

LA FRANCE, LA LIBYE, LA PSDC ET L'OTAN

PAR

JOLYON HOWORTH (*)

L'intervention militaire en Libye représente déjà aux yeux de certains observateurs un changement de paradigme en matière de Politique européenne de défense et de sécurité commune (PSDC). Depuis les guerres des Balkans au début des années 1990, l'Union européenne (UE) s'est préparée à gérer précisément le genre de crise qui s'est présentée avec le «printemps arabe»: la véritable raison d'être de la PSDC comme projet diplomatico-militaire était l'hypothèse d'un scénario d'intervention militaire de moyenne envergure, dans le pourtour européen, soit avec les moyens de l'OTAN (Berlin Plus), soit de façon autonome, sans l'appui de l'Alliance. On ne peut pas suffisamment souligner que la crise libyenne fut exactement le cas de figure qui aurait dû logiquement être géré dans le cadre de la PSDC. Or, cette dernière n'a au contraire guère été évoquée comme cadre potentiel pour répondre à cette crise. Aux yeux du monde, l'intervention libyenne est devenue, comme par un processus de vases communicants, une opération «otanienne». Pourtant, elle ne fut pas véritablement une mission «alliée» au sens propre du terme: d'abord, les pays membres de l'Alliance se sont pour moitié soit abstenus, soit carrément opposés à la mission elle-même; ensuite, infléchissement sans précédent, le leadership n'en a pas été revendiqué par les Etats-Unis, mais par le couple franco-britannique, aidé par une poignée d'Etats membres de l'UE (1), quatre autres pays de l'OTAN (Etats-Unis, Canada, Norvège et Turquie) et trois petits pays arabes (Qatar, Emirats arabes unis et Jordanie). Cela étant, bien que prenant soin de paraître exercer un soi-disant «leadership depuis l'arrière» (*leadership from behind*) (2), les Etats-unis ont déployé des moyens militaires considérables et même cruciaux, en l'absence desquels la mission n'aurait vraisemblablement pu être menée à un terme positif. L'affaire libyenne a

(*) Professeur titulaire *ad personam* de la chaire Jean Monnet en Politique européenne à l'Université de Bath (Royaume-Uni) et professeur invité en Science politique à la Yale University (Etats-Unis).

(1) Les seuls Etats membres qui ont participé à la campagne aérienne (la seule qui comptait véritablement), outre la France et le Royaume-Uni, furent la Belgique, le Danemark, l'Italie, l'Espagne, la Grèce, les Pays-Bas et la Suède, ces cinq derniers pays ayant des *caveats* leur interdisant de frapper des cibles au sol.

(2) Ryan LIZZA, «The consequentialist: how the Arab Spring re-made Obama's foreign policy», *New Yorker*, 2 mai 2011; Charles KRAUTHAMMER, «The Obama doctrine: leading from behind», *Washington Post*, 28 avr. 2011, disponible sur le site Internet www.washingtonpost.com/opinions/the-obama-doctrine-leading-from-behind/2011/04/28/AFBCy18E_story.html; David E. SANGER, «Letting others lead in Libya», *New York Times*, 23 avr. 2011.

donc revêtu des aspects paradoxaux qui, dans l'ensemble, annoncent un changement de paradigme à la fois dans le projet européen de sécurité et de défense et dans les relations sécuritaires transatlantiques.

LES ETATS-UNIS, LA « DOCTRINE OBAMA »
ET LE « LEADERSHIP DE L'ARRIÈRE »

L'année 2011 aura introduit deux infléchissements significatifs dans la politique américaine de sécurité et de défense, tous deux impliquant des conséquences significatives pour les Européens. D'abord, la décision américaine de jouer un rôle discret de second plan dans la guerre libyenne aura obligé les Européens, surtout la France et le Royaume-Uni, à assumer pleinement leur responsabilité pour la gestion d'une crise régionale dans leur « étranger proche ». Ensuite, le discours d'adieu du Secrétaire à la Défense sortant, Robert Gates, le 10 juin 2011 (3), aura représenté pour les Européens une mise en garde on ne peut plus claire : les États-Unis n'entendent plus offrir des garanties sécuritaires inconditionnelles aux Européens si ces derniers refusent de prendre davantage en main leurs propres affaires.

Ces deux événements méritent d'être pris très au sérieux en Europe. Gates n'a-t-il pas en effet évoqué « *un sombre et piètre avenir* » pour l'Alliance transatlantique dès lors que la nouvelle génération de dirigeants américains, n'ayant pas grandi pendant la Guerre froide, « *n'estimera probablement pas que le retour sur investissement américain dans l'OTAN en vaudra le coût* ». Certes, les Européens connaissent ce refrain pour l'avoir régulièrement entendu depuis la fin de la Guerre froide. Sous l'administration Obama, il a été érigé en doctrine (4). Pourtant, ce signal fort semble bien être insuffisamment pris au sérieux dans certains pays européens, où il est plutôt considéré comme une énième de ces mises en garde creuses sur le partage du fardeau prononcées périodiquement depuis 1949 par toutes les administrations américaines. Bref, il s'agirait d'un bluff (5). Et pourtant, non seulement pour des raisons budgétaires (6), mais aussi pour des raisons de révi-

(3) Robert GATES, « The security and defense agenda : the future of NATO », Speech by Secretary of Defense Robert M. Gates, 10 juin 2011, disponible sur le site Internet www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1581.

(4) Barack OBAMA, « Remarks by President Obama at Strasbourg Town Hall, 3 April », 2009, disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-obama-strasbourg-town-hall; Constanze STELZENMÜLLER, « End of a honeymoon : Obama and Europe one year later », communication au Brussels Forum, mars 2010, disponible sur le site Internet www.gmfus.org/brusselsforum/2010/docs/BF2010-Paper-Stelzenmuller.pdf.

