

NOTE

La pleine réintégration de la France dans l'OTAN : un jeu de dupes

Par Henry Olivier*

Le 19 Juin 2008

Evoquée de façon implicite pendant la campagne électorale par le candidat Sarkozy, le projet de réintégration complète de la France dans l'OTAN est désormais un axe majeur de sa politique étrangère et de défense. Si cette démarche aboutit, il sera quasiment impossible aux futurs gouvernements de revenir en arrière : les effets seront structurants pour notre organisation de défense et surtout, le coût politique d'un retrait sera exorbitant car interprété comme la marque d'une crise transatlantique. Il reste peu de temps pour obliger le gouvernement à débattre démocratiquement de ce choix fondamental qui sera définitivement validé au Sommet de l'OTAN de Strasbourg[†] au printemps 2009.

I - REINTEGRER PLEINEMENT L'OTAN : UN PLAN VALIDE AVEC NOS ALLIES MAIS NON DEBATTU AVEC LES FRANÇAIS

N. Sarkozy sait le consensus qui unit les Français depuis 1966 autour du concept imaginé par le Général de Gaulle pour garantir simultanément notre indépendance nationale et la fidélité que nous devons à nos alliés. Les Socialistes se sont ralliés depuis longtemps à cette politique et les gouvernements de gauche depuis 1981 ont montré qu'ils savaient l'appliquer intelligemment face aux événements internationaux auxquels nous avons été confrontés (de la crise des euromissiles aux lendemains de l'attentat du 11 septembre 2001). **Le traitement des questions touchant à l'indépendance, à la sûreté et au rayonnement de la nation doit privilégier la recherche du consensus des Français**, ce qui suppose un large débat public et transparent. Ce n'est pas cette voie qu'a retenu N. Sarkozy.

Sachant que sa proximité avec G.W. Bush n'était pas un atout électoral pendant la campagne présidentielle, il n'a pas évoqué clairement l'idée de réintégration pleine et entière de la France dans l'OTAN. Aujourd'hui encore, il n'évoque que « la rénovation forte de nos relations » avec l'Alliance. Il offre pourtant un « deal » très clair à nos alliés, officialisé lors du Sommet de Bucarest : la pleine réintégration dans l'OTAN en 2009 si

* Henry Olivier est le pseudonyme d'un haut fonctionnaire spécialiste des questions de défense

† La communication gouvernementale ne manquera pas de mettre en valeur le caractère franco-allemand et européen très symbolique de ce soixantième anniversaire de l'Alliance, contribuant à brouiller davantage les repères pour mieux faire passer la pilule de la réintégration.

les progrès de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) pendant la présidence française de l'Union européenne sont suffisants.

N. Sarkozy esquive donc le débat politique interne. Il ne cache d'ailleurs pas à nos alliés qu'il doit agir prudemment pour ne pas se heurter à l'opposition des Français. Seule la motion de censure déposée par la Gauche sur l'engagement en Afghanistan a obligé le gouvernement à s'exprimer sur ce sujet devant les Français. Le Premier ministre y a tenu des propos pour le moins sommaires, raillant le vote de la gauche... en 1966. Il n'a guère motivé objectivement le choix de l'Elysée, ni fourni une analyse des conséquences des décisions qui s'annoncent.

Sur le fond, la communication gouvernementale se décline selon deux axes :

- relativiser la portée du projet actuel, présenté comme une mesure technique plus que politique. En réintégrant le comité des plans de défense et le commandement militaire intégré (il ne semble pas être question de réintégrer le groupe des plans nucléaires), nous ne ferions que mettre fin à une anomalie contraire à nos intérêts puisque, largement engagés dans des opérations de l'Alliance, nous n'en tirerions pas tous les bénéfices ;
- mettre l'accent sur les gains supposés d'une stratégie dont la finalité serait le renforcement de la PESD. Tout a été fait[‡] depuis l'automne dernier pour obtenir l'aval de G.W. Bush, qui s'est finalement dit favorable au développement de la PESD à l'occasion du Sommet de Bucarest, sans jamais négocier les conditions de la réintégration.

Le bilan coûts/avantages réel pour nos intérêts nationaux fondamentaux mérite pourtant d'être évalué.

II – LES GAINS INTRINSEQUES D'UNE PLEINE REINTEGRATION DANS L'OTAN NE SONT PAS CONNUS. LE COUT POLITIQUE EST EN REVANCHE CERTAIN.

La pleine réintégration de la France dans l'OTAN n'est pas une mesure technique. C'est une mesure politique. Son apport politique à notre statut d'allié n'est pas clair. Son coût politique pour l'image de la France dans le monde est à l'inverse bien réel.

