

La réconciliation entre la France et l'OTAN. Un renforcement de la défense européenne ?

Avec l'annonce de l'objectif de la réintégration de la France dans la structure du commandement de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) du président Sarkozy lors de son discours à la Conférence des Ambassadeurs en 2007 et l'exécution finale de ce projet dans le cadre du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN à Strasbourg et Kehl au début d'avril 2009, la politique de sécurité et de défense française a pris un tournant en rompant avec l'héritage gaullien. En effet, jusqu'à récemment, le retrait de la République par le général De Gaulle en 1966 de la structure militaire intégrée persistait comme une ligne de conduite pour le gouvernement français en matière de politique de sécurité et de défense. L'effet de surprise de ce revirement stratégique est renforcé par la nouvelle conception française de la défense européenne qui prône désormais une complémentarité entre les progrès nécessaires pour la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et le bon fonctionnement de l'Alliance Atlantique.

La raison principale de la persistance du modèle gaullien d'appartenance à l'alliance peut être située dans la volonté affirmée de la France de construire une politique de défense européenne autonome qui se développe en dehors du parapluie américain qui a été ouvert sur le continent depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

L'hostilité française envers une Alliance Atlantique trop influente en Europe a mis des barrières politiques à une possible coopération renforcée entre les deux institutions dans les dernières dix années de l'existence de la PESD. Or, avec la normalisation des relations franco-otaniennes et la nouvelle vision de complémentarité qui s'installe, le fondement de la querelle entre la PESD et l'OTAN semble s'apaiser. Ainsi, l'objectif de cet article est d'analyser dans quelle manière le tournant dans le positionnement français envers l'OTAN signifie réellement un accélérateur de la PESD.

Une PESD forte, avec l'OTAN plutôt qu'à sa place. Un changement de paradigme

Le rôle de la France en tant que force motrice pour une politique de défense européenne est entre autres due à la relation ambivalente que la France entretenait avec l'OTAN et les Etats Unies depuis sa retraite des organes centraux de l'Alliance en 1966. Ainsi, déjà pendant la Guerre Froide, la France a tenté de construire à travers le biais de l'Union pour l'Europe Occidentale (UEO) une organisation autonome en matière de défense collective. Avec la chute du mur, la France a changé d'avis et essayé de renforcer le rôle des Etats européens au sein de l'Alliance Atlantique notamment à travers le concept des Combined Joint Task Forces qui devaient permettre le recours aux capacités existantes de l'OTAN pour l'UEO. La percée finale pour la promotion d'une Union européenne autonome en matière de politique de sécurité et de défense n'a cependant été achevée qu'en 1998. Ensemble avec la Grande Bretagne, la France a adopté un accord commun pour la défense européenne. La déclaration de St. Malo posait les bases pour les progrès en matière de défense européenne.

Cette stratégie française et ses efforts envers une PESD forte doivent être relié à la conception gaullienne qui voulait mettre fin à une dépendance trop poussée de l'OTAN pour le développement d'une véritable politique de défense européenne.

Sur le plan empirique, les 23 missions militaires, civiles et civilo-militaires qui ont déjà été accomplies sous l'égide de l'UE sont le signe d'un premier succès des efforts français. Cependant il faut dire que la PESD n'a guère les capacités militaires et les instruments nécessaires pour que ses missions soient indépendantes du soutien opérationnel des structures et des capacités militaires qui ont été mises en place par l'OTAN et que paradoxalement la vision de compétitivité n'a pas montré ses effets en totalité. Les querelles entre l'UE et l'OTAN diminuaient d'une manière considérable l'opérabilité et efficacité des mesures prises sous l'égide de la PESD. En outre, l'obstination française envers l'Alliance Atlantique se heurtait à des difficultés de compréhension chez les partenaires européens et rendait difficile un développement efficace de la PESD. De surcroît, la position gaullienne n'a pas aidé à convaincre le gouvernement américain de soutenir une PESD forte.

