

## France, Europe, OTAN: la nouvelle politique de défense française

Nicole Gnesotto \*

Trente ans après le retrait français de la structure militaire intégrée, le rapprochement entre la France et l'OTAN figure parmi les axes prioritaires de la nouvelle politique de défense française. A bien des égards, qu'il s'agisse de la dissuasion nucléaire, de la professionnalisation des armées françaises, de la priorité donnée aux forces de projection rapide, de l'éloge du multilatéralisme onusien ou du rééquilibrage des relations entre la défense européenne et l'Alliance, les décisions de Jacques Chirac ont toutes les apparences d'une rupture assez radicale avec la tradition politique héritée du Général de Gaulle.

Certes, toute apparence est, par définition, trompeuse. Mais la série d'aggiornamentos stratégiques engagée par la France depuis la fin de 1995 est toutefois assez spectaculaire pour justifier une série parallèle d'interrogations: la France joue-t-elle la continuité dans la revendication d'une Europe-puissance? S'agit-il de parfaire la puissance d'une Europe politique, en l'adossant sur les moyens militaires américains dans une sorte de grand partenariat égalitaire? Ou s'agit-il d'amorcer une nouvelle géopolitique européenne, où la coopération euro-américaine se doublerait aussi d'une prime donnée aux grandes nations interventionnistes, dont notamment la Grande Bretagne et la France?

### Bref rappel historique

De la CED aux plans Fouchet, du Traité franco-allemand de l'Elysée à la réactivation de l'UEO, du Traité de Maastricht à l'Eurocorps, la politique de défense française a sans cesse tenté de conjuguer les trois principes de l'indépendance nationale, de l'autonomie européenne et de la solidarité atlantique. Depuis 1966 surtout, la singularité française au sein de l'OTAN s'est toujours voulu porteuse et dépositaire d'une ambition européenne future, aussi vague et lointaine soit-elle. La grande majorité des projets de défense européenne a d'ailleurs été, pendant ces quarante ans, d'origine française, étant entendu que ces initiatives françaises étaient toujours portées par un projet plus vaste, d'affirmation politique de l'Europe, et ne répondaient que marginalement à une rationalité purement militaire.

Or l'émergence d'une défense européenne n'a cessé de buter, depuis l'origine, sur deux dilemmes majeurs<sup>1</sup>(1): comment articuler, d'une part, le maintien des souverainetés nationales et l'intégration politique européenne? Comment concilier, d'autre part, l'ambition d'une autonomie politique et stratégique de l'Europe et le maintien de la solidarité atlantique dans le cadre de l'OTAN? Aux multiples débats sur les mérites respectifs de l'Europe des nations ou de l'Europe fédérale, répondaient en écho des controverses non moins aiguës sur l'Europe européenne ou l'Europe atlantique, le tout porté par des visions antagoniques de la finalité de l'Europe - puissance politique ou simple puissance civile.

La France s'est donc trouvée, presque «naturellement», au coeur des dilemmes européens, entre le maintien des souverainetés nationales et l'objectif d'une intégration politique de l'Europe, entre l'ambition d'une autonomie stratégique européenne et le maintien de l'Alliance atlantique. La politique de défense française a d'ailleurs largement été perçue, durant toute cette période, comme doublement contradictoire. La première contradiction concernait l'attitude française à l'égard de la finalité de la construction européenne elle-même: l'hostilité traditionnelle de la France à l'égard de toute supranationalité, le culte de l'Etat-nation et l'autovalorisation de l'indépendance nationale, ont souvent décrédibilisé la volonté affichée par la France de parfaire l'intégration politique européenne. Cette aversion à l'égard de tout ce qui

---

\* Professeur à l'IEP de Paris, Chargée de mission auprès du directeur de l'IFRI.

pourrait ressembler à du fédéralisme européen a d'ailleurs conduit à l'émergence d'un axe franco-britannique, relativement constant, en faveur du consensus intergouvernemental comme étant la règle d'or pour l'édification d'une Europe politique.

La seconde contradiction concernait l'attitude traditionnelle de la France à l'égard du couple Europe/Alliance atlantique. La perception d'une arrogance française, hostile au leadership américain et voulant jouer la carte européenne en concurrence avec la carte atlantique, fut, jusqu'à très récemment, largement consensuelle. L'Europe à la française s'est identifiée, pour nombre de nos partenaires, à une Europe sans l'Amérique. Sous sa forme atténuée, cette attitude se traduisait par une incompréhension pure et simple de la singularité française et de l'obsession de puissance qui fonde effectivement la politique européenne de Paris.

