

FONDATION
POUR
L'INNOVATION
POLITIQUE



FÉVRIER 2008

www.fondapol.org

DOCUMENT DE TRAVAIL

Alliance atlantique : la fin de l'exception française ?

Frédéric BOZO

Professeur à l'université Sorbonne Nouvelle-Paris-III
(UFR d'études européennes)

*L'auteur remercie le professeur Jolyon Howorth
pour ses commentaires sur une version antérieure du texte.*

Frédéric BOZO

Professeur à l'université Sorbonne Nouvelle-Paris-III
(UFR d'études européennes)

La question du statut de la France dans l'Alliance atlantique, hérité de la décision prise en 1966 par le général de Gaulle de retirer notre pays de la structure militaire intégrée de l'OTAN, est à nouveau posée. Dès son premier important discours de politique étrangère, le président Nicolas Sarkozy, abordant un sujet à ses yeux « longtemps tabou », appelait de ses vœux « la rénovation de l'OTAN et de sa relation avec la France » et évoquait « une organisation atlantique où nous prendrions toute notre place¹ ». Quelques semaines plus tard, le président confirmait à Washington, devant le Congrès des États-Unis, qu'il souhaitait que la France, l'un des membres fondateurs de l'Alliance, « prenne toute sa place dans l'effort de rénovation de ses instruments et de ses moyens d'action » et qu'elle pourrait le cas échéant retrouver « toute sa place dans l'OTAN² ».

Cette initiative française en direction de l'Alliance a indéniablement constitué une surprise. Pendant la campagne présidentielle, le candidat Sarkozy – à la différence de son prédécesseur Jacques Chirac, en 1995 – n'avait pas évoqué l'hypothèse d'une « normalisation » de la position française, mentionnant tout au plus la nécessité pour la France « d'adapter son discours³ ». De fait, ce dossier ne paraissait pas devoir constituer une priorité pour le futur occupant de l'Élysée, et ce quel que fût le résultat de l'élection présidentielle. L'échec, en 1997, de la précédente tentative en la matière – celle qu'avait menée Jacques Chirac – restait dans les mémoires et

laissait à penser qu'il y avait peu à gagner, en termes de politique intérieure, à rouvrir la question. Surtout, la présence de la France dans l'OTAN – une présence qui s'était discrètement renforcée depuis quelques années sur fond de bouleversement du contexte stratégique et de transformation de l'Alliance – paraissait avoir atteint une sorte de point d'équilibre, voire être devenue une question d'importance secondaire de part et d'autre⁴.

En lui redonnant une forte visibilité, l'initiative du président rétablit *ipso facto* la centralité de cette question du point de vue de la politique internationale et de sécurité de notre pays, au moins pour un temps. Les choses sont certes loin d'avoir abouti. Le nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, dont le contenu devrait être connu au printemps 2008, pourrait donner de premières indications, mais l'on peut penser que rien de définitif n'interviendra dans le dossier France-OTAN avant plusieurs mois, si ce n'est avant 2009. Reste qu'il est permis, d'ores et déjà, de poser quelques grandes questions : cette initiative relève-t-elle, dans ce domaine aussi, de la « rupture » revendiquée par le candidat Sarkozy ou s'inscrit-elle dans une continuité en termes d'objectifs, si ce n'est de méthode ou de « style » ? La tentative en cours a-t-elle de bonnes chances d'atteindre ces mêmes objectifs ou peut-elle échouer, comme la précédente ? Enfin, et en fonction des divers scénarios envisageables, quelles sont les conséquences possibles de la manœuvre ? Pourrait-elle effectivement conduire à la fin de la longue « exception » atlantique française ?

1. Discours de N. Sarkozy, conférence des ambassadeurs, Paris, 27 août 2007, www.elysee.fr.

2. Discours de N. Sarkozy devant le Congrès des États-Unis, Washington, 7 novembre 2007, www.elysee.fr.

3. Discours de N. Sarkozy, conférence de presse sur la politique internationale, Paris, 28 février 2007, www.sarkozy.fr; cf. également le discours de N. Sarkozy, journée UMP de la défense, Paris, 7 mars 2007.

4. Voir par exemple F. Bozo et G. Parmentier, « France and the United States : waiting for regime change », *Survival*, vol. 49, n° 1, printemps 2007, p. 181-198.

RUPTURE OU CONTINUITÉ ?

L'initiative de Nicolas Sarkozy concernant l'Alliance pose inévitablement une question préalable : assiste-t-on, en ce début de mandat, à un virage de la politique française en direction de l'« atlantisme », virage dont cette initiative serait une manifestation parmi d'autres (entendons par « atlantisme » une priorité systématiquement accordée à la recherche de l'entente avec les États-Unis, au-delà des strictes nécessités de l'Alliance et donc au risque de l'alignement) ? Mises bout à bout, les prises de position ou les décisions du nouveau président concernant plusieurs dossiers internationaux majeurs (durcissement sur la question du nucléaire iranien, accroissement – modéré il est vrai – de l'engagement militaire en Afghanistan, visite du ministre des Affaires étrangères, Bernard Kouchner, en Irak), conjuguées à un très net réchauffement de la relation bilatérale (visite du président Sarkozy à Kennebunkport, fief de la famille Bush, en août, visite officielle à Washington en novembre), signent-elles, pour reprendre les catégories posées naguère par l'ancien ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine, une rupture avec le « consensus gaullio-mitterrand-chiraquien » en politique étrangère et en particulier avec la formule « amis, alliés, pas alignés », qui a prévalu depuis les années 1960 dans les relations avec les États-Unis⁵ ?

Rien, jusqu'ici, ne permet de l'affirmer catégoriquement si, du moins, on dépasse les seules questions de style. Car si Nicolas Sarkozy ne cache aucunement que son équation personnelle le porte au rétablissement d'une relation de grande proximité avec les États-Unis et qu'il entend définitivement tirer un trait sur la querelle de 2003 sur l'Irak, la phase actuelle de rapprochement franco-américain – d'ailleurs amorcée par Jacques Chirac dès 2004 – s'inscrit au fond dans un schéma classique, tous les débuts de

mandat présidentiel sous la V^e République ayant été marqués par un tel mouvement, au-delà des différences de contexte ou de personnes⁶. Le président de la République ne cesse d'ailleurs de marteler qu'une relation franco-américaine étroite ou simplement « normale » pour deux anciens alliés n'exclut pas d'éventuels désaccords, déclarant devant le Congrès des États-Unis : « Je veux être votre ami, votre allié, votre partenaire. Mais je veux être un ami debout, un allié indépendant, un partenaire libre⁷. » Or, dans le monde de l'après-guerre froide et de l'après-11 Septembre – la crise irakienne l'a bien montré –, ce sont moins les institutions que les situations qui déterminent la nature des relations entre alliés. En dernière analyse, le véritable test de « l'atlantisme », dont certains font le procès à Nicolas Sarkozy, devra donc attendre la prochaine grande crise internationale, peut-être à propos de l'Iran (pour l'heure, le durcissement à propos des sanctions peut parfaitement s'interpréter dans le sens d'une volonté de voir l'emporter la persuasion plutôt que l'emploi de la force dans le dossier nucléaire iranien). D'ici là, il faut donner acte au nouveau président de ce qu'il aurait affirmé au même Hubert Védrine : « Je ne suis pas l'atlantiste que l'on croit⁸. »

Revenons à la question plus spécifique qui nous occupe, celle du statut de la France au sein de l'Alliance atlantique. Pour que l'initiative de Nicolas Sarkozy puisse être interprétée comme une véritable rupture avec la politique antérieure et donc comme l'expression d'un choix proprement « atlantiste », il faudrait que la volonté de « normalisation » affichée constitue une fin en soi, l'objectif ultime étant de rétablir coûte que coûte une participation française pleine et entière dans l'OTAN. Or, d'emblée, un lien a été posé entre le « renforcement de l'Europe de la défense », la « rénovation de l'OTAN » et la rénovation « de sa relation avec la France », le président ayant précisé dès l'été que ces « mouvements » étaient à ses yeux « complémentaires⁹ ». Les propos présidentiels ont, il est vrai, pu être compris, dans un premier temps, comme valant annonce d'un pur et simple retour de la France à la structure otanienne, la mise en avant des deux autres projets (l'Europe de la défense et la rénovation de