Même si l'UE a bien démontré sa capacité d'agir sur le plan mondial à travers des missions de paix, essentiellement civiles, dès lors qu'elles visent à prévenir les conflits ou à gérer des situations d'après-conflit. En l'état, l'UE ne possède pas une structure permanente



de planification et de commandement pour l'accomplissement des opérations militaires importantes. D'où le besoin d'utiliser des synergies entre l'UE et l'OTAN pour atteindre les objectifs de promotion de la paix et de la stabilité que la PESD s'est donné avec les « missions de Petersberg » de 1992 et l'« Objectif global d'Helsinki » de 1999. La collaboration, codifiée avec les arrangements de « Berlin plus », connaît encore des limites non-négligeables. Pour donner un exemple : les deux organisations n'ont pas trouvé d'accord pour mettre en place une mission unique pour soutenir l'Union Africaine dans ses opérations de paix au Soudan en 2005.

Les efforts de la France à dépasser ces défis n'étaient pas couronnés de succès. En effet, le mécontentement des Etats membres de l'Union envers la volonté de la France de construire ce cadre de défense en dehors de l'OTAN était source de blocage pour les diverses initiatives françaises pour la création d'un cadre de défense européen autonome.

Réintégrer la France entièrement dans les structures de commandement de l'OTAN signifie donc une opportunité pour rendre plus cohérente la collaboration entre l'Alliance Atlantique et la PESD. La « normalisation » des relations transatlantiques et une valorisation politique de la responsabilité française au sein de l'OTAN est un premier pas pour démystifier la concurrence entre deux concepts de défense européenne qui ont, à la base, les mêmes objectifs. Avec la fin de l'exception française au sein de l'Alliance, les portes pour une collaboration étroite entre les deux organisations sont plus ouvertes que jamais. Cette collaboration peut devenir ainsi une « win – win situation » qui prône le pragmatisme au lieu d'une idéologie inefficace. Les concessions françaises à l'OTAN marquent aussi la fin des critiques des Etats Unies envers le développement d'une PESD autonome. Déjà lors de la conférence annuelle à Bucarest en 2008, l'ex-président Bush confirmait le soutien américain pour les investissements européens dans sa propre politique de défense. Nous voyons, donc, que même si la direction exacte de l'avenir de la PESD n'est pas encore définie, notamment en raison des incertitudes internes comme nous le démontrons ultérieurement, les fondements pour une future défense européenne forte sont devenus plus stables avec le virage français.

L'accomplissement politique d'un fait dans la pratique et l'effet accélérateur limité

A côté de ces éléments qui montrent clairement un renforcement de la PESD grâce à la normalisation des relations franco-otaniennes qui marquent un signal de départ pour une collaboration plus étroite entre l'OTAN et la PESD, il faut relativiser le virage français. La France siège de nouveau depuis 1993 dans le comité militaire et participe à toutes les missions de l'OTAN. Le tournant français semble n'être qu'un accomplissement de la réalité pratique. Les signes qui nous montrent qu'il faut relativiser l'impact du virage français sur la politique européenne de défense peuvent d'abord être trouvés dans d'autres types de motivation sous-jacentes de la France, même si l'avis officiel du gouvernement lie la normalisation des relations transatlantiques au renforcement de la défense européenne. En effet, la majorité de l'élite militaire française se prononçait pour la réintégration dans l'OTAN en raison d'un manque d'interopérabilité de l'armée française avec l'Alliance ainsi qu'en raison de la réduction des coûts que cela pourrait engendrer. De plus, l'industrie de l'armement, avec un souci de survie, a mis sous pression le gouvernement pour réaliser la réintégration dans la structure de commandement.

En ce qui concerne le renforcement de la PESD, pour que la fin de l'exception française dans les relations transatlantiques porte ses fruits, il faut mentionner les limites qui persistent premièrement sur le plan interne et deuxièmement pour la collaboration efficace entre l'OTAN et l'UE.