A - Les partisans de la « rénovation de notre relation avec l'OTAN », à l'instar de JC Casanova dans l'article paru dans le Monde du 22 mai, relativisent la portée de la politique engagée en l'inscrivant dans un continuum politique et stratégique qui depuis la fin des années 70 nous a rapprochés de la structure intégrée otanienne. En s'inscrivant dans cette logique, il ne nous resterait qu'un petit saut à faire et il serait absurde que la France, d'ores et déjà pilier de l'Alliance, refuse de tirer les bénéfices politiques d'une pleine réintégration. Dans les faits, aucun des défenseurs de la réintégration n'est en mesure de définir concrètement ce que seront ces bénéfices. C'est ce qui conduit la communication

[‡] L'envoi de troupes françaises supplémentaires en Afghanistan fait partie de la démarche mais certains propos publics ou privés de responsables français sont de véritables auto-flagellations pour expier les erreurs passées de notre pays.

gouvernementale à mettre l'accent sur une hypothétique levée des obstacles au développement de la PESD laissant accroire au passage que c'est la France, par son comportement singulier, qui aurait empêché la réalisation de son projet européen.

B - Nous savons en revanche ce que nous perdrons.

Aujourd'hui, notre statut nous permet en effet :

- d'être des alliés fiables et importants aptes à remplir les obligations relevant de l'article V (défense collective)
- d'être un opérateur militaire majeur sur les théâtres où nous jugeons important d'être présents pour la défense de notre sécurité et de nos intérêts (Balkans, Afghanistan), ce qui nous donne un poids politique important au sein de l'Alliance. Dans le même temps, notre système de participation actuel (représentation française dans les Etats-majors et double chaîne hiérarchique) nous a toujours permis de contrôler l'engagement de nos hommes et de nos moyens (cf les refus français de bombarder certains objectifs pendant le conflit du Kosovo en 1999).
- mais, grâce au « legs » de 1966, d'éviter encore aujourd'hui d'être identifiés (comme le sont par exemple les Britanniques) à une organisation perçue chaque jour davantage comme l'incarnation d'un bloc occidental sous direction américaine.

Il est de notre intérêt d'être des alliés sûrs des Etats-Unis pour notre sécurité présente et à venir. Il est aussi de notre intérêt (mais aussi de celui de nos alliés) de ne pas être assimilés à ce bloc pour garder une capacité de dialogue et de proposition. Cela contribue aussi à **légitimer aux yeux d'une partie du monde notre présence permanente au Conseil de sécurité**. Réintégrer les comités dont nous sommes absents marquera la fin d'une originalité essentielle. Le signal politique sera interprété négativement par Moscou, Pékin ou les opinions publiques musulmanes qui ont une perception très négative de l'Otan.

C - Pour assurer sa survie dans le contexte post-guerre froide, pour répondre aussi à ceux qui s'inquiétaient d'un possible découplage entre l'Europe et les Etats-Unis, l'Alliance s'est lancée depuis 15 ans dans une profonde transformation afin de devenir un opérateur de gestion de crises, en Europe puis au-delà.

La transformation militaire a permis de faire de l'OTAN, malgré ses lourdeurs, un instrument efficace pour gérer les crises balkaniques que la jeune Union européenne des années 90 était incapable de résoudre. Mais l'Alliance en a conçu une vocation de gestion tous azimuts des crises, contestable au plan institutionnel et politique mais aussi d'un point de vue opérationnel. Ainsi, l'intervention en Afghanistan dans le contexte de l'après 11 septembre avait du sens (solidarité des Alliés pour éradiquer un foyer du terrorisme international, établissement d'un Etat de droit). Mais les erreurs graves de gestion de ce dossier - aux plans politique et militaire, les limites de l'OTAN comme instrument de gestion de crise et sa difficulté à coopérer avec d'autres organisations, à commencer par l'ONU, se traduisent par un véritable enlisement dangereux pour l'Alliance elle-même.

La transformation est aussi politique. L'OTAN n'est plus une alliance à vocation d'abord défensive centrée sur l'Europe comme l'imaginent nombre de nos compatriotes. Elle est une organisation lancée dans ce qui confine à une fuite en avant. Ses élargissements successifs suscitent la méfiance de nos voisins, à commencer par la Russie. Ses partenariats de plus en plus lointains en font peu à peu une alliance des démocraties à l'échelle de la planète et non une alliance géographique centrée sur la défense d'intérêts de sécurité clairement identifiés. Au fond, l'Alliance de 2008 ne sait pas ce que sont ses frontières. Elle ne connaît pas les limites de son mandat et certains en son sein militent pour une organisation de sécurité globale et planétaire.