5. Voir H. Védrine, *Continuer l'histoire*, Paris, Fayard, 2007, et *Les Mondes de François Mitterrand. À l'Élysée, 1981-1995*, Paris, Fayard, 1996. La formule « amis, alliés, pas alignés » est historiquement juste. Il faut en effet rappeler une évidence : la décision prise par le général de Gaulle en 1966 n'a pas consisté à retirer la France de l'organisation du traité de l'Atlantique nord (à laquelle elle a continué d'appartenir, fût-ce selon des modalités spécifiques) et moins encore de l'Alliance atlantique (dont le Général – pas plus que ses successeurs – n'a jamais contesté la nécessité), mais de la seule structure intégrée, considérée alors comme militairement incompatible avec le statut de puissance nucléaire indépendante de la France et politiquement synonyme de subordination à la politique américaine ; voir F. Bozo, *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, Masson, coll. « Travaux et recherches de l'IFRI », 1991, et *Deux stratégies pour l'Europe. De Gaulle, les États-Unis et l'Alliance atlantique*, Paris, Plon, 1996.

6. Voir sur ce point F. Bozo et G. Parmentier, *op. cit.*

7. Discours devant le Congrès des États-Unis, voir la note 2 (on lit, en filigrane, une confirmation de la formule védrinienne).

8. Entretien accordé par Hubert Védrine à *Libération*, 19 mai 2007, voir aussi la note 30, ci-dessous.

9. Discours devant la conférence des ambassadeurs, voir la note 1.

l'OTAN) ayant, selon cette lecture, surtout vocation à légitimer ce mouvement. Mais le discours a été sensiblement « recadré » depuis lors, et une corrélation plus explicite établie entre ces trois dossiers. Initialement présentés comme devant être menés *pari passu*, le renforcement de la défense européenne et la rénovation de l'OTAN sont désormais présentés comme les étapes préalables à l'évolution du statut de la France dans l'Alliance. Le président a ainsi indiqué devant le Congrès américain que « plus l'Europe de la défense sera aboutie, plus la France sera résolue à reprendre toute sa place dans l'OTAN¹⁰ ». Le calendrier a d'ailleurs été aménagé en ce sens : alors qu'un aboutissement rapide du dossier France-OTAN semblait probable dans un premier temps, la séquence actuellement envisagée, on l'a vu, est plus étirée. La « normalisation » éventuelle de la position française dans l'Alliance ne devrait donc pas, le cas échéant, intervenir avant le sommet du soixantième anniversaire de l'Alliance atlantique, prévu pour le mois d'avril 2009, soit après la présidence française de l'Union européenne au deuxième semestre 2008, pendant laquelle Paris espère faire acter par les Vingt-Sept les progrès de la défense européenne que le président Sarkozy appelle de ses vœux dans la foulée de l'adoption du traité de Lisbonne¹¹.

L'initiative en cours s'inscrit donc – du moins en termes d'objectifs généraux – dans une continuité de problématique avec les politiques précédentes. Pendant près d'un quart de siècle, sur fond d'un ordre établi Est-Ouest persistant, le modèle gaullien d'appartenance à l'Alliance (« non-intégration », présence sélective dans les organes de décision) avait très largement fonctionné à l'avantage de la France. Mais, avec la fin de la guerre froide et la transformation du contexte stratégique qui s'est ensuivie, le statu quo entre la France et l'OTAN devenait difficilement tenable. Trois grandes questions se posèrent, constituant dès lors autant de dilemmes pour notre politique atlantique : comment réconcilier le statut particulier de la France et son implication effective dans les activités de plus en plus foisonnantes de l'Alliance, y compris militaires,

au profit du maintien de la paix et de la sécurité ? Comment, malgré la situation française de relatif isolement au sein de l'Alliance, conséquence de son statut particulier, peser sur les inévitables évolutions à long terme de l'institution atlantique après la fin du système des blocs ? Et comment, du même coup, faire progresser les ambitions européennes en matière de sécurité et de défense, plus nécessaires et légitimes que jamais une fois tournée la page de la guerre froide¹² ?

C'est cette équation que les deux prédécesseurs de Nicolas Sarkozy ont, chacun à son tour, cherché à résoudre grâce à un « grand marchandage » qui visait à sortir par le haut de cette triple aporie, en menant de front « normalisation » France-OTAN (autrement dit, retour éventuel à une implication française pleine et entière dans la structure), adaptation en profondeur de l'Alliance au nouveau contexte stratégique et, bien sûr, poursuite des traditionnels objectifs politico-stratégiques européens. C'est ce qu'avait tenté François Mitterrand en 1990-1991, sur fond de grand débat sur l'architecture européenne post-guerre froide (la tentative, très confidentielle à l'époque, reste aujourd'hui largement méconnue) ; puis Jacques Chirac en 1995-1997, dans un contexte marqué par les conflits balkaniques (la manœuvre, cette fois, avait été menée au grand jour). Tous deux échouèrent, et revinrent à une politique plus « incrémentale » d'adaptation de la politique française à l'égard de l'Alliance¹³.

Le nouveau président ne fait donc que remettre l'ouvrage sur le métier. Les circonstances ont certes considérablement évolué, du fait à la fois des bouleversements stratégiques intervenus ces dix dernières années – en particulier sous l'impact de la crise du Kosovo en 1999, des attentats du 11 septembre 2001, puis de la crise irakienne de 2003 – et de la transformation structurelle de la relation transatlantique induite par ces bouleversements. L'Alliance a, dans cette période, connu une mutation de son essence même, tant dans la dimension militaire (où la notion de « coalition de volontaires » à participation variable s'impose désormais de plus en plus au détriment des schémas d'intégration plus rigides hérités de la guerre froide) que dans la dimension

10. Discours devant le Congrès des États-Unis, voir la note 2 ; voir aussi « Sarkozy, a Frenchman in a hurry, maps his path », entretien accordé au *New York Times*, 24 septembre 2007.

11. Le président de la commission du Livre blanc sur la défense, Jean-Claude Mallet, a quant à lui souligné que « [sa] priorité [dans le cadre de la commission], c'est de voir comment la relance de l'Europe de la défense peut être réalisée, et ensuite d'envisager un rapport décomplexé à l'OTAN, qui peut éventuellement déboucher sur un rapprochement » ; voir « Les grands travaux de la défense française », *Le Monde*, 28-29 octobre 2007.

12. Sur les limites du « modèle » gaullien à la fin de la guerre froide, voir F. Bozo, *La France et l'OTAN*, op. cit.

13. Voir respectivement F. Bozo, « Un rendez-vous manqué ? La France, les États-Unis et l'Alliance atlantique, 1990-1991 », *Relations internationales*, n° 120, hiver 2004, p. 119-132, et *La France et l'Alliance atlantique depuis la fin de la guerre froide. Le modèle gaullien en question*, Cahiers du Centre d'études d'histoire de la défense, cahier n° 17, 2001 (disponible en ligne : <http://www.cehd.sga.defense.gouv.fr/IMG/pdf/cahier17.pdf>).

politique (adhésion de dix nouveaux membres, élargissement des missions, globalisation des partenariats, etc.)¹⁴. Dans le même temps – et sous l'influence des mêmes facteurs –, la problématique européenne a changé de nature avec le lancement en 1999 d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD), qui a jeté les bases d'une véritable autonomie de décision politico-militaire dans le cadre de l'Union¹⁵. Enfin, loin de rester figées après l'échec de 1997, la relation entre la France et l'OTAN et la position de notre pays dans l'Alliance ont continué de se transformer progressivement – mais pas toujours ouvertement il est vrai –, conduisant, surtout depuis la période 2002-2004, à un engagement sans précédent de la France dans le dispositif militaire atlantique : implication étroite dans les opérations (notamment dans la KFOR au Kosovo et dans la FIAS en Afghanistan), participation élevée à la NATO Response Force (NRF), « insertion » à partir de 2004 d'une centaine de militaires français dans les commandements intégrés (Mons et Norfolk) pour la première fois depuis 1966, etc.¹⁶