Cette perception d'une double ambiguïté française, à l'égard de l'Europe comme de l'OTAN, a sans doute constitué l'un des handicaps majeurs de la France, dont la crédibilité des initiatives européennes fut toujours passée au crible préalable du soupçon, ou du scepticisme. Certains de nos alliés accusaient régulièrement Paris de jouer l'Europe contre l'OTAN, tandis que d'autres restaient incrédules devant les professions de foi européennes d'une France par ailleurs viscéralement attachée à son indépendance nationale. Nombre de nos partenaires ont finalement considéré que la défense européenne était d'abord et essentiellement un problème français, issu soit d'une bizarrerie culturelle tenace, soit, plus directement, de la singularité de la position française dans l'OTAN, et concluaient souvent que tout serait beaucoup plus simple si cette exception française n'existait pas.

### **Les trois réformes de Jacques Chirac**

Avec la fin de la guerre froide, les bénéfiques politiques que la France pouvait tirer malgré tout de son «splendide isolement» deviennent moins évidents. Sur ces deux volets essentiels des aversions françaises, la supranationalité et l'intégration otanienne, les évolutions récentes vont donc être aussi nécessaires que remarquables. Depuis l'élection de Jacques Chirac à la Présidence de la République, la France a en effet entrepris un certain nombre de bouleversements stratégiques sur le désarmement, l'avenir du nucléaire, l'OTAN, la conscription, les industries d'armements, qui ne seront pas sans effets sur le projet même de défense européenne.

La première inflexion reste encore en filigrane et concerne le processus politique d'intégration européenne: la France ne conçoit plus en effet le consensus intergouvernemental, et donc le principe même du droit de veto pour tous, comme l'unique pierre angulaire du fonctionnement politique de l'Union. Elle avance, avec l'Allemagne, l'idée de solidarités renforcées entre quelques-uns seulement des partenaires européens; elle n'exclut plus systématiquement le recours à des votes à majorité qualifiée sur les questions de politique étrangère et de sécurité, à condition que ces procédures restent exceptionnelles, limitées à la mise en oeuvre des décisions, ou pondérées de façon telle que la différence entre «grands» et «petits» pays de l'Union reste dûment prise en compte<sup>(2)</sup>. La dynamique d'élargissement de l'Union européenne, à Chypre et Malte dans un premier temps, puis aux pays d'Europe centrale et orientale dans un second<sup>(3)</sup>, mais également l'écoute et l'influence du partenaire allemand, ont joué un rôle déterminant dans cette ouverture française. Une certaine réforme du mode de décision permettrait en effet de conjurer un double risque: celui d'une paralysie des décisions de l'Union, à cause du veto d'un seul des quinze ou vingt pays membres; celui d'une marginalisation des «grands» Etats par la somme des «moins grands» Etats qui formeraient à l'avenir la majorité arithmétique des membres de l'Union européenne.

La deuxième inflexion a donné lieu à davantage de décisions et de publicité. Elle concerne la relation particulière de la France avec l'Alliance atlantique et induit un certain nombre de conséquences non négligeables pour l'UEO et la défense européenne dans son ensemble: la France ne souhaite plus construire la défense européenne hors de l'OTAN, voire en concurrence avec elle. Elle a décidé en effet de se rallier à l'idée d'une défense européenne inscrite au sein

même d'une Alliance atlantique renouvelée, et elle se déclare disposée, si ce processus de rénovation aboutit à son terme, à prendre toute sa place dans les nouvelles structures militaires de l'OTAN.

Parallèlement à ces inflexions politiques à l'égard de la construction européenne et de l'Alliance, le nouveau président de la République a tranché, sur le plan strictement national, en faveur d'une réforme radicale des armées françaises. En février 1996, Jacques Chirac lançait officiellement le débat sur la professionnalisation, et dès le mois de juin suivant, le Parlement entérinait la suppression du service militaire national. D'ici 2002, terme de l'actuelle loi de programmation militaire, l'armée de terre devra perdre environ 100 000 hommes, dissoudre 38 régiments, la préparation de la professionnalisation devant se traduire par une réduction de 25 % du format des armées. L'objectif est notamment de pouvoir disposer d'une force de projection rapide d'environ 50 000 hommes, capable d'intervenir sur des théâtres extérieurs, même éloignés, dans le cadre d'une gestion internationale des crises.