Or, c'est à ce moment d'incertitude sur les finalités de l'Alliance que la France choisirait d'abandonner son statut spécifique pour entrer dans un processus que nous ne contrôlerons pas. Car si le consensus est effectivement la règle, tout le monde sait bien qu'un Etat est nettement « plus égal que les autres » au sein de l'Alliance. Nos partenaires l'ont toujours accepté. **Seule la constitution d'un pilier européen au sein de l'Alliance pourrait équilibrer sa gouvernance.**

D - Ajoutons enfin que **la pleine réintégration a un coût pour la France qui est en contradiction avec l'effort budgétaire important qui va être demandé à nos armées dans les années à venir comme le laisse présager la RGPP.** Comment le gouvernement compte-t-il financer le millier de poste d'officiers expatriés qui devront être mis en place dans les structures otaniennes ? En réduisant davantage les effectifs des personnels militaires servant dans nos ambassades et qui assurent la représentation de notre pays auprès des armées étrangères ? Croit-on par ailleurs que nos alliés accepteront aisément la réduction des postes qui leurs sont actuellement réservés à l'OTAN pour laisser un grand nombre d'officiers français prendre leur place ?

III – LE DEVELOPPEMENT DE LA PESD DEPEND DE LA SEULE VOLONTE DES EUROPEENS

A – La PESD est l'instrument politico-militaire en cours de développement -et donc encore fragile- qui doit permettre à l'Europe de s'affirmer progressivement comme un acteur global. Le gouvernement a fait de son développement l'une des quatre priorités de la Présidence française de l'Union européenne. Il a raison : l'Union européenne a besoin d'aller plus loin dans le développement du bras opérationnel civilo-militaire qu'elle a commencé à créer en 1998. Il ne s'agit pas de concurrencer l'OTAN. L'objectif est permettre à l'Union européenne de gagner en crédibilité internationale. Les opérations engagées dans les Balkans, en Afrique et au Proche-Orient ont montré que l'Union européenne voulait et pouvait, même avec des moyens limités, assumer ses responsabilités. Il faut poursuivre dans cette voie car le monde a besoin de l'Union européenne comme en témoigne la déclaration conjointe ONU / UE de 2003. La France est le seul Etat européen qui peut contribuer de façon décisive au développement de la PESD, sur la base d'un accord avec le Royaume-Uni puis avec les autres grandes nations militaires européennes. Les six mois qui viennent peuvent donc être essentiels pour renforcer la PESD.

Le développement de la PESD est laborieux. Il pèse sur elle le soupçon de duplication des structures de l'OTAN. Les propos de G.W. Bush à Bucarest peuvent laisser penser que N. Sarkozy a obtenu le feu vert américain à l'approfondissement de la PESD qui n'est plus jugée contraire aux intérêts de l'OTAN[§]. Mais au-delà de G.W. Bush, les verrous semblent toujours là : les perceptions américaines à Washington n'ont pas changé. Nombreux sont également nos partenaires européens, à commencer par les Britanniques, qui continuent de penser que le développement de la PESD est inutilement coûteux (« duplications inutiles »). Ce sont eux qui empêchent la mise en place d'une structure de planification permanente au niveau de l'UE. **En quoi notre réintégration dans l'OTAN contribuera-t-elle à les convaincre qu'ils ont intérêt désormais à laisser l'UE développer cet instrument d'intervention et, à terme, d'autonomie (même modeste) ?**

A l'inverse, l'Alliance, qui ne devrait avoir qu'une vocation exclusivement militaire, tend depuis dix ans à élargir ses compétences pour devenir un acteur incontournable de la gestion de crise quitte à dupliquer les moyens civilo-militaires dont dispose l'UE. La décision qui vient d'être prise de confier à l'OTAN la formation de la Force de sécurité au Kosovo, la KSF, qui sera chargée de faire face à des situations d'urgence, de récupérer les explosifs, et de la protection civile, s'inscrit dans cette logique expansive d'autant plus surprenante que l'UE s'apprête à déployer la mission EULEX.

B - Le Traité de Lisbonne a complété le cadre institutionnel de l'UE pour mieux structurer la PESD et renforcer progressivement la cohérence de nos politiques étrangères. Il ne sera toutefois pas mis en œuvre sous présidence française, à supposer même qu'il survive au « non » irlandais. Au mieux, nous ne pourrions qu'engager les travaux préparatoires à sa mise en œuvre (par exemple sur la notion de coopération structurée permanente). On ne voit donc pas quel type de progrès décisifs nous pourrions attendre en ce domaine de l'évolution de la position française à l'égard de l'OTAN. **Quels seront les « benchmarks », les repères qui permettront à l'opinion publique de mesurer la réalité des progrès accomplis dans le domaine de la PESD, a fortiori si la perspective ouverte par le Traité de Lisbonne s'éloigne ?**

C – L'accroissement des capacités européennes est un problème qui vaut pour la PESD, où les défaillances sont criantes (transport stratégiques, hélicoptères, effectifs militaires et civils projetables pour être en mesure de répondre aux objectifs ambitieux que nous nous sommes fixés en 2000) comme pour l'OTAN. Nous avons donc effectivement intérêt à travailler pour que les moyens que nous mettons à disposition de l'une ou l'autre des organisations soient complétés, complémentaires et plus performants. Or, les lacunes capacitaires identifiées sont difficiles à combler en raison des difficultés ou des choix budgétaires des Etats et des réticences des citoyens européens à voir les dépenses militaires s'accroître.

