

Discours de Frédéric BOZO

*Professeur à la Sorbonne (Université de Paris III,
UFR d'études européennes)*

1. Afin de débattre de manière informée des orientations actuelles de la politique à l'égard de l'OTAN, il est nécessaire de porter au préalable un regard aussi objectif que possible sur le bilan historique de la participation française à l'Alliance et, plus particulièrement, sur le « modèle » gaullien tel qu'il a été mis en place à la suite de la décision de 1966.

Il faut d'abord rappeler que si la France avait été l'un des pays signataire du Pacte atlantique en 1949 et si elle avait œuvré à la mise en place d'une organisation militaire intégrée dans le cadre de l'OTAN à partir de 1950, elle avait aussi été – sur fond de décolonisation et d'impuissance internationale – un membre insatisfait de l'Alliance pendant sa première décennie. Aboutissement d'une redéfinition menée par petites touches dès 1959, le « retrait » de 1966 aura été la réponse gaullienne à cette frustration, permettant la mise en place d'un modèle d'appartenance à l'Alliance qui aura fait de la France un allié « satisfait ». La décision du Général, avant toute chose, apportait donc une solution à un problème préexistant.

Ce « modèle » gaullien présentait d'emblée des forces et des limites. Des forces : la décision de 1966 constituait un acte de rupture, tout au moins du point de vue politique. Parce qu'elle se situait à la confluence des grandes orientations gaulliennes (indépendance nationale, affirmation européenne, dépassement de « Yalta »), elle pouvait et elle allait servir de porte-drapeau de toute une politique étrangère ; si un acte devait résumer celle-ci, c'était bien celui-là. Du même coup, cette décision emblématique allait permettre de cristalliser un réel consensus national, au sein de l'opinion d'abord, de la classe politique ensuite, sur cette même politique.

Quant aux limites, elles résultaient intrinsèquement de ce qui précède. A l'international, la décision de 1966 portait le risque d'une ossification de la politique atlantique de la France (et peut-être de sa politique étrangère en général) : cette politique se trouvait en effet désormais sanctuarisée autour du tabou de la « non intégration » et ceci alors même que – en dépit du caractère sensationnel du « retrait » de l'OTAN – l'approche gaullienne avait été en la matière plutôt pragmatique. En interne, le « péché originel » de cette même décision, à savoir le décalage dans les rapports France-OTAN, entre un déclaratoire de rupture et une certaine continuité opérationnelle (les accords Ailleret-Lemnitzer de 1967 en témoignent), portait le risque d'installer le consensus national dans un faux-semblant : celui d'une conception absolutiste de l'indépendance nationale sans rapport avec une réalité pratique bien plus nuancée.

Pendant un quart de siècle après la décision de 1966 – c'est-à-dire tant que dura la Guerre froide – les avantages du « modèle » l'emportèrent sur ses inconvénients. La « non intégration » française dans la structure militaire intégrée de l'OTAN permettait, en effet, d'affirmer à la fois l'indépendance nationale et la solidarité atlantique, exigences que la quatrième République n'avait pu concilier. Du même coup, elle permettait aussi à la France de peser davantage au sein de l'Alliance et sur ses grandes orientations. Elle lui permettait, enfin, de continuer de porter un projet alternatif centré sur l'idée d'autonomie stratégique européenne, dont la situation française dans l'Alliance apparaissait comme la préfiguration. ■ ■ ■

■■■ Plus que tout autre épisode, la crise des Euromissiles, au début des années quatre-vingt, devait fournir une illustration éclatante de cette situation avantageuse : la France, du fait de son indépendance – surtout nucléaire et stratégique – par rapport à l’OTAN, se trouvait épargnée par la vague pacifiste qui déferlait sur l’Europe occidentale ; elle était, de ce fait-même, en mesure de peser sur les choix de l’Alliance à un moment crucial, le tout en ouvrant, à partir du franco-allemand, une perspective européenne à long terme. Le discours de François Mitterrand au Bundestag, en janvier 1983, fut sans doute l’expression la plus achevée de l’efficacité du « modèle » gaullien d’appartenance à l’Alliance.

