

La nouvelle politique française vis-à-vis de l'OTAN

Influencer un réalignement de l'Alliance ?

GISELA MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, PHD*

Le président français Nicolas Sarkozy entra en fonction avec l'intention de revitaliser fondamentalement son pays après de nombreuses années de stagnation et, ce faisant, il ne craignit pas de violer un des tabous de longue date de la politique française de défense et de sécurité. À partir de la mi-2007, Sarkozy signala à plusieurs occasions son intention d'achever le processus entamé par ses prédécesseurs visant à réintégrer la France dans les structures militaires de l'OTAN ainsi qu'à normaliser les relations globales de la France avec l'OTAN. La démarche fut officiellement annoncée le 11 mars et entérinée lors des cérémonies marquant le 60^e anniversaire de la fondation de l'OTAN, qui se déroulèrent les 3 et 4 avril 2009 à Strasbourg et à Kehl mettant ainsi un terme à la situation particulière occupée par la France au sein de l'Alliance depuis 1966¹. Le caractère particulier des relations entre la France et l'OTAN avait pour principal objectif de garantir l'indépendance et l'influence internationale de la France. Non seulement il faisait partie intégrante de l'identité nationale du pays, il plaçait également la France dans le rôle d'enfant terrible de l'Alliance, où elle était souvent la seule à s'opposer sans équivoque à la domination américaine de l'Europe.

« Sarko le pressé », comme est souvent appelé le président français à cause de sa détermination et de sa vitalité hors du commun, a rompu avec les conventions

*Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, PhD, étudia les sciences politiques à Grenoble et à Munich. Depuis 1996, elle enseigne l'intégration européenne et les relations internationales à l'Université de Würzburg, en Allemagne. Parmi ses livres les plus récents figurent *The Future of the European Foreign, Security and Defense Policy after Enlargement* (L'avenir de la politique étrangère, de sécurité et de défense européenne après l'élargissement), Baden-Baden, 2006 ; *Die Afrikapolitik der Europäischen Union* (La politique africaine de l'Union Européenne), Opladen, 2007 ; et *Deutsche Europapolitik: Von Konrad Adenauer bis Angela Merkel* (La politique européenne de l'Allemagne : de Conrad Adenauer à Angela Merkel), Wiesbaden, 2009.

Reproduit, avec l'aimable autorisation de l'auteur, de *Die Aussenpolitik der USA: Präsident Obamas neuer Kurs und die Zukunft der transatlantischen Beziehungen* (La politique étrangère des États-Unis : le nouveau cap du président Obama et l'avenir des relations transatlantiques), Berichte & Studien Nr. 89 [Rapports et études n° 89], sous la direction de Reinhard C. Meier-Walser, Munich: Hanns-Seidel Foundation, 2009, ISBN 978-3-88795-344-7, www.hss.de/english/politics-education/academy-for-politics-and-current-affairs.html. Il est possible de se procurer l'ouvrage auprès de www.hss.de/mediathek/publikationen/detailinformationen.html?tx_ddceventsbrowser_pi2%5Bpublication_id%5D=279.

de la politique française vis-à-vis de l'OTAN d'une façon propre à diviser l'establishment politique du pays et à jeter le doute sur le large consensus politique en matière de politique de défense et de sécurité sous la Cinquième République. On peut se poser les questions suivantes : quel résultat Sarkozy espère-t-il exactement obtenir d'un changement de politique aussi frappant ? A-t-il rejoint les Atlantistes ? Ou bien espère-t-il améliorer ses chances de poursuivre les objectifs français définis il y a longtemps à l'intérieur de l'Alliance ? Pour répondre à ces questions, nous devons examiner la réflexion stratégique complexe sur laquelle repose la normalisation par la France de ses relations avec l'OTAN, ce qui exige d'abord une évaluation de la position particulière occupée par la France dans l'OTAN.

Le rapprochement entre la France et l'OTAN dans les années 1990

Le 7 mars 1966, la France se retira des structures militaires intégrées et du programme d'armes nucléaires de l'OTAN, tout en restant membre du Pacte atlantique. Cela exprimait la réaction de De Gaulle à la domination anglo-américaine de l'Alliance, ainsi qu'à l'évolution de la stratégie nucléaire américaine vers la riposte graduée, qui prévoyait la possibilité d'un recours aux armes nucléaires lors d'un conflit en Europe². Depuis cette date, la politique française de sécurité et de défense a été guidée par le « principe [gaulliste] qui veut que, quand l'Occident est menacé, la France sera solidaire de la communauté de valeurs occidentale mais, en temps de paix, elle cherchera à préserver son indépendance, en particulier vis-à-vis des États-Unis³ ».

Le premier changement de cap notable se produisit sous la présidence du socialiste François Mitterrand (1981–95). Mitterrand avait une attitude résolument plus transatlantique que ses prédécesseurs. À tel point, en fait, qu'à l'époque de la double décision de l'OTAN, il offrit son soutien total à l'Alliance. Il n'hésita pas à conseiller vivement l'approbation de l'effort de réarmement lors d'une allocution prononcée devant le parlement allemand en janvier 1983, dans laquelle figurait la phrase célèbre « Les pacifistes sont à l'Ouest mais les missiles sont à l'Est ». Toutefois, même si Mitterrand reconnut le rôle capital joué par l'OTAN dans la sécurité de l'Europe (et de la France), il choisit de rester ferme quant à la position particulière de la France dans l'Alliance jusqu'à nouvel ordre. Ce ne fut qu'en réponse à la guerre du Golfe en 1991 qu'il élaborait une nouvelle politique vis-à-vis de l'OTAN. La France, qui avait engagé 14.500 hommes dans l'opération, ressentit avec amertume l'infériorité manifestée à cette occasion par ses moyens militaires comparés à ceux des Américains. « La participation de la France à une force multinationale commandée par un général américain appliquant les procédures de l'OTAN... s'avéra à la fois humiliante et révélatrice, en particulier pour l'appareil militaire. Toute illusion pouvant subsister quant à la capacité de la France (et de l'Europe) à garantir la sécurité collective du continent fut brisée dans le désert d'Arabie Saoudite⁴ ». La guerre du Golfe peut, par conséquent, être interprétée

comme le « tournant de la politique française vis-à-vis de l'OTAN⁵ ». En 1993, alors qu'une intervention de l'OTAN dans une Yougoslavie en voie de désintégration paraissait imminente, Paris en vint à réaliser qu'un rapprochement avec l'OTAN, peut-être même une réintégration, pourrait accroître l'influence de la France dans l'Alliance.

