de sécurité européenne depuis la fin de la Guerre froide. Néanmoins, les dynamiques institutionnelles parcourant l'Union européenne depuis le traité de Maastricht, de même que la multiplication des initiatives visant à renforcer l'intégration européenne dans le domaine de la défense commencent à porter leurs fruits. L'émergence du concept d'autonomie stratégique européenne dans le débat public en constitue une illustration. Sans fondamentalement mettre en cause la pérennité ou la raison d'être de l'OTAN, ce nouvel élan européen pose inévitablement les questions du positionnement de l'Union dans le dispositif sécuritaire en Europe et de ses perspectives d'évolution.

DE LA PESC À L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE EUROPÉENNE

Les États membres de l'UE se sont progressivement engagés, depuis la fin de la Guerre froide, à renforcer leur coopération dans le domaine de la défense et de la sécurité. Cet engagement s'est construit en réaction à un contexte géopolitique très changeant. Deux phases ont servi d'élans au développement d'une communauté européenne de défense. Premièrement, l'implosion de l'Union soviétique et la chute du Mur ont produit l'affaiblissement des tensions en Europe et l'espoir d'une paix durable sur le continent : c'est la période des "dividendes de la paix" qui suit immédiatement la fin de la Guerre froide. C'est dans ce contexte que la Politique européenne de sécurité commune (PESC) voit le jour en 1993. Tout en faisant évoluer sa structure, elle parvient à concrétiser des opérations militaires et civiles à divers degrés d'autonomie. La deuxième période, qui recouvre approximativement la décennie 2000, est celle des interventions militaires extérieures, qui incite les États européens à transformer leurs forces armées en forces expéditionnaires. C'est dans ce cadre qu'un certain nombre d'instruments de l'UE, comme le principe des "*Battlegroups*", sont censés participer à la projection de puissance militaire. Troisième phase, depuis 2014, l'accroissement des tensions avec la Russie, la détérioration des relations transatlantiques et la multiplication des attentats terroristes sur le sol européen ont poussé certains

pays à engager à partir de 2016 des actions concrètes pour une intégration européenne renforcée dans le domaine de la défense, que la Coopération structurée permanente (CSP), initiée en 2018, illustre pleinement.

L'entrée en vigueur de la PESD par le traité de Maastricht en 1993 impose de cerner le champ d'action de l'UE dans le domaine militaire, car la responsabilité de la protection du continent européen est portée depuis 1949 par l'OTAN. Si les nouvelles dispositions de la PESD ne remettent pas en question le statut de l'OTAN en tant que clé de voûte de la sécurité européenne, une délimitation du champ d'action de l'UE est nécessaire. La Déclaration de Petersberg de 1992 apporte une première réponse en délimitant l'action militaire de l'UE aux domaines relatifs aux missions humanitaires et d'évacuation, de maintien de la paix et de forces de combat pour la gestion de crises. Le traité de Lisbonne de 2007 ajoute quatre nouveaux champs d'action : les actions conjointes de désarmement, les missions de conseil et d'assistance en matière militaire, les missions de prévention des conflits et les opérations de stabilisation des conflits. Les réformes européennes de 1999, qui dotent l'UE d'une force de réaction rapide composée de plus de 60 000 hommes et de structures politiques et militaires permanentes (le Comité politique et de sécurité, le Comité militaire et l'État-major de l'UE) en vue de réaliser les missions définies par la Déclaration de Petersberg, sont accueillies positivement par l'OTAN qui voit le développement d'une "identité européenne de défense" comme un moyen de redynamiser l'Alliance atlantique.

Les conflits liés à l'éclatement de la Yougoslavie sont l'occasion pour l'UE et l'OTAN de mettre en pratique leur coopération sur des théâtres d'opérations. Cette coopération est facilitée par la signature des Accords "Berlin Plus" de mars 2003 qui déclinent théoriquement les moyens mis à disposition par l'OTAN à l'UE pour diriger des opérations "indépendamment" d'elle. Dans la pratique, l'OTAN et les États-Unis ont conservé le monopole de la conduite d'opérations militaires. L'OTAN mène à deux reprises des campagnes militaires dans les Balkans : l'opération *Deliberate Force* de 1995 en Bosnie-Herzégovine et l'opération *Allied Force* de 1999 en Serbie. L'UE porte à l'inverse son action en soutien de l'OTAN à travers des opérations de stabilisation. Elle prend avec l'opération *Althéa* de 2004 le relais de la Stabilisation Force de l'OTAN (1996-2004) pour faire appliquer les accords de

Dayton de 1995. Ces coopérations qui prennent la forme d'une transition entre la gestion de crise et la stabilisation de post-conflit se répètent en Afghanistan avec l'*EUPOL* (2007-2016) et en Méditerranée avec l'opération *Sophia* de 2015 à 2020, remplacée par l'opération *IRINI*, qui visent à faire respecter l'embargo onusien autour de la Libye. L'UE parvient cependant à concrétiser en 2003 sa première opération militaire d'intervention en République démocratique du Congo (Opération *Artémis*) sous son propre pavillon et avec l'appui de l'OTAN, toujours selon les modalités définies par les Accords "Berlin Plus".

