

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) : complément ou alternative à l'OTAN ?

Par Jean-François Lévesque

Étudiant, propédeutique pour la maîtrise en science politique (intern.)

La chute du mur de Berlin et la dissolution de l'Union soviétique ont provoqué un bouleversement des enjeux sécuritaires et politiques outre-atlantiques. Au sein de l'une des premières initiatives de l'Union européenne (UE) æ la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) æ et découlant plus précisément du traité d'Amsterdam de 1999, la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) propose une véritable révolution du jeu de Westphalie : la création d'une défense continentale commune et d'une éventuelle force militaire d'intervention conjointe.

L'UE est jusqu'à maintenant un succès économique, un marché et une puissance capable de rivaliser avec les espaces américain et asiatique. Le projet politique reste quant à lui largement à définir. Si les États européens ont tout de suite compris les avantages concurrentiels que procure un espace économique commun, le même raisonnement en matière de politique étrangère et de sécurité ne s'applique toujours pas. En effet, les dirigeants l'ont bien saisi, la construction d'une défense européenne passe d'abord par la construction d'une identité européenne.

La PESD

Par l'entremise du grand projet d'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD), le traité de Maastricht a initié la PESC. Depuis 1993, celle-ci s'est bonifiée de soixante-dix positions et de cinquante actions communes sur des problèmes de politique étrangère européenne, dans le but principal de rééquilibrer les relations transatlantiques. L'Union ajoute ainsi une dimension politique à son rôle international de grande puissance commerciale et économique æ d'une puissance soft à une puissance hard æ et tente conséquemment d'imposer sa reconnaissance par les États-Unis.

Le principal problème relatif à la PESC est que les traités de Maastricht et d'Amsterdam sont de véritables « chefs-d'œuvres d'ambiguïté diplomatique ». En obligeant une redéfinition de l'étranger, des intérêts communs et des valeurs propres à défendre, la PESC confronte l'UE à sa vacuité politique. L'identification d'une véritable PESC nécessite de s'éloigner franchement d'une vision américaine anarchique où la force fait loi, et pose le véritable problème, non pas institutionnel, mais éminemment politique. Ainsi, bien qu'encore imprégné d'un attachement nostalgique à la souveraineté nationale,

le modèle social européen propose un rapport privilégié à la culture et au droit, rendant les règles et les principes qui définissent la PESC conformes aux normes internationales, au-delà d'un simple projet européen.

Issue de la PESC, et plus spécifiquement du traité d'Amsterdam de 1997, la PESD se propose d'adopter des moyens d'action communs pour réaliser les stratégies de politique étrangère, et ce en étroite collaboration avec l'OTAN (voir Points de mire, vol. 3, no 1, 14 janvier 2002). Le premier constat est la transition d'une puissance européenne strictement civile vers une puissance militaire. À cet égard, les nouveaux défis sont clairs : offrir un filet de ressources européennes sans faille par le développement d'une culture de la sécurité à trois niveaux : des instruments militaires adéquats; des institutions politiques efficaces; une industrie européenne de défense performante. Cette culture encouragera la convergence des intérêts et des moyens sécuritaires, à travers une interdépendance maintenant usuelle d'institutions à géométrie variable (interlocking institutions), flexibles et efficaces.

Coopération ou concurrence avec l'OTAN ?

L'OTAN, pierre angulaire de l'architecture diplomatique et militaire de l'Europe, est l'institution responsable de maintenir la pax americana, et ce depuis les débuts de la Guerre froide. Dans la conjoncture actuelle, une question fondamentale se pose : ses difficultés opérationnelles et décisionnelles récentes sont-elles dues à l'omnipotence américaine ou à l'incapacité européenne ?

Du simple fait de la disparition de son ennemi æ le bloc soviétique æ l'OTAN se transmue d'alliance militaire en institution davantage politique. Malgré ce revirement, et il s'agit là d'une réserve cruciale quant à la PESD, toute initiative de défense hors de l'égide de l'OTAN peut être perçue comme concurrente.

L'Alliance atlantique est soumise au leadership américain. Que ce fait soit expliqué par la passivité de ses partenaires ou parce qu'elle constitue de facto un outil de maintien du pouvoir des États-Unis sur la communauté occidentale n'y change pas grand-chose. La réalité est que, au-delà d'une ressource militaire, l'OTAN demeure « une formidable machine de puissance et de contrôle, non seulement pour la politique américaine, mais pour tout le complexe militaire américain qui y voit postes et contrats ». (Montferrand, 1999: 211)

L'OTAN entretient également des liens avec l'UE, leur relation en étant une, selon la Communauté



Unité du CEIM

Vol. 5, no 2 (16 février 2004)
Disponible à l'adresse : <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepess>
collection dirigée par Pierre Jolicoeur