Après que le ministre de la Défense Pierre Joxe eut déclaré que la France « doit être présente dans les organisations qui comptent... où... sont prises les décisions qui affectent notre sécurité⁶ », Paris recommença à participer aux travaux de la commission militaire de l'OTAN à partir d'avril 1993⁶. En 1996, François Léotard devint le premier ministre de la Défense français à assister à une réunion, informelle il est vrai, des ministres de la Défense de l'OTAN⁷. Toutefois, alors que certains observateurs s'attendaient alors à une réintégration complète de la France dans les structures de l'OTAN, Mitterrand choisit de ne pas aller au-delà de ce qui constituait, dans l'ensemble des initiatives plutôt limitées, un rapprochement.

Le président Jacques Chirac (1995–2007) fit faire à ce processus pro-atlantiste un pas de plus. Pendant la guerre de Bosnie (1991–1995), l'Europe fut de nouveau confrontée à sa propre infériorité militaire vis-à-vis des États-Unis. Chirac annonça en décembre 1995 que la France rejoindrait officiellement le Conseil des ministres de la Défense ainsi que le Conseil militaire, ne laissant qu'un seul obstacle final à franchir pour achever le processus de réintégration, le retour dans les structures militaires de l'Alliance. Chirac discerna une chance de réintégration complète de la France dans l'adoption du concept de Groupe de forces interarmées multinationales (GFIM) à Berlin en janvier 1996, qui permit aux Européens d'établir leur propre identité distincte de sécurité et de défense, c'est-à-dire un pilier européen de l'OTAN. Le concept de GFIM concordait avec la notion chiraquienne d'un nouvel OTAN qui autorisait la France « à prendre toute sa place⁸ ». Toutefois, avant que le concept de GFIM puisse être mis en application, les postes de commandement au sein du pilier européen devaient d'abord être définis. Dans la mesure où le commandant des forces de l'OTAN en Europe, le *Supreme Allied Commander in Europe* –SACEUR (Commandant suprême des Forces alliées en Europe), est toujours un Américain, Chirac, soutenu par l'Allemagne, demanda la nomination d'Européens aux postes de commandement régionaux en basant la sélection sur un système de rotation. Chirac s'intéressait particulièrement au poste de commandant des Forces alliées Sud-Europe basé à Naples. Les États-Unis refusèrent d'attribuer ce poste d'une importance stratégique au sein du commandement Sud-Europe à un officier européen. La France décida alors de rester à l'extérieur des structures militaires de l'OTAN. Il semble, après coup, bizarre que Chirac ait commis l'erreur tactique d'annoncer le retour de la France sans en négocier le prix au préalable⁹.

La position peu satisfaisante de la France dans l'OTAN

Bien que l'intransigeance américaine en 1997 ait conduit Chirac à suspendre le processus de réintégration officielle dans l'OTAN, il fit pour l'essentiel avancer le rapprochement de fait dans le sillage des attaques du 11 septembre. En 2002, il approuva une participation massive de la France aussi bien à la force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force* – NRF) et au nouveau *Allied Command Transformation* – ACT (Commandement allié Transformation) à Norfolk, en Virginie¹⁰. Depuis 2004, la France a maintenu un contingent de 100 officiers dans les structures de commandement intégrées (le SHAPE à Mons et l'ACT à Norfolk). Toutefois, les quelque 280 militaires affectés à des tâches de coopération avec l'OTAN ne correspondent « qu'à dix pour cent environ du [personnel] allemand ou britannique » affecté aux mêmes tâches¹¹. En dépit de la participation de fait de la France aux structures intégrées de l'OTAN, sa position particulière au sein de l'Alliance signifie qu'elle ne fait pas partie de la hiérarchie permanente de commandement et, par conséquent, qu'elle n'occupe aucun des postes supérieurs de commandement. Il y a en outre deux structures centrales de l'OTAN auxquelles la France n'appartient toujours pas : le Groupe des plans nucléaires (GPN) et le Comité des plans de défense (*Defense Planning Committee* – DPC).

Par contre, les contributions opérationnelles et financières de la France à l'OTAN ont été substantielles. La France, qui a participé à toutes les opérations hors zone de l'OTAN depuis 2003, a fourni (jusqu'en 2007) le troisième contingent et la quatrième plus importante contribution financière de l'Alliance¹². Toutefois, cette participation n'a pas été compensée par un degré proportionné d'influence au sein de l'Alliance ; du point de vue français, le résultat de l'analyse coût-avantage était négatif. Frédéric Bozo a parlé du « rôle peu satisfaisant » de la France au sein de l'Alliance, dans la mesure où « la participation de la France aux échelons de prise de décisions reste proportionnellement bien inférieure à sa participation opérationnelle¹³ ». En outre, l'élargissement de l'OTAN lors des huit années pendant lesquelles le président Bush fut au pouvoir s'est caractérisé par l'application du principe directeur selon lequel la mission détermine la coalition, en écartant vigoureusement toute approche basée sur un partenariat et une coopération accrues. Le président Sarkozy a, par conséquent, une bonne raison de mettre un terme à la position peu satisfaisante, ingrate et intenable de la France dans l'OTAN.