(5) Jan TECHAU, « Forget CSDP, it's time for Plan B », European Council on Foreign Relations, 26 août 2011, disponible sur le site Internet ecfr.eu/content/entry/commentary_forget_csdp_its_time_for_plan_b. L'auteur insiste sur le fait que la PSDC n'a été qu'une perte d'énergie et qu'il faut raffermir l'alliance américaine. Dans une réponse tranchante, « It's CSDP or live in a world run by others », Nick Witney présente la PSDC comme seul recours viable. Cf. le site Internet ecfr.eu/content/entry/commentary_its_csdp_or_a_world_run_by_others.

(6) Michael MANDELBAUM, *The Frugal Superpower : America's Global Leadership in a Cash-Strapped Era*, Public Affairs, New York, 2010.

sion stratégique post-Iraq et post-Afghanistan (7), les Etats-Unis ne voudront et, en vérité, ne pourront consacrer, comme par le passé, des dépenses inconditionnelles au profit de la défense et de la sécurité européennes. Cette fois, la menace est donc bien réelle. Le budget de la défense américain va se contracter de 600 à 900 milliards de dollars d'ici dix ans (8). Faisant écho à Gates dans son propre discours d'adieu en tant que président de Chatham House en juillet 2011, l'ancien Secrétaire général de l'OTAN, Lord George Robertson devait d'ailleurs souligner que «*dans sa critique impitoyable et clinique des Européens, [Gates] a probablement mâché ses mots. La situation est grave. Ses paroles devraient donner des frissons aux Européens*» (9).

De fait, il est clair que la nouvelle approche américaine ne sera pas invalidée ni inversée par une future administration républicaine. Les Européens se trouvent bel et bien face à un véritable défi sécuritaire.

(L'ABSENCE DE) LEADERSHIP EUROPÉEN ET L'AVENIR DE LA PSDC

Ce défi est, pour les Européens, le plus grave depuis la fin de la Guerre froide. Il y a vingt ans, les guerres des Balkans avaient souligné de la façon la plus brutale le manque de capacité européenne en matière de sécurité et de défense et de gestion des crises régionales (10). Depuis le début des années 1990, les Etats membres ont certes fait des efforts sérieux et constants pour y remédier. A Saint-Malo, en décembre 1998, le tandem franco-britannique a lancé la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) (11), rebaptisée PSDC en 2009 dans le Traité de Lisbonne. Et, pendant plus d'une décennie, l'UE s'est efforcée de forger une gamme complète d'instruments pour la mise en œuvre, surtout dans son «étranger proche», d'une véritable capacité civilo-militaire (12). En outre, le Traité de Lisbonne a innové en lançant une série de mesures destinées à promouvoir la coordination et l'efficacité de la PSDC : le poste de Haut-Représentant pour la politique de sécurité et les affaires étrangères, le poste de Président du

(7) Thomas P. BARNET, *Great Powers : America and the World After Bush*, Putnam's, New York, 2009; William PFAFF, *The Irony of Manifest Destiny : the Tragedy of America's Foreign Policy*, Walker, New York, 2010.

(8) Thomas VALASEK, «Race to the bottom», Centre for European Reform, Londres, 24 August 2011, disponible sur le site Internet centreforeuropeanreform.blogspot.com/2011/08/race-to-bottom.html.

(9) «*In his forensic and scathing criticism of the Europeans, he may well have pulled some punches. The situation is grave. [...] Bob Gates's words should put a shiver down the collective European spine*», George ROBERTSON, Discours à Chatham House, «Transatlantic relations : a case for optimism», 6 juil. 2011, disponible sur le site Internet www.chathamhouse.org/sites/default/files/060711robertson.pdf.

(10) Josip GLAUDIC, *The Hour of Europe : Western Powers and the Breakup of Yugoslavia*, Yale University Press, 2001.

(11) Jolyon HOWORTH, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave, 2012 (2^e éd.).

(12) Mai'a K. Davis CROSS, *Security Integration in Europe : How Knowledge-based Networks Are Transforming the European Union*, University of Michigan Press, 2011; DE VASCONCELOS (dir.), *Quelle Défense européenne en 2020?*, EU-ISS, Paris, 2010.

Conseil de l'Union, le Service européen d'action extérieure (SEAE), le Mécanisme de coopération structurée permanente (PESCO) et d'autres mécanismes. Entre 2003 et 2009, l'Union a lancé plus de vingt-cinq missions de stabilisation, quelques-unes purement militaires, la plupart mélangeant des instruments civils et une dimension militaire, mais toutes désignées pour étayer la stabilité de zones frappées par des crises (13).

Cependant, à l'occasion de la crise régionale la plus grave depuis les crises balkaniques, le « printemps arabe », l'Union européenne a été quasi inexistante en tant qu'acteur international. Quand il s'est agi de répondre à l'éclatement d'une guerre civile en Libye, la PSDC a purement et simplement failli. Des Etats membres de premier plan (l'Allemagne, la Pologne), ainsi qu'un nombre significatif d'Etats de moindre importance se sont en effet opposés à toute intervention militaire en Libye. Le Haut-Représentant, Catherine Ashton, a fait siennes les réserves et les hésitations d'une nette majorité des pays membres, excluant *de facto* toute perspective d'un engagement militaire de l'UE en tant que telle. Certains observateurs en sont venus à évoquer une « crise existentielle de la PSDC » (14). Lors de son témoignage sur l'opération libyenne devant la Commission de la Défense de l'Assemblée nationale le 5 octobre 2011, le Chef d'état-major des armées français, l'amiral Edouard Guillaud, devait ainsi observer que la PSDC semble être en « hibernation » et qu'il faudrait attendre le « printemps européen » avant qu'elle ne se réveille.