Mais si les données de l'équation ne sont donc plus les mêmes qu'il y a douze ans, au moment de la tentative chiraquienne, force est de constater que la situation de la France dans l'Alliance demeure à bien des égards insatisfaisante. Certes, le « statut particulier » de notre pays a perdu passablement de sa signification concrète ces dernières années, du fait de la poursuite pragmatique du rapprochement France-OTAN. Pourtant, la participation française élevée dans les forces et dans les opérations est à mettre en regard d'une implication toujours minimale dans les structures intégrées permanentes de l'OTAN. Or, celles-ci (à commencer par les instances de commandement et de planification héritées de la guerre froide) sont demeurées largement pléthoriques malgré l'affirmation, évoquée précédemment, d'une logique militaire de coalition *ad hoc*. Il en résulte que la présence de la France aux échelons militaires décisionnels reste proportionnellement

très inférieure à sa participation opérationnelle, ce qui restreint *ipso facto* le crédit ou le prestige qu'elle peut attendre de cette implication, ainsi que sa capacité à peser sur la préparation et la conduite d'engagements pourtant décisifs pour l'avenir de l'OTAN, comme en Afghanistan¹⁷.

À cela s'ajoute une influence française limitée sur l'évolution d'ensemble de l'institution atlantique. Après l'échec de la tentative chiraquienne en 1997, le pragmatisme français en matière militaire s'est en effet doublé d'une attitude nettement moins accommodante du point de vue politique, Paris s'en tenant à une défense souvent sourcilleuse de ses positions au sein de l'Alliance. Cette attitude s'est trouvée confirmée et même durcie à la suite de la crise irakienne de 2003. Depuis lors, Paris a souvent fait preuve d'une attitude restrictive, voire d'obstruction, dans certains dossiers clés, comme celui de la « globalisation » de l'OTAN ou celui des relations entre l'UE et l'OTAN, conduisant – malgré un certain assouplissement depuis deux ou trois ans – à une certaine automarginalisation française dans le débat atlantique, et ce dans une période charnière pour l'avenir de l'Alliance et, plus généralement, pour le futur de la relation transatlantique.

Enfin, les ambitions de la France en matière de défense européenne continuent, malgré les importantes avancées enregistrées depuis le lancement de la PESD, d'être hypothéquées par le maintien de son « statut particulier » et par l'affirmation intransigeante de ses positions au sein de l'Alliance. Dans la mesure où nombre de nos partenaires européens – à commencer par les nouveaux membres de l'Union, pour lesquels l'atlantisme demeure un horizon indépassable – restent soupçonneux à l'égard de toute avancée en matière de défense européenne qui pourrait être interprétée comme contraire aux intérêts de l'Alliance atlantique, ils continuent de voir dans la politique et le statut particulier de la France à l'égard de cette dernière le signe d'une volonté de construire la défense européenne contre l'Alliance ou comme substitut à celle-ci, voire à l'Amérique (ici aussi, bien sûr, les retombées de la crise de 2003 continuent à se faire sentir). Il en résulte une déperdition de la capacité française d'entraînement dans ce dossier clé, la capacité de la France à exercer le leadership de la PESD restant limitée du fait de son ambiguïté perçue quant au lien transatlantique.

14. Pour une analyse des transformations récentes de l'Alliance, voir B. d'Aboville, « Où va l'OTAN aujourd'hui ? », *Commentaire*, n° 115, automne 2006, p. 577-588.

15. Sur ces aspects, voir J. Howorth, *Security and Defense Policy in the European Union*, New York, Palgrave Macmillan, 2007.

16. Pour un état des lieux, voir le rapport d'information de la commission des Affaires étrangères du Sénat sur « Les enjeux de l'évolution de l'OTAN » (rapport n° 405, session extraordinaire de 2006-2007, J. François-Poncet, J.-G. Branger et A. Rouvière, rapporteurs), <http://www.senat.fr/rap/ro6-405/ro6-4051.pdf>.

17. Ainsi, la centaine de personnels militaires français « insérés » depuis 2004 dans la structure représente-t-elle moins de 1 % des effectifs totaux de celle-ci : voir ci-dessous, note 21.

C'est cette triple problématique que l'initiative actuelle vise à résoudre dans la continuité des précédentes. La « rénovation » de la position française doit d'abord permettre à notre pays d'exercer sur les activités de l'Alliance une influence à la mesure de sa contribution effective à un moment où l'OTAN est engagée dans des opérations qui représentent un enjeu majeur. Elle doit, ensuite, le mettre en position de peser de tout son poids dans le débat sur l'évolution de l'Alliance dans une période où celle-ci fait face à une nécessaire redéfinition de ses missions (nouveau concept stratégique), de ses contours (partenariats, élargissement) et peut-être de son fonctionnement (processus de décision, rôle des Européens). Cette rénovation doit, enfin, faciliter la relance de la défense européenne, qui constitue une ambition prioritaire à l'approche de la présidence française, au second semestre 2008. Les enjeux sont donc d'importance.

LA TROISIÈME TENTATIVE PEUT-ELLE ÊTRE LA BONNE ?

Le moment peut, il est vrai, paraître favorable. Comme par le passé, l'initiative intervient en début de mandat présidentiel – période propice aux *aggiornamentos* –, tous les présidents depuis de Gaulle ayant cherché, dans les premières années, à redéfinir (certes plus ou moins spectaculairement) la politique atlantique de la France. Elle prend place, en outre, dans le contexte d'une remise à plat d'ensemble de la politique de défense et de sécurité voulue par le nouveau président : Livres blancs sur la défense et la politique étrangère ; revue générale des politiques publiques (RGPP) ; loi de programmation militaire. Elle intervient, enfin, dans le contexte porteur d'un rapprochement franco-américain et plus généralement euro-américain, une fois tournée la page de la crise irakienne de 2003. Du côté américain, Nicolas Sarkozy peut miser sur l'attrait qu'il y aurait pour George Bush à achever sa présidence sur le joli succès que représenterait – après la calamiteuse crise transatlantique de 2003 – le retour de la France dans le « giron » otanien, ce qui pourrait conduire Washington à faire preuve d'ouverture face aux contreparties demandées par Paris. Du côté européen, il peut tabler sur le renouvellement de l'exécutif à la tête des grands pays (Angela Merkel en Allemagne, Gordon Brown au Royaume-Uni) pour obtenir le soutien de ses partenaires dans une renégociation ambitieuse de la donne euro-atlantique.

L'initiative peut-elle, dès lors, atteindre les objectifs affichés ? Une « normalisation » de la position de la France dans l'Alliance apporterait-elle *ipso facto* une solution aux dilemmes évoqués précédemment ? La réponse ne peut être que nuancée. Il faut distinguer différentes questions. La première concerne la possibilité de trouver un accord sur les modalités du retour de la France dans la structure de l'OTAN en cas de « normalisation », un accord qui permettrait à notre pays d'obtenir des responsabilités à la hauteur de son engagement réel dans l'Alliance. On se souvient que la précédente tentative avait butté sur cette question et qu'elle avait finalement échoué en 1997, du fait du désaccord franco-américain à propos du commandement sud de l'OTAN à Naples, que Paris revendiquait en alternance pour les grands pays européens. Or, le président Sarkozy a bien souligné que « la France ne peut reprendre sa place » dans l'OTAN « que si une place lui est faite¹⁸ ».