La nouvelle politique de Sarkozy vis-à-vis de l'OTAN : les annonces

Sarkozy annonça pour la première fois sa nouvelle politique vis-à-vis de l'OTAN lors d'une allocution prononcée à l'occasion d'une conférence d'ambassadeurs le 27 août 2007 à Paris. Cela créa une surprise, dans la mesure où le sujet n'avait pas été abordé pendant la campagne électorale française. Après avoir lancé un appel à un « nouvel élan » dans la Politique européenne de sécurité

et de défense (PESD), Sarkozy souligna qu'il n'existait pas de rivalité entre l'UE et l'OTAN, qu'au contraire il y avait complémentarité entre les deux. « Je souhaite », poursuivit Sarkozy, « que dans les prochains mois nous avancions de front vers le renforcement de l'Europe de la défense et vers la rénovation de l'OTAN et de sa relation avec la France. Les deux vont ensemble : une Europe de la défense indépendante et une organisation atlantique où nous prendrions toute notre place¹⁴ ».

La deuxième fois que Sarkozy parla de ses plans concernant l'OTAN fut lorsqu'il prononça une allocution devant le congrès américain le 7 novembre 2007. Il commença par rappeler à son auditoire que, à la lumière de l'instabilité planétaire, les États-Unis avaient besoin d'une Europe forte et résolue. « Il y a plus de crises que de capacités pour y faire face. L'OTAN ne peut être partout. L'Union européenne doit être capable d'agir ». Après avoir, de façon plutôt pédagogique, souligné qu'il était dans l'« intérêt stratégique légitime » de chaque côté de l'Atlantique que l'Europe soit forte, il en vint à parler de sa nouvelle politique vis-à-vis de l'OTAN :

Je le dis à la tribune de ce congrès : plus l'Europe de la défense sera aboutie, plus la France sera résolue à reprendre toute sa place dans l'OTAN. Je souhaite que la France, membre fondateur de notre Alliance et qui est déjà l'un de ses premiers contributeurs, prenne toute sa place dans l'effort de rénovation de ses instruments et de ses moyens d'action, et fasse évoluer dans ce contexte sa relation avec l'Alliance en parallèle avec l'évolution et le renforcement de l'Europe de la défense.

Sarkozy parla pour terminer d'une « Europe de la défense crédible et forte au sein d'une Alliance rénovée¹⁵ ».

Sarkozy aborda sa nouvelle approche politique pour la troisième fois le 3 avril 2008, lors du sommet de l'OTAN réuni à Bucarest. Ayant annoncé avant la réunion que la France ajouterait 1.000 hommes environ à son contingent en Afghanistan, il fit de nouveau part à ses collègues de son intention de ne pas réduire les dépenses militaires, malgré les problèmes budgétaires auxquels il était confronté. Après ce double engagement par la France de se joindre à ses partenaires de l'Alliance dans la lutte contre le terrorisme, Sarkozy passa à l'offensive. Il réaffirma le besoin de l'OTAN et d'une Europe de la défense forte. La position exprimée par Sarkozy gagna l'approbation du président Bush qui, le 2 avril 2008, annonça de façon inattendue que « bâtir une Alliance atlantique forte exige également une solide capacité de défense européenne ». Sarkozy adopta avec enthousiasme le commentaire de Bush, le remerciant à deux reprises de sa remarque lors de son allocution de Bucarest. « Cela ouvre la porte pour la France de renouer ses relations avec l'OTAN ». Il indiqua également pour la première fois une date précise pour la mise en application de la nouvelle politique : le processus de normalisation serait achevé lors du sommet de l'OTAN devant se tenir les 3 et 4 avril 2009 à Kehl et à Strasbourg à l'occasion du 60^e anniversaire de la fondation de l'Alliance.

« Ce sera le symbole de l'amitié franco-allemande, de la réconciliation européenne et du partenariat transatlantique¹⁶ ».

Le double arrangement dans la nouvelle politique de Sarkozy vis-à-vis de l'OTAN

Un examen plus attentif de la série de déclarations de Sarkozy montre qu'il serait trompeur de conclure que sa nouvelle approche n'est qu'une expression de l'« Atlantisme » du nouveau président ou qu'elle peut être interprétée comme un désir de ravir le titre d'allié le plus fidèle de Washington aux Britanniques ou aux Allemands. Même s'il ne fait aucun doute que Sarkozy est le plus pro-Américain de tous les présidents de la Cinquième République, son initiative atlantique n'en constitue pas un exemple.

Sarkozy s'efforce au contraire de résoudre les dilemmes de la situation actuelle de la France dans l'OTAN. D'après ce qui précède, il est possible de les décrire comme suit¹⁷ : comment la divergence entre l'influence limitée exercée par la France dans l'Alliance et ses contributions réelles peut-elle être résolue ? Compte tenu de son isolement relatif résultant de sa situation particulière au sein de l'Alliance, comment Paris peut-il influencer efficacement les développements à long terme dans l'Alliance ? Comment enfin la France peut-elle simultanément placer les efforts qu'elle fait depuis des décennies pour arriver à une Europe capable d'établir sa propre politique de défense et de sécurité, une Europe Puissance, sur la route du succès¹⁸ ?

La solution du président consiste en un double arrangement qui soumet une rentrée complète de la France dans l'OTAN à certaines conditions. Cela indique en soi que Sarkozy n'a nullement l'intention de rejoindre en silence les rangs des Atlantistes. Il espère, bien au contraire, que sa décision donnera à la PESD, l'Europe de la défense, comme il aime l'appeler, une vitalité renouvelée. C'est ce qui constitue le premier volet de l'arrangement. Une politique européenne de sécurité et de défense renforcée opérant de concert avec l'OTAN et dont les contributions à la sécurité internationale sont explicitement appréciées par les États-Unis renforcera inévitablement la position de l'Europe dans l'OTAN. Le deuxième volet de l'arrangement est directement lié à ce que la France ne rejoindra l'Alliance que si elle est remaniée, un remaniement dans lequel, de l'avis de la France, l'asymétrie en faveur des États-Unis qui a existé depuis la fondation de l'Alliance devrait cesser et dans lequel l'Europe est reconnue comme un partenaire d'égal à égal dans les domaines relevant de la politique de défense et de sécurité. « Une France qui assume toutes ses responsabilités dans l'OTAN présuppose une Alliance dans laquelle l'Europe se voit attribuer un plus grand rôle à jouer¹⁹ ».