Reste que la fin de la Guerre froide allait changer la donne. Désormais, les inconvénients du « modèle » l’emportaient sur les avantages. Dès lors que l’OTAN – restée inerte pendant les décennies de la confrontation bipolaire – devenait active dans les crises de l’après-Guerre froide (en premier lieu dans les Balkans) et que la France s’y impliquait pleinement, le décalage entre « non-intégration » et participation effective aux opérations de l’OTAN créait une difficulté. Plus fondamentalement peut-être, en restant en lisière des organes de décision politico-militaires non intégrés de l’Alliance – comme le Comité militaire ou le Comité des plans de défense – Paris prenait le risque de se trouver marginalisé dans les grands débats qui s’ouvraient sur la nécessaire transformation post-Guerre froide de l’Alliance. Enfin, le maintien de la position particulière de la France dans l’OTAN hypothéquait désormais ses ambitions européennes : alors que la fin de la confrontation bipolaire ouvrait une fenêtre d’opportunité pour relancer l’Europe de la sécurité et de la défense et rééquilibrer la relation transatlantique, cette situation nourrissait le soupçon de ceux qui voulaient voir la preuve d’une politique française dirigée contre l’OTAN et le maintien des États-Unis en Europe.

Cette situation explique que les deux prédécesseurs de l’actuel président aient cherché, chacun à sa façon, à régler ce problème – ce qui, au passage, montre que la politique actuelle ne constitue pas réellement une rupture. Il est bien connu que Jacques Chirac avait, en 1995-97, engagé une vaste manœuvre dont l’objectif était bel et bien

d’aboutir à une réintégration française – le mot fût-il tabou – dans une OTAN transformée. On sait moins que François Mitterrand, en 1990-91 déjà, avait laissé se nouer une négociation – il est vrai exploratoire et hautement confidentielle – entre l’Élysée et la Maison-Blanche et entre les ambassadeurs français, américain, britannique et allemand à l’OTAN, dont les tenants et aboutissants étaient semblables. Dans les deux cas, il s’agissait de négocier une « normalisation » française contre une présence accrue de la France dans la structure militaire intégrée et dans les organes de décision, une place plus grande pour l’Europe dans l’OTAN, et une adaptation en profondeur de l’Alliance au nouveau contexte politico-stratégique de l’après-Guerre froide.

Ces deux tentatives échouèrent *mutatis mutandis* sur les mêmes obstacles. On peut rétrospectivement pointer une triple surestimation française : une surestimation du prix que la France pourrait obtenir de son retour dans la structure intégrée après de longues décennies de retrait ; une surestimation de la volonté des principaux acteurs concernés, à commencer par les États-Unis, de voir réellement bouger cette même structure ; et, enfin, une surestimation de l’impact de la fin de la Guerre froide sur la logique même de la relation transatlantique. Car s’il fallait retenir une raison fondamentale de l’échec des précédentes tentatives de « normalisation », ce serait celle-ci : rien, pendant les années quatre-vingt-dix – soit pendant la première décennie de l’après-Guerre froide – n’avait structurellement changé dans une relation euro-américaine qui restait conditionnée par une logique hégémonique que justifiaient toujours les impératifs de la présence et donc du *leadership* américains en Europe.