Dans ce double contexte – caractérisé par la démission collective de l'UE dans l'affaire libyenne et par la mise en garde de Robert Gates sur le partage du fardeau – et avec, en arrière-plan, la crise de la dette souveraine et de l'avenir de l'euro, les Etats membres de l'UE ont été amenés à réexaminer de fond en comble la nature et l'échelle de leur engagement en faveur de la PSDC, voire de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en tant que telle (15). De fait, comme l'a fort judicieusement constaté un observateur de premier rang, de deux choses l'une : « soit les Européens développeront l'identité de sécurité et de défense qu'ils affichent depuis si longtemps, afin que l'Europe puisse jouir d'une voix crédible et autonome dans un monde qui n'est pas seulement fait de soft power, soit,

(13) Katarina ENGBERG, *The EU's Collective Use of Force : Exploring the Factors Behind its First Military Operations*, Uppsala Universitet, 2011.

(14) Anand MENON, « European defence policy from Lisbon to Libya », *Survival*, vol. LIII, n° 3, juin-juil. 2011, pp. 75-90; Alvisio ARMELLINI, « Diplomats mourn 'death' of EU defence policy over Libya », *Monsters and Critics*, 24 mars 2011, disponible sur le site Internet www.monstersandcritics.com/news/africa/news/article_1628333.php/Diplomats-mourn-death-of-EU-defence-policy-over-Libya; James ROGERS / Luis SIMON, *The New 'Long Telegram' : Why We Must Refound European Integration*, Group on Grand Strategy (*Long Telegram*, n° 1), 2011, disponible sur le site Internet www.ies.be/files/Long%20Telegram%201.pdf.

(15) [Open Letter], « EU foreign policy must not become a casualty of the Euro crisis », *European Voice*, 16 déc. 2011, disponible sur le site Internet euobserver.com/7/114664; Maya KANDEL / General Jean-Paul PERRUCHÉ, « Now or never : The way to a credible European defense », *Paris Papers* (IRSEM), n° 2, 2011, disponible sur le site Internet www.irsem.defense.gouv.fr/spip.php?article75; Thomas VALASEK, « Race to the bottom », Centre for European Reform (*Insight*), 24 août 2011, disponible sur le site Internet centro-europeanreform.blogspot.com/2011/08/race-to-bottom.html.

compte tenu des coûts et de la difficulté qu'ils ont éprouvée à l'emporter ne fût-ce qu'en Libye, ils abandonneront tout simplement cet espoir. Le jury ne s'est pas encore prononcé, mais le verdict aura du poids» (16). Dans les deux cas de figure, il s'agirait d'un changement de paradigme pour la PSDC.

Il n'existe que deux acteurs européens capables d'exercer le leadership en matière de PSDC : la France et le Royaume-Uni. Ce constat n'évacue pas le rôle d'autres pays européens (l'Italie, la Pologne, la Belgique, la Suède) qui participent activement aux missions extérieures de l'Union, mais aucun de ces pays n'est capable d'en exercer le leadership. Or, récemment, comme le démontre le cas libyen, la France et le Royaume-Uni ont eu tendance, pour des raisons qui leur sont propres, à « substituer » à la PSDC. La question, dès lors, est la suivante : peuvent-ils et veulent-ils, la relancer ?

LE TRAITÉ FRANCO-BRITANNIQUE ET SES IMPLICATIONS POUR LA PSDC

Le 2 novembre 2010, la France et le Royaume-Uni ont signé deux traités de coopération en matière de sécurité et de défense. Ces accords, motivés surtout par la crise économique, soulignent le fait que ces deux pays européens, qui aspirent à jouer un rôle majeur sur la scène internationale, ne pourront y arriver sans un effort significatif de coordination et de coopération dans des secteurs militaires stratégiques ainsi qu'au niveau de leurs industries de défense. Selon le communiqué officiel, il s'agissait de « *mettre nos forces en mesure d'agir ensemble, optimiser nos capacités et mieux rentabiliser notre investissement de défense* », ainsi que d'« *accroître les domaines et les ambitions de nos programmes communs d'équipements de défense et de stimuler une étroite coopération industrielle* » (17). D'importants projets communs ont été annoncés à cette occasion. La question essentielle posée par ce rapprochement franco-britannique était bien de savoir si ces synergies devaient se comprendre comme un « complément » à la PSDC ou comme une « alternative » à celle-là. La France et le Royaume-Uni dépensent, à eux seuls, plus de 45 % du budget de la défense combiné des vingt-sept membres de l'UE. Dès lors, les pays qui ne souhaitaient pas *a priori* jouer un grand rôle militaire seraient-ils plutôt encouragés par l'exemple de Paris et de Londres à augmenter leur quote-part ou au contraire plutôt tentés de continuer à jouer les « passagers clandestins » ? Le Traité a été diversement interprété, mais un consensus s'est rapidement fait jour parmi les observateurs : il s'agit davantage d'une alternative à la PSDC que d'un complément à

(16) Steven ERLANGER, « Libya's dark lesson for NATO », *New York Times*, 3 sept. 2011.

(17) Cf. le site Internet www.defense.gouv.fr/actualites/articles2/paris-et-londres-lancent-une-cooperation-sans-precedent-en-matiere-de-defense.

cette dernière (18). De fait, le Traité visait surtout, pour ces deux grands pays rompus aux interventions, à maintenir une capacité militaire leur permettant de jouer un rôle crédible dans le sillage des Américains. Il ne relève nullement, ni dans ses intentions ni dans ses conséquences, d'un quelconque «Saint-Malo *bis*». Cette interprétation semble d'ailleurs partagée par les autres pays membres de l'UE à la lumière de l'affaire libyenne.