Par conséquent, pour faire accepter une complète réintégration de la France dans l'OTAN à l'électorat français, Sarkozy définit une approche complexe liée à une série d'arrangements aux termes desquels la France rejoindrait une Alliance

réformée acceptant la PESD comme partenaire d'égal à égal. Toutefois, pour rendre cette approche crédible, la PESD devrait faire des progrès fondamentaux au-delà de la position plutôt modeste qu'elle avait atteinte en 1999. D'après Sarkozy, un renforcement réel de la PESD présuppose encore une fois que la France renonce à sa position particulière et devienne un membre « normal » de l'OTAN. Le président considère, comme l'indiquent toutes ses déclarations, que la France ne peut faire progresser la PESD que comme membre à part entière de l'OTAN. Une France qui exige de conserver sa position particulière dans l'Alliance ne fait qu'inspirer la méfiance et susciter une tendance à l'obstructionnisme des deux côtés de l'Atlantique, en raison de soupçons persistants qui pèsent sur la France accusée d'affaiblir l'Alliance atlantique. Cela fut d'ailleurs pendant des décennies une des principales raisons pour lesquelles une Europe intégrée acceptait la domination américaine et explique pourquoi elle pratiqua l'abstention en matière de politique de défense et de sécurité jusqu'à la fin des années 1990 et pourquoi l'élaboration de la PESD ne s'est effectuée que lentement depuis lors²⁰. Cette méfiance est constamment alimentée par l'élargissement de l'UE vers l'est. En plus de la Grande-Bretagne traditionnellement sceptique quant à la PESD, l'Atlantisme prononcé des nouveaux membres est-européens les conduit à accuser la France de chercher à affaiblir l'Alliance. La nouvelle politique de Sarkozy vis-à-vis de l'OTAN sert par conséquent dans une large mesure à développer la confiance parmi les 27 membres de l'UE comme condition préalable d'un renforcement de la PESD.

Même si beaucoup de choses tendraient en fait à indiquer qu'un retour de la France dans l'OTAN devrait stimuler considérablement l'élaboration de la PESD, il reste à savoir si une réintégration de la France conduira à une plus grande influence française dans l'Alliance. Cela est lié, et forme ainsi un autre aspect de la demande par la France d'une Alliance réformée, à l'opinion de Paris selon laquelle des réformes fondamentales de l'OTAN sont essentielles et à sa recherche des moyens d'influencer activement ces réformes. La France désire, depuis un certain temps d'ailleurs, alléger l'énorme appareil militaire de l'OTAN et l'adapter aux nouveaux besoins stratégiques. En deuxième lieu, Paris s'efforce, là aussi depuis des années, de limiter la politisation croissante de l'Alliance pour l'empêcher de devenir la pierre angulaire de l'ordre mondial, un ordre dominé par les États-Unis. Cette action défensive contre une Alliance atlantique politisée opérant à l'échelle planétaire fut lancée sous la présidence Mitterrand à la lumière du rapide élargissement de l'Alliance qui suivit la fin de la guerre froide²¹. Vu la politique américaine vis-à-vis de l'OTAN pendant les années Bush, au cours desquelles la mission déterminait la coalition et où Washington accordait la plus grande valeur au rôle de l'Alliance dans la légitimation des actions américaines, Paris renouvela son effort contre la « mondialisation » de l'OTAN, par exemple en se joignant à l'Allemagne pour s'opposer à une admission accélérée de la Géorgie et de l'Ukraine. Parmi les réformes classiques de l'OTAN demandées par la France figure le désir

mentionné précédemment de voir attribuer aux Européens une plus grande influence au sein de l'Alliance, y compris des postes de commandement de haut rang, afin de mettre fin à l'asymétrie (c.-à-d. la domination américaine). À la lumière des demandes de réformes d'une grande portée adressées depuis toujours par Paris à l'OTAN, il paraît douteux qu'une normalisation entraînera une réorientation de l'Alliance conforme aux desseins français²².

Renforcer la PESD en contrepartie d'une réintégration de la France Mission accomplie ?

Lorsque le président Sarkozy présente sa nouvelle politique vis-à-vis de l'OTAN comme profitant principalement à l'Europe, cela signifie concrètement qu'il donne la plus grande priorité au renforcement de la PESD. L'exercice par la France de la présidence de l'UE pendant la deuxième moitié de 2008 lui donna la chance de prendre des mesures concrètes à cet égard. Sarkozy saisit cette chance et déclara que l'objectif visant à conférer un nouvel élan à la PESD constituait l'un des quatre éléments principaux de son programme pendant les six mois d'exercice par la France de la présidence de l'UE. En particulier, la France projetait de formuler une nouvelle stratégie européenne de sécurité (*European Security Strategy – ESS*) qui remplacerait le document adopté en 2007. Sarkozy donna toutefois la priorité à son effort d'accroissement des capacités militaires et civiles de la PESD²³. L'intensification de la coopération entre l'UE et l'OTAN, qui faisait également partie du programme présidentiel, s'appuyait sur un document contenant des propositions de coopération d'une grande portée présentées par la France au conseil de l'OTAN en octobre 2003. Comme l'observa un commentateur, en proposant cette mesure, Paris mit de côté sa résistance traditionnelle à un rapprochement entre l'UE et l'OTAN, accédant essentiellement ainsi aux souhaits de Washington et de Londres²⁴.

