

### OTAN, UE et France : contre le conservatisme des apparences

Yves Boyer Directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS), il anime plusieurs cours-séminaires sur les questions de défense à l'École polytechnique et à l'Institut d'études politiques de Paris. Président de la Société française d'études militaires (SFEM), il est membre du Strategic Advisory Group de l'Atlantic Council of the United States.

Lors de sa visite officielle aux États-Unis, en novembre 2007, le président de la République française Nicolas Sarkozy affirmait devant le Congrès, lors d'un discours qui fut particulièrement bien reçu, qu'en matière de défense, « l'Europe doit désormais relancer le grand chantier de ses capacités militaires » et que « plus l'Europe de la défense sera aboutie, plus la France sera résolue à reprendre toute sa place dans l'OTAN<sup>1</sup> ». C'est en effet la dynamique que le président souhaite imprimer à la défense française tant dans le cadre européen que dans le contexte atlantique. Cette dynamique s'inscrit dans une continuité stratégique remarquable. Les propos du président Sarkozy renvoient en effet à l'énoncé de la loi de programmation militaire 1997-2002 où se trouvait affirmé que « la France entend participer pleinement à la réforme de l'Alliance ; son engagement futur dans l'Alliance renouvée dépendra des adaptations qui seront décidées et du degré de responsabilité que les Européens pourront effectivement y exercer dans le cadre d'un nouveau partenariat transatlantique. Les Européens devront pouvoir mener, y compris avec les moyens de l'Alliance, une opération militaire sous leur responsabilité<sup>2</sup> ».

Aujourd'hui, l'OTAN et l'Union européenne, avec la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), ouvrent à la France des perspectives transformatrices qui réclament une stratégie spécialement fine de la part des dirigeants français. Elle requiert en particulier de bien saisir l'identité réelle de l'OTAN afin d'éviter tout contresens et toute désillusion ultérieure. L'OTAN, que la France pourrait réintégrer, est davantage qu'une alliance militaire. Elle présente plus que jamais de multiples visages. Tout d'abord, la raison d'être de l'OTAN n'a aujourd'hui rien ou très peu à voir avec celle qui prévalait lors de la guerre froide. La menace soviétique scellait l'unité stratégique à *tout prix* de deux rives de l'Atlantique. La disparition de l'empire soviétique a emporté avec elle l'obligation absolue d'unité stratégique qui transcendait l'ensemble des relations transatlantiques. On a d'ailleurs pu constater les conséquences de la disparition de cette impérieuse obligation à l'occasion des différentes crises dans lesquelles les Alliés ont été impliqués depuis le début des années 2000. Ce fut par exemple, en pleine guerre contre l'Irak en 2003, le refus de la Turquie de laisser transiter les forces américaines qui devaient prendre à revers les forces de Saddam Hussein. Il n'est désormais

---

<sup>1</sup> Discours de M. Nicolas Sarkozy, président de la République française, devant le Congrès des États-Unis, Washington, 7 novembre 2007.

<sup>2</sup> Rapport annexé à la loi du 2 juillet 1996 relative à la programmation militaire pour les années 1997 à 2002, *Journal officiel* n° 153, 3 juillet 1996.

plus possible de donner la priorité absolue aux questions de défense en les isolant des autres enjeux transatlantiques, tels que la place des Nations unies dans le système international, les questions commerciales, le réchauffement climatique ou encore la relation euro-dollar qui toutes contiennent en germe des contradictions transatlantiques profondes. À ce sujet d'ailleurs, le président Sarkozy a eu des mots très forts lors de son allocution devant le Congrès : « le dollar ne doit pas rester seulement le problème des autres. Si nous n'y prenons pas garde, le désordre monétaire risque de se muer en guerre économique, dont nous serions tous les victimes<sup>3</sup> ». À ces facteurs qui transmutent la relation transatlantique bien au-delà des affaires de défense, des divergences de nature sociétale éloignent les deux rives de l'Atlantique. Incontestablement, des valeurs communes lient étroitement les États-Unis et les États membres de l'Union européenne, néanmoins, les uns et les autres définissent des politiques normatives distinctes (démocratie sociale, peine de mort, réglementations sanitaires, libertés publiques, poids de la religion dans les affaires publiques, etc.), différences qui ne peuvent rester sans conséquences sur leurs relations. Il s'agit là de tendances de fond qui subsisteront quel que soit le locataire de la Maison-Blanche.