Les choses se présentent ici sans doute plus favorablement qu'il y a dix ou douze ans, du fait, essentiellement, du rapprochement opéré depuis avec la structure de l'OTAN. En ce qui concerne les principaux organes politico-militaires (donc non intégrés), la France n'est plus absente que du Comité des plans de défense (CPD) et du Groupe des plans nucléaires (NPG), et il lui appartiendrait de décider de la place qu'elle souhaiterait y reprendre sans que son choix soit susceptible de soulever des difficultés particulières vis-à-vis des alliés¹⁹. S'agissant de la structure intégrée proprement dite, un « retour » complet serait facilité par le fait que notre pays (on l'a vu) a déjà franchi un pas décisif en 2004 en insérant une centaine de personnels dans les grands états-majors, et qu'il s'agirait donc seulement, en quelque sorte, de faire monter le « curseur » de la présence française dans ces structures. La question pourrait certes être délicate en ce qui concerne les commandements de premier plan qui pourraient lui être attribués – ce qui implique que certains postes soient libérés par leurs titulaires actuels –, mais il est probable qu'un accord pourrait être trouvé si tel était le prix à payer pour permettre le retour de la France dans le giron otanien. Du

18. Entretien accordé au *New York Times*, 24 septembre 2007, art. cit.

19. En décembre 1995, Paris avait annoncé que la France reprenait sa place dans les réunions des ministres de la Défense et au Comité militaire, mais non au CPD (alors assimilé à la vieille intégration héritée de la guerre froide) ni au NPG (identifié à la stratégie nucléaire américaine, dont la France s'était toujours démarquée). Sur l'opportunité d'un éventuel retour au CPD et/ou au NPG du point de vue français, voir ci-dessous *in fine*.

fait de la moindre importance politico-stratégique accordée par les États-Unis à l'intégration atlantique, les enjeux de l'attribution des commandements sont en effet moins sensibles qu'à l'époque de la querelle concernant Naples (qui, il faut le rappeler, avait constitué une très mauvaise « cible », du fait de la valeur que lui attribuait alors Washington). Un tel accord pourrait par exemple porter sur le poste d'adjoint du commandement suprême en Europe (D-SACEUR), aujourd'hui détenu par un Britannique, et qui pourrait faire l'objet d'une alternance entre les principaux alliés européens sans que Washington trouve sans doute à y redire²⁰.

Mais si l'on peut sans trop de difficultés imaginer comment la France pourrait cette fois-ci reprendre « toute sa place » dans l'OTAN, il paraît moins assuré qu'un tel mouvement lui donnerait *ipso facto* le surcroît d'influence qu'elle recherche au sein de l'Alliance. Elle pourrait certes – au terme d'une montée en puissance qui pourrait prendre quelques années – se trouver sur un pied d'égalité apparent avec l'Allemagne ou le Royaume-Uni dans la structure militaire. Mais, après quarante années d'absence, cette égalité pourrait bien se révéler plus formelle que réelle, surtout par rapport au Royaume-Uni, dont la maîtrise de l'appareil est sans égal depuis l'origine, sans parler des États-Unis, qui continuent de dominer une structure qui n'a guère bougé depuis la guerre froide – et ce, répétons-le, en dépit de la transformation de la logique même des opérations dans le sens de la modularité et des « coalitions de volontaires »²¹.

Seule une évolution en profondeur de cette même structure serait dès lors susceptible de changer véritablement la donne. La question est donc la suivante : la France pourrait-elle, à la faveur de la « normalisation » envisagée, espérer contribuer à une telle évolution, qui devrait se traduire par l'allègement d'un appareil surdimensionné et dont le fonctionnement monolithique continue de refléter des conceptions vieilles de plusieurs décennies, et par la mise en place d'une structure beaucoup plus souple et modulaire qui correspondrait aux

réalités stratégiques nouvelles ? Outre la difficulté qu'il y a à vouloir reprendre toute sa place dans une structure que l'on souhaite voir évoluer radicalement, il ne faut pas se cacher les obstacles. Il existe certes des facteurs favorables à une telle évolution. Certains alliés, le Royaume-Uni en tête, partagent le diagnostic de l'inadéquation des instances militaires intégrées et seraient sans doute prêts à envisager une refonte de grande ampleur. Les États-Unis, quant à eux, n'y attachent plus la même valeur que pendant ou après la guerre froide, lorsque l'« intégration » constituait la clé de voûte de leur dispositif et la pierre angulaire de leur engagement en Europe, et ils seraient donc sans doute disposés à une remise à plat d'ensemble. À condition toutefois qu'elle soit compatible avec le maintien de l'efficacité du dispositif proprement américain, qui continue de « doubler » le dispositif de l'OTAN, et donc de le contrôler. Et il faudrait également compter avec l'inertie des structures, le poids des habitudes et la capacité des bureaucraties à se perpétuer... Il n'est donc pas assuré que la France obtienne facilement ou rapidement satisfaction dans ce registre.

Qu'en est-il de sa capacité à peser sur les évolutions d'ensemble de l'Alliance en cas de « normalisation » ? Il y a ici, sans doute, une difficulté plus fondamentale. Car si la structure militaire est devenue un enjeu relativement secondaire du point de vue des États-Unis – ce qui peut en effet faciliter les projets de Paris –, il en va différemment des autres aspects. La question de l'importance respective des rôles militaire et politique de l'Alliance a de tout temps été au cœur des désaccords entre Paris et Washington, la France cherchant, depuis le rapport Harmel de 1967, à prévenir une « politisation » trop poussée de l'Alliance, dans laquelle elle a toujours vu le risque de voir ainsi consacré un ordre international régi par les États-Unis. Cette question est plus que jamais centrale. Depuis la fin de la guerre froide et surtout depuis les attentats de 2001, l'Alliance est en effet devenue pour Washington beaucoup plus un cadre de légitimation politique qu'un outil militaire, comme on l'a vu au moment de l'opération en Afghanistan, après le 11 Septembre, et à propos de la guerre en Irak. Or, cette tendance lourde va à l'encontre des vues françaises : le candidat Sarkozy n'avait-il pas pointé le risque de voir l'Alliance évoluer vers « une organisation mondiale effectuant des missions aux confins du militaire, de l'humanitaire et des activités de police internationale » et, surtout,

20. Paris souhaiterait également, semble-t-il, obtenir le poste de président du Comité militaire ou de son adjoint ; voir « Grandes manœuvres autour de l'OTAN », *Le Figaro*, 6 novembre 2007.

21. L'effectif d'ensemble de la structure militaire de l'OTAN (commandements et autres) est encore de l'ordre de 15 000 personnes, dont 9 000 pour le seul ACO (Allied Command Operations, soit le SHAPE et les commandements subordonnés). La restructuration en cours devrait conduire à abaisser ce chiffre à environ 13 000 (à comparer avec des effectifs de l'ordre de la centaine pour la structure militaire de l'UE!).

souligné qu'elle n'avait pas vocation à « devenir une organisation concurrente de l'ONU²² » ?

Rien ne prouve que la « rénovation » de la position française renforcerait *ipso facto* l'influence de notre pays dans ce débat – au contraire peut-être, puisque le « retour » français à l'OTAN pourrait être interprété (sans doute à tort) comme une volonté de normalisation non seulement institutionnelle mais aussi politique. Dans des dossiers comme l'élaboration d'un nouveau concept stratégique de l'Alliance (où Paris souhaite justement voir fixé un équilibre entre missions militaires et rôle politique), sa « globalisation » (dans lequel la France veut éviter une trop forte institutionnalisation de partenariats avec des pays non européens et *a fortiori* toute perspective d'accession de ceux-ci à l'Alliance) ou encore son élargissement (notre pays reste réservé à l'égard d'une adhésion précipitée de pays comme l'Ukraine ou la Géorgie) – dossiers qui détermineront dans une large mesure l'avenir de l'Alliance et son éventuel statut de rivale occidentale et démocratique de l'ONU en tant qu'instance « légitimatrice » de premier ressort, comme certains le souhaitent à Washington – une « normalisation » française serait sans doute sans effet particulier sur la capacité de la France à faire avancer ses conceptions, du moins à relativement brève échéance²³.

