

**ALLIANCE ATLANTIQUE :
RÉFLEXIONS
SUR LA «NORMALISATION» FRANÇAISE**

PAR

FRÉDÉRIC BOZO (*)

Dès son premier discours de politique étrangère, à l'été 2007, le président Nicolas Sarkozy avait appelé de ses vœux la «*rénovation de l'OTAN et de sa relation avec la France*» et évoqué «*une organisation atlantique où nous reprendrions toute notre place*»(1). Quelques semaines plus tard, en novembre 2007, le Président de la République avait confirmé ses intentions devant le Congrès américain, indiquant que la France pourrait, le cas échéant, retrouver «*toute sa place*» dans l'OTAN (2). Il avait fait de même au sommet atlantique de Bucarest en avril 2008, lors duquel il avait annoncé que la France et l'Allemagne accueilleraient conjointement un nouveau sommet de l'Alliance un an plus tard, à Strasbourg et Kehl, sommet qui «*viendrait conclure le processus de rénovation de la relation de la France avec l'OTAN*» (3). Au printemps 2009, c'était chose faite. Lors d'un colloque à l'École militaire le 11 mars 2009, le Président de la République annonçait que le temps du débat prenait fin et que venait le temps de la décision (4). Après que le gouvernement eut engagé avec succès sa responsabilité devant l'Assemblée nationale sur les orientations de sa politique étrangère – parmi lesquelles ses orientations en matière atlantique –, Nicolas Sarkozy informait ses homologues chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance atlantique de sa décision, confirmant de façon définitive que «*la France reprendra toute sa place dans les structures de l'Alliance, auxquelles elle participera désormais pleinement*» (5). Le Sommet de Strasbourg/Kehl les 3 et 4 avril 2009 devait ainsi à la fois célébrer le soixantième anniversaire de la création

(*) Professeur à l'Université Sorbonne Nouvelle (Paris III, France). Ce texte a été rédigé à partir d'une allocution prononcée lors du colloque sur «La France, la défense européenne et l'OTAN au XXI^e siècle» organisé par la Fondation pour la recherche stratégique (FRS, France), qui s'est tenu à l'École militaire le 11 mars 2009. Cf. le site Internet www.frstrategie.org/colloque_otan/index.php.

(1) Nicolas SARKOZY, Discours à la Conférence des ambassadeurs, Paris, 27 août 2007, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(2) Nicolas SARKOZY, Discours devant le Congrès des Etats-Unis, Washington, 7 nov. 2007, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(3) Nicolas SARKOZY, Intervention au sommet de l'OTAN, Bucarest, 3 avr. 2008, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

(4) Nicolas SARKOZY, Discours lors du colloque sur «La France, la défense européenne et l'OTAN au XXI^e siècle», disponible sur le site Internet www.frstrategie.org/colloque_otan/discours/sarkozy.pdf.

(5) Nicolas SARKOZY, Lettre aux chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance atlantique, 19 mars 2009, disponible sur le site Internet www.elysee.fr.

de l'Alliance atlantique et solenniser le «*retour*» de la France dans la structure militaire intégrée qu'elle avait quittée plus de quarante ans plus tôt ou, du moins, la «*normalisation*» de la présence française dans la structure otanienne.

RETOUR SUR LE «*MODÈLE*» GAULLIEN

Afin d'analyser la décision de Nicolas Sarkozy, d'en évaluer la portée et, *a fortiori*, de débattre de manière informée de son bien-fondé ou non, il est indispensable 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 prise en 1966 par le général de Gaulle de retirer la France de l'«*intégration*» atlantique, décision sur laquelle son successeur «*gaulliste*» a décidé de revenir. Ce n'est en effet qu'à la lumière de ce qu'a été ce «*modèle*» qu'il est possible de procéder à une évaluation sereine des enjeux actuels.