### **France-OTAN-Europe: les étapes du changement**

A l'égard de l'OTAN, les premières mesures ont été unilatérales. A titre purement national, la France a en effet décidé, le 5 décembre 1995, de rejoindre le Comité militaire de l'OTAN, tout en se déclarant disposée à trouver, en commun accord avec ses alliés, les formules adéquates pour permettre aux autorités françaises de prendre toute leur place dans les débats internes, y compris nucléaires, à l'Alliance atlantique(4)<sup>4</sup>: c'est ainsi que Conseil atlantique de Berlin des 3 et 4 juin 1996 entérinera l'idée de sessions du Conseil atlantique au niveau des ministres de la défense, avec pleine participation française, la première réunion se tenant à Bruxelles le 14 juin suivant.

Le caractère assez solennel donné à ces nouvelles orientations françaises ne doit toutefois pas faire oublier le fait que, sous la présidence de François Mitterrand, certaines étapes avaient déjà été franchies(5)<sup>5</sup>: dès janvier 1993, la France siégeait de nouveau au comité militaire pour les activités non-article 5 dans lesquelles elle se trouvait directement impliquée, en l'occurrence la gestion de la crise bosniaque. En septembre 1994, le Ministre français de la défense participait, à Séville, à la réunion informelle des ministres de la défense de l'OTAN, toujours en raison de la Bosnie. Les décisions de décembre 1995 rendront donc générales et permanentes des inflexions qui existaient déjà, mais de façon informelle et ad hoc.

Le second volet des décisions françaises comporte une nette dimension européenne: la France accepte désormais que la défense européenne s'inscrive à l'intérieur de l'OTAN et elle en appelle pour cela à la constitution d'une identité européenne visible, permanente et crédible, dont l'UEO serait l'expression au sein d'une organisation intégrée renouvelée. Le sommet de Berlin, les 3 et 4 juin 1996, constitue à cet égard un tournant capital, dans la mesure où l'OTAN entérine cette vision et pose les premiers principes d'une réforme pro-européenne de la structure intégrée: «le troisième objectif consiste à développer l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'Alliance.»<sup>6</sup> Les autorités françaises n'ont d'ailleurs eu de cesse de lier le volet proprement bilatéral et le volet collectif européen de cette nouvelle dynamique: la poursuite de la normalisation française au sein de la structure militaire intégrée est en effet liée à la création effective d'une identité européenne au sein de l'OTAN, et à la montée en puissance politique de l'Union: «Il faut bâtir notre politique européenne de défense commune, comme nous y engage le Traité de Maastricht...

Notre but doit être de faire du Conseil européen l'instance suprême d'orientation et de décision dans ce domaine, notamment vis-à-vis de l'UEO... Bras armé de l'Union, l'UEO doit se doter rapidement des capacités de conduite des crises qui lui font défaut aujourd'hui. C'est à cette condition qu'elle pourra jouer le rôle que lui attribue une autre réforme, capitale, celle de l'OTAN. Car notre politique européenne est inséparable de ce nouveau partenariat transatlantique dont j'ai décrit les contours devant le Congrès des Etats-Unis.»<sup>7</sup> Sur cet aspect également, les nouvelles orientations françaises parachèvent une évolution commencée sous le

septennat précédent: après avoir été très réticente à l'égard du COCONA et des nouvelles missions de sécurité collective de l'OTAN, entre 1989 et 1992, la France s'était ralliée à l'idée des missions non-article 5 de l'OTAN (au Conseil atlantique de Bruxelles en décembre 1992). Surtout, en janvier 1994, lors du sommet de l'OTAN à Bruxelles qui consacrait pour la première fois l'idée d'une IEDS, la France avait accepté, et peut-être même suggéré, le concept des CJTF: «en souscrivant au concept de capacités européennes 'séparables mais non séparées' de l'OTAN, la France admettait déjà que l'Europe de la défense et de la sécurité devait se développer à partir de l'Alliance»<sup>8</sup>.