Au cœur de ce nouvel élan européen se trouve le concept d'autonomie stratégique, qui s'étend dans des domaines très variés, allant de l'industrie pharmaceutique à l'accès aux nouvelles technologies. Dans le domaine de la défense, ce concept se concrétiserait par l'acquisition par l'Europe d'une capacité de gestion autonome des crises et de mécanismes de défense adaptés aux menaces rencontrées. Ce concept, dont les déclinaisons restent à préciser, fait l'objet de nombreux débats qui ne pourront être résolus que par une clarification sur les orientations données par l'UE et l'OTAN en matière de défense. La France, principal soutien au développement d'une autonomie stratégique européenne, est à l'origine de la première invocation de la clause d'aide et assistance qui prévoit "(qu'au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies" (article 42,7 du TUE). Si cette disposition du traité de Lisbonne "n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres" et ne remet pas en cause "les engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord", son usage par la France à la suite des attentats terroristes de 2015 révèle la volonté d'engager plus profondément l'UE vers ses propres enjeux de sécurité. Le concept d'autonomie stratégique suscite néanmoins d'importantes réserves, notamment parmi les pays européens traditionnellement attachés à une défense américaine inclusive. La Pologne et les pays Baltes invoquent en particulier la menace russe, estimant que l'UE n'est pas en mesure d'y faire face seule.

L'ALLIANCE ATLANTIQUE REVITALISÉE ?

La chute de l'URSS et la dissolution du Pacte de Varsovie ont suscité de nombreuses interrogations sur la pérennisation de l'Alliance atlantique alors qu'une période de paix s'annonçait sur le continent européen. Dans le concept stratégique de 1991, l'OTAN admet avoir accompli ses missions originelles : *"Depuis 1989, il s'est produit en Europe centrale et orientale de profondes mutations politiques qui ont radicalement amélioré le contexte de sécurité dans lequel l'Alliance atlantique cherche à réaliser ses objectifs. [...] La menace monolithique, massive et potentiellement immédiate qui a été, au cours de ses quarante premières années d'existence, le souci primordial de l'Alliance, a maintenant disparu"*. Pourtant, l'OTAN a continué à mener ses tâches essentielles, à savoir contribuer à la stabilité du continent européen, servir d'enceinte de consultation transatlantique, exercer la fonction de dissuasion et préserver l'équilibre stratégique en Europe, sans voir son existence frontalement remise en cause par ses membres.

Au contraire, l'OTAN s'est élargie⁽³⁾ et a engagé ses premières opérations à partir de la chute de l'URSS, preuve de son entrée dans une ère d'activité accrue. Pour la majeure partie des nouveaux membres intégrés à partir de 1990, l'OTAN est perçue comme le moyen de protéger l'intégrité de leur territoire sans avoir recours à une politique de défense nationale très coûteuse. L'élargissement du concept de sécurité, cœur des concepts stratégiques de 1991 et 1999, a en effet permis à l'OTAN d'élargir son champ d'action et de s'engager dans des missions de gestion de crise dans des territoires situés en dehors des limites géographiques de l'Alliance – dans les Balkans occidentaux par exemple. La gestion de crise constitue par ailleurs l'une des trois "tâches fondamentales" de l'Alliance pour garantir la sécurité de ses membres, lui permettant d'agir sur l'ensemble du spectre de la menace. Identifiées dans le concept stratégique de 2010, ces tâches sont la "défense collective", la "gestion de crise" et la "sécurité coopérative". La "défense collective" prévoit l'assistance

⁽³⁾ La République tchèque, la Hongrie et la Pologne sont devenues membres de l'OTAN en 1999. La Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie ont adhéré à l'Alliance en 2004. Au sommet de Bucarest d'avril 2008, il a été décidé d'inviter l'Albanie et la Croatie, qui sont devenues membres en 2009.

mutuelle en cas d'attaque contre l'un des membres, conformément à l'Article 5 du Traité de Washington. La « gestion de crise » implique la mise en œuvre d'outils politiques et militaires en vue d'œuvrer à la gestion des crises dans toutes leurs phases de développement : qu'il s'agisse d'une crise naissante, de la résolution d'une crise en cours ou de la contribution à la stabilisation d'une situation post-conflit. Enfin, la "sécurité coopérative" implique le déploiement d'une stratégie diplomatique pour agir sur les tendances sécuritaires au-delà de ses frontières immédiates.

Le concept stratégique de 1999 précise que l'OTAN devra faire face à des *"risques complexes pour la paix et la stabilité euro-atlantiques, risques liés à des politiques d'oppression, des conflits ethniques, au marasme économique, l'effondrement de l'ordre politique, et la prolifération des armes de destruction massive"*. Pour la première fois, la clause de défense collective (article 5 du traité) est invoquée par les États-Unis en 2001. En réaction à ces nouvelles menaces, l'OTAN s'engage militairement en Afghanistan (2001-2021) et en Libye (2011).