On l'a souligné : la mission libyenne aura été, essentiellement, une opération franco-britannique. Les Etats membres de l'UE qui ont effectivement participé à la guerre aérienne contre Kadhafi n'auront été qu'au nombre de neuf sur vingt-sept – cinq d'entre eux refusant au surplus de frapper des cibles au sol (19). Autrement dit, dix-huit pays de l'UE sont restés passifs. Le leadership de cette mission revenait donc à la France et au Royaume-Uni qui ont, à eux deux, mené 50 % des sorties aériennes. Reste qu'il n'y a pas le moindre doute que ce fut essentiellement la France qui aura mené le jeu. Les historiens débattront, certes, du rôle respectif de Nicolas Sarkozy et de David Cameron dans la prise de décision en faveur de l'action militaire. Certains prétendent que ce fut Cameron qui, le premier, avait évoqué la nécessité d'imposer une zone d'interdiction aérienne (le 28 février) (20); mais devant la réaction négative de l'administration Obama qui, fin février, voulait à tout prix enrayer la course à la guerre, le Premier Ministre britannique avait rapidement fait marche arrière, annonçant le 1^{er} mars que le Royaume-Uni se contenterait de fournir un soutien politique aux rebelles. Quant au Président français, il fut bien le premier, dans un discours à Ankara le 25 février, à demander le départ de Kadhafi et ce fut lui encore, début mars, qui entra le premier en contact direct avec des membres du Conseil national de transition (CNT); durant la première quinzaine de mars, c'est toujours lui qui menait la charge, évoquant régulièrement des frappes ciblées, au point que la presse européenne le traitait alors de leader auto-proclamé des va-t-en-guerre : «*il semble que Sarkozy veuille abattre le dictateur libyen à lui tout seul*», estimait un journaliste berlinois, ajoutant sarcastiquement qu'«*il y a quelques mois, il lui aurait volontiers vendu des centrales nucléaires*» (21). Et, de fait, ce fut Sarkozy tout seul qui, le 10 mars, au nom de la France, reconnaissait officiellement le CNT comme seul représentant légitime du peuple libyen, cela, la veille du Conseil européen convoqué justement pour débattre de ce sujet. Dans cette période cruciale, le Royaume-Uni de David Cameron est plutôt apparu comme un par-

(18) Ben JONES, *Franco-British Military Cooperation : a New Engine for European Defence?*, *EU-ISS Occasional Paper*, n° 88, 2011; Anand MENON, «Double act : Anglo-French defence cooperation pact», *Jane's Intelligence Review*, fév. 2011; Entretien avec Nicolas GROS-VERHEYDE, par Thalia Bayle, «La nouvelle alliance militaire franco-britannique : la fin de l'Europe de la défense», *Le Jeu de l'Oie*, 5 avr. 2011.

(19) IISS, *Strategic Survey 2011 : the Annual Review of World Affairs*, 2011, pp. 67-72 & VI-VII.

(20) «The war in Libya : Europe's confused response», *Strategic Comments*, vol. XVII, Comment 18, avr. 2011, pp. 1-3, disponible sur le site Internet www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13567888.2011.596314.

(21) Knuf THORSTEN, dans le *Berliner Zeitung*, cité dans *Le Monde*, 11 mars 2011, «Sarkozy semble vouloir abattre Kadhafi tout seul».

tenaire à la traîne. Alors que, à New York, les discussions sur une résolution en faveur d'une zone d'interdiction aérienne semblaient s'enliser, la France, citant l'exemple du Kosovo, laissait entendre qu'un mandat onusien n'était pas nécessaire. Le revirement de l'administration américaine en faveur d'une résolution à l'ONU devait d'ailleurs, un temps, entretenir à Paris la suspicion qu'Obama comptait en réalité sur un veto russe pour tuer l'intervention. Et lors du Conseil européen du 11 mars, la résistance active de Catherine Ashton à toute évocation d'une éventuelle action militaire devait provoquer la colère de Sarkozy, qui l'interpella sans ménagement dans les couloirs du bâtiment Justus Lipsius : « *vous avez tout raté* » (22). Finalement, quelques heures à peine après le vote, le 17 mars, de la résolution 1973 du Conseil de sécurité autorisant une mission militaire, Sarkozy donna le feu vert à des frappes aériennes exclusivement françaises contre les forces de Kadhafi avançant sur Benghazi. Au même moment, Cameron convoquait la Chambre des Communes pour des « *consultations* » (23). Ce fut, de l'avis d'un expert, « *une guerre née à Paris* » (24).

Comment interpréter cette forte volonté interventionniste de la part du président Sarkozy ? La réaction la plus répandue chez les commentateurs aura consisté à n'y voir qu'une banale tentative quasi électorale de la part d'un président impopulaire de « racheter » sa performance désastreuse face aux événements de Tunisie et d'Égypte au début du printemps arabe (25). Ceux qui sont tentés par des théories de la conspiration apprécieront les thèses de sources italiennes et israéliennes selon lesquelles Sarkozy, par le biais de rapports secrets entre des agents de la DGSE et le chef du protocole de Kadhafi, Nuri Mesmari, aurait commencé à armer en secret les rebelles de Benghazi dès novembre 2010, dans une tentative de bien positionner la France en cas de changement de régime à Tripoli (26). Cependant, une analyse plus fine laisserait supposer que les motivations du Président allaient bien au-delà de considérations personnelles, électorales ou nationales. Selon Luis Simon, la France s'est, depuis la fin de la Guerre froide, constamment efforcée de tenir en équilibre trois dimensions distinctes de sa politique étrangère et sécuritaire : atlantiste (OTAN), continentale (PSDC) et méditerranéenne. La Libye fournissait une occasion rêvée de montrer un leadership sans ambiguïté dans ces trois dimensions (27). Selon le très canonique annuaire de l'International Institute for Strategic Studies, Sarkozy cherchait surtout, au travers non seulement de

(22) Refs (*Guardian*, etc.).