Rappelons tout d'abord que si la France avait été en 1949 – avec le Royaume-Uni notamment – l'un des initiateurs, puis l'un des douze pays signataires du Pacte atlantique, avant d'œuvrer, à partir de l'automne 1950, à la mise en place d'une organisation militaire intégrée dans le cadre de l'OTAN, elle avait aussi été un membre de plus en plus insatisfait de celle-là pendant sa première décennie. Sur fond de décolonisation et d'impuissance internationale, la France de la IV^e République – surtout après la Crise de Suez en 1956 – en était arrivée à faire figure d'«*homme malade*» de l'Alliance atlantique (6).

Aboutissement d'une redéfinition de la participation française à l'OTAN menée par petites touches dès 1959, au lendemain du retour au pouvoir du général de Gaulle, le retrait de l'organisation intégrée, décidé en mars 1966, aura avant tout été la réponse gaullienne à cette situation. Loin de marquer une remise en cause française de l'Alliance, la décision de 1966, combinée à la conclusion des accords France-OTAN en 1967 (Accords Ailleret-Lemnitzer), allait en fait permettre la mise en place d'un nouveau modèle d'appartenance à cette dernière. Un modèle, il faut le souligner, qui devait à nouveau faire de la France un allié «*satisfait*» : la décision du Général, avant toute chose, visait à apporter une solution à un problème préexistant. De fait, le modèle ainsi mis en place présentait des avantages incontestables : s'il n'y avait pas remise en cause de la

(6) Sur la France et les origines de l'Alliance atlantique, cf. Jenny RAFLIK, *Les Décideurs français et l'Alliance atlantique, 1947-1954*, Thèse de doctorat, Université Paris I – Panthéon-Sorbonne, 2006; Georges-Henri SOUTOU, «*La France et l'Alliance atlantique de 1949 à 1954*», *Cahier du CEHD*, n° 3, 1997. Cf. également Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN. De la Guerre froide au nouvel ordre européen*, Masson, Paris, 1991.

logique même de l'Alliance, la décision de 1966 constituait néanmoins un acte de rupture, tout au moins du point de vue politique. Parce qu'il se situait à la confluence des grandes orientations internationales mises en place par le général de Gaulle (indépendance nationale, affirmation européenne, dépassement de «Yalta»), le «retrait de l'OTAN» pouvait et allait servir de porte-drapeau à toute une politique étrangère; si un acte devait résumer celle-là, c'était bien celui-là. Du même coup, cette décision emblématique allait permettre de cristalliser un réel consensus national sur cette même politique, dans l'opinion d'abord, au sein de la classe politique ensuite (7).

Toutefois, le «modèle» gaullien comportait aussi certaines faiblesses, qui résultaient intrinsèquement de ce qui précède. A l'international, la décision de 1966 portait en elle-même le risque d'une sorte d'ossification de la politique atlantique de la France, voire de sa politique étrangère en général: cette politique se trouvait en effet désormais pour ainsi dire sanctuarisée autour du tabou de la «non-intégration», cela, alors même que – en dépit du caractère sensationnel du «retrait» de l'OTAN – l'approche gaullienne avait en l'espèce été éminemment pragmatique, laissant place en particulier à une coopération militaire tout à fait effective entre la France et l'OTAN. En interne, le péché originel de la décision de 1966, à savoir le décalage, dans les rapports France-OTAN, entre un déclaratoire de rupture et une continuité opérationnelle réelle – en témoignent les Accords Ailleret-Lemnitzer –, portait le risque d'installer le consensus national dans un faux semblant: celui d'une conception absolutiste de l'indépendance nationale, éloignée d'une réalité bien plus nuancée.

Pendant un quart de siècle – c'est-à-dire tant que dura la Guerre froide –, les avantages du modèle l'emportèrent néanmoins incontestablement sur ses inconvénients. La «non-intégration» française dans la structure militaire de l'OTAN permettait en effet d'affirmer à la fois l'indépendance nationale et la solidarité atlantique, exigences que la IV^e République n'avait su concilier. Elle permettait aussi, du même coup, 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 1980, 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 tandem franco-allemand, une perspective européenne à

(7) Sur la politique gaullienne et le retrait de 1966, cf. Frédéric Bozo, *Deux stratégies pour l'Europe. De Gaulle, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique (1958-1969)*, Plon, Paris, 1996.