Des divisions internes relatives à l'attitude de la Turquie et à l'élargissement à l'Est constituent de nouveaux obstacles à surmonter. L'échec des opérations de l'OTAN en Afghanistan doit lui aussi pousser l'Alliance à repenser la nature de ses engagements opérationnels.

La Turquie, membre historique et stratégique de l'OTAN, contribue à perturber, de façon croissante, la cohésion interne de l'OTAN et la coopération avec l'Union européenne. Depuis 2004, la Turquie utilise son droit de veto pour empêcher des échanges de renseignements classifiés avec l'UE, prévus par l'accord sur la sécurité de l'information conclu le 14 mars 2003 entre l'UE et l'OTAN, en raison de la présence de son rival chypriote au sein de l'UE.

La découverte de gisements gaziers en 2011 en Méditerranée orientale a renforcé les tensions avec Chypre et la Grèce. Un renforcement des capacités militaires des parties est actuellement en cours (achat de 24 avions de chasse Rafale par la Grèce en 2021), renforcement qui suscite l'inquiétude de l'OTAN après qu'Ankara ait conclu un accord avec Moscou pour l'achat des systèmes de défense antiaérienne S-400. En réponse, Washington a exclu le gouvernement turc du programme industriel du F-35. De plus, l'incident entre deux frégates françaises

et turques lors de l'opération de l'OTAN *Sea Guardian* en 2020, lors duquel la frégate française a été illuminée au radar par un navire turc escortant des cargos naviguant vers la Libye, fut un point de bascule de la coopération transatlantique en mer Méditerranée, conduisant à un retrait des forces françaises de l'opération. La trajectoire autoritaire d'Erdogan, croissante depuis la tentative de coup d'État de 2016, suscite l'inquiétude et doit pousser les membres de l'OTAN à renforcer leur cohésion.

L'élargissement de l'OTAN est en pratique bloqué depuis 2008, en raison des pressions russes pour que l'élargissement de l'OTAN vers l'Est cesse. Le refus de la France et de l'Allemagne d'engager, en 2008, un processus d'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN exprime clairement cette réticence, malgré la volonté américaine d'engager l'Alliance dans cette voie. Plus récemment, la Hongrie a posé son veto à l'adhésion de l'Ukraine au Centre d'excellence pour la cyberdéfense en coopération de l'OTAN (CCD COE). L'adhésion de la Géorgie, dont le processus a été engagé en 2008, s'est enlisée à la suite de la crise russo-géorgienne de la même année. L'adhésion de Tbilissi est temporairement enterrée depuis 2014 et la relation OTAN-Géorgie se poursuit actuellement sous la forme d'un plan de coopération renforcée. La guerre en Ukraine, lancée en février 2022 par la Russie, risque de rebattre les cartes, plusieurs pays européens, comme la Suède et la Finlande par exemple, ayant récemment exprimé la possibilité de demander leur adhésion à l'Alliance.

Il est ainsi clair que l'invasion russe de l'Ukraine redynamise l'Alliance atlantique, permettant de mettre temporairement en suspension des discussions traditionnellement difficiles comme celles portant sur le "partage du fardeau" au sein de l'Alliance.

CONCLUSION GÉNÉRALE

La répartition des tâches et le partage du fardeau entre l'Alliance atlantique et l'Union européenne demeurent un sujet d'actualité à l'heure où Washington s'engage de manière croissante en Asie afin de contrer la montée en puissance de la Chine, son principal rival stratégique⁽⁴⁾. Dès lors, les Européens doivent-ils aider les Américains en Asie pour, en échange, garantir que les États-Unis continueront à assurer la sécurité du continent européen ?

L'invasion russe de l'Ukraine replace cependant la sécurité de l'Europe au cœur des préoccupations américaines et otaniennes. Cette guerre pourrait également accélérer et renforcer l'Europe de la défense en définissant une culture stratégique et un cadre doctrinal communs aux 27 États membres. La guerre en Ukraine a déjà engendré un revirement militaire et stratégique d'un certain nombre d'États européens, historiquement pacifistes (Allemagne) ou non alignés (Finlande et Suède), qui ont augmenté significativement leur effort en matière de défense (l'Allemagne entend désormais consacrer plus de 2% de son produit intérieur brut à sa défense, au-delà des objectifs fixés par l'OTAN) et même accepté de livrer des armes à l'Ukraine.

C'est dans ce contexte de tensions accrues avec la Russie et d'un retour d'une hypothèse d'engagement majeur sur le sol européen qu'interviennent le lancement de la Boussole stratégique européenne d'une part et l'actualisation du concept stratégique de l'OTAN d'autre part. Ces deux documents doivent ainsi permettre de redéfinir l'architecture de sécurité en Europe au regard de l'évolution des menaces et de l'intervention russe aux frontières de l'Europe.

⁽⁴⁾ Politique du pivot engagée sous l'administration de Barack Obama



Institut des hautes études de défense nationale

1 place Joffre
75700 Paris SP 07

www.ihedn.fr

MARS 2022