2. Comment expliquer, dès lors, que la troisième tentative de « normalisation » soit la bonne ? Pourquoi Nicolas Sarkozy réussit-il là où Jacques Chirac avait échoué avant lui ? Il ne s’agit pas ici de débattre des motivations qui ont présidé à cette décision. Beaucoup a été écrit à ce sujet depuis 2007. Disons seulement que le procès en « atlantisme » ou en « occidentalisme » n’apparaît guère convaincant. On voit mal pourquoi la tentative de Sarkozy tomberait sous le coup du premier qualificatif alors que celle de Chirac y échapperait. Quant au second qualificatif, faut-il rappeler que le général de Gaulle ■■■

■■■ lui-même ne craignait pas de faire référence à « l'Occident » ? Est-il hérétique d'affirmer que la France appartient à une « famille occidentale » qu'elle n'a jamais réellement quittée ? Encore une fois, la politique menée depuis 2007 s'inscrit dans la continuité des précédentes, et les objectifs affichés sont identiques : redonner à la France une place éminente dans la structure otanienne et notamment les commandements intégrés ; rouvrir une perspective à l'Europe de la défense ; faire évoluer en profondeur l'Alliance atlantique et son fonctionnement.

Le contexte politique est évidemment favorable, plus sans doute qu'au moment des précédentes tentatives. En France tout d'abord : le président de la République actuel est sans doute davantage porté que ses prédécesseurs à prendre le risque d'une rupture symbolique forte – quelle qu'en soit la portée réelle – dans un dossier emblématique comme celui des relations France-OTAN. Aux États-Unis ensuite : l'élection de Barack Obama apparaît comme un extraordinaire facilitateur d'une décision dans laquelle le facteur américain est évidemment central (il n'est pas sûr que l'élection de John McCain en novembre dernier aurait vu l'aboutissement de la normalisation France-OTAN, même si les données de fond du dossier auraient été les mêmes). Enfin, au niveau général des relations transatlantiques : la « réconciliation » euro-américaine post-Irak – largement engagée avant l'arrivée de Nicolas Sarkozy – est aujourd'hui accomplie, et la normalisation France-OTAN s'en trouve facilitée.

Mais les raisons de l'aboutissement de la tentative de Nicolas Sarkozy sont avant tout d'ordre structurel, et elles n'existaient pas il y a douze ans au moment de l'échec de celle de Jacques Chirac. Il faut d'abord rappeler que après – et malgré – ce même échec, les relations France-OTAN ont connu un développement sans précédent, surtout à partir de 2004, date à laquelle pour la première fois depuis 1966 ont été « insérés » une centaine d'officiers français, dont deux généraux, dans les commandements intégrés. Or si ce développement – il est vrai mené de manière furtive – s'inscrivait dans la logique de rapprochement pragmatique poursuivie depuis longtemps entre la France et l'OTAN (depuis François Mitterrand, si ce n'est avant), il a également marqué une étape sans précédent

puisque le dogme de la « non intégration » se trouvait désormais bel et bien enfreint. De toute évidence, la situation ainsi créée change fondamentalement la donne : dès lors que ce même dogme est remis en question, pourquoi ne pas poursuivre le processus de normalisation jusqu'à son terme ?

Plus fondamentalement, c'est le changement de nature de l'Alliance atlantique depuis une dizaine d'années qui explique cet aboutissement. Du point de vue militaire, l'Alliance n'est plus un bloc : elle est devenue avant tout le cadre politico-militaire de géométries variables ou à la carte, autrement dit de coalitions de volontaires. En ce sens, l'Alliance est devenue « gaulliste » : son monolithisme, dénoncé naguère par le Général, a fait place à une modularité généralisée, dont les fameux « caveats » (les restrictions sur l'emploi des contingents nationaux en Afghanistan) sont l'expression. Dans ces conditions, la logique de distinction ou de distanciation française avec la structure otanienne ne se justifie plus guère. Or, du point de vue politique, l'Alliance a acquis de plus en plus une fonction de légitimation, surtout du point de vue américain ; dans ce cadre, la perspective d'une normalisation française a sans doute plus de valeur aux yeux des Alliés qu'au moment de la précédente tentative.