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 (8).

Reste que la fin de la Guerre froide allait changer la donne (9). 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 y voir la preuve d'une politique française dirigée contre l'OTAN et le maintien des Etats-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 une rupture claire et nette. Il est bien connu que Jacques Chirac avait, en 1995-1997, 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 (10). On sait moins que François Mitterrand, en 1990-1991 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 (11). Dans les deux cas, il s'agissait de négocier une « normalisation » française contre une présence accrue de la France dans la

(8) Sur cet épisode, cf. Frédéric Bozo, « La France, fille aînée de l'Alliance ? La politique atlantique de François Mitterrand 1981-1984 », in Serge BERSTEIN/Pierre MILZA/Jean-Louis BIANCO (dir.), *François Mitterrand 1981-1984. Les années du changement*, Perrin, Paris, 2001.

(9) Sur l'évolution du « modèle » après la fin de la Guerre froide, cf. Frédéric Bozo, *La France et l'Alliance depuis la fin de la Guerre froide. Le modèle gaullien en question*, Ministère de la Défense (Cahier du Centre d'études d'histoire de la défense, n° 17), Paris, 2001, disponible sur le site Internet www.cehd.sga.defense.gouv.fr/IMG/pdf/cahier17.pdf.

(10) Sur la politique chiraquienne en 1995-1997, cf. Michael BRENNER/Guillaume PARMENTIER, *Reconcilable Differences : U.S.-French Relations in the New Era*, Brookings, Washington, 2002; Gilles DELAFON/Thomas SANCTON, *Dear Jacques, Cher Bill. Au cœur de l'Élysée et de la Maison-Blanche 1995-1999*, Plon, 1999; Frédéric Bozo, *La France et l'Alliance depuis la fin de la Guerre froide*, op. cit.

(11) L'épisode est analysé dans Frédéric Bozo, « Un rendez-vous manqué ? La France, les Etats-Unis et l'Alliance atlantique, 1990-1991 », *Relations internationales*, n° 120, hiv. 2004, pp. 119-132.

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 butèrent *mutatis mutandis* sur les mêmes obstacles. On peut rétrospectivement pointer une triple surestimation : du prix que la France pourrait obtenir en échange de son retour dans la structure intégrée après de longues décennies de retrait; de la volonté des principaux acteurs concernés, à commencer par les Etats-Unis, de voir réellement bouger cette même structure; et, enfin, de l'impact de la fin de la Guerre froide sur la logique même de la relation transatlantique. Car les alliés n'étaient guère disposés à faire des concessions significatives à une France restée longtemps à l'écart du «*mainstream*», ni à se rallier à sa conception de l'organisation atlantique; surtout, rien, pendant les années 1990, 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. Dans ces conditions, les tentatives visant à échanger une «normalisation» française contre une grande transformation otanienne ne pouvaient guère aboutir : bien au contraire, la première décennie de l'après-Guerre froide allait conduire à une ré-atlantisation de la sécurité européenne, dont on peut rétrospectivement situer le point culminant en 1999 – sur fond de crise du Kosovo et de cinquantième anniversaire de l'Alliance –, une évolution qui ne pouvait conduire pour l'heure qu'à renforcer la logique de «distinction» française au sein de l'Alliance.

LES RAISONS D'UNE «NORMALISATION» ABOUTIE

Comment expliquer, dès lors, que la troisième tentative soit la bonne? Pourquoi Nicolas Sarkozy a-t-il abouti là où Jacques Chirac avait dû renoncer avant lui? Il ne s'agit pas ici de revenir longuement sur les 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 (12). 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? Il faut y insister encore une fois : la politique menée depuis 2007 s'inscrit dans la continuité

(12) Cf. Justin VAÏSSE, «Sarkozy, le gaulliste décomplexé», *Rue89*, 3 avr. 2008, disponible sur le site Internet www.rue89.com/justin-blog/sarkozy-le-gaulliste-decomplexé; Frédéric BOZO, «Le sarkozysme est-il un atlantisme?», *Télos*, 8 mai 2008, disponible sur le site Internet www.telos-eu.com/fr/article/le_sarkozysme_est_il_un_atlantisme.

des précédentes et les objectifs affichés sont identiques, à savoir redonner à la France une place éminente dans la structure otanienne, notamment les commandements intégrés, rouvrir une perspective à l'Europe de la défense et faire évoluer en profondeur l'Alliance atlantique et son fonctionnement (13).