Compte tenu des ambitions et des concessions antérieures de la France, on doit poser la question de savoir si Sarkozy, en sa qualité de président de l'UE, a effectivement conféré un nouvel élan perceptible à la PESD. Ou est-ce les événements agités qui se produisirent pendant la présidence française de l'UE, le rejet par l'Irlande du traité de Lisbonne le 12 juin 2008 ; la guerre entre la Russie et la Géorgie en août 2008 ; ainsi que la crise financière qui débuta à l'automne de cette même année, firent abandonner ses plans à Sarkozy en tant que principal gestionnaire européen des crises²⁵ ?

Il est clair que la réponse est négative ; en effet, et cela passa pratiquement inaperçu dans l'opinion publique en général, le Conseil européen, lors de sa réunion des 11 et 12 décembre 2008, « réaffirma son intention de prendre des mesures concrètes pour conférer un nouvel élan à la Politique européenne de sécurité et de défense, et de tenir compte des nouvelles responsabilités qui sont apparues dans le domaine de la sécurité de l'Europe²⁶ ». La « Déclaration du Conseil euro-

péen sur la consolidation de la PESD » contient tout ce que la France avait proposé : une révision de l'ESS ; l'engagement de remédier aux « insuffisances des capacités existantes de l'Europe par une amélioration progressive de ses capacités civilo-militaires » ; ainsi qu'une « Déclaration sur le renforcement des capacités » détaillée²⁷ ; l'engagement d'être capable de conduire simultanément jusqu'à 19 missions PESD militaires et civiles d'envergures différentes ; et un « Erasmus militaire » destiné à encourager la coopération en matière d'efforts d'entraînement ; ainsi qu'une déclaration explicite de volonté d'« améliorer la coopération entre l'UE et l'OTAN . . . dans un esprit de totale complémentarité . . . dans le cadre d'un partenariat transatlantique rénové ». Dans ce but, « un groupe UE-OTAN informel de haut niveau » devrait être établi, comme l'a proposé la France. La seule, bien que sérieuse, insuffisance qui subsiste dans les résolutions relatives à la PESD est liée à la question extrêmement sensible de l'établissement d'un commandement central européen indépendant. L'autre insuffisance est la tendance du Conseil européen à se contenter d'appuyer les efforts menés par Solana « vers la création d'une nouvelle structure intégrée de planification civilo-militaire » des opérations au titre de la PESD. Ce fut la Grande-Bretagne, plus que tout autre, qui rejeta les plans français visant à ajouter 20 à 30 personnes aux 90 qui servent déjà dans le Centre d'opérations encore embryonnaire de l'UE²⁸. Pourtant, à l'issue du sommet de décembre 2008, le ministre français de la Défense Hervé Morin déclara néanmoins que « tout ce que nous avons proposé il y a un an est aujourd'hui en voie d'être mis en œuvre²⁹ ».

Une réintégration signifiera-t-elle la fin de l'« exception française » ?

La nouvelle politique de Sarkozy vis-à-vis de l'OTAN est basée sur le fait que la position particulière occupée par la France dans l'Alliance est devenue intenable et ne correspond plus aux intérêts français. Cette opinion était partagée par l'équipe d'experts qui, en juin 2008, présenta le nouveau livre blanc, Défense et sécurité nationale. « Le rapport soutient la position de Sarkozy en demandant le retour de la France dans les structures intégrées de l'OTAN³⁰ ».

Cela soulève la question de savoir exactement comment cette « complète réintégration » devrait avoir lieu. La France deviendra-t-elle un membre de l'OTAN comme tous les autres ? Paris abandonnera-t-il sa devise « Amis, alliés mais pas alignés » et rejoindra-t-il docilement le camp atlantiste ? En bref, cela signifiera-t-il la fin de l'« exception française » en matière de politique de défense et de sécurité ?

La réponse doit certainement être négative, dans la mesure où une réintégration complète ne sera pas aussi générale qu'il n'y paraît. Alors que la France rejoindra le Comité des plans de défense, où les questions fondamentales telles que, actuellement, le bouclier antimissile américain seront réglées, la même règle ne s'applique pas au *Nuclear Planning Group* – GPN. Cela permettra à la France de conserver

un pouvoir de décision autonome en ce qui concerne la Force de frappe. Comme l'a déclaré Sarkozy, « La force nucléaire de dissuasion de la France continuera à relever d'une responsabilité strictement nationale³¹ ». En outre, la France ne placera pas de troupes sous le commandement de l'OTAN en temps de paix. Enfin, il n'est pas prévu que la France s'engage à poursuivre une réintégration quantitativement complète dans les structures intégrées de l'Alliance dans la mesure où, pour être représentée dans ces structures au même niveau que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, elle devrait y décupler sa présence en la faisant passer de 120 à 1.200. Dans la mesure où cela dépasse la capacité de la France d'exécuter un tel plan dans un proche avenir, en termes de financement ou de personnel, et où la France considère cette institution comme étant déjà hypertrophiée, une « intégration à minima » semble être le résultat le plus vraisemblable, dont la « signification est plus symbolique et politique que pratique ou militaire³² ». Lors du sommet de l'OTAN des 3 et 4 avril 2009, la France fit savoir qu'elle affectera quelque 15 généraux aux structures militaires³³.

L'accès futur de la France aux postes de commandement dans l'OTAN aura également une grande importance symbolique. « La France ne peut prendre sa place dans l'OTAN que quand il lui est permis de s'asseoir sur le siège qui lui revient » fut autrefois le refrain de Chirac et est aujourd'hui devenu celui de Sarkozy³⁴. Si on en croit certains reportages, Sarkozy, ou plutôt son principal conseiller, Jean-David Levitte, avait déjà obtenu l'assentiment de James Jones, le conseiller pour les questions de sécurité nationale du président Obama, la possibilité pour la France d'assumer la direction du Commandement allié Transformation à Norfolk ainsi que celle du commandement régional à Lisbonne, auquel Paris a apporté une contribution significative³⁵.

