

Les Organes de la PESD : Compétition ou coopération ?

Consciente du décalage existant entre son poids économique et son influence stratégique, l'Union européenne s'est efforcée, depuis la fin de la Guerre froide, de définir une Politique Etrangère et de Sécurité Commune dont la PESD est le prolongement sur le plan de la défense et des interventions extérieures. Mais ce cheminement vers une politique de défense commune engage des Etats par ailleurs membres de l'OTAN et traditionnellement liés à cette organisation pour les questions relatives à leur sécurité. Ainsi, la PESD s'est vue confrontée, tout au long de son développement, à une tension entre aspiration à plus d'autonomie et souci du respect des engagements pris auprès d'une OTAN ayant par ailleurs montré son efficacité. Après avoir délimité avec les missions de Petersberg (1992) ses champs d'intervention, l'Union européenne s'est dotée, au Conseil d'Helsinki (1999), d'instances de décision propres à mener à bien ses opérations. Or, dans ses structures, le schéma européen est très proche du modèle organisationnel de l'OTAN. Ces parallélismes, qui posent la question d'une éventuelle duplication du processus décisionnel européen par rapport à celui de l'OTAN, réveillent la crainte américaine d'une rivalité de l'UE. Il semble donc capital de définir dans quelle mesure la reproduction d'instances aux fonctions identiques peut mettre la PESD et l'OTAN en compétition.

OTAN et PESD : des structures presque identiques. Bien que créés à 50 ans d'intervalle les organes qui régissent le processus décisionnel de l'OTAN et de la PESD sont comparables en bien des points. (Sources : <http://www.nato.int/docu/manuel/2001/#CH7>). Au sein de l'OTAN coexistent une structure civile et une structure militaire qui n'ont toutefois pas le même poids dans l'ordre de la processus décisionnel. En effet, c'est au sein de la structure civile que l'on trouve la plus haute instance de prise de décisions, le **Conseil de l'Atlantique Nord**. Cet organe politique où siègent les représentants de tous les Etats membres se réunit à plusieurs niveaux (ambassadeurs, ministres des Affaires Etrangères ou de la Défense et Chefs d'Etat et de gouvernement). Ses décisions font autorité. Le **Comité des plans de défense** traite des questions de défense et donne des orientations aux autorités militaires. De ce premier comité dépendent plusieurs autres comités parmi lesquels on trouve le **Comité politique** chargé de fournir des avis sur les principales questions politiques du moment. Le **Comité militaire**, tout en étant la plus haute instance militaire reste placé sous l'autorité politique du Conseil de l'Atlantique Nord. Il fournit des avis militaires à l'Alliance et des directives aux Commandants stratégiques de l'OTAN (SACEUR et SACT). L'**Assemblée parlementaire** établit pour sa part un lien entre les parlements nationaux et l'Alliance. En 1999, à Helsinki, le **Conseil européen** qui rassemble les Chefs d'Etat et de gouvernement a décidé de la création de trois organes permanents chargés de l'assister dans la conduite de sa PESD. Le premier, le **Comité politique et de sécurité permanent** (COPS), qui réunit deux fois par semaine les ambassadeurs de chaque Etat membre de l'Union, fournit des avis politiques au Conseil européen et assume le contrôle politique des opérations militaires. Le **Comité militaire de l'Union européenne** (CMUE) rassemble quant à lui les chefs d'Etat-major ou leurs délégués. Comme son équivalent à l'OTAN, il est soumis à la structure civile puisqu'il fournit des avis et des recommandations au COPS ou au Conseil européen et des directives à l'**Etat-Major européen**.

Duplication et coopération (Source : <http://www.iss-eu.org/esdp/03-jyhb%2B.pdf>, <http://www.iss-eu.org/books/5esdpfr.pdf>). La duplication des structures décisionnelles pose inévitablement la question de la compétition entre l'OTAN et la PESD. Et pourtant, c'est au contraire une source de coopération. Il convient tout d'abord de rappeler que la mise en garde américaine contre les risques de duplication concerne en premier lieu la question des capacités. Plus que le COPS, c'est sans doute l'Agence de Défense européenne et ses orientations en termes d'armement qui intéresse les Etats-Unis. En outre, l'éventuelle compétition entre l'Union européenne et l'OTAN se limite à certains