Mais s'il fallait retenir un facteur déterminant susceptible d'expliquer pourquoi la situation est aujourd'hui plus favorable qu'à l'époque de la tentative menée par Jacques Chirac, il faudrait, en amont de ce qui précède, évoquer la profonde transformation de la relation euro-américaine intervenue dans cette même période. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix et, plus encore, depuis les événements du 11 septembre 2001, l'Europe est passée à l'arrière-plan des préoccupations sécuritaires américaines. Il en résulte que « l'intégration » otanienne n'est plus, comme elle l'avait été pendant un demi-siècle – sur fond de Guerre froide et d'après-Guerre froide – l'alpha et l'oméga de l'engagement américain en Europe et donc du lien transatlantique. Du coup, les préventions américaines à l'égard des positions françaises en la matière sont aujourd'hui bien moindres qu'il y a quelques années ; en outre, les objections traditionnelles de Washington à l'égard de l'autonomie européenne, ont passablement perdu de leur signification. En un mot, la question de l'OTAN, de ■■■

■■■sa structure et de son organisation, est devenue relativement secondaire pour les Américains, et cette réalité nouvelle change évidemment et favorablement la donne de la politique française.

Mais si la normalisation est en passe d'aboutir aujourd'hui, c'est aussi parce que l'approche – ou la tactique – retenue par les décideurs français dès l'été 2007 s'est révélée plus efficace que lors des épisodes précédents. Le choix consistant à éviter une négociation en bonne et due forme se sera révélé payant : il n'est pas sûr que poser des préalables – comme cela avait été fait en 1995-1997 – aurait facilement permis de conclure, tant la transformation et l'europanisation de la structure otanienne s'inscrivent dans une perspective de long terme, sans parler des conservatismes bureaucratiques. A cet égard, l'approche retenue s'apparente certes davantage à un pari sur des évolutions à venir dans l'organisation et le fonctionnement de l'OTAN que sur un véritable donnant-donnant ; mais une stricte conditionnalité s'imposait-elle étant donné le changement de nature de l'Alliance évoqué précédemment ?

Restait à « vendre » la normalisation en interne. Les choses se sont, là aussi, déroulées de manière satisfaisante du point de vue des décideurs français. Quelle que soit l'importance réelle des postes obtenus dans la structure de commandement (Norfolk, Lisbonne), le résultat des tractations – pour l'essentiel franco-américaines – leur permet en effet de mettre en avant un résultat prestigieux, au moins symboliquement (parité avec la Grande-Bretagne, obtention d'un des deux commandements suprêmes « historiques » détenu jusqu'ici par les États-Unis). Ils auront pu, en outre, capitaliser sur la crise géorgienne de l'été 2008 et l'entrée en scène à cette occasion d'un acteur stratégique européen ; malgré le bilan relativement limité de la présidence française de l'UE en matière de PESD, la démonstration de l'existence d'une Europe autonome et efficace dans une grande crise internationale – quelle que soit, là encore, la portée réelle de cette démonstration – aura contribué à installer l'idée que la normalisation française dans l'OTAN n'est pas synonyme d'abandon des objectifs européens.

Enfin, ces mêmes décideurs ont su, ces derniers mois, déminer un terrain dangereux :

celui de l'Afghanistan. En annonçant à la fois la normalisation France-OTAN et le renforcement du dispositif français au printemps 2008, Nicolas Sarkozy avait pris le risque d'un télescopage entre les deux dossiers, risque qu'avait augmenté la dégradation de la situation sur le terrain et la perte de dix militaires français à la fin de l'été : la réintégration dans l'OTAN ne se ferait-elle pas au prix d'un alignement militaire en Afghanistan ? Mais l'absence d'un nouveau drame et l'annonce que la France n'entendait pas procéder à un renforcement supplémentaire auront en fin de compte permis de découpler les deux dossiers.

Au total, les difficultés que l'on pouvait redouter en termes d'opinion publique ou de débat de politique intérieure dans le contexte de la normalisation France-OTAN se seront révélées relativement limitées : les Français – comme on pouvait le penser – n'y étaient pas en majorité hostiles *a priori* ; quant aux réticences exprimées par certains notamment au sein du parti majoritaire, elles ont été habilement traitées au sein de l'UMP avant d'être réduites au silence grâce à la procédure – toujours efficace – de l'engagement de la responsabilité du gouvernement.