Le mouvement de la France vers l'OTAN peut-il être de nature à favoriser une autre évolution dont notre pays s'est depuis longtemps fait également l'avocat : la prise en compte du « fait » européen, c'est-à-dire la capacité des Européens à peser collectivement dans l'Alliance ? Cette question est au centre des débats franco-américains depuis les années 1960 – si ce n'est depuis les origines de l'Alliance –, notre pays ayant longtemps plaidé pour la transformation d'une alliance fondamentalement dissymétrique et bâtie autour de l'« hégémonie » américaine en une institution équilibrée et organisée autour de deux piliers, l'un américain et l'autre européen. Or, les tendances à l'œuvre depuis la fin de la guerre froide et les événements du 11 Septembre (relatif désengagement américain d'Europe, affirmation de l'UE dans le domaine de la sécurité et de la défense) n'ont fait que confirmer cette nécessité. Pourtant, même si l'on peut en attendre une moindre

suspicion à l'égard des desseins européens de Paris, il est peu probable que le rapprochement entre la France et l'OTAN, ou même la normalisation du statut français dans l'Alliance, change radicalement la donne, du moins à court ou moyen terme, et ce d'abord au niveau politique. Washington demeure en effet réfractaire à toute idée de « caucus » européen ou de représentation de l'UE au Conseil atlantique, qui remettrait *ipso facto* en cause le leadership des États-Unis au sein de l'Alliance (sans même parler d'une transformation de celle-ci en une alliance États-Unis – Union européenne, qui relève aujourd'hui encore d'une vision de long terme).

Qu'en est-il, dès lors, des progrès de la défense européenne proprement dite, dont Nicolas Sarkozy a fait la principale condition de la normalisation des relations entre la France et l'OTAN ? Nous sommes ici au cœur du sujet. L'interrogation est double. Tout d'abord, le retour de la France dans la structure otanienne est-il de nature à faire émerger un pilier européen de défense en son sein (c'était, il faut le rappeler, le pari de la tentative chiraquienne de 1995-1997) ? En apparence peut-être : en reprenant toute sa place dans les commandements et en obtenant un degré d'europanisation de ceux-ci, elle faciliterait *ipso facto* l'identification souhaitable de la contribution européenne à l'OTAN. Y aurait-il pour autant émergence d'un pilier européen réellement autonome, notamment en ce qui concerne les fonctions clés de planification et de commandement ? C'est improbable en l'état actuel de la structure otanienne, qui reste, on l'a dit, étroitement « verrouillée » par les États-Unis. Quant à l'hypothèse d'une refonte de ladite structure qui serait suffisamment radicale – dans le sens de la modularité notamment – pour permettre une telle évolution, elle demeure, on l'a dit aussi, très aléatoire – ou du moins lointaine. À cela s'ajoute une considération importante : la problématique n'est plus en 2007 ce qu'elle était en 1997, puisque le lancement de la PESD en 1999 a jeté les bases d'une défense européenne autonome dans le cadre de l'UE. On voit mal, dès lors, comment le retour à l'idée que la défense européenne relève d'un pilier européen dans l'OTAN puisse être compris autrement que comme un retour en arrière et un recul des ambitions françaises.

D'où la seconde interrogation : le mouvement français en direction de l'OTAN peut-il permettre, à court ou moyen terme, le développement d'une défense européenne plus robuste dans le cadre de l'UE ? Ce n'est pas sûr non plus. Les États-Unis pourraient certes faire preuve de compréhension

22. Conférence de presse sur la politique internationale, Paris, 28 février 2007, voir plus haut.

23. Une administration démocrate, ostensiblement plus attachée au multilatéralisme otanien, pourrait se révéler sur ces sujets un partenaire plus difficile encore : voir I. Daalder et J. Goldgeier, « Global NATO », *Foreign Affairs*, septembre-octobre 2006, p. 105-113.

à l'égard des efforts de Paris pour renforcer la PESD, mais quel en serait l'effet concret ou immédiat ? Washington n'ayant en fait jamais ouvertement formulé d'objection *de principe* à l'encontre de cette dernière, une inflexion du discours américain n'aurait qu'une portée limitée, d'autant que les États-Unis ne sont pas, par définition, directement partie prenante dans ce dossier et qu'ils pourraient continuer de l'influencer indirectement par le biais de leurs plus proches alliés. Or, rien n'indique que la « rénovation » de la politique française à l'égard de l'OTAN conduirait ces derniers à un changement substantiel d'attitude : la Grande-Bretagne – évidemment acteur central dans cette affaire – continue en effet de considérer avec méfiance et comme contradictoire avec le maintien du lien transatlantique une PESD renforcée au-delà d'un certain degré – bien modeste – d'ambition. Il est donc peu probable que Paris obtienne satisfaction sur ce dossier lors de sa présidence de l'Union au second semestre 2008, notamment en ce qui concerne le renforcement des capacités de planification et de conduite des opérations de l'UE, sans lesquelles la défense européenne risque de rester longtemps un vœu pieux (d'ores et déjà, Londres s'abrite derrière la ratification du traité de Lisbonne et les prochaines élections générales en Grande-Bretagne pour renvoyer toute discussion sérieuse sur la PESD à 2010 au mieux)²⁴.

QUELS SCÉNARIOS ?

Au total, il faut donc être bien conscient des limites de ce qui pourrait être obtenu concrètement – du moins à brève ou moyenne échéance – en contrepartie d'une « normalisation » de la position française dans l'Alliance. Quelles sont, dès lors, les évolutions concevables dans les prochains mois ? Il est bien sûr trop tôt pour le dire avec certitude. L'initiative lancée l'été dernier ne devrait, en tout état de cause, pas aboutir avant l'année prochaine. La publication au printemps 2008 du Livre blanc français sur la défense (et plus accessoirement de celui sur la politique étrangère) et l'élaboration de la loi de programmation militaire devraient livrer de premiers signaux s'agissant de la question de l'OTAN et d'autres dossiers importants et corrélés (évaluation de la menace, politique générale de défense, format des forces, budget, etc.). Le sommet de l'Alliance atlantique à Bucarest en avril 2008 – qui sera certainement

dominé par d'autres sujets comme la situation en Afghanistan, l'élargissement ou encore la question des partenariats globaux – pourrait donner une première indication de la disponibilité des alliés à s'engager dans la « rénovation » de l'Alliance souhaitée par Paris. Mais c'est évidemment la présidence française de l'Union européenne au second semestre 2008 qui devrait constituer l'échéance la plus importante, étant donné la priorité affichée par Nicolas Sarkozy en matière de PESD, laquelle devrait en constituer l'un des principaux dossiers. Dans la mesure où les progrès de la défense européenne constituent la principale condition posée à une éventuelle « normalisation » de la position française dans l'Alliance, ce n'est, en toute logique, qu'en 2009 que des décisions définitives pourront être prises à cet égard. Le sommet du soixantième anniversaire de l'Alliance, qui devrait se tenir au printemps – avec une nouvelle administration en place à Washington –, pourrait être l'occasion pour les alliés d'en prendre acte avec une certaine solennité.

Il est néanmoins d'ores et déjà possible, à la lumière de l'analyse qui précède, d'esquisser deux scénarios envisageables.

Le premier de ces scénarios – sans doute le moins probable en l'état actuel des choses – se traduirait par une suspension de la manœuvre engagée l'été dernier. Il serait motivé par la faiblesse des contreparties obtenues par la France en échange de ses dispositions nouvelles à l'égard de l'Alliance. Malgré un éventuel compromis – plus vraisemblable, on l'a dit, que lors des précédentes tentatives – sur la place qu'occuperait notre pays dans la structure de l'OTAN en cas de « normalisation », Paris prendrait acte de l'éventuelle insuffisance des avancées obtenues dans le double registre de la rénovation de l'OTAN et de la défense européenne. Si les conditions posées dans ces deux domaines n'étaient pas remplies, la France tirerait, comme en 1991 et en 1997, les conséquences de son incapacité actuelle à changer la donne au sein de l'Alliance et, plus largement, à transformer substantiellement la relation euro-atlantique.