En résumé, depuis la négociation du Traité de Maastricht, trois approches peuvent être distinguées, successivement et simultanément, dans la politique française à l'égard de l'Alliance et de l'Europe. La première approche est celle du «tout UEO», qui donne clairement la priorité au lien Union/UEO, qui postule le renforcement opérationnel de l'UEO à partir d'un modèle globalement otanien, et qui conçoit la relation entre l'UEO et l'OTAN en terme de concurrence et de redondance. La seconde approche donne la priorité à «l'opérationnel par le bas», c'est-à-dire à la création de coopérations militaires renforcées entre les Européens qui le souhaitent, et minimise la question institutionnelle. Cette inflexion correspond aussi à une interprétation plus fonctionnelle de la complémentarité entre l'Europe et l'OTAN, chacune ayant ses missions propres. La troisième approche bouleverse la problématique: elle donne la priorité à la réforme de l'OTAN, aussi bien sur le plan politique que militaire, et veut construire la défense européenne à partir de l'acquis atlantique.

Ces trois démarches recourent une certaine chronologie de politique intérieure française. La première approche du «tout UEO» couvre toute la période de négociation du Traité de Maastricht jusqu'au début de 1993: l'article J4 du Traité d'Union, la déclaration annexe de l'UEO sur le statut des pays de l'Union et de l'OTAN, la création de réunions périodiques des chefs d'état-major de l'UEO, l'appel à l'UEO pour l'élaboration d'un projet de déploiement de casques bleus dans l'ex-Yougoslavie à l'été 1991, la tentative d'inscrire les opérations de contrôle de l'embargo dans l'Adriatique sous la responsabilité de l'UEO, en portent notamment la trace. A l'égard de l'OTAN, la France défend alors l'idée d'une complémentarité organique entre les deux organisations, OTAN et UEO, chacune étant théoriquement compétente pour toutes missions militaires, et notamment celles couvertes par les articles 5 des traités de l'OTAN et de l'UEO.<sup>9</sup>

La seconde approche couvre globalement les années 1993 et 94, jusqu'à la mi-1995: c'est l'époque de montée en puissance du Corps franco-allemand devenu Corps européen, des débuts de négociations avec l'Espagne et l'Italie pour la constitution d'Eurofor et Euromarfor, du passage obligé par l'axe franco-allemand, notamment pour la création d'une agence européenne de l'armement, mais également du renforcement des coopérations militaires bilatérales franco-britanniques. La conception d'une défense européenne devient simultanément plus restrictive, puisque la France admet un partage des tâches entre l'OTAN et l'UEO qui réduit les missions de celle-ci d'abord aux missions non-article 5, puis, à partir du moment où il est clair que l'OTAN aura aussi des compétences pour ce type de missions, aux missions non-article 5 quand l'Amérique n'intervient pas.

La troisième approche est contemporaine du changement de gouvernement en France, en mai 1995, elle affirme la nécessité d'inscrire la défense européenne dans l'Alliance atlantique, elle suppose une réévaluation de la position traditionnelle de la France par rapport aux structures militaires de l'OTAN, et reste en attente de plus amples concrétisations

### **Les raisons de ces évolutions françaises**

La personnalité de Jacques Chirac, dont on décrit volontiers le pragmatisme et le réalisme, joue bien évidemment un rôle central dans ces réformes imprimées à l'outil de défense et aux grandes orientations françaises. Son indiscutable héritage gaulliste lui permet de bouleverser considérablement la politique de défense française sans que l'opinion ne s'interroge outre mesure sur ses intentions ou sur sa fidélité au culte de la grandeur de la France.

Mais, au delà de la personnalité même du Président, la France tire surtout les leçons de la Bosnie. Quatre années de gestion de crise bosniaque ont joué en effet un rôle déterminant au regard de ces évolutions françaises. En dépit de ses tergiversations politiques sur la gestion même de la crise, l'OTAN est d'abord apparue comme un instrument utile et indispensable: les moyens militaires dévolus à la FORPRONU, depuis 1992, ont été en effet des forces nationales, françaises et britanniques notamment, et des structures de l'OTAN, en aucun cas des forces UEO<sup>10</sup> ou a fortiori de l'Union européenne. Quant à l'IFOR, chargée de la mise en oeuvre des aspects militaires de l'accord de paix de Dayton, c'est également une opération interarmées multinationale de l'OTAN, sous le commandement américain du SACEUR, utilisant toute la gamme des procédures et des structures de commandement de l'OTAN. Avec une moyenne de 10 000 hommes affectés à la gestion de la crise bosniaque depuis le début du conflit, et 7500 dans l'IFOR, la France pouvait donc difficilement rester en dehors des instances de décision et de contrôle militaire de l'OTAN.