(23) « Paris annonce des opérations militaires 'dans quelques heures', Londres consulte le Parlement britannique », *Le Monde*, 19 mars 2011.

(24) Paul TAYLOR, « A war born in Paris », *National Post*, 2 avr. 2011.

(25) *Id.*

(26) Steve WEISSMAN, « Did Sarkozy set up Obama's Benghazi nightmare? », *Truth-Out*, 14 avr. 2011, disponible sur le site Internet truthout.org/did-sarkozy-set-obamas-benghazi-nightmare.

(27) Luis SIMON, « The spider in Europe's web? French grand strategy meets the 21st century », *European Security*, vol. XX, n° 4, 2011.

l'affaire libyenne mais également de l'opération française en Côte d'Ivoire, à démontrer aux Américains la capacité de la France à «projeter de la puissance» dans l'étranger proche-européen, le tout, afin de crédibiliser une Europe considérée à Washington comme un partenaire impuissant (28). Selon Frédéric Bozo enfin, la «conclusion fondamentale» tirée début mars par Sarkozy des événements du printemps arabe était que «le statu quo était bien plus déstabilisateur que le changement et que le succès de la transition politique et économique en cours était crucial»; l'enjeu, selon Bozo, se situait donc dans le long terme, tant pour l'avenir de la région méditerranéenne que pour l'Europe de la défense et pour les relations transatlantiques (29). Bref, Sarkozy, au-delà du volontarisme habituellement associé à sa personnalité, aurait voulu une redistribution des cartes méditerranéennes, européennes et transatlantiques.

Lors du débat franco-français sur la réintégration dans l'OTAN, le Président, face aux critiques qui l'accusaient de donner par là même le coup de grâce à la PSDC, avait constamment insisté sur le fait qu'il n'y avait pas de contradiction entre les dimensions atlantistes et européistes de sa politique sécuritaire (30). Cependant, de temps à autre, l'une doit être privilégiée par rapport à l'autre. Pendant la présidence française de l'Union européenne dans le second semestre 2008, la priorité allait à la relance de la PSDC (31). En 2009, ce fut le tour de la réintégration de l'OTAN. En 2010, avec le Traité franco-britannique, l'accent était théoriquement mis sur les deux à la fois. Cependant, dans l'affaire libyenne, bien des commentateurs ont cru déceler la mort définitive de la PSDC. Une interprétation particulièrement problématique pour l'Allemagne qui, en tant que pays à vocation dirigeante en Europe, s'est vue massivement critiquée pour son abstention lors du vote de la résolution 1973 au Conseil de sécurité (32). Une hypothèse gênante également pour la Pologne qui, depuis quelques années, avait commencé à infléchir sa politique sécuritaire traditionnellement ancrée à l'OTAN pour revenir avec enthousiasme dans le giron de la PSDC. En plus,

(28) [IISS], *Strategic Survey 2011: the Annual Review of World Affairs*, Routledge, Londres, 2011, pp. 215-216.

(29) Frédéric Bozo, «France and the Libya crisis: between leadership and balance», *Aspenia*, 26 mars 2011.

(30) Jolyon Howorth, «What's in it for France? Prodigal son or Trojan Horse?», *European Security*, vol. XIX, n° 1, mars 2010, et «Sarkozy and the 'American mirage' or why Gaullist continuity will overshadow transcendence», *European Political Science*, vol. IX, n° 2, juin 2010; Frédéric Bozo, «France and NATO under Sarkozy: end of the French Exception?», Fondation pour l'innovation politique, mars 2008; Samuel QUÉRÉ, «Réintégration de la France dans la structure militaire intégrée de l'OTAN», *Revue de Défense nationale*, nov. 2010.

(31) Jolyon Howorth, «Quelles avancées pour la Politique européenne de sécurité et de défense?», *Annuaire français de relations internationales*, vol. X, 2009, pp. 85-98.

(32) Ulrike GUÉROT, «Germany in Europe: Angela's walk of shame», European Council on Foreign Relations, 24 mars 2011, disponible sur le site Internet ec2-46-51-187-189.eu-west-1.compute.amazonaws.com/blog/germany_in_europe_angelas_walk_of_shame; Constanze STELZENMÜLLER, «Germany's unhappy abstention from leadership», *Financial Times*, 28 mars 2011.

la Pologne se préparait, au printemps 2011, à assumer le 1^{er} juillet la présidence de l'UE (33).

Depuis l'été 2011, ces deux pays ont cherché à rectifier le tir en déployant beaucoup d'énergie à relancer la PSDC. Dans le cadre du Triangle de Weimar (coopération militaire entre la France, l'Allemagne et la Pologne), on a assisté à une série d'initiatives en ce sens, notamment la reprise de la proposition de créer un quartier général d'opérations (OHQ) européen autonome, au besoin en utilisant la procédure PESCO (34). Ce fut en effet, en partie au moins, l'absence d'une telle capacité qui avait exclu une éventuelle mission PSDC en Libye. En septembre 2011, les trois ministres des Affaires étrangères de Weimar ont été rejoints par ceux de l'Italie et de l'Espagne pour écrire une lettre à Catherine Ashton lui demandant de commencer à faire progresser ce dossier. Ce qui a eu l'effet d'une douche écossaise au Royaume-Uni, où l'opposition au projet est devenue de plus en plus virulente à mesure que l'Angleterre s'est trouvée progressivement plus isolée dans son refus (35). Au début de l'hiver 2011, lors de la préparation du conseil des ministres des Affaires étrangères des 30 novembre et 1^{er} décembre, cette proposition est devenue un âpre sujet de dispute entre Londres et pratiquement tous les autres Européens. Les «conclusions PSDC» de ce Conseil ayant évoqué la nécessité d'examiner «*l'efficacité de la performance de l'UE dans la planification et la conduite des opérations*», Alain Juppé criait «victoire» alors que le même texte enchaînait en insistant sur le principe de l'unanimité, ce qui poussait William Hague à estimer que le projet était effectivement «*abandonné*» (36).