Le contexte politique de la tentative sarkozienne était sans nul doute plus favorable qu'au moment des précédentes tentatives. En France tout d'abord : le Président de la République actuel était sans doute davantage porté que ses prédécesseurs à prendre le risque d'une rupture forte, du moins d'un point de vue symbolique – quelle qu'en soit la portée réelle –, dans un dossier emblématique comme celui des relations France-OTAN. Aux Etats-Unis ensuite : l'élection de Barack Obama à l'automne 2008 est apparue d'emblée comme un extraordinaire facilitateur d'une décision dans laquelle le facteur américain était évidemment central – il n'est pas sûr que l'élection de John McCain aurait permis l'aboutissement effectif 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-Iraq – largement amorcée avant l'arrivée de Sarkozy – était un fait largement acquis et la «normalisation» France-OTAN engagée par lui s'en est trouvée facilitée.

Cela étant, les raisons de l'aboutissement de la tentative de Nicolas Sarkozy sont avant tout d'ordre structurel et n'existaient pas il y a une douzaine d'années, 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 avaient connu un développement sans précédent, surtout à partir de 2004, date à laquelle pour la première fois depuis 1966 avait été «insérée» 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 avait 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 changeait déjà fondamentalement la donne : dès lors que ce même dogme était remis en question, pourquoi ne pas poursuivre le processus de normalisation jusqu'à son terme (14) ?

(13) On trouvera une analyse de la politique atlantique de Nicolas Sarkozy dans Frédéric Bozo, *Alliance atlantique : la fin de l'exception française?*, Fondation pour l'innovation politique, fév. 2008, disponible sur le site Internet www.fondapol.org/les-travaux/toutes-les-publications/publication/titre/alliance-atlantique-la-fin-de-l'exception-francaise/nom/frederic-bozo.html.

(14) Sur ces évolutions, cf. le rapport d'information de la commission des Affaires étrangères du Sénat : Jean FRANÇOIS-PONCET/Jean-Guy BRANGER/André ROUVIÈRE, «Les enjeux de l'évolution de l'OTAN», Rapport n° 405, session extraordinaire de 2006-2007, disponible sur le site Internet www.senat.fr/rap/r06-405/r06-4051.pdf.

Plus fondamentalement, c'est le changement de nature de l'Alliance atlantique intervenu depuis une dizaine d'années qui permet d'expliquer le succès de ladite normalisation, car ce changement de contexte, voire de paradigme, aura constitué un facteur structurellement favorable à celle-là. Il faut bien voir que l'Alliance, aujourd'hui, n'est plus le bloc militaire monolithique qu'elle aura été pendant un demi-siècle de Guerre froide et d'après-Guerre froide : en une dizaine d'années – au fur et à mesure des crises qui, du Kosovo au 11 septembre et de l'Iraq à l'Afghanistan, l'ont très largement redéfinie –, 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 institutionnalisée, 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 justifiait plus guère : la politique sarkozienne consistait avant tout à tirer les conséquences politiques d'un tel constat d'évidence.

Reste que, s'il fallait retenir un facteur déterminant susceptible d'expliquer pourquoi la situation était plus favorable à une «normalisation» France-OTAN sous la présidence de Nicolas Sarkozy 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 1990 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, comme elle l'avait été pendant un demi-siècle, sur fond de Guerre froide puis d'après-Guerre froide, l'alpha et l'omega 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, voire ont disparu pour de bon (15). En un mot, la question de l'OTAN, de sa structure et de son organisation est devenue secondaire pour les Américains et cette réalité nouvelle change évidemment et favorablement la donne de la politique française.