La prise de connaissance de ces plans et la perspective générale d'une réintégration suscitèrent un débat animé en France, dans la mesure où la résistance à l'assaut lancé par Sarkozy contre le saint des saints gaulliste s'étend au-delà de l'establishment militaire lui-même. L'opinion publique en général s'inquiète en outre du fait que la nouvelle politique de Sarkozy vis-à-vis de l'OTAN pourrait amoindrir le poids international de la France ainsi que réduire son influence et son indépendance grâce auxquelles elle a pu dire tout haut ce que d'autres pensaient tout bas. L'ancien ministre socialiste des Affaires étrangères Hubert Védrine exprima ces sentiments sans ambages : si la France devait devenir un « allié normal », cela serait considéré par de nombreux pays comme sa « re-subordination aux États-Unis » et conduirait à la « marginalisation internationale de la puissance française³⁶ ». D'autres craignent l'abandon d'un élément important de l'identité française³⁷. D'autres encore demandent que le lien entre la réintégration et l'europanisation de l'OTAN soit strictement respecté. Les doutes quant à la capacité de la nouvelle politique de Sarkozy vis-à-vis de l'OTAN de donner à la PESD l'élan crucial dont elle a besoin sont particulièrement répandus. N'est-il pas plus vraisemblable que,

par la réintégration, la France sacrifiera ses ambitions traditionnelles, se demande Laurent Zecchini, qui conclut que « la messe atlantiste est dite³⁸ ».

Pour neutraliser politiquement les accusations d'après lesquelles le résultat final de ce processus serait la réintégration inconditionnelle de la France dans l'OTAN, le premier ministre François Fillon assortit le débat parlementaire qui se déroula le 17 mars 2009 d'un vote de confiance, de telle sorte que les députés appartenant à la majorité et opposés à la politique devraient se soumettre à la discipline parlementaire³⁹. Sarkozy s'efforça en outre de faire la preuve de son indépendance vis-à-vis du nouveau président américain lors du marathon de sommets du début avril (réunion du G-20 à Londres, anniversaire de l'OTAN à Strasbourg et Kehl et sommet de l'UE à Prague). Comme d'autres Européens, par exemple, il ne répondit que dans une certaine mesure à l'appel d'Obama à un engagement élargi en Afghanistan. Il s'opposa en outre ouvertement à l'opinion d'Obama selon laquelle la Turquie devrait devenir un membre à part entière de l'UE. Un certain degré de compétition entre les deux leaders devint évident à propos de la question de la future politique de désarmement. En tant que président sortant du conseil de l'UE, Sarkozy avait, dès le 8 décembre 2008, obtenu l'accord des ministres des Affaires étrangères de l'UE sur une déclaration consacrée au désarmement nucléaire. Dans le cadre des préparatifs de l'examen du traité de non-prolifération des armes nucléaires, qui était prévu alors pour 2010, l'UE soumettait ainsi les premières propositions concrètes de désarmement nucléaire⁴⁰. Sarkozy voulait indiquer au nouveau président américain que l'Europe a aussi son mot à dire sur le sujet. Obama, par contre, considère la vision d'un monde dénucléarisé tel qu'il la proposa le 5 avril 2009 à Prague comme faisant partie intégrante de sa revendication du leadership planétaire⁴¹. Sarkozy a minimisé l'importance des implications du projet d'Obama, indiquant que le président américain ne fait que s'inspirer des mesures et propositions existantes pour camoufler la précédente politique américaine qui visait à retarder de tels efforts⁴².

En résumé, bien que la France venait de compléter sa réintégration dans l'OTAN, elle continue de se réserver certains privilèges particuliers, tout en s'efforçant de limiter les revendications américaines du leadership, elle ne peut être accusée de s'être simplement conformée pas plus qu'elle ne s'est alignée autant qu'on aurait pu le penser. Une fin complète de l'exception française n'est par conséquent pas imminente.

Le potentiel catalytique de la nouvelle politique française vis-à-vis de l'OTAN : perspectives d'avenir

Le président Sarkozy mena à bien la réintégration complète de la France dans l'OTAN à cause du potentiel catalytique significatif qu'il lui attache. L'appui qu'il reçut de l'Allemagne lors de la conférence de Munich sur la sécurité en février 2009, offrit la première indication du fait qu'il avait raison. Les 4 et 5 février,

il se joignit au chancelier Angela Merkel pour présenter un document concernant l'avenir de l'Alliance et les relations UE-OTAN, offrant des propositions franco-allemandes établies pour la première fois sans consultation préalable du nouveau gouvernement américain⁴³. Il convient particulièrement de souligner, à propos de cette remarquable initiative riche en substance, l'appel de Merkel et Sarkozy à une prise de décisions collégiale au sein de l'Alliance dans la mesure où « des actions unilatérales seraient contraires à l'esprit de partenariat » et leur demande que le renforcement de la politique européenne de sécurité soit un précurseur de l'égalité transatlantique, déclarant que « Nous Européens devons parler d'une seule voix ». Ce qui est surtout évident, toutefois, est leur opposition partagée à la transformation de l'OTAN en organisme de sécurité à l'échelle planétaire du type que les États-Unis cherchent depuis longtemps à établir. Paris et Berlin, par contre, « ne veulent pas réinventer » les fondements de l'OTAN et reconnaissent l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord comme l'« élément de base » de ce qui est une « alliance essentiellement militaire ». Merkel et Sarkozy ont ainsi établi un cadre clairement ébauché, étroitement lié aux objectifs franco-allemands définis pour le débat sur une nouvelle stratégie de l'OTAN. Ils prennent également au mot le point de vue exprimé au nom du nouveau gouvernement américain par le conseiller pour les questions de sécurité nationale, le général James Jones, qui a promis aux alliés une coopération accrue et une coordination réciproque⁴⁴. Il semble que la nouvelle politique française vis-à-vis de l'OTAN puisse agir comme catalyseur tant que l'Allemagne, avec une France membre à part entière de l'OTAN à ses côtés, est prête à renforcer considérablement la politique étrangère et de sécurité de l'Europe.