Les conclusions de la présidence polonaise, pourtant, ont paru constituer une relance significative de la PSDC (37). En particulier, l'Agence européenne de défense, qui s'est redynamisée en 2011 sous sa nouvelle directrice Claude-France Arnould, a lancé une bonne douzaine de projets de coopération prometteurs, endossés par les ministres de la Défense le 30 novembre. Reste à savoir quel sera l'avenir réel de la PSDC. Ce qui est certain, c'est que le *statu quo* est intenable : soit le projet avance de façon crédible ; soit il meurt. Le rôle de la France dans ce processus sera décisif. Dans une étude magistrale, le général Jean-Paul Perruche, ancien directeur général de l'état-major de l'UE, estime qu'après l'opération libyenne, le moment est propice pour passer à un paradigme nouveau, à savoir une

(33) Claudia MAJOR / Florian Wassenberg, «Warsaw's ambitious CSDP agenda», *Stiftung Wissenschaft und Politik Comments*, n° 25, sept. 2011.

(34) Cornelius ADEBAHR, «The comprehensive approach to crisis management in a concerted Weimar effort», *Genshagener Papiere*, n° 6, mars 2011.

(35) Stephen CASTLE, «Britain balks at EU defense plan», *Financial Times*, 13 sept. 2011 ; Daniel KORSKI, «A post-cavalry CSDP», *E! Sharp*, 23 sept. 2011, disponible sur le site Internet www.esharp.eu/Web-specials/A-post-cavalry-CSDP.

(36) Nicolas GROS-VERHEYDE, «Accord sur le Centre de Commandement de l'UE à l'arraché», *Bruxelles 2*, 1^{er} déc. 2011.

(37) Edouard PFLIMLIN, «L'UE relance la coopération militaire treize ans après Saint-Malo», *Le Monde*, 20 déc. 2011.

PSDC relancée dans le cadre d'une Alliance transatlantique redéfinie : « *it's now or never* », affirme, sur un ton prophétique, le général français (38). Soit les Européens, collectivement, décident de se donner enfin les instruments nécessaires pour sous-tendre leurs ambitions stratégiques globales; soit ils décident de rester une « puissance normative », de devenir une grande Suisse. Le débat est maintenant ouvert. Il comporte quatre volets : un volet politique (quelle ambition stratégique? pour faire quoi?); un volet institutionnel (il faut repenser le rôle du Haut-Représentant); un volet économique (comment financer cette ambition de façon rationnelle et intelligente?); et un volet militaire (avec quel type d'armements?). Le rôle de la France sera décisif. Il en va de même pour les interrogations sur l'avenir de l'OTAN.

L'OTAN : HÉROS DE L'HEURE OU FORCE DÉBOUSSOLÉE ?

L'opération Unified Protector s'est faite sous pavillon otanien et, au plus fort de la mission, quatorze des pays membres de l'Alliance y ont participé. Autrement dit, la moitié des pays membres – ainsi que les deux tiers des membres de l'UE – sont restés l'arme au pied. Quelles en sont les conséquences pour l'OTAN? Sans surprise, la thèse d'une « victoire » sans ambiguïté est assez répandue, surtout dans des milieux otaniens (39). Selon ses partisans, l'Alliance mérite pleinement un tour d'honneur (40). Pour les Européens, cette « victoire » serait d'autant plus impressionnante qu'ils l'ont accomplie seuls, les Américains s'étant discrètement retirés de la mêlée. La réalité est autrement plus complexe. Il est incontestable que 85 % des sorties « de frappe » ont été assurées par les Européens (dont 50 % par la France et le Royaume-Uni), de même que l'embargo sur les armements auquel ne participait, à tout moment, qu'un seul bâtiment de guerre américain. Néanmoins, le rôle militaire des Etats-Unis n'en fut pas moins décisif. Les défenses aériennes libyennes ont été détruites par des B-2, des missiles de croisière, des A-10 *Warthogs* et des F-16 américains. Au bout d'une semaine, ces appareils ont été remplacés par de nombreux avions de soutien (50 % du total), ainsi que par des drones et des bombardiers B-1 pour neutraliser des cibles stratégiques. Les Etats-Unis ont fourni la vaste majorité des renseignements, des ciblage électronique, des facilités JDAM qui ont permis de transformer les « *dumb munitions* » appartenant aux Européens en munitions guidées, des stocks de munitions de base – les stocks européens furent épuisés fin juin –, 75 % du ravitaillement en vol et d'autres appuis indispensables. Selon Max Boot, « *sans ces contributions américaines, l'opération*

(38) Maya KANDEL / Général Jean-Paul PERRUCHE, « Now or never : the way to a credible European defense », *Paris Papers* (IRSEM), n° 2, 2011.

(39) NATO Defence College, « NATO's role in a post-conflict Libya », *Research Report*, 31 août 2011.