Un tel scénario résulterait également de la prise de conscience des risques entraînés par une « rénovation » de la relation entre la France et l'OTAN qui ne serait pas accompagnée d'une transformation de l'Alliance proprement dite ni surtout de progrès réels de la PESD. Risques diplomatiques tout d'abord : le choix d'un « retour à l'OTAN » sans contreparties tangibles dans ces deux domaines pourrait amener une autre lecture de l'action internationale de

24. Voir « Sarkozy fears UK will resist his NATO plans », *Financial Times*, 11 novembre 2007.

Nicolas Sarkozy que celle proposée au début de cette analyse – une action qui échapperait dès lors difficilement à la qualification d'« atlantisme », dont le président peut jusqu'à présent se défendre. Le geste pourrait en effet être perçu par le reste du monde comme un tournant de la politique française en direction d'un alignement sur les États-Unis, écornant l'image d'une France indépendante et porteuse d'une vision « alternative », et amoindissant par conséquent son capital politique dans nombre de situations et de régions. Il pourrait également affaiblir la position française au sein de l'Alliance elle-même, sachant que la position particulière de la France constitue bien souvent un paravent derrière lequel nombre d'alliés s'abritent pour résister à certaines orientations impulsées par Washington. Ce geste pourrait enfin être interprété par les États-Unis eux-mêmes comme le signe d'un reniement des politiques passées, voire de l'abandon de quarante ans d'« indépendance », alimentant du même coup le risque, habituel en début de mandat présidentiel français, d'une surévaluation à Washington de la portée réelle du rapprochement franco-américain – surévaluation qui a bien souvent dans le passé préparé la prochaine crise franco-américaine²⁵.

Risques de politique intérieure ensuite. Un « retour à l'OTAN » qui ne serait accompagné ni d'une transformation substantielle de l'Alliance atlantique ni de progrès réels de l'Union européenne en matière de défense et de sécurité pourrait conduire une partie au moins de la classe politique à dénoncer une remise en question de la posture française traditionnelle. Si le débat demeure à ce jour circonscrit et feutré, quelques prises de position – à commencer par celles d'Hubert Védrine dans le rapport sur la France dans la mondialisation que lui avait commandé le président Sarkozy²⁶ – vont déjà dans ce sens, à gauche de l'échiquier politique. La droite est – sans surprise – plus discrète, mais des voix commencent à se faire entendre de ce côté également²⁷. Il n'est

donc pas exclu – en cas de poursuite du mouvement français vers l'OTAN sans contreparties convaincantes – que cette question, naguère consensuelle, redevienne un enjeu conflictuel dans le débat politique. L'opinion publique pourrait également devenir un facteur significatif. Il faut rappeler que l'opinion française est, paradoxalement, relativement favorable à l'OTAN, du moins lorsqu'on la compare à celle des pays réputés plus « atlantistes », et que l'érosion du soutien à l'Alliance ces dernières années a été moindre en France que dans ces mêmes pays²⁸. Mais l'on peut penser que ce phénomène est dû, précisément, à la situation historique particulière de notre pays dans l'Alliance – ainsi qu'à l'aspect faiblement « saillant » de la question – et que sa remise en cause pourrait conduire à changer la donne, surtout si elle s'effectuait en l'absence de réelles contreparties. Notons en tout cas que les prises de position d'experts sont, jusqu'à présent, plutôt critiques²⁹.

Une interruption du processus de « normalisation » voulu par le président est-elle, dès lors, concevable ? Sur le papier, sans doute. La conditionnalité posée *ab initio* permettrait, si les contreparties obtenues étaient jugées insatisfaisantes, de justifier – mieux sans doute qu'en 1997 – une telle décision. À l'époque, l'échec de la négociation s'était presque entièrement joué sur la question de la place qui devait être faite à la France dans les structures de l'OTAN (avec, en premier lieu, la question du commandement sud), accréditant *ipso facto* l'idée – que nos partenaires, notamment américains, ne s'étaient pas privés de répandre – selon laquelle l'échec de la manœuvre était imputable à des revendications françaises démesurées. Cette fois Paris, tout en faisant valoir sa bonne volonté initiale, pourrait mettre en avant non pas d'étroites considérations de prestige, mais des raisons de fond touchant aux conceptions françaises sur la nécessaire transformation d'ensemble de la relation euro-atlantique en matière de sécurité. Mettre fin à la manœuvre serait en outre plus « indolore » qu'en 1997, dans la mesure justement où la relation entre la France et l'OTAN n'a cessé depuis lors de se développer selon un processus

25. On relève typiquement le risque d'une telle surévaluation dans l'article de R. D. Asmus, « Saying Yes to France », *Washington Post*, 29 octobre 2007, www.washington.post.com; voir sur ce point F. Bozo et G. Parmentier, *ibid.*

26. Voir H. Védrine, Rapport pour le président de la République sur la France dans la mondialisation, septembre 2007, disponible sur www.elysee.fr; voir également P. Quilès, « Défense : la concertation en trompe-l'œil de Nicolas Sarkozy », *Libération*, 10 octobre 2007, et J.-M. Boucheron, « Réintégrer l'OTAN nous fragiliserait », *Le Monde*, 5 décembre 2007.

27. Voir « OTAN : Poniatowski contre le retour de la France », 28 novembre 2007, http://www.lejdd.fr/cmc/scanner/politique/200748/otan-poniatowski-contre-le-retour-de-la-france_7540.html?popup.

28. Ainsi, en 2006, le pourcentage de personnes jugeant que l'OTAN demeurerait « indispensable » était de 59 % en France, contre 62 % au Royaume-Uni, mais seulement 56 % en Allemagne, 52 % en Italie, 48 % en Pologne et 44 % en Turquie : voir German Marshall Fund, *Transatlantic Trends 2006*, http://www.transatlantictrends.org/trends/index_archive.cfm?id=42.

29. Voir par exemple Y. Boyer, « La France et l'OTAN, ou le retour à Canossa », *Le Monde*, 25 septembre 2007; et J. Dufourcq, « L'OTAN, à prendre ou à laisser ? », *Le Figaro*, 31 octobre 2007.

incrémental – y compris, depuis 2004, en direction de la structure intégrée – qui pourrait être poursuivi malgré le nouvel échec du « grand marchandage ». Enfin, alors qu'après 1997 la diplomatie française s'était retrouvée isolée et sans réelle option alternative dans le débat euro-atlantique – du moins jusqu'à Saint-Malo et à la relance de la défense européenne en 1998-1999 –, l'UE est, entre-temps, devenue une véritable option en matière de sécurité et de défense, en tout cas à long terme. Loin d'être prise au dépourvu par l'échec ou l'interruption de la tentative en cours en direction de l'Alliance, la France se trouverait *ipso facto* confortée dans la priorité qu'elle accorde à l'émergence d'une défense européenne crédible dans le cadre de l'Union, qui apparaîtrait en outre comme la seule option à même d'entraîner à terme une évolution de la structure de l'OTAN (avec laquelle le rapprochement pragmatique pourrait d'ailleurs parfaitement continuer).

Ce premier scénario, pourtant, n'est sans doute pas à ce jour le plus probable. Le président Sarkozy pourrait en effet, dans le dossier de l'Alliance atlantique comme dans celui du traité européen, vouloir obtenir un succès là où son prédécesseur avait échoué avant lui. Combinée à la relance de la construction politique européenne dont la présidence française de l'Union au second semestre 2008 aimerait marquer le point d'orgue, une « rénovation » menée à son terme de la relation entre la France et l'OTAN – fût-ce, on va le voir, sur la base d'une « réintégration » limitée –, qui pourrait être actée au printemps 2009 (peut-être à l'occasion du sommet qui doit commémorer le soixantième anniversaire de l'Alliance en avril), confirmerait ainsi, dans un dossier clé de politique étrangère et de sécurité, la rupture annoncée – non pas tant dans les orientations mêmes de cette politique que dans son efficacité et dans sa capacité à obtenir des résultats (encore une fois, une réelle rupture « atlantiste » ne paraît pas à l'ordre du jour³⁰).