cas de figures seulement. Ainsi, dans le cas d'une crise située en dehors de la zone OTAN ou appelant une réponse d'une nature civile, les deux organisations ont peu de chance d'entrer en conflit. La mission *Artémis* menée par l'UE en République Démocratique du Congo n'a pas suscité la moindre crainte du point de vue américain. Il en va de même pour les différentes opérations de police menées par l'UE depuis 2003. La question d'une éventuelle compétition ne se pose donc que lorsque l'Union européenne entend intervenir sur le continent européen dans une mission de type militaire. Dans ce cas seulement, la PESD risque d'empiéter sur les prérogatives de l'OTAN. Mais dans les différents documents concernant la mise sur pied de la PESD, l'Union européenne spécifie toujours son souci d'intervenir de manière autonome « là où l'OTAN n'est pas engagée comme telle ». Concrètement, une intervention de l'Union européenne dans ce cas de figure donne toujours lieu à des entretiens entre les deux organisations, au niveau politique et militaire. A l'échelon militaire, cet échange est d'ailleurs facilité par la « double casquette » existant de facto entre certains membres siégeant à la fois au CMUE et au Comité militaire de l'OTAN. Dans l'hypothèse d'une opération intéressant l'UE et l'OTAN, les deux organisations ont développé un accord-cadre, appelé « Berlin Plus », censé faciliter leur coopération en permettant l'accès de l'Union européenne aux moyens de logistique et de planification de l'OTAN pour mener ses opérations propres. Ainsi, du point de vue institutionnel, tout laisse penser que la duplication des structures entre l'UE pour sa PESD et l'OTAN n'est pas propre à créer une compétition entre ces deux organisations. Au contraire, l'opération *Althéa* par laquelle l'Union européenne a récemment pris le relais de la SFOR de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine en profitant de l'accord « Berlin Plus », incite plutôt à croire qu'une structure parallèle facilite la coopération.

Problèmes soulevés. Mais la coopération n'est pas sans soulever un certain nombre de problèmes ou tout au moins d'incertitudes. Ainsi, il est indéniable qu'une compétition existe entre UE et OTAN d'un point de vue financier. Car avec le développement d'une politique étrangère autonome de l'Union européenne, le jeu financier européen devient un jeu à somme nulle et finalement, tout se passe comme si l'argent confié par les Etats européens au budget communautaire était autant d'argent en moins tombé dans l'escarcelle d'une OTAN engagée par ailleurs dans un processus de transformation extrêmement coûteux. Bien sûr, les Etats-Unis ne peuvent que se féliciter de l'accroissement d'investissement européen dans le domaine de leur sécurité. Mais, à terme, c'est la suprématie de l'OTAN qui est en jeu. Car c'est bien cette question du positionnement de l'UE vis-à-vis de l'OTAN qui est de nature à inquiéter le partenaire américain soucieux de voir l'Union européenne conserver l'Alliance comme forum principal pour les questions de sécurité. Si tel n'était pas le cas, les Etats-Unis seraient peu à peu poussés hors d'Europe. Voilà qui explique sans doute l'intransigeance américaine concernant la question de la primauté de l'OTAN. Il y a peu, le Président Bush réaffirmait que l'OTAN devait conserver un **droit de premier refus** sur toute mission que l'UE souhaiterait entreprendre.¹ Plus que l'organisation institutionnelle de la PESD, c'est l'incertitude même de l'engagement européen futur dans l'OTAN qui est à même de mettre les deux organisations en compétition. Du point de vue américain, comment s'assurer que l'Union Européenne, malgré ses déclarations répétées, continue indéfiniment d'inscrire son action extérieure dans le cadre d'une organisation dont elle n'a qu'un contrôle partiel ? Du point de vue européen, le possible repositionnement stratégique de l'OTAN dans des missions qui ne sont plus uniquement de type militaire ou dans des opérations hors-zone est également en mesure d'inquiéter quant à la sincérité du discours américain à l'égard de la PESD. Autant dire qu'entre coopération et compétition, c'est avant tout la confiance que les partenaires atlantiques voudront bien s'accorder qui décidera.

¹ Sources : <http://www.euractiv.com/Article?temuri=tcm:28-120304-16&type=LinksDossier>