3. La normalisation France-OTAN va donc bel et bien aboutir dans les prochains mois : dont acte. Mais si ce résultat représente l'aboutissement d'un processus qui aura duré près de vingt ans, il constitue aussi et peut-être surtout un point de départ. Car cette normalisation, il faut le rappeler, n'est pas une fin en soi : elle doit conduire à satisfaire les objectifs affichés d'emblée par les décideurs français. Des objectifs qui restent conformes avec les priorités qui ont toujours été celles de notre pays dans l'ensemble atlantique : redonner à la France une place et une influence à sa mesure au sein de l'Alliance, lui permettre de relancer la défense européenne et la mettre en position de peser davantage sur les orientations à long terme de la relation transatlantique. C'est donc à l'aune des résultats qui seront ou non atteints à cet égard qu'il faudra évaluer cette normalisation.

Le retour de la France dans la structure militaire intégrée peut-il lui assurer l'influence qu'elle recherche ? Il faut se garder d'entretenir trop d'illusions à cet égard. Après plus de quarante ans d'absence, il sera ■■■

■ ■ ■ difficile aux Français de peser rapidement de manière significative dans la structure, surtout par rapport aux Britanniques dont la maîtrise de cette dernière est, depuis l'origine, hors pair. En fait, seul un réaménagement en profondeur pourrait changer la donne : sans une cure d'amaigrissement drastique de cette structure et en particulier des commandements intégrés, il serait chimérique pour les Français – et plus généralement pour les Européens – d'imaginer contrebalancer le poids des Anglo-américains.

A l'inverse, un tel réaménagement – qui tendrait à faire évoluer la structure militaire de l'OTAN dans la direction naguère pointée par le général de Gaulle, autrement-dit vers un système d'états-majors « combinés » plutôt qu'intégrés – serait de nature à favoriser l'influence de la France dans l'OTAN. Réduire et débureaucratiser la structure militaire afin d'y faire prévaloir l'influence des principaux contributeurs militaires plutôt qu'une logique d'appareil devrait donc figurer en tête de la liste des priorités françaises après la réintégration. Inutile de souligner qu'il s'agira d'une œuvre de longue haleine tant les pesanteurs demeurent fortes et tant il existe un décalage considérable entre les nouvelles réalités stratégiques de l'Alliance et celles, quasi-inchangées depuis la Guerre froide, de la structure militaire intégrée. Reste que si l'analyse qui précède quant à la nouvelle attitude américaine à l'égard de l'intégration militaire otanienne est juste, une telle évolution n'est pas du tout impensable.

La réintégration permettra-t-elle à la France de faire avancer de manière significative le projet de la défense européenne ? Les choses, là encore, ne seront pas simples. Il ne faudra pas, en tous cas, se contenter d'une européanisation « par constat », c'est-à-dire de l'idée que la substitution d'officiers européens (en l'occurrence français) à des officiers américains à la tête des commandements intégrés suffirait à renforcer *ipso facto* le poids des Européens dans la structure. Du fait de ce qui précède, cette idée serait en effet chimérique.

La vérité est que si la défense européenne ne devait pas, dans les prochaines années, progresser significativement au-delà des acquis – modestes – de la présidence française, la manœuvre engagée par Nicolas Sarkozy aurait

échoué. Mais il ne peut s'agir de revenir à la formule du pilier européen au sein de l'OTAN : si celle-ci était pertinente au moment de la tentative de Jacques Chirac en 1995-1997, elle n'est plus d'actualité aujourd'hui puisque, depuis 1999, le projet de la défense européenne se construit sur la base d'une réelle autonomie dans le cadre de la PESD. Un retour à cette formule serait donc inévitablement considéré comme un recul pour les ambitions françaises et européennes.