Une « normalisation » entre la France et l'OTAN menée à bien (c'est, on l'a compris, le second scénario envisagé ici, un scénario que l'on juge plus probable que le premier) serait,

dans une telle hypothèse, sans nul doute justifiée par le président de la République au nom de la nécessité de procéder, dans ce domaine comme dans d'autres, à un *aggiornamento* trop longtemps différé. Il s'agirait, en tranchant une question ouverte voici maintenant une bonne vingtaine d'années, de régler définitivement un dilemme dont les enjeux concrets sont devenus au fond secondaires et les tenants et aboutissants passablement byzantins. En substance, le président pourrait faire valoir que, dans la mesure où les relations entre la France et l'OTAN ont déjà, ces dernières années, été largement – quoique discrètement – « normalisées », le moment est venu de prendre acte de cette situation et en quelque sorte de la « régulariser », autrement dit d'accorder ici aussi le « discours » français avec les réalités en profitant du moment propice du début de mandat. À la faveur d'un contexte international également favorable (nouvelle présidence américaine, réconciliation transatlantique post-Irak, renouvellement à la tête des grands pays européens), l'objectif serait, ce faisant, de clarifier une relation française avec l'Alliance, devenue peu lisible au fil des décennies et qui, on l'a vu, complique notre politique européenne et atlantique. Il s'agirait aussi de reconnaître la difficulté qu'il y a désormais à expliquer la position particulière de la France – ou ce qu'il en reste en pratique – dans les termes hérités d'une décision prise par le général de Gaulle en pleine guerre froide, les notions d'« indépendance », d'« autonomie de décision » et de « non-intégration » n'étant plus guère pertinentes au sein d'une alliance qui n'a presque plus rien d'un « bloc » militaire³¹.

S'il devait être retenu au terme de la séquence actuelle, le choix d'une « normalisation » effective du statut de la France vis-à-vis de l'OTAN devrait bien sûr s'accompagner de la démonstration de ce que les objectifs français – transformation en profondeur de l'Alliance atlantique, affirmation de l'Union européenne en matière de défense et de sécurité – ne seraient pas remis en cause par un tel *aggiornamento*, voire même que l'inverse pourrait se vérifier. Or, une telle démonstration pourrait être menée à condition de partir d'un postulat ou d'un constat de départ : celui de la dissociation qui

30. Un signe supplémentaire en est le caractère jusqu'ici manifestement très prudent – et ce malgré l'affichage d'une volonté de « normalisation » de la relation entre la France et l'OTAN – de l'accroissement de l'engagement militaire français en Afghanistan en dépit des pressions des États-Unis et des autres alliés qui se trouvent actuellement en première ligne au sud et à l'est du pays : voir A. de La Grange, « La France est convaincue que la solution en Afghanistan n'est pas uniquement militaire », *Le Figaro*, 24 décembre 2007.

31. De fait, les *caveat* (autrement dit, les restrictions nationales en matière d'engagements opérationnels) l'emportent désormais largement sur la situation d'« intégration » formelle au regard de la structure militaire : en témoigne le rôle restrictif de l'Allemagne en Afghanistan malgré son statut de nation « intégrée » par excellence.

doit prévaloir désormais entre ces objectifs, qui demeurent bien sûr prioritaires, mais qui s'inscrivent dans le long terme, et les données concrètes, plus contingentes, de la participation française au sein de l'OTAN.

S'agissant de la transformation de l'Alliance, il faudrait mettre en avant qu'elle dépendra à l'avenir moins du statut spécifique de notre pays – ou d'ailleurs de toute autre donnée institutionnelle – que de facteurs structurels, à commencer par l'évolution de la vision américaine de l'OTAN ou par l'affirmation politico-stratégique de l'Union européenne : ce sont l'une et l'autre qui rendent inévitable, à terme, une restructuration profonde de l'Alliance. Ce serait certes, du même coup, reconnaître qu'un véritable *aggiornamento* atlantique est encore distant, les États-Unis étant encore loin d'avoir renoncé à diriger l'Alliance et à lui imposer leurs choix, et l'Europe d'être en mesure de les équilibrer. Mais le maintien de la position française actuelle est-il, de toute façon, de nature à hâter ce moment ? Une normalisation de la position française pourrait, en revanche, y contribuer : d'abord en affaiblissant les soupçons ou les procès d'intention que suscite encore aujourd'hui l'exposé de nos conceptions de l'avenir atlantique, du seul fait de notre position particulière (la « rénovation » de celle-ci pourrait se monnayer, dès 2008, en échange d'un engagement fort des alliés, américains d'abord, à envisager de manière réellement ouverte cet avenir); ensuite en permettant à notre pays d'influer le moment venu sur ces évolutions, de l'intérieur même de l'institution, plus efficacement que de l'extérieur où elle continue de camper. En attendant que les circonstances se prêtent à l'*aggiornamento* inévitable de l'Alliance – ce qui, encore une fois, prendra du temps –, la « normalisation » française, loin de marquer une résignation ou un alignement, pourrait au demeurant être présentée comme la condition même de notre capacité à nous opposer à des tendances qui, à court ou moyen terme, risquent fort, on l'a vu, de nous être contraires (politisation, globalisation, élargissement etc.). Il s'agirait ainsi, en revenant sur ce qui est devenu l'accessoire (la position organique de la France dans l'OTAN), de mieux préserver l'essentiel (sa capacité de « résistance » politique au sein de l'Alliance), et ce face tant à l'évolution de l'institution atlantique en général qu'à d'éventuelles futures crises (celle de 2003 à propos de l'Irak n'avait-elle pas conduit la France à être d'autant plus

montrée du doigt dans l'Alliance, du fait de sa position particulière en son sein³² ?)

En ce qui concerne l'affirmation de l'Union européenne en matière de défense et de sécurité – qui demeure bien sûr une ambition majeure pour notre pays – une « normalisation » définitive de la position française dans l'Alliance devrait être justifiée à partir d'un constat similaire : celui de la dichotomie désormais effective entre l'avenir de l'OTAN (et donc la place de la France en son sein) d'une part, et le dossier de la défense européenne d'autre part. On l'a dit : le développement futur de cette dernière ne peut plus – du fait même de l'existence d'une PESD autonome dans le cadre de l'UE – passer par l'europanisation de la structure de l'OTAN, comme c'était le cas dans les années 1990. Ce constat devrait amener Paris à éviter autant que possible un marchandage en bonne et due forme sur cette question : car plus les Français, dans les prochains mois, mettront en avant, comme préalable à la « normalisation » de la position française dans l'Alliance, la nécessité de trouver un compromis portant sur une refonte de la structure militaire de l'OTAN et sur le renforcement de la défense européenne, plus ils risqueront de se trouver entraînés dans une négociation dont le postulat serait qu'il faudrait mener conjointement l'une et l'autre – un postulat dont le point d'arrivée certain serait, précisément, de replacer la défense européenne dans le giron otanien et de réhabiliter par là même la notion de pilier européen dans l'OTAN, une notion dépassée depuis le lancement de la PESD et dont la remise au goût du jour marquerait un recul pour Paris. Mieux vaudrait donc, ici aussi, se contenter à tout prendre d'un donnant-donnant *de principe*, au terme duquel la France déciderait, sans doute courant 2009, de reprendre effectivement « toute sa place » dans l'OTAN, sur la foi d'un engagement *politique* de ses alliés atlantiques et de ses partenaires européens, qui consisterait à accepter les progrès à venir de la PESD – un engagement qui devrait avoir été exprimé sans ambages au préalable, par exemple à l'occasion d'un prochain sommet de l'Alliance.

32. Rappelons que la crise de février 2003 à l'OTAN, à propos de la préparation par les alliés de la défense de la Turquie en cas d'opération contre l'Irak (dans laquelle Paris, Berlin et Bruxelles voyaient une caution de fait apportée à la prochaine opération américaine), avait été résolue à la faveur d'une décision prise à cet effet au CPD, donc sans la France. Même si cette procédure avait été mise en œuvre avec l'accord de Paris (qui, du même coup, n'avait pas eu à se déjuger), elle avait eu pour effet de mettre en pleine lumière le statut particulier de la France, accréditant l'idée d'une alliance à deux vitesses (ou, à l'époque, à « 18+1 ») et facilitant par là même les accusations de « mauvaise alliée » portées contre elle.