UQAM
Université du Québec à Montréal

européenne, « de complémentarité ». Depuis 2002, l'UE peut officiellement utiliser les ressources militaires de l'OTAN. Les développements récents confirment que les deux institutions ne sont pas rivales, mais bien des « partners in peace », qui s'assurent de la convergence de leurs approches de résolution de problèmes, de même que du développement d'un potentiel commun de coopération efficace et à long terme. L'ancien Secrétaire général allait même jusqu'à prôner une « cross-fertilisation » institutionnelle de façon à renforcer l'unité opérationnelle et décisionnelle entre les deux entités. Le Manuel de l'OTAN illustre ce partenariat stratégique en insistant sur l'Alliance comme fondement de la défense collective, mais à laquelle la PESD ajoute à l'éventail des instruments. Cet ajout permet un plus grand rôle à l'Europe tout en renforçant mutuellement, dans une logique de somme positive, les capacités des deux institutions. Ce partenariat associe de facto à la PESD les membres européens de l'OTAN qui ne sont pas membres de l'UE, en plus d'offrir à des initiatives européennes les capacités de planification de l'OTAN. À cet égard, le traité de Washington (1999) autorise le développement de l'IESD au sein de l'Alliance, et les Accords de « Berlin + » permettent l'accès à l'UE aux capacités de planification de l'OTAN, la présomption de disponibilité des moyens de l'OTAN pour l'UE, des options de commandement européen pour des opérations atlantistes dirigées par l'UE, en plus de l'adaptation du système de planification de défense de l'OTAN. L'objectif de ce partenariat est simple : « tenter de désamorcer les problèmes potentiels le plus rapidement possible ».

Les nouveaux dilemmes de défense et de sécurité : la PESD et les États-Unis

Pour le Département d'État, les États-Unis sont une « puissance européenne ». Deux enjeux principaux relatifs à la PESD intéressent Washington. D'abord l'intérêt politique d'un partenaire qui confond alliance et allégeance, et qui promet une « vassalisation » de ses alliés. Ensuite, l'intérêt économique lié aux pratiques commerciales d'un complexe militaro-industriel agressif.

Dans l'optique américaine, seul celui qui peut montrer sa force est écouté, et la plus récente National Security Strategy ne fait aucune mention de l'UE ni de ses États membres. Déjà, en 1992-1994, le Defense Policy Guidance stipulait que « les É.U. décourageront les pays industrialisés avancés de toute tentative visant à défier leur leadership et ne toléreront pas l'émergence future de tout concurrent global » (Cassen, 2003: 24), une allusion à peine voilée à l'UE. Ce que Washington craint par-dessus tout, c'est une atteinte à son traditionnel leadership au sein des instances internationales et à sa capacité d'agir unilatéralement lorsque cela s'avère nécessaire. Néanmoins, un réflexe isolationniste peut présenter des effets tout aussi pervers : la superpuissance « bienveillante » pourrait cesser d'assumer son rôle sur la scène mondiale.

D'autre part, Washington peut voir certains avantages au développement d'une PESD, d'abord par la convergence des intérêts sur la nécessité d'opérations

de sécurité internationale efficaces et robustes; ensuite, la conscience d'un jeu à somme positive, où une UE plus étendue et plus puissante résulte en une OTAN bonifiée. À cet égard, l'administration américaine est tout à fait consciente d'un précédent historique récent : l'invocation de l'Article V de la Charte de l'OTAN, le 12 septembre 2001. Washington est également conscient des divisions qui occupent les représentants de l'UE et tente de les rassurer à cet égard, en insistant sur la nature d'abord politique d'une nouvelle alliance stratégique.

Sur le plan économique, les États-Unis reprochent le manque d'enthousiasme de l'UE quant aux investissements sécuritaires, et s'emploie à la promotion d'une coopération industrielle transatlantique en matière de défense. À cet égard, le reproche est éloquent : le ratio entre les deux partenaires en matière de recherche et développement pour la défense est de l'ordre de 20 pour 1.

Bref, la perception américaine de la PESD est mitigée, malgré que l'administration risque plus que probablement d'avoir besoin des appuis politiques et financiers européens, du fait de sa situation économique et financière préoccupante, des coûts de reconstruction de l'Irak, ainsi que du jeu d'influence dans les institutions multilatérales.

Depuis 1989, le renouvellement des risques fait en sorte que les Européens doivent intervenir eux-mêmes pour faire la promotion de leurs valeurs et assurer la défense de leurs intérêts. Une solution réside dans un double dépassement d'une Europe de la défense pure et dure, et d'un attentisme opportuniste et passif. Il s'agit en fait, comme c'est déjà le cas en d'autres domaines, d'organiser la diversité à travers des instances flexibles. Une PESD souple et capable de satisfaire à la fois les ambitions des pays les plus forts, et les moyens des pays les plus faibles, est-elle concevable ?

En 1973, Henri Kissinger proposait déjà une distribution des responsabilités, les États-Unis se chargeant de celles, plus globales, requérant des interventions lourdes dans le but de défendre les intérêts occidentaux, et l'Europe se chargeant des enjeux régionaux et des missions du maintien de la paix pour l'ONU. Notons aussi la possibilité de forces de l'OTAN « détachables » qui flexibiliseraient le commandement de même que la structure organisationnelle et assureraient un partage des coûts. Un tel programme serait déjà une avancée significative par rapport à la situation actuelle.

Pour aller plus loin : suggestions de liens Internet

www.state.gov/t/pm/rls/rm/2002/8191pf.htm
Discours de Lincoln P. Bloomfield Jr du Département d'État américain (février 2002), intitulé « Europe and America : A New Strategic Partnership ».

www.nato.int/docu/manuel/2001/hb0401f.htm
Chapitre du Manuel de l'OTAN portant sur « L'identité européenne de sécurité et de défense ».