Si l'OTAN ne peut plus rester à l'abri du contexte politico-économique des relations transatlantiques, elle garde cependant un certain nombre de caractéristiques intangibles. Les structures de commandement demeurent impressionnantes : environ 9 000 personnes pour le Commandement allié pour les opérations (Allied Command Operations, ACO), avec une forte empreinte américaine puisque les officiers généraux américains en conservent le leadership. La structure centrale (secrétariat général, comités, agences) demeure très lourde, et se trouve même en augmentation par rapport à la guerre froide. En son sein, la logique institutionnelle prévaut et sert à maintenir le lien sécuritaire transatlantique, mais aussi à isoler, le cas échéant, un État qui choisirait de ne pas se fondre dans le moule collectif. Les Français se font à cet égard beaucoup d'illusions en pensant que, réintégrés, ils bénéficieraient d'une capacité d'influence particulière, peut-être même supérieure à celle des Britanniques ou des Allemands. Ces derniers en ont mesuré à leurs dépens les limites lorsqu'au début de la présidence allemande de l'UE, au tout début de 2007, le représentant permanent de l'Allemagne à l'OTAN ayant réuni ses collègues membres de l'Union, Washington a fait savoir que ce type d'initiative n'était pas souhaitable. Le « chef d'orchestre » demeure bien à Washington, qui entend maintenir ses prérogatives pour ce qui touche à son « droit de regard » sur la sécurité européenne et au commandement des forces alliées. Cette attitude exige des Américains une vigilance particulière. Ils se sont ainsi toujours opposés à la formation au sein de l'OTAN d'un « caucus » européen. Cet état de fait continue à prévaloir alors même que les forces américaines présentes sur le Vieux Continent ne cessent de diminuer. Elles comptaient 350 000 hommes en 1989, 60 000 hommes en 2007. Elles devraient se stabiliser à 25 000 hommes en 2014 avec un redéploiement géographique vers l'Est (Bulgarie et Roumanie). L'Alliance reste également largement inchangée dans son mode de régulation des rapports de force internes. C'est une alliance de démocraties qui fonctionne sur un mode inégalitaire. Pour des raisons historiques (en 1949-1950, seul le commandant en chef des forces américaines en Europe pouvait saisir la Maison-Blanche pour la mise en branle de la dissuasion nucléaire, alors essentiellement américaine), mais aussi pour des raisons d'inégalité de fait

---

<sup>3</sup> N. Sarkozy, discours cité précédemment.

(dix-huit États membres de l'UE sont dans un rapport de 1 à 100 avec les États-Unis en termes de dépenses militaires), les États-Unis occupent une place particulière dans l'Alliance. Ils sont, par exemple, le seul État membre à dupliquer la structure militaire de l'OTAN<sup>4</sup>, ce qu'ils refusent aujourd'hui à leurs alliés européens dans le cadre de la PESD. Les États-Unis sont également les seuls à conduire avec ampleur des politiques nationales d'influence à travers, par exemple, le National Guard's State Partnership Program (SPP)<sup>5</sup>, mené auprès de leurs partenaires européens les plus malléables et les plus désireux d'acheter la protection américaine contre la Russie par un acquiescement systématique aux thèses américaines, comme l'ont démontré la crise de la guerre d'Irak et plus récemment l'affaire de la défense antimissile. Au prix de compromis qui génèrent un malaise entre alliés. Washington entend désormais que l'OTAN ait une vocation globale en la transformant en un forum politique global et en un pourvoyeur de sécurité planétaire en faisant appel aussi à de nouveaux partenaires (Japon, Australie, etc.). Le rôle de l'OTAN est d'organiser avec efficacité les forces européennes placées sous le leadership américain dans le cadre de coalitions *ad hoc*. Elle est ainsi appelée à devenir un « facilitateur ». Si un tel objectif était fermement poursuivi – et la réintégration de la France dans l'OTAN y concourrait –, Paris ne pourrait s'y opposer. Il lui resterait à imaginer, sans doute avec beaucoup de difficultés, le rôle qui resterait à jouer à la PESD.