Il appartiendrait alors aux responsables français d'expliquer que le « retour » à l'OTAN ne marque aucunement un abandon des ambitions européennes de notre pays, dans la mesure justement où celles-ci répondent désormais à une logique propre et organiquement dissociée de celle de l'OTAN et que ces mêmes ambitions seraient facilitées par la clarification de la relation entre la France et l'OTAN (ils pourraient bien sûr aussi faire fond sur les résultats qui seront obtenus dans certains domaines en matière de PESD lors de la présidence française – qu'il s'agisse des capacités, de la refonte de la stratégie européenne de sécurité, etc. –, et ce même si Paris n'obtient au second semestre 2008 que partiellement satisfaction dans le domaine clé des moyens de planification et de commandement de l'UE).

Resterait alors à paramétrer au mieux le « retour » dans l'OTAN, qui ne saurait relever de la « réintégration » pure et simple que certains espèrent et que d'autres redoutent. S'agissant des organes politico-militaires (donc non intégrés), le retour au Comité des plans de défense s'imposerait à coup sûr : il s'agirait d'une opération sans grande portée concrète (la planification de défense est devenue largement un faux-semblant), mais politiquement utile (le retour de la France mettrait fin à l'idée d'une alliance « à deux vitesses³³ » et lui permettrait de prendre part à des décisions importantes, dont elle pourrait être exclue dans le cas contraire, par exemple dans le dossier de la défense antimissile qui pourrait se jouer au CPD). En revanche, sa participation au NPG – et non pas son « retour », puisqu'elle n'y a jamais siégé – ne serait sans doute pas opportune, malgré la faible signification opérationnelle de cet organe, car elle donnerait une importance excessive à la dimension nucléaire de la défense, tout en l'associant étroitement aux États-Unis et au Royaume-Uni, ce qui poserait à l'évidence des difficultés de politique intérieure et internationale.

Quant aux organes « intégrés » proprement dits, le mouvement français devrait être bien dosé. D'un côté, il s'agirait d'obtenir une visibilité accrue de la France, notamment par l'attribution – en propre ou en alternance – de responsabilités de commandement, ce qui implique d'augmenter sensiblement les effectifs français au-delà de la centaine de militaires déjà « insérés » dans la structure depuis 2004. D'un autre côté, il faudrait éviter un retour en force qui n'aurait guère de sens (pourquoi investir massivement dans une structure jugée largement inadaptée?), qui présenterait des

inconvéniens pratiques (difficulté de « fournir » un nombre conséquent d'officiers compétents, charge financière élevée de cet effort, effet d'éviction par rapport à d'autres structures nationales et surtout européennes) et surtout politiques (image passéiste d'une « réintégration » dans la « vieille OTAN », donc risque d'interprétation du retour français sur le mode d'un « Canossa »). Il s'agirait donc de définir un « point mort » en deçà duquel le « retour » français n'apporterait rien et au-delà duquel celui-ci serait inutilement coûteux, financièrement et surtout politiquement. La France, en d'autres termes, ne devrait pas chercher à tout prix la parité avec le Royaume-Uni ou l'Allemagne, en particulier en termes d'effectifs placés dans la structure (de l'ordre d'un millier pour chacun de ces deux pays). Il faudrait donc mener le processus à l'économie – un processus de « réintégration » *a minima*, par conséquent, dont la signification serait, dès lors, plus symbolique ou politique que pratique ou militaire.

Il faudrait enfin gérer, justement, la charge symbolique du « retour à l'OTAN ». Telle est sans doute la principale difficulté du scénario d'une « normalisation » qui serait effectivement menée à terme dans les mois ou années à venir : l'ignorance de la part de beaucoup de Français – jusque dans leur classe politique – de la réalité de l'implication de notre pays dans l'Alliance, et ce depuis plusieurs décennies (d'où l'utilisation de guillemets lorsqu'il est question de « retour », puisque la France n'a en fait jamais « quitté » l'OTAN, mais tout au plus son « intégration » militaire, terme lui-même désormais largement obsolète³⁴). Une ignorance qui remonte en fait à la décision même du général de Gaulle, dont la présentation déclaratoire a toujours été grossie par rapport à la réalité opérationnelle – d'où, depuis lors, un écart croissant entre l'image d'une France « indépendante » et son implication toujours plus étroite dans l'OTAN³⁵. Une implication pourtant en rien contradictoire avec les principes mêmes de sa politique étrangère et de sécurité : il appartiendrait au président Sarkozy, si tel était son choix, d'accomplir dans ce domaine aussi une pédagogie nationale longtemps retardée.

33. Voir la note précédente.

34. Voir ci-dessus, note 5.

35. Sur ce point, voir F. Bozo, *La France et l'OTAN*, *op.cit.*

CONCLUSION

On l'aura compris : entre les deux scénarios qui paraissent envisageables à ce jour – celui d'une poursuite de l'approche « incrémentale » des relations entre la France et l'OTAN qui a prévalu jusqu'ici et celui d'une « normalisation », fût-elle limitée en pratique – la différence, étant donné la réalité actuelle de la position de notre pays au sein de l'Alliance, est aujourd'hui d'abord affaire de style et de tactique. Ce n'est certes pas en minimiser l'enjeu pour notre politique étrangère et de sécurité : entre ces deux scénarios se joue à certains égards le débat entre défense de l'héritage et volonté de rupture, entre maintien de la « doctrine » et clarification du « discours », mais aussi entre une politique de continuité et une diplomatie du mouvement. Nul doute que le nouveau président de la République, par tempérament comme par raisonnement, soit davantage porté vers la seconde option.

Les mois à venir diront si tel sera en effet son choix. Quoi qu'il en soit, il est probable que l'on assistera bel et bien, dans les prochaines années, à la fin de l'« exception » atlantique française, du moins d'un point de vue *formel* ou *organique*. Que les responsables français fassent ou non dans les mois à venir le choix d'une « normalisation » menée à bien, la « distinction » institutionnelle à laquelle notre pays s'est tenu depuis quarante ans arrive à son terme. L'implication effective de la France dans les opérations de l'OTAN et la poursuite depuis une vingtaine d'années d'une coopération pragmatique sans cesse approfondie avec ses structures militaires, combinées à l'évolution de la logique de l'Alliance elle-même, font que la « position particulière » de la France au sein de cette dernière ne correspond plus désormais qu'à une réalité bien tenue, ce que les Français se devraient désormais de reconnaître. En ce sens, la politique de Nicolas Sarkozy doit en effet contribuer à mettre fin à un « tabou ».

D'un point de vue plus *fonctionnel*, ou tout simplement *politique*, il est beaucoup moins sûr, en revanche, que « l'exception » française touche réellement à sa fin, et ce même en cas d'aboutissement du processus de « rénovation » et donc de normalisation institutionnelle. Car sur les grands sujets que restent aujourd'hui le rôle et les missions de l'Alliance, ses limites ou ses contours géographiques, et, enfin, son fonctionnement et ses équilibres internes, notre pays continue, on l'a dit, d'avoir une vision qui n'est pas aujourd'hui – tant s'en faut – la même que celle des États-Unis ou de leurs principaux alliés, ne serait-ce que du

fait de ses ambitions et de son projet européens. Ces ambitions et ce projet conduiront nécessairement la France à ne pas se satisfaire du statu quo atlantique et à revendiquer non seulement un véritable *aggiornamento* de l'Alliance, mais aussi une transformation en profondeur de la relation euro-atlantique. Tout porte donc à croire que les prochaines années continueront d'être marquées par de sérieuses divergences au sein de l'Alliance, dont la France et les États-Unis continueront de représenter les deux termes opposés. Au-delà de la phase actuelle de redéfinition de la position particulière de la France dans l'Alliance, l'« exception » atlantique française a donc, quoi qu'il arrive, de beaux jours devant elle. Raison de plus, peut-être, pour régler définitivement l'accessoire afin de mieux se concentrer sur l'essentiel.