(40) Eric WESTERVELD, « NATO's intervention in Libya : a new model? », *NPR Report*, 12 sept. 2011.

se serait rapidement essoufflée» (41). Le commandant de l'opération, le général canadien Charles Bouchard se trouvait sous les ordres du SACEUR, l'amiral américain James Stavridis, et travaillait la main dans la main avec le commandant de l'Allied Joint Force Command à Naples, l'amiral américain Samuel Locklear. Et le commandant des opérations aériennes coordonnées fut toujours un général américain, Ralph Jodice. La plupart des sorties furent, en réalité, gérées par des chaînes de commandement nationales.

Comment expliquer que cette mission s'est retrouvée en fin de compte sous le signe de l'OTAN ? Au départ, la plupart des participants de premier plan ne le souhaitaient pas. L'administration Obama avait cherché à éviter tout engagement militaire en Libye et réagi très négativement à la proposition britannique, fin février, de monter une zone d'exclusion aérienne. Une hypothétique «troisième guerre» dans un pays musulman faisait figure de cauchemar à Washington. Et puisque, aux yeux du monde entier, l'OTAN est surtout une alliance américaine, l'étiquette otanienne n'était guère préférable à celle du Pentagone. A Washington, une idée s'imposait : la Libye devait logiquement être gérée par les Européens (42). L'Allemagne et la Pologne (43), pour des raisons diverses, ne voulaient pas du tout de mission militaire et se trouvaient début avril dans un embarras accru du simple fait que celle-là aura été confiée à l'Alliance. La Turquie, qui essayait de jouer un rôle autonome – et surtout ne voulait pas être associée à une mission «américaine» – sur un territoire de l'ancien Empire ottoman, n'en voulait pas non plus. Nicolas Sarkozy souhaitait que l'opération soit gérée par un commandement *ad hoc* franco-britannique : il estimait que l'OTAN serait un cadre «inapproprié» pour la mission et, pendant toute une semaine après le vote de la résolution 1973, rejetait avec virulence toute activation de l'Alliance (44). Cependant, face à une robuste coalition politique – bien que «de circonstance» – entre les Etats-Unis – qui préféraient un leadership britannique –, le Royaume-Uni – qui n'acceptait aucune formule autre que l'OTAN – et la Turquie – qui, renonçant à toute tentative d'interdire la mission, cherchait surtout à nuire au leadership sarkozyste –, le Président français aura été obligé, le 24 mars, d'accepter le fait accompli. De toute façon, seule l'OTAN, par le biais du SHAPE, disposait de la capacité de planification opérationnelle nécessaire pour conduire une mission multinationale de cette dimension.

(41) Max BOOT, «Did Libya vindicate 'leading from behind' ?», *Wall Street Journal*, 1^{er} sept. 2011.

(42) Kashmeri SARWAR, «EU, not NATO should lead on Libya», *Foreign Policy Association Feature*, 30 mars 2011.

(43) Nicholas GROS-VERHEYDE, «Pourquoi la Pologne ne voulait pas intervenir en Libye», *Bruzelles-2*, 26 sept. 2011, disponible sur le site Internet www.bruzelles2.eu/afrique/maghreb/pourquoi-la-pologne-ne-voulait-pas-intervenir-en-libye.html.

(44) Nathalie NOUGAYRÈDE, «Libye : une coalition de pays volontaires, aux contours encore mal définis», *Le Monde*, 21 mars 2011; WINTOUR / WATT, «Setback for Nicolas Sarkozy as NATO wins command of Libyan Campaign», *The Guardian*, 24 mars 2011.

Les critiques de l'OTAN, pourtant, ont été aussi nombreux que ses défenseurs. Le fait qu'il ait fallu à «*l'alliance militaire la plus puissante de l'histoire*» (Obama) plus de six mois pour «vaincre» une armée libyenne aux abois; que les «alliés» soient restés profondément divisés sur le principe même de l'intervention, que l'Italie ait été obligée de retirer son porte-avions au plus fort de la campagne pour des raisons budgétaires, que les Européens, au bout de deux mois, se soient trouvés en panne de munitions, que le contrôle politique de la mission ne soit pas passé pas par le Conseil de l'Atlantique-Nord mais ait été assuré par la trinité Maison-Blanche, Elysée et 10 Downing Street (45), tous ces facteurs posent de sérieuses questions quant à l'avenir de l'Alliance. Pour ses pourfendeurs, la mission libyenne serait la dernière manifestation du néo-colonialisme au Moyen-Orient (46), la performance des alliés serait le «chant du cygne» de l'Alliance (47), sa «*dernière mission*» (48); voire entraînerait sa «*destruction*» (49). Cette première expérimentation de la doctrine de la responsabilité de protéger (R2P) représenterait le «*dernier hurrah pour l'Occident*» (50). La cohésion de l'OTAN aurait subi «*un coup mortel*» (51); la défection de tant d'Etats membres européens fournirait la preuve que ceux-là ne veulent plus «*jouer aux soldats*» (52), voire précipiterait l'Alliance dans le gouffre (53). Au sommet de l'OTAN à Chicago, en mai 2012, ces critiques lancinantes devraient peser lourd dans les discussions touchant à son avenir.

Ces discussions ont en réalité débuté en novembre 1989 et n'ont jamais cessé. (54) Comme l'a noté Constanze Stelzenmüller, l'OTAN a toujours été une alliance déséquilibrée: «*le propos de Katherine Hepburn sur Fred Astaire et Ginger Rogers – 'She gave him sex, he gave her class' – vaut également pour l'OTAN. Les Américains nous ont donné des muscles; nous leur avons donné de la légitimité*» (55). Depuis la fin de la Guerre froide, on a prononcé des dizaines de fois l'oraison funèbre de l'Alliance. Elle refuse de mourir – mais sans trop savoir quelle est sa véritable raison d'être. Les

(45) Bien que la mission «militaire» fût censée être limitée à la protection des civils libyens, ce fut dans un éditorial, à la mi-avril, que les trois dirigeants annoncèrent le véritable objectif politique – le renversement du régime de Kadhafi: Barack OBAMA / David CAMERON / Nicolas SARKOZY, «Libya's pathway to peace», *New York Times*, 14 avr. 2011.