Paradoxalement, c'est au moment où, tant à la Maison-Blanche qu'au Département d'État, germent de tels projets que la nature de la structure de prise de décision politico-militaire de l'Alliance présente moins d'intérêt pour les forces armées des États-Unis, dans la mesure où cette structure offre aux Européens la possibilité d'un contrôle politique des opérations militaires, comme on a pu le constater lors des opérations du Kosovo en 1999. Autrement dit, une contradiction de fond sape le système de l'OTAN : les États-Unis exercent un leadership sans partage sur les affaires militaires alors que les Européens disposent de la capacité de bloquer ou de modifier les décisions d'emploi de la force. L'intérêt pour le Pentagone est dès lors de mettre sur pied des coalitions de circonstance plutôt que d'utiliser du « prêt-à-porter otanien ». En réalité, pour les États-Unis, l'OTAN n'a plus le caractère central qu'elle avait durant la guerre froide – en témoigne d'ailleurs, parmi de nombreux indices, la diminution considérable du potentiel militaire américain, précédemment évoquée.

Les ajustements auxquels l'OTAN procède depuis quinze ans n'affectent pas en définitive la dynamique de déclin à laquelle elle est confrontée depuis l'effondrement du bloc soviétique. Certaines transformations apparemment positives ont en réalité des effets délétères sur l'Alliance. Sa physionomie s'est modifiée, notamment sous l'effet d'une série d'élargissements : elle compte dix nouveaux membres depuis 1999, et trois autres la rejoindront peut-être prochainement. On peut y ajouter les États membres du Partenariat pour la paix (Partnership for Peace, PfP)<sup>6</sup>, dont les

---

<sup>4</sup> Le commandant en chef des forces alliées en Europe, le SACEUR (Supreme Allied Commander Europe), est également commandant en chef des forces américaines en Europe (CinC EUCOM, Commander in Chief, European Command), dont la zone de responsabilité va bien au-delà de celle couverte par l'OTAN.

<sup>5</sup> Les State Partnership Programs (SPP) consistent à « jumeler » un État américain avec un autre État en Europe (ou ailleurs). L'Illinois est jumelé avec la Pologne et la Californie avec l'Ukraine. Ces jumelages facilitent par exemple la présence d'officiers américains de la Garde nationale de l'Illinois dans l'armée polonaise. À la fin de 2007, il existait cinquante-six SPP.

<sup>6</sup> Le PfP comprend actuellement trente-trois États, depuis la Suède jusqu'au Tadjikistan. Voir <http://www.nato.int/issues/pfp/index-fr.html>.

ramifications s'étendent jusqu'aux confins de l'Asie centrale, ceux du Partenariat méditerranéen et ceux de l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI)<sup>7</sup>. L'OTAN est devenue moins atlantique, davantage méditerranéenne, caucasienne et proche-orientale. Elle affirme, sous la pression de Washington, devoir élargir son champ de compétences : action humanitaire, reconstruction, etc., mais aussi son champ d'action militaire avec une prétention affichée à intervenir à l'échelle de la planète. Elle intervient d'ailleurs avec un succès mitigé en Afghanistan où les conditions respectives de l'engagement des forces nationales (*caveat*) créent des disparités entre forces alliées. Cette situation traduit bien le fait que les conflits périphériques n'engagent pas à ce point la survie des nations alliées que la solidarité occidentale doive se recréer avec la même intensité que du temps de la guerre froide, et avec elle l'unité stratégique sous leadership américain.

Aujourd'hui, un mouvement semble se dessiner à Paris en faveur de la réintégration totale de la France dans l'OTAN. Quelles sont les raisons avancées par les partisans d'un tel changement dans notre posture stratégique ? Ce mouvement viendrait parachever une évolution qui a vu les forces françaises devenir de plus en plus connectées à la structure militaire intégrée ; elles ont été « certifiées OTAN » et elles participent aux opérations (Kosovo, Afghanistan). Dans cette hypothèse, on peut s'interroger sur ce qu'apporterait une réintégration dans la mesure où les forces françaises sont intégrées *de facto*. Cela apporterait-il un surcroît d'influence dans les mécanismes de prise de décision ?

Une France réintégrée serait « normalisée » et son influence serait au mieux équivalente à celle des Britanniques, qui reconnaissent qu'elle s'est considérablement amenuisée. Une France militairement réintégrée toucherait quelques dividendes de nature militaire (postes) au prix de coûts politiques internes (consensus, soutien aux Armées, budget) et externe (une voix sans beaucoup de portée) très élevés.