Mais, au delà de ces conséquences purement françaises, l'expérience bosniaque a ensuite démontré, au quotidien, l'extrême délicatesse politique des opérations de gestion des crises, et la nécessité donc de réformer le fonctionnement traditionnel de l'OTAN. Parce que ce type d'opération suppose, d'une part, des compromis incessants tant à l'ONU que sur le terrain, la nécessité de renforcer le contrôle politique sur les activités militaires est apparue évidente. Parce que les opérations non-article 5 supposent, d'autre part, le libre volontariat des pays membres, la question d'un relais européen à l'éventuel abstentionnisme américain est devenue un enjeu majeur pour la crédibilité des opérations de sécurité collective de l'Alliance.

Troisième raison enfin de ces évolutions, la France a su tirer également les leçons de son relatif isolement dans la revendication pure et dure d'une défense européenne indépendante de l'OTAN: ses partenaires européens n'en veulent tout simplement pas. «Les initiatives françaises ont souvent paru suspectes: notre dynamisme européen pâtissait aux yeux de nos alliés d'une rhétorique vis à vis de l'Alliance, dont nous ne reconnaissons pas l'anachronisme alors même que nous critiquions l'insuffisante volonté d'adaptation de l'OTAN! Plus que jamais, la clarté de notre politique atlantique est la condition de la crédibilité de notre politique européenne».<sup>11</sup>

### **Berlin et après**

Ces évolutions françaises ont été bien accueillies, notamment aux Etats-Unis, dans la mesure où elles consacraient d'une part le caractère essentiel de l'Alliance atlantique et de l'OTAN dans la gestion future de la sécurité européenne, mais aussi parce qu'elles pouvaient permettre, d'autre part, de résoudre l'un des grands dilemmes américains de l'après-guerre froide: à l'occasion de la crise bosniaque, les Etats-Unis se sont en effet retrouvés extrêmement prisonniers de l'OTAN; alors qu'ils ne souhaitent pas intervenir militairement pour des raisons de politique intérieure, ils se sont vus finalement contraints de le faire pour sauver en quelque sorte la crédibilité de l'OTAN dans ses fonctions nouvelles de gestion des crises.

Sans participation américaine, l'OTAN se retrouvait en effet paralysée, marginalisée, incapable donc de gérer efficacement le conflit bosniaque. La négociation, au sein de l'OTAN, d'une composante européenne, à la fois militaire et politique, pourrait au contraire permettre à l'avenir de maintenir entières la crédibilité et l'utilité de l'OTAN dans la gestion des crises, sans que les Etats-Unis ne soient systématiquement obligés de participer militairement, avec des forces terrestres, à ce type d'opérations. Après deux années de blocage et de divergences sur les CJTF (1994-1996), cette double évolution de la France vers l'OTAN et de l'OTAN vers l'Europe, a enfin permis de jeter les bases politiques pour une identité européenne de sécurité et de défense (IEDS) au sein de l'OTAN. Le Conseil atlantique de Berlin, le 3 juin 1996, stipule en effet que cette identité «se fondera sur de sains principes militaires et sera soutenue par une planification militaire appropriée, et elle permettra la création de forces militairement cohérentes et efficaces, capables d'opérer sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO.»<sup>12</sup>

Certes, ce résultat ne constitue qu'une étape dans l'eupéanisation effective et crédible de l'Alliance atlantique. D'autres négociations seront nécessaires et difficiles, afin qu'une opération de gestion de crises puisse effectivement être menée sous responsabilité militaire et politique des Européens, si seules leurs forces armées devaient être engagées. La création d'un poste de deputy Saceur européen, pour commander une éventuelle opération purement européenne, constitue déjà un résultat important pour l'eupéanisation de l'OTAN.

Toutefois, les difficultés et les ambiguïtés d'une telle négociation sont évidentes: la réaffectation et le partage des commandements de l'OTAN, entre Américains et Européens, soulèvent de sérieuses réticences de part et d'autre, notamment pour ce qui concerne l'avenir d'un CINCSOUTH traditionnellement américain. La France ne pourra en effet se satisfaire d'une eupéanisation superficielle des commandements de l'OTAN, et elle souligne que son intégration dans une structure militaire intégrée est bien conditionnelle à l'eupéanisation substantielle de celle-ci.