En revanche, l'accomplissement du retour de la France dans l'OTAN n'a produit aucun effet revitalisant direct au sein de l'Alliance. Cette réintégration devint pratiquement un non-événement pendant les cérémonies d'anniversaire de l'OTAN. La « Déclaration du sommet de Strasbourg-Kehl » déclare laconiquement : « Nous saluons chaleureusement la décision qu'a prise la France de participer pleinement aux structures de l'OTAN, qui contribuera davantage au renforcement de l'Alliance ». Même le point 20 de la déclaration, dans lequel l'OTAN « reconnaît l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante et se félicite des efforts que déploie l'UE pour renforcer ses capacités et son aptitude à relever les défis de sécurité communs », ne laisse pas grand-chose à espérer quant à une Europe de la défense⁴⁵.

C'est la raison pour laquelle il nous faudra attendre une nouvelle stratégie de l'Alliance (dont le processus d'élaboration fut lancé à l'occasion du sommet d'anniversaire et devrait aboutir en 2010) pour évaluer l'effet catalytique réel de la nouvelle politique française vis-à-vis de l'OTAN sur le rôle de l'Europe dans l'Alliance. Il incombe principalement aux Européens de réaliser des changements substantiels. Les 26 coéquipiers de la France dans l'UE sont-ils tous prêts et disposés à répartir de façon crédible le pouvoir et les responsabilités du partage des

obligations dans une Alliance réformée ? Ce n'est que dans ce cas qu'il apparaîtra clairement que la manœuvre de Sarkozy a réussi et que sa nouvelle politique vis-à-vis de l'OTAN a produit une réelle réorientation de l'Alliance.

Notes

1. Kehl ne faisant pas l'affaire comme toile de fond pour les cérémonies d'anniversaire, les manifestations prévues en soirée se déroulèrent à Baden-Baden.

2. MAULNY, Jean-Pierre, « Frankreich und seine zukunfftige Stellung in der NATO—eine politische, keine militärische Debatte » (La France et son futur rôle dans l'OTAN – un débat politique, pas militaire), in *Frankreich-Analysen der FES*, novembre 2007, p. 2, http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SER=frankreich-analyse&t_listen=x&sortierung=jab.

3. VEIT, Winfried, « Bruch oder Bluff? Französische Aussenpolitik unter Sarkozy » (En panne ou en trompe-l'œil ? La politique étrangère française sous Sarkozy), in *IPG*, 2/2008, p. 33, http://library.fes.de/pdf-files/ipg/ipg-2008-2/04_a_veit_d.pdf.

4. HOWORTH, Jolyon, *European integration and defence: The ultimate challenge?* (Intégration et défense européennes : le défi ultime ?), Chaillot Paper n° 43, Paris : Institut d'études de sécurité, 2000, p. 18.

5. BURMESTER, Kai, « Atlantische Annäherung—Frankreichs Politik gegenüber der NATO und den USA » (Approche atlantiste – La politique de la France vis-à-vis de l'OTAN et des États-Unis), in *Die verhinderte Grossmacht: Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West-Konflikts* (La grande puissance indisposée : la politique de sécurité de la France après les conflits est-ouest), sous la direction de MAULL, Hanns W., MEIMETH, Michael et NESSHOVER, Christoph, Opladen : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 1997), p. 107. Voir également MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela, *Frankreichs Europapolitik* (La politique européenne de la France), Wiesbaden : VS Verlag, 2004, p. 111 sqq, p. 133 sqq.

6. Joxe, cité dans BURMESTER, « *Atlantische Annäherung* », p. 101.

7. WOYKE, Wichard, *Deutsch-französische Beziehungen seit der Wiedervereinigung: Das Tandem fasst wieder Tritt* (Les relations germano-françaises depuis la réunification), Opladen : Leske & Budrich, 2004, p. 136.

8. HOWORTH, Jolyon, « La France, l'OTAN et la sécurité européenne : statu quo ingérable, renouveau introuvable », *Politique Étrangère*, 4/2002, p. 1005. Une version anglaise est disponible sur le site Web de l'IFRI : www.ifri.org.

9. DAVID, Dominique, « France/OTAN: la dernière marche », *Politique Étrangère*, 2/2008, p. 431.

10. *Id.*

11. MICHEL, Léo, « Liaison dangereuse: Kehrt Frankreich tatsächlich zurück in die NATO-Strukturen? » (Liaison dangereuse : la France revient-elle réellement dans les structures de l'OTAN ?), *Internationale Politik*, mars 2008, p. 35.

12. MAULNY, « *Frankreich und seine zukunfftige Stellung in der NATO* », p. 2.

13. BOZO, Frédéric, « La France et l'OTAN sous Sarkozy : fin de l'exception française ? », document de travail, Paris : Fondation pour l'innovation politique, 2008, p. 6.

14. SARKOZY, Nicolas, allocution, conférence des ambassadeurs, Paris, 27 août 2007), www.elysee.fr/download/?mode=press&filename=ambassadeur-27-08-07.pdf.

15. SARKOZY, Nicolas, allocution, congrès des États-Unis, 7 novembre 2007, www.elysee.fr/edito/index.php?id=23.

16. SARKOZY, Nicolas, allocution, sommet de l'OTAN, Bucarest, 3 avril 2008, www.elysee.fr/documents/index.php?mode=view&lang=fr&cat_id=7&press_id=1243.

17. BOZO, « La France et l'OTAN sous Sarkozy », p. 5.

18. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela, « The big Member States' influence on the shaping of the European Union's Foreign, Security and Defense Policy » (L'influence des grands États membres sur la formulation de la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Europe après l'élargissement), in *The*

Future of the European Foreign, Security and Defense Policy after Enlargement (L'avenir de la politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Europe après l'élargissement), sous la direction de MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela, Baden-Baden : Nomos Verlag, 2006, pp. 25–53.