(46) Andrew J. BACEVICH, «Last act in the Middle East», *Newsweek*, 3 avr. 2011.

(47) Stephen METZ, «Swan song: is Libya the end of NATO?», *The New Republic*, 15 avr. 2011.

(48) Fred KAPLAN, «NATO's last mission? The military crisis in Libya highlights an existential crisis for NATO», *Slate*, 14 avr. 2011.

(49) Constanze STELZENMÜLLER, «Gates was far too nice about NATO's failings», *Financial Times*, 15 juin 2011.

(50) Gideon RACHMAN, «Libya, a last hurrah for the West», *Financial Times*, 28 mars 2011.

(51) Anne Applebaum, «Will the Libya intervention bring the end of NATO?», *The Washington Post*, 11 avr. 2011.

(52) Marti HIKEN, «European nations balk at their role in NATO», *Pacific Free Press*, 17 juin 2011.

(53) Joseph WOOD, «Can European leaders avoid driving NATO over a cliff?», *German Marshall Fund Opinion*, 13 juin 2011.

(54) Richard E. RUPP, *NATO after 9/11: an Alliance in Continuing Decline*, Palgrave, New York, 2006; Sten RYNNING, *NATO Renewed: the Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, Palgrave, 2005.

(55) Constanze STELZENMÜLLER, «Gates was far...», *Financial Times*, 15 juin 2011.

débats autour du Nouveau concept stratégique, entre juillet 2009 et novembre 2010 (Sommet de Lisbonne), n'ont fait qu'accroître la confusion : le texte dudit concept en permet quatre lectures différentes qui correspondent aux différentes situations de ses membres (56). Celle des Américains, d'abord, qui, depuis 1989, ont souhaité transformer l'Alliance en une structure globale au service de la « grande stratégie » de l'Oncle Sam (57). Chez les Européens, il y a trois camps. D'abord, les pays ayant une frontière commune avec la Russie, qui ne valorisent en l'Alliance que l'article 5. Ensuite, les atlantistes, qui sont prêts à se mettre au service de la stratégie globale américaine. Enfin, ces pays de l'Europe occidentale qui souhaitent nouer avec la Russie un partenariat stratégique pour des raisons essentiellement énergétiques (58). Dès lors, au moins un constat s'impose : l'OTAN n'est plus une « alliance » du type de celles que nous avons connues au fil de l'histoire. Une organisation dont la moitié des Etats membres est opposée à la mission n'est pas une alliance : l'OTAN est devenue, depuis la fin de la Guerre froide, un mécanisme pour la fabrication de coalitions de circonstance.

Les leçons de la Libye pour l'avenir de l'Alliance se réduisent à deux, l'une « américaine », l'autre « européenne ». Leur mise en œuvre effective, dans les deux cas, constituerait un changement de paradigme. Dans le premier cas de figure, l'OTAN se transformera en une alliance véritablement globale, sous leadership américain incontesté, avec un élargissement vers les démocraties du Pacifique (Japon, Australie, Corée du Sud, Nouvelle-Zélande) et de l'océan Indien (Inde, Afrique du Sud); elle deviendra enfin ce que Washington a toujours voulu qu'elle soit depuis 1989 et servira à mobiliser le monde démocratique derrière la stratégie globale américaine : ce serait la résurrection de la célèbre « League of Democracies » qui a tant été débattue en 2007-2008 (59). Par moments, comme en Libye, Washington préférera un rôle plus discret, mais personne ne doutera de l'identité du chef. Il n'est pas certain que cette option s'impose, mais elle reste possible. Le second cas de figure tire la véritable « leçon otanienne » de la Libye : c'est-à-dire un retranchement de l'organisation sur son théâtre historique (l'Europe et son étranger proche) et un véritable partenariat – sinon carré-

(56) NATO, « Strategic concept for the defence and security of the members of the North Atlantic Treaty Organisation », 2010, disponible sur le site Internet www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf.

(57) David C. GOMPERT / F. Stephen LARRABEE, *America and Europe : Partnership for a New Era*, Rand, Santa Monica, 1998.

(58) Pal JONSON, « The debate about article 5 and its credibility. What is it all about? », *NATO Defense College Research Paper*, n° 58, mai 2010; Sven BISCOP *et alii*, « What Do Europeans Want from NATO? », *EU-ISS Report*, n° 8, nov. 2010, disponible sur le site Internet www.iss.europa.eu/uploads/media/Report_8-What_do_Europeans_want_from_NATO.pdf.

(59) Thomas CAROTHERS, « Is a League of Democracies a good idea? », Carnegie Endowment for International Peace, mai 2008, disponible sur le site Internet carnegieendowment.org/2008/05/19/is-league-of-democracies-good-idea/a1y; Ivo DAALDER / James LINDSAY, « Democracies of the world, unite », *The National Interest*, janv.-fév. 2007, disponible sur le site Internet www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=220.

ment une fusion – avec la PSDC qui, elle, réalisera sa pleine autonomie en héritant de la musculature que lui offrent SHAPE et certaines capacités américaines en matière de logistique, d’ISTAR (Intelligence, Surveillance, Target Acquisition and Reconnaissance), etc. Les Américains peuvent prendre dans cette organisation un rôle véritablement secondaire en espérant qu’elle permettra enfin aux Européens de devenir les alliés sérieux que Washington a toujours appelés de ses vœux. Cet avenir européen de l’OTAN dépendra crucialement de la volonté des Européens de l’assumer. Et parmi les Européens, le rôle de la France sera absolument décisif.