Sur le plan politique, les questions sont également nombreuses: la dépendance européenne à l'égard des moyens américains de l'OTAN implique-t-elle le maintien de leur dépendance politique dans la préparation, la décision et la conduite d'une opération? Les Américains accepteront-ils une délégation de responsabilité totale aux Européens, ou souhaiteront-ils garder un contrôle substantiel, via le SACEUR et le Conseil atlantique, sur les opérations d'Européens dès lors transformés en pièce de l'Amérique? Quelles sont les alternatives en cas de veto américain sur l'activation de cette identité européenne-UEO fondée sur les moyens de l'OTAN? La liste des questions en suspens reste donc très substantielle, et l'issue d'une telle négociation d'autant plus incertaine qu'elle risque d'interférer avec l'autre grand dossier de l'OTAN, autrement dit celui de son élargissement. Il n'en demeure pas moins, s'agissant des principes d'articulation entre la défense européenne et l'OTAN, que le rapprochement opérationnel entre la France et les Etats-Unis est devenu remarquable.

La question se pose alors des risques d'incohérence, voire d'impasse, entre des compromis possibles à l'OTAN, sur l'adaptation des structures de commandement, et les désaccords politiques majeurs enregistrés à la CIG, sur le volet politique et institutionnel de la défense européenne.

### **Enjeux pour l'Europe**

La réconciliation France-OTAN, et les négociations en cours pour mettre en oeuvre une IEDS au sein de l'Alliance, constituent sans aucun doute un événement capital, et tout à fait positif, pour l'avenir des relations euro-américaines et la crédibilité d'une future défense européenne. Toutefois, elles n'en soulèvent pas moins trois questions pour l'avenir de la construction européenne.

La défense européenne se réduit-elle à une réforme interne à l'OTAN? Cette première question, absolument capitale, se nourrit du décalage malheureusement évident entre les négociations en cours à l'OTAN et celles de la CIG sur l'approfondissement politique de l'Union européenne. Or il ne saurait y avoir de réforme de l'OTAN satisfaisante sans percée politique au sein de la CIG. L'émergence d'une responsabilité politico-militaire de l'Europe n'est pas, en effet, un problème technique et ne dépend pas uniquement d'arrangements opérationnels au sein de la structure intégrée de l'OTAN. C'est une question politique majeure, celle de la constitution d'une Europe politique légitime, active, et crédible. Autrement dit, les négociations en cours à l'OTAN ne prennent tout leur sens qu'au regard des débats parallèles à la CIG sur l'approfondissement de l'Union européenne.

Or le décalage est frappant entre de possibles compromis euro-américains à l'OTAN et les divisions européennes à la CIG. Une majorité de pays, dont la France et l'Allemagne, souhaitent une politique de défense commune de l'Union, dont la crédibilité opérationnelle serait fondée sur les acquis de l'OTAN: le Conseil européen serait, dans cette optique, l'instance de légitimation des interventions militaires européennes. La Grande Bretagne en revanche –

soutenue par les Etats-Unis – refuse une telle légitimité de l'Union en matière de défense et n'admet de responsabilité européenne que dans le cadre d'un arrangement interne à l'OTAN. La CIG est donc dans l'impasse. Or un succès à l'OTAN sans percée politique parallèle à la CIG aurait comme conséquence que le pilier européen de l'OTAN ne pourrait être utilisé par les Européens de l'Union. On voit mal dès lors quelle en serait l'utilité.

La réforme de l'OTAN modifie-t-elle la nature de la construction européenne? Cette seconde question, liée à la précédente, concerne plus spécifiquement les intentions françaises qui, pour avoir été jugées unanimement positives, suscitent, chez certains de nos partenaires, deux interprétations fort différentes. Il est vrai que toute initiative française, depuis trente ans, est passée au crible du soupçon! La première interprétation suppose une révolution politique et stratégique française: l'étape actuelle de rapprochement avec l'OTAN constituerait une rupture par rapport aux politiques précédentes, la France décidant désormais de parier uniquement sur la réforme de l'OTAN pour faire émerger une responsabilité européenne, et notamment française, en matière de sécurité collective; l'OTAN deviendrait un réservoir de coalitions, différentes selon les crises, mais qui s'édifieraient toutes autour des trois puissances militaires traditionnellement interventionnistes: les Etats-Unis, la Grande Bretagne et la France; en calquant le pouvoir politique sur la puissance militaire, cette approche donnerait à la France, quel que soit le nombre des futurs membres de l'OTAN, la certitude d'une influence majeure en Europe.