Si la «normalisation» France-OTAN voulue par Nicolas Sarkozy a abouti en 2009, c'est aussi parce que l'approche – ou la tactique – retenue par les

(15) La continuité entre les administrations Bush et Obama est à cet égard très nette : cf. le discours de la représentante des Etats-Unis à l'OTAN du temps de l'administration Bush, Victoria Nuland, à Paris, le 22 février 2008, disponible sur le site Internet www.america.gov/st/texttrans-english/2008/February/200802222183349eaifas0.5647394.html, et celui du vice-président Joe Biden un an plus tard, à la conférence sur la sécurité, à Munich, le 2 février 2009, disponible sur le site Internet www.securityconference.de/konferenzen/rede.

décideurs français dès l'été 2007 s'est révélée plus efficace que lors des précédentes tentatives. Le choix consistant à éviter une négociation en bonne et due forme se sera, en effet, avéré payant. On se souvient que, en 1995-1997, Paris avait posé des préalables à la «réintégration» française, ce qui avait conduit au résultat que l'on sait : l'impasse constatée concernant le commandement Sud (AFSOUTH), qui avait entraîné l'échec du rapprochement. Il est probable que, malgré le contexte favorable évoqué précédemment, les mêmes causes auraient produit les mêmes effets : dans la mesure où la transformation et l'europanisation effectives de la structure otanienne s'inscrivent dans une perspective de long terme et où les conservatismes bureaucratiques demeurent prégnants au sein de ladite structure, exiger ces transformations ainsi que l'octroi à la France de postes spécifiques comme condition *sine qua non* de son «retour» aurait probablement conduit à un échec similaire. Même si elle pouvait nourrir la critique – la «réintégration», dès lors qu'elle ne s'accompagnait pas de conditions clairement définies, n'était-elle pas en fait un pur alignement dans l'existant otanien? –, la décision consistant à éviter de poser des préalables aura donc été sage. Certes, l'approche retenue s'apparentait dès lors davantage à un pari sur des évolutions à venir dans l'organisation et le fonctionnement de l'OTAN qu'à un véritable donnant-donnant; mais une stricte conditionnalité s'imposait-elle, étant donné le changement de nature de l'Alliance évoqué précédemment, qui entraînera inévitablement, à terme, un changement dans sa structure?

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), dont on peut débattre, le résultat des tractations – pour l'essentiel franco-américaines – leur a en effet permis 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 Etats-Unis) (16). 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'Union européenne en matière de Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), la démonstration de l'existence d'une Europe autonome et efficace dans une

(16) Il a été agréé que la France se verrait attribuer le poste de commandement suprême allié de la transformation (SACT), basé à Norfolk, aux Etats-Unis (l'un des deux commandements suprêmes de l'OTAN avec le commandement pour les opérations, l'ancien SACEUR), ainsi que le commandement interarmées de Lisbonne, responsable notamment de la NATO Response Force (NRF). Cf. «La France parachève son retour dans l'OTAN», *Le Monde*, 5 fév. 2009; «France Eying NATO post in U.S.», *International Herald Tribune*, 5 fév. 2009. En juillet 2009, le général Stéphane Abrial (ancien chef d'état-major de l'armée de l'air) a été nommé SACT, tandis que le général Philippe Stoltz a été nommé à la tête du commandement de Lisbonne : cf. «Un commandant suprême de l'OTAN confié pour la première fois à un Européen», *Le Monde*, 9 sept. 2009.

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 (17). Enfin, ces mêmes décideurs ont su, pendant le processus qui devait aboutir à la normalisation France-OTAN, déminer un terrain dangereux : celui de l'Afghanistan. En annonçant à la fois la normalisation France-OTAN et le renforcement du dispositif français au Sommet de Bucarest au printemps 2008, Nicolas Sarkozy avait pris le risque d'un télescopage entre les deux dossiers, risque qu'avaient 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 ? L'absence d'un nouveau drame et l'annonce répétée que la France n'entendait pas procéder à un nouveau renforcement auront en fin de compte permis de découpler les deux dossiers (18).