Ensuite, on affirme que la réintégration se ferait au sein d'une organisation profondément transformée dans ses objectifs et son fonctionnement. Ce qui est vrai, c'est que l'OTAN a subi un profond toilettage qui n'a en rien altéré, comme on l'a vu, le mode de fonctionnement qui présuppose l'exercice du leadership américain. Enfin, la finalité de la construction européenne dans les affaires de défense étant à terme l'établissement d'une défense commune, serait-ce au nom de cette défense commune qu'on justifierait aujourd'hui le retour de la France dans l'OTAN ? On affirme que la réintégration permettrait aux Français, en prouvant leur bonne volonté à leurs partenaires européens membres de l'OTAN, de favoriser l'émergence de la PESD. On suppose ainsi – ce qui est davantage de l'ordre de l'intention que de la réflexion stratégique – que la réintégration française créerait *ipso facto* une dynamique en faveur de la politique européenne de sécurité et de défense. Rien ne le montre aujourd'hui, et nos alliés auraient beau jeu au contraire de tirer parti de la réintégration française pour s'efforcer de convaincre Paris de l'inanité de la position consistant à chercher à développer une défense européenne en dehors de l'OTAN. Le processus inverse aurait plus de sens : l'approfondissement substantiel de la PESD avant la réintégration dans l'OTAN. Autrement, ce qui était conçu comme une manœuvre française pour atteindre l'objectif de « plus d'Europe de la

---

<sup>7</sup> L'ICI a été lancée au sommet des chefs d'État et de gouvernement à Istanbul le 28 juin 2004. Elle associe l'OTAN à plusieurs pays du golfe Arabo-Persique : Bahreïn, Qatar, Koweït et les Émirats arabes unis.

défense » pourrait aboutir à « plus d'OTAN ». Ce serait ruiner les chances de voir émerger un jour une PESD, c'est-à-dire une politique visant à organiser l'Europe comme une entité stratégique autonome qui assure elle-même sa défense. Comment l'Union européenne pourrait-elle prétendre, face aux grands États qui vont dominer la scène internationale, y être un acteur à part entière alors qu'elle resterait dépendante d'un « protecteur » pour sa défense ? Longtemps restée masquée par les convergences d'intérêt stratégique unissant les États-Unis et l'Europe occidentale face à l'URSS et ses alliés, cette contradiction est apparue avec acuité lorsque le contexte international a été entièrement bouleversé par la disparition de l'ennemi commun, l'apparition de menaces d'un type nouveau, le déplacement du centre de gravité du monde vers l'Asie et l'existence de différences d'intérêts en matière économique, monétaire, commerciale, environnementale et de gouvernance globale entre les deux rives de l'Atlantique. À moins, bien sûr, que l'objectif national américain soit de repenser l'Alliance de façon à en faire, le moment venu et le cas échéant, l'instrument d'un nouveau *containment* des puissances globales de demain – Chine et Inde.

Acteur majeur des relations internationales, l'Union européenne se trouve aujourd'hui dans la situation inconfortable, mais prometteuse, de décider, enfin, si elle doit se doter de tous les attributs de la puissance comme le prévoit le traité de Maastricht (article J. 4) : « La politique étrangère et de sécurité commune inclut la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune. » L'objectif central est ici de mettre sur pied un quartier général de niveau stratégique (Operational Headquarters, OHQ). C'est-à-dire de donner à l'Union les moyens de planifier une opération militaire autonome grâce à un quartier général de niveau stratégique européen. Elle pourrait ainsi conduire une opération militaire d'envergure sans avoir à passer nécessairement par la structure de commandement de l'OTAN, en l'occurrence le SHAPE (Supreme Headquarters Allied Powers in Europe), qui, par ailleurs, garde tout son intérêt. La seule existence de ce quartier général européen de niveau stratégique, cerveau de toute opération militaire de l'UE, contribuera à un découplage – dont on peut considérer qu'il est en toute hypothèse inscrit dans la nature de la construction européenne – entre la PESD et la primauté stratégique américaine sur les affaires militaires européennes. C'est seulement ainsi que l'Union européenne acquerra un droit à la puissance et qu'elle pourra créer un vrai partenariat stratégique avec les États-Unis qui puisse nous permettre d'affronter ensemble les crises à venir du XXI<sup>e</sup> siècle.

Yves Boyer