Sur le plan interne européen, une grande partie des chances de réussite du calcul français d'accélérer la mise en œuvre de la PESD à travers le rapprochement avec l'OTAN dépend de la volonté des autres Etats membres de réellement mettre en œuvre des mesures concrètes en la matière. La volonté de la France de créer un Etat-major opérationnel permanent de l'UE, placé sous l'autorité du Haut représentant et dont la mission serait notamment de planifier et de conduire les opérations militaires de la PESD, s'affrontera à des oppositions au sein de l'Union, notamment britanniques. Si d'un côté la Grande Bretagne se félicite du rapprochement de l'OTAN et de la France, pour améliorer la collaboration entre l'Alliance Atlantique et la PESD. Ils résistent de l'autre à installer un véritable commandement européen de peur d'affaiblir les structures transatlantiques existantes. De plus, la disposition des Etats membres de l'Union à apporter des contributions aux missions

sous l'égide de la PESD restera limitée. Cela est surtout dû au fait que l'UE ne dispose pas d'un budget de défense propre et que chaque Etat membre suit ses propres objectifs.

Ces faiblesses pour rendre plus efficace le développement futur de la PESD sont liées avec certaines lacunes de collaboration entre l'OTAN et l'UE qui semblent difficilement solubles avec le tournant français. A côté de la volonté politique, il faut certains changements opérationnels pour renforcer les complémentarités souhaitées. Ainsi, la compétition entre l'UE et l'OTAN en matière de renforcement des capacités militaires de leurs Etats Membres vue les différents instruments est actuellement une des causes principales d'un déclin relatif des capacités qui sont disponibles pour les missions sous l'égide de la PESD. Les plans de développements des capacités ne sont pas ajustés entre l'OTAN et l'UE. Les gouvernements nationaux se trouvent donc dans une situation de choix entre l'OTAN et la PESD. De plus, pour tirer la totalité des bénéfices d'une coopération renforcée entre l'UE et l'OTAN, les Etats membres de l'UE doivent être dans la mesure de montrer à leurs alliés de l'OTAN qu'il y a des intérêts à gérer des opérations conjointes plutôt que de considérer la PESD comme l'agence civile de l'Alliance Atlantique. Dernièrement, les blocages possibles d'une collaboration renforcée au sein de l'OTAN de la part de la Turquie ainsi qu'au sein de l'UE de la part de Chypre sont des défis qui sont à analyser séparément. Ils ne rentrent pas dans le cadre limité de cet article.

Conclusion

Nos réflexions sur l'impact de la réintégration de la France dans la structure de commandement de l'OTAN ont montré que le changement de paradigme peut être un véritable accélérateur pour la PESD. En effet, avec une complémentarité accrue entre les deux organisations, les efforts européens en matière de défense reçoivent un fondement beaucoup plus pragmatique au lieu d'être freinés avec un jeu à somme nulle. Le déséquilibre traditionnellement imputé à la relation euro-américaine pourrait alors se muer, par la force des choses, en une relation plus équilibrée et plus efficace pour que la politique de défense européenne ait des chances de se développer plus efficacement. Tout dépend naturellement de la volonté de partenaires européens à créer un projet commun.

Bibliographie

BOZO, Frederic (2008). *Alliance atlantique : La fin de l'exception française ?* Document de travail. Fondation pour l'Innovation Politique. Paris.

KEMPIN, Ronja (2009). *Frankeichs neuer Nato-Kurs. Sinneswandel, Pragmatismus, Politik für Europa?* SWP-Studie, Stiftung Wissenschaft und Politik. Berlin.

PARLEMENT EUROPEEN (2009). *Rapport sur le rôle de l'OTAN dans l'architecture de sécurité de l'UE*. Commission des affaires étrangères. A6-0033/2009.

PERRET, Quentin (2006). *L'OTAN et l'avenir de la sécurité européenne*. Question d'Europe 47. Fondation Robert Schuman. Paris.

SARKOZY, Nicolas (2007). *Discours du Président de la République*. Conférence des Ambassadeurs. Paris.

VALASEK, Tomas (2008). *France, NATO and European Defence*. Policy brief / Centre for European Reform. London.