C'est donc bien la PESD elle-même qu'il faudra renforcer, en en venant enfin au cœur du sujet : les capacités de planification et de conduite d'opérations, qui, chacun le sait, demeurent aujourd'hui embryonnaires. Le principal obstacle est désormais le refus britannique, et non plus l'opposition américaine : il est même vraisemblable que l'initiative prise en 2003 dans ce dossier par Paris, Berlin, Bruxelles et Luxembourg – qui avait provoqué un scandale transatlantique à l'époque – serait aujourd'hui accueillie sans difficulté majeure à Washington. Il serait, dès lors, d'autant plus aberrant de renoncer à cet objectif, qui restera en tout état de cause la pierre de touche du sérieux des intentions européennes en la matière.

Plus généralement, la réintégration française ne devra pas conduire à ce qui serait un autre recul : considérer que l'Alliance atlantique peut rester l'alpha et l'oméga de la relation transatlantique. La relation États-Unis-Union européenne, qui reste aujourd'hui balbutiante, devra impérativement être étoffée au fur et à mesure que l'UE renforcera son agenda sécuritaire. Quant à l'Alliance, elle devra elle-même évoluer pour tenir compte des réalités européennes : naguère inacceptable pour les États-Unis, la perspective d'un « caucus » européen en son sein devrait rester un objectif à long terme.

Au-delà, la réintégration française permettra-t-elle de peser davantage sur les choix fondamentaux de l'Alliance ? La question se posera très vite avec l'ouverture de la discussion sur le nouveau concept stratégique. Il est certes encore trop tôt pour connaître avec certitude les grandes orientations de la politique atlantique de l'administration Obama. On voit mal pourtant ce qui pourrait conduire à une rupture majeure dans ce domaine ; il est donc probable que l'on assistera à la ■ ■ ■

■ ■ ■ poursuite de la tendance, à l'œuvre depuis plusieurs années, à une double globalisation de l'Alliance : une globalisation géographique (poursuite de l'élargissement vers l'Est de l'Europe, mise en place de partenariats avec des pays non-européens) ; et une globalisation fonctionnelle (élargissement continu de la palette des missions de l'Alliance). La raison en est simple : ce double mouvement est de l'intérêt des États-Unis, puisqu'il leur permet d'élargir la base politique et d'accroître la boîte à outils de l'Alliance atlantique.

Or jusqu'à aujourd'hui, la politique française a opposé une double réticence tant à l'égard d'un élargissement précipité et d'une institutionnalisation de partenariats globaux qu'à l'égard d'un agenda fonctionnel maximaliste qui tendrait à faire de l'OTAN une organisation polyvalente, couvrant un spectre de tâches allant de la lutte contre les trafics ou la préparation à des attaques bio terroristes jusqu'aux missions expéditionnaires. Une double réticence qui prend racine dans le refus de voir l'OTAN érigée en organisation de sécurité mondiale, rivale « démocratique » et « occidentale » de l'ONU, et dans la crainte d'une préemption par l'OTAN des missions qui relèvent du développement futur de l'UE.

La politique française dans ces deux dossiers-clés est-elle appelée à changer une fois « normalisée » la situation de la France dans l'OTAN ? La normalisation institutionnelle, en d'autres termes, se traduira-t-elle par une normalisation politique ? Rien n'est moins sûr, si du moins les objectifs de notre politique demeurent. Si, à l'inverse, la France devait épouser la double globalisation de l'Alliance voulue par les États-Unis, cela signifierait bel et bien l'abandon de ces mêmes objectifs. On le voit : au-delà d'une problématique institutionnelle France-OTAN devenue relativement secondaire au vu des transformations profondes du contexte stratégique, c'est bien la question – beaucoup plus importante – de l'impact de cette même normalisation sur l'attitude française face à l'évolution de l'Alliance et de la relation transatlantique qui est aujourd'hui posée. ■