19. SARKOZY, cité dans *Le Monde*, 18 juin 2008.

20. Voir MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela, « Frankreichs Europapolitik » et « Big Member States' influence ».

21. MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela, « Frankreichs Europapolitik », p. 133 sqq ; « Wie halten wir es mit Amerika? Die transatlantischen Beziehungen, die Konstruktion Europas und die deutsch-französische Zusammenarbeit in der Ära Kohl » (Comment conservons-nous l'Amérique ? Les relations transatlantiques, la construction de l'Europe et la coopération franco-allemande pendant l'ère Kohl), *Historisch-politische Mitteilungen: Archiv für Christlich-Demokratische Politik* (Messages historiques et politiques : archives de la politique chrétienne-démocrate) 14/2007, p. 280 sqq.

22. BOZO est lui aussi sceptique ; voir son « La France et l'OTAN sous Sarkozy », p. 9 sqq.

23. Voir le Point 3.1 du programme du président français, qui contient de nombreuses propositions d'amélioration des capacités.

24. *Le Monde*, 10 octobre 2007 et VEIT, « Bruch oder Bluff? » p. 45.

25. L'opposition de l'Irlande au traité de Lisbonne a des conséquences graves quant à la priorité donnée à la PESD, dans la mesure où elle signifie qu'il sera impossible dans l'avenir prévisible d'utiliser les moyens de coopération structurelle que le traité établirait et où elle empêche le nouveau ministère européen des Affaires étrangères de se développer comme il le faudrait.

26. Conseil européen, « Conclusions de la présidence », Bruxelles, 12 décembre 2008, doc. 17271/08.

27. Conseil européen, « Déclaration du 8 décembre 2008 sur le renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense », doc. 16840/08. Parmi les projets concrets figurent, entre autres, l'établissement d'une flotte européenne de transport aérien, des améliorations des moyens de reconnaissance et un renforcement de la coopération en matière de production d'armements pour mettre en œuvre le plan de développement des capacités de l'Agence européenne de la défense (AED).

28. KEMPIN, Ronja, « Frankreich und die Annäherung von NATO und EU » (La France et l'approche de l'OTAN et de l'UE), *SWP-Aktuell*, avril 2008, p. 2. Quant au Centre de commandement européen, voir MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela, « Deutsch-französische Beziehungen und das Projekt 'Friedensmacht Europa' » (Les relations germano-françaises et le projet « Europe puissance pacifique »), in *Berliner Friedenspolitik? Militärische Transformation—Zivile Impulse—Europäische Einbindung* (Projet de paix de Berlin ? Transformation militaire – impulsions civiles – intégration européenne), sous la direction de SCHLOTTER, Peter, NOLTE, Wilhelm et GRASSE, Renate, Baden-Baden : Nomos Verlag, 2008, pp. 233–60.

29. *Le Monde*, 4 octobre 2008. Pour un point de vue critique, voir KEMPIN, Ronja et OVERHAUS, Marco, « Kein grosser Sprung in der Entwicklung der ESVP: Lehren aus der französischen Ratpräsidentschaft » (Aucun grand bond dans l'élaboration de la PESD : enseignements à tirer de la présidence française), *SWP-Aktuell*, janvier 2009.

30. KEMPIN, « Modernisierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik » (Modernisation de la politique française de sécurité et de défense), *SWP-Aktuell*, août 2008. Le livre blanc plaide également en faveur d'une européanisation accrue de la politique française de défense et de sécurité, tout en demandant une expansion des capacités autonomes de planification et de commandement de l'UE.

31. Sarkozy, cité dans *Le Monde*, 18 juin 2008. Voir également l'allocution prononcée le 11 mars 2008 par Sarkozy, dans laquelle il annonça officiellement sa politique de réintégration, *Le Monde*, 13 mars 2009.

32. BOZO, « La France et l'OTAN sous Sarkozy », p. 14. Voir également KEMPIN, « Frankreich und die Annäherung von NATO und EU », p. 2.

33. *Le Monde*, 4 avril 2009.

34. Sarkozy, cité dans *Le Monde*, 5 février 2009.

35. *Le Monde*, 5 février 2009 ; *Sueddeutsche Zeitung*, 20 février 2009.

36. Védrine, cité par MICHEL, « Liaison dangereuse », p. 35.

37. Modem-Chef F. Bayrou, *Le Monde*, 5 février 2009.

38. *Le Monde*, 11 mars 2009.

39. L'opinion publique en général réagit positivement à la mesure, 58 pour cent des personnes interrogées soutenant la décision – 70 pour cent des électeurs de l'UMP et 52 pour cent de ceux du PS.

40. En recommandant vivement, par exemple, une interdiction de la production de matières fissiles ainsi qu'une poursuite des négociations START entre les États-Unis et la Russie. Voir Conseil européen, « *Déclaration du Conseil du 8 décembre 2008 sur le renforcement de la sécurité internationale* », doc. 16751/08.

41. Avec cette vision, Obama s'aligne sur l'initiative « *Global Zero* » (option zéro) que fait actuellement circuler une faction de l'establishment américain de politique de sécurité.

42. *Le Monde*, 11 avril 2009.

43. Reproduit le 4 février 2009 dans le *Sueddeutsche Zeitung* et le 5 février 2009 dans *Le Monde*.

44. Voir l'entretien accordé par Jones dans le *Sueddeutsche Zeitung*, 9 février 2009.

45. Voir la « *Déclaration du sommet de Strasbourg/Kehl* » à www.nato.int/cps/en/natolive/news_52837.htm?mode=pressrelease. Ce passage apparaît mot pour mot dans la « *Déclaration sur la sécurité de l'Alliance* », www.nato.int/cps/en/natolive/news_52838.htm?mode=pressrelease

Visitez notre site web

http://www.au.af.mil/au/afri/aspj/apjinternational/aspj_f/Index_F.asp