Elle permettrait enfin de résoudre le traditionnel dilemme entre l'Europe et l'Alliance au bénéfice de cette dernière, mais surtout d'évacuer l'autre dilemme entre intégration politique européenne et souveraineté nationale au bénéfice de cette dernière: à l'OTAN en effet, la décision est intergouvernementale. La construction politique de l'Europe serait certes poursuivie, mais de façon relativement séparée, selon un rythme et des contraintes propres, et l'axe franco-allemand, essentiel sur les aspects économiques et monétaires, serait de facto marginalisé sur le plan militaire, et donc politique.

La seconde lecture se veut plus syncrétique et conservatrice: les trois démarches s'ajouteraient progressivement l'une à l'autre, pour des raisons parfois tactiques, parfois fondamentales, sans qu'une nouvelle inflexion n'annule jamais complètement la précédente. La France serait ainsi favorable aujourd'hui à la constitution d'un pilier européen de l'OTAN, mais elle souhaiterait aussi faire de l'Union la puissance politique de demain en la dotant d'un réel pouvoir de décision sur les questions de défense – autour notamment de l'axe franco-allemand – et continuerait de vouloir construire, par le biais de l'UEO ou de coopérations ad hoc, une certaine autonomie stratégique européenne, en matière notamment de renseignement militaire. De toute évidence, seule cette seconde interprétation est à la fois souhaitable et légitime, car elle seule permet de conjuguer à la fois la fidélité atlantique et l'ambition politique européenne, le triangle opérationnel franco-anglo-américain et le couple politique franco-allemand.

La réconciliation France-OTAN ne saurait viser en effet une réforme de l'OTAN uniquement conçue autour des grandes puissances militaires traditionnelles, au prix d'une marginalisation militaire, et donc politique, de l'Allemagne<sup>13</sup>: la volonté de puissance française y gagnerait peut-être quelques opportunités, voire quelques commandements, mais certainement pas la construction, et encore moins la stabilité européenne, et ce pour au moins deux raisons. La première est américaine: rien ne dissuadera plus l'Amérique de déléguer des responsabilités effectives aux Européens que la perception d'une mésentente européenne, en particulier entre les trois Grands que sont la France, la RFA et la Grande Bretagne; un axe politico-militaire franco-britannique, dont la RFA se sentirait exclue, ne peut donc être la bonne formule du leadership européen futur.

La seconde raison est allemande: l'actuel handicap psychologique de l'Allemagne, par rapport aux interventions militaires extérieures, est certes un problème pour la réalisation immédiate d'une puissance politique et militaire de l'Union. Mais ce n'est certainement pas une donnée

immuable de la donne politique européenne: l'idée d'un directoire entre la France, la Grande Bretagne et les Etats-Unis avait peut-être quelque pertinence en 1958, elle risque d'apparaître préhistorique dans l'Europe de l'an 2000, et la puissance allemande ne s'en accommodera vraisemblablement pas. D'ailleurs, tout à fait officiellement, le discours officiel français écarte cette voie – qui semble avoir les faveurs britanniques – et insiste sur la conditionnalité européenne de la normalisation française au sein de l'OTAN.

La réforme de l'OTAN épuise-t-elle la question d'une défense européenne commune? La création d'une IEDS au sein de l'OTAN est certes capitale pour la crédibilité opérationnelle des Européens: la réforme des structures de commandements devrait en effet leur permettre d'utiliser certains moyens de l'OTAN, sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO, pour des opérations de gestion de crises dans lesquelles l'Amérique déciderait de ne pas intervenir, mais appuierait politiquement l'intervention européenne. Or ce cas de figure ne couvre pas toute la gamme des actions européennes possibles. L'IEDS a en effet pour postulat de base l'existence d'une convergence stratégique euro-américaine: dans le cas inverse où une divergence de vues l'emporterait entre Européens et Américains, l'IEDS serait bloquée par le veto américain. Certes, cette hypothèse de divergences euro-américaines n'est ni souhaitable ni forcément la plus probable, mais elle fut bel et bien expérimentée pendant les quatre premières années de guerre en Bosnie.

Elle impose donc de maintenir simultanément ouverte l'option d'une coopération militaire européenne autonome. Sur un autre registre d'ailleurs, celui des affaires industrielles, la constitution d'un marché européen de l'armement et la préservation des industries européennes face à leurs concurrents américains, supposent également une intégration européenne extérieure à l'OTAN.