Au total, les difficultés qu'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* ; faut-il rappeler – le paradoxe n'est qu'apparent – que l'opinion française est traditionnellement plutôt favorable à l'OTAN, du moins par comparaison avec d'autres pays réputés plus «atlantistes», et que l'érosion du soutien à l'Alliance ces dernières années a été moindre en France que dans ces même pays (19) ? On pouvait certes objecter que ce phénomène était 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 aurait pu conduire à changer la donne, surtout si elle s'effectuait en l'absence de réelles contreparties. Il n'en a rien été, puisque, en définitive, une nette majorité de Français a approuvé la décision du président Sarkozy au printemps 2009 (20). Quant à la gestion en termes de politique «politicienne», elle n'aura en définitive guère soulevé de difficultés : les réticences exprimées par certains, notamment au sein du

(17) Cf. par exemple le discours de Nicolas Sarkozy lors du colloque sur «La France, la défense européenne et l'OTAN au XXI^e siècle» à l'École militaire, Paris, 11 mars 2009.

(18) Près d'un an après le débat sur le «retour à l'OTAN», la donne a changé et l'Élysée, sensible aux demandes de l'administration Obama, semble ne plus exclure la possibilité d'un nouveau renforcement du dispositif français en Afghanistan : cf. «La France n'écarte plus l'envoi de troupes supplémentaires en Afghanistan», *Le Monde*, 18 déc. 2009.

(19) Ainsi, en 2006, le pourcentage de personnes jugeant que l'OTAN demeurait «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 : cf. German Marshall Fund, *Transatlantic Trends 2006*, disponible sur le site Internet www.transatlantictrends.org/trends.

(20) Selon un sondage LH2 effectué pour *nouvelobs.com* les 6 et 7 mars 2009, 52 % des personnes interrogées (contre 27 % d'un avis contraire) pensent que le retour dans le commandement intégré est une bonne chose : cf. le site Internet tempsreel.nouvelobs.com/actualites/politique/20090309.OBS7984/52_des_francais_favorables_a_un_retour_dans_lotan.html ; selon un sondage Ifop effectué pour *Paris-Match* les 5 et 6 mars 2009, les chiffres sont respectivement de 58 % favorables au retour dans le commandement intégré contre 37 % qui y sont hostiles (cf. le site Internet www.lefigaro.fr/flash-actu/2009/03/10/01011-20090310FILWWW00306-58-des-francais-pour-la-france-dans-l-otan.php).

parti majoritaire, ont en effet été habilement traitées dans le cadre de l'UMP, avant d'être réduites au silence grâce à la procédure – toujours efficace – de l'engagement de la responsabilité du gouvernement (21).

AU-DELÀ DU «RETOUR A L'OTAN»

La «normalisation» France-OTAN, cette fois-ci, est donc bel et bien une réalité. Toutefois, si ce résultat, on l'a vu, représente l'aboutissement d'un processus qui aura en fait duré près de vingt ans, il constitue aussi et peut-être surtout un point de départ. Car cette normalisation n'était pas conçue par ses initiateurs, à commencer par le président Sarkozy, comme 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 la France dans l'ensemble atlantique : lui redonner 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 effectivement atteints à cet égard qu'il faudra évaluer cette normalisation. Ce qui suit n'est donc qu'une discussion préliminaire et, en quelque sorte, sous bénéfice d'inventaire.

Tout d'abord, le retour de la France dans la structure militaire intégrée peut-il *ipso facto* 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, 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. En revanche, un tel réaménagement – qui tendrait en fait 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 effectivement 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

(21) Cf. «L'Assemblée nationale donne son feu vert au retour de la France dans l'OTAN», *Le Monde*, 17 mars 2009. Cf. aussi le discours du premier ministre François Fillon à l'Assemblée nationale, lors de la déclaration de politique étrangère du gouvernement, le 17 mars 2009 – habilement, le gouvernement avait écarté le principe d'un vote des deux assemblées sur la question précise du retour à l'OTAN –, disponible sur le site Internet www.gouvernement.fr/premier-ministre/intervention-du-premier-ministre-pour-la-declaration-du-gouvernement-relative-a-la-.