D'autre part, les accords dits de « Berlin plus », qui ont vocation à faciliter la coopération opérationnelle entre les deux structures pour éviter justement les « duplications inutiles », ne sont pas correctement

[§] L'ancien ambassadeur américain N. Burns voyait dans le développement de la PESD « la plus grande menace pour l'avenir de l'Alliance ».

mis en œuvre en raison notamment – mais pas exclusivement- de l'attitude de la Turquie (blocage en raison de la présence de Chypre dans l'UE). **En quoi le plein retour de la France dans l'OTAN contribuera-t-il à résoudre ces problèmes ?**

D - Le Royaume-Uni a accepté en 1998 le lancement de la PESD et le fait que l'Union européenne puisse, dans certaines circonstances, intervenir avec des instruments politico-militaires. Mais les Britanniques restent méfiants à l'égard de tout processus qui pourrait permettre l'UE de devenir un acteur international autonome. Nous avons accepté cette ambiguïté constructive depuis Saint-Malo et nous devons travailler longtemps dans ces conditions pour consolider la PESD. Cela doit nous vacciner contre la naïveté. Dans les faits, les Britanniques sont les véritables gardiens du temple du droit de premier examen à l'OTAN et de la « non duplication » des moyens. C'est leur réaction et non celle de Washington qu'il faut guetter pour savoir si nous pourrions ou non développer la PESD.

Le silence de Gordon Brown à Bucarest, en réponse aux avances faites à nos alliés, doit être noté. Le Premier ministre britannique s'est démarqué du soutien verbal de G.W. Bush au développement de la PESD. Cela nous incite à douter sérieusement que la tactique retenue par le président de la République puisse aboutir à quelque progrès durable de la PESD. Il y a donc un risque réel d'être les victimes d'un jeu de dupes. A-t-on jamais vu un joueur entamer une partie aussi délicate en bradant d'emblée ses atouts ? **Les attitudes britannique et turque seront les véritables clés pour les progrès de la PESD, non les élans verbaux de G. Bush. Pour l'heure, les premières réactions enregistrées à Londres ou Ankara doivent nous inciter à la plus grande prudence.**

La remise du Livre blanc sur la défense nationale doit être l'occasion pour la gauche de lancer un véritable débat sur la défense de nos intérêts sur la scène internationale. Terra Nova veut y prendre toute sa part, en évitant tout débat stérile sur la nature de l'Alliance, et en préférant aux préjugés la recherche du consensus par delà les préférences partisans. Le débat aura pour enjeux principaux :

- d'obliger le gouvernement à justifier l'intérêt en soi d'une réintégration dans l'OTAN ;
- de l'interroger sur les modalités de financement de cette réintégration au moment où la RGPP impose de très sérieuses réductions d'effectifs et de moyens ;
- de dénoncer le caractère artificiel du lien établi entre progrès de la PESD et retour dans la structure intégrée de l'OTAN ;
- d'obliger le gouvernement à fournir à l'avance les « marqueurs » qui permettront de juger des progrès réels de la PESD sous présidence française de l'Union européenne

La Gauche pourra mettre en valeur a contrario les résultats positifs de la politique conduite entre 1997 et 2001 qui, sur la base d'un accord avec le Président Chirac, a permis le lancement de la PESD sans inquiéter nos partenaires de l'OTAN ni les pays européens neutres.

Nous n'excluons par principe une véritable rénovation de la relation avec l'OTAN, négociée avec une nouvelle équipe américaine qui aura fait la preuve de sa volonté de travailler avec les Européens (et non de les diviser pour mieux régner) et qui accepterait le principe d'un rééquilibrage de la relation transatlantiques.

Mais il faut aussi au préalable mener enfin un vrai débat démocratique, hors du cercle des experts, sur les missions de l'OTAN aujourd'hui, sur la signification politique de l'Alliance, sur l'idéologie qui la cimente. Le chiffon rouge du découplage entre les deux rives de l'Atlantique, tel qu'il a été agité pour empêcher toute réflexion au début des années 90, et l'instinct de survie de la structure ne sont pas des réponses.

Nous refusons donc que le gouvernement engage la France dans une voie qui risque de se révéler être un jeu de dupes, qui divisera les Français, nuira à l'image internationale de notre pays et n'apportera pas de contreparties positives.