Ces trois questions ne trouveront de solutions satisfaisantes que dans le cadre d'une percée politique majeure à la CIG. Or l'actuelle résignation ambiante à un échec de celle-ci est lourde de conséquences: elle enlève à la réforme de l'OTAN toute crédibilité politique, elle induit un énième enterrement de la défense européenne, autrement dit de l'Europe politique.

### **Conclusion**

D'un point de vue français, le contexte politico-stratégique de l'après-guerre froide se ramène à deux évidences contradictoires. D'une part, sur le plan politique, ce n'est pas l'Alliance atlantique mais l'Union européenne qui est la référence majeure et le cadre normal et nécessaire de développement d'une Europe stratégique: or cet ancrage politique est paralysé par un double handicap, britannique et neutre. D'autre part, si l'Alliance atlantique ne peut pas être la référence politique de l'Europe, sur le plan opérationnel en revanche, la structure militaire de l'OTAN reste capitale, nécessaire, utilisable; or, le handicap majeur vient, à cet égard, de l'absence française des structures de décision militaire. L'équation de la défense européenne ne se résout donc plus en jouant l'Europe contre l'OTAN mais en utilisant l'OTAN pour l'Europe.

Réviser la position traditionnelle de la France à l'égard de l'OTAN était donc bien une première nécessité; inscrire cette révision dans une réforme globale de l'OTAN qui ferait droit à l'existence politique et stratégique de l'Europe en est une autre, en cours de négociation. Lier ces deux processus otaniens à la reconnaissance d'une légitimité réelle de l'Union européenne en matière de défense est une troisième urgence capitale, et l'ultime condition pour le succès ou l'échec de l'entreprise. Autrement dit, le dossier France/OTAN ne peut être séparé du dossier OTAN/Union, sauf à prendre tous les risques cumulés: celui d'une inexistence stratégique de l'Europe et celui d'une réintégration gratuite de la France dans l'OTAN.

---

<sup>1</sup> Voir Nicole Gnesotto, *l'Union et l'Alliance, les dilemmes de la défense européenne*. Notes de l'IFRI, n° 2.

<sup>2</sup> Voir notamment l'interview du Président de la République, Jacques Chirac, à *Libération*, le 25 mars 1996, l'entretien du Ministre délégué aux Affaires européennes, Michel Barnier, avec *Europe 1*, le 29 mars 1996, ainsi que l'entretien du Ministre des Affaires Etrangères, Hervé de Charette, avec *l'International Herald Tribune*, le 29 mars 1996.

<sup>3</sup> Le Conseil européen de Madrid, le 15 décembre 1995, a fixé à six mois après la fin de la CIG le début des négociations d'élargissement avec Chypre et Malte, en souhaitant que ce calendrier puisse être également valable pour les pays d'Europe centrale et orientale.

<sup>4</sup> Voir le discours du ministre Français des Affaires étrangères, Hervé de Charette, à la session ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord, le 5 décembre 1995, ainsi que son discours devant la session nationale de l'IHEDN, le 2 avril 1996.

<sup>5</sup> Voir Frédéric Bozo, *La France et l'Alliance: les limites du rapprochement*, *Politique étrangère*, n° 4, 1995.

<sup>6</sup> Conseil ministériel de l'OTAN, Communiqué final, paragraphe 7. Berlin, 3 juin 1996.

<sup>7</sup> Discours du Président de la République, M. Jacques Chirac, devant l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale, 8 juin 1996.

<sup>8</sup> Frédéric Bozo, *op. cit.*

<sup>9</sup> C'est du moins, à l'époque, l'interprétation française de la déclaration de Petersberg qui définit les missions possibles de l'UEO. Conseil de l'UEO, Petersberg, juin 1992.

<sup>10</sup> en ce qui concerne du moins les forces terrestres et aériennes.

<sup>11</sup> Discours du Ministre de la Défense, Charles Millon, à l'IHEDN, 19 décembre 1995.

<sup>12</sup> Conseil ministériel de l'OTAN, Communiqué final, paragraphe 7, Berlin, 3 juin 1996.

<sup>13</sup> Dans une OTAN dont l'accent serait déplacé de la défense collective (article 5) à la gestion des crises (non-article 5), le rôle de l'Allemagne change en effet de nature, à cause des difficultés existant encore quant à la participation de la Bundeswehr à des interventions militaires extérieures à la zone de l'OTAN.