œuvre de longue haleine tant les pesanteurs demeurent fortes et tant il existe un considérable décalage 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, d'autant que Paris peut sans doute compter sur des convergences, dans ce domaine, avec Londres et Washington, Britanniques et Américains étant soucieux, comme les Français, de rendre la structure otanienne «*leaner and meaner*» (22).

La réintégration permettra-t-elle à la France de faire avancer de manière significative le projet de la défense européenne? Nul doute que si cette dernière 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. Or, il faut être conscient que les choses, là encore, n'iront pas de soi. Il ne faudra pas, en tout 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. Il ne pourrait davantage s'agir de revenir à la formule du pilier européen au sein de l'OTAN : si celle-là 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 la formule du pilier européen de l'OTAN serait donc inévitablement considéré comme un recul pour les ambitions françaises et européennes. C'est donc bien la défense européenne proprement dite qu'il faudra renforcer. Le principal obstacle est en réalité 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 désormais à cet objectif (23).

(22) La réforme de la structure militaire est affichée par Paris comme une priorité dans le cadre de la réécriture du concept stratégique de l'OTAN, qui doit aboutir d'ici au printemps 2010. Si on peut douter que la discussion du concept stratégique soit le cadre idoine pour impulser cette réforme, il est pertinent de donner ainsi un affichage politique fort à ce qui doit en effet être une priorité à moyen terme.

(23) On peut du moins noter que Paris continue activement de faire de la défense européenne une priorité affichée, comme en témoigne le fait que le nouveau Secrétaire d'Etat aux Affaires européennes, Pierre Lellouche, se soit vu confier cette compétence – des propositions françaises concrètes pour renforcer la défense européenne sont attendues pour le début 2010 – : cf. son intervention en conclusion du colloque sur «Les nécessaires progrès de l'Europe de la défense», organisé par la Fondation Robert Schuman à l'Ecole militaire le 24 septembre 2009, disponible sur le site Internet www.diplomatie.gouv.fr/fr/ministere_817/ministre-les-secretaires-etat_818/pierre-lellouche_19625/discours_19630/intervention-pierre-lellouche-conclusion-du-colloque-fondation-robert-schuman-institut-constantin-karamanlis-pour-democratie-center-for-european-studies-les-necessaires-progres-europe-defense.-ecole-militaire-24-septembre-2009_76591.html.

Dans le même ordre d'idées, la réintégration française ne devra pas conduire à ce qui serait un autre recul : considérer que l'Alliance atlantique pourra rester éternellement l'alpha et l'oméga de la relation transatlantique. La relation Etats-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 Etats-Unis, la perspective d'un «caucus» européen en son sein devrait devenir un objectif au moins à long terme. Loin de l'amener à renoncer à ces perspectives de réaménagement d'ensemble de la relation euro-américaine du fait de la «réintégration», la politique française devrait, dans les prochains mois et années, s'appuyer sur cette situation nouvelle pour les faire avancer.

Au-delà, la normalisation française permettra-t-elle à Paris de peser davantage que par le passé sur les choix fondamentaux de l'Alliance? La question se posera nécessairement à l'occasion de la discussion qui s'est engagée à l'automne 2009 sur le nouveau concept stratégique de l'Alliance. Il est certes encore trop tôt pour juger définitivement des 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 probable qu'on assistera, dans les prochaines années, à la poursuite de la tendance, à l'œuvre depuis une bonne décennie, à une double globalisation de l'Alliance : une globalisation géographique (poursuite de l'élargissement, 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 Etats-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 (24).

La politique française dans ces deux dossiers-clefs est-elle appelée à changer une fois «normalisée» la situation de la France dans l'OTAN? La nor-

(24) Discussion dans Frédéric Bozo, *Alliance atlantique : la fin de l'exception française?*, op. cit., et dans un «chat» du 12 mars 2009 sur le site Internet www.lemonde.fr/web/imprimer_element/0,40-0@2-823448,50-1166373,0.html.

malisation 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 posée au lendemain d'une «normalisation» enfin aboutie.