

LA FRANCE ET L'ALLEMAGNE DANS L'OTAN DU XXI^E SIÈCLE

LES FIANÇAILLES D'UN VIEUX COUPLE ?

PAR

RONJA KEMPIN (*)

L'année 2010 contient tous les ingrédients nécessaires pour entrer dans les livres d'histoires au titre d'«année franco-allemande de la politique de sécurité et de défense» : le retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'Alliance atlantique, annoncé par le président français Nicolas Sarkozy lors du sommet du 60^e anniversaire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN), célébré à Strasbourg/Kehl en avril 2009, a placé Paris et Berlin sur la même longueur d'ondes en matière de politique de sécurité et de défense. Les deux pays pourraient alors enfin réunir leurs forces pour donner une impulsion décisive aussi bien dans le domaine des relations transatlantiques que dans celui de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). L'élaboration d'un nouveau Concept stratégique de l'Alliance atlantique, décidée par les chefs d'Etat et de gouvernement lors de l'anniversaire de l'OTAN, ainsi que la mise en œuvre et l'application du Traité de Lisbonne de l'Union européenne (UE), qui est finalement entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009, constituent sans nul doute les enjeux majeurs de l'année 2010.

Assistera-t-on alors bientôt aux fiançailles tant attendues entre la France et l'Allemagne en matière de politique de sécurité et de défense ? Afin de pouvoir formuler une réponse substantielle à cette question, il apparaît nécessaire de faire ressortir les principaux points de divergence des deux pays dans ce domaine. La décision du président Sarkozy de rompre avec le modèle gaullien vis-à-vis de l'OTAN est-elle en mesure d'aplanir ces différences, qui ont tant freiné la dynamique de la coopération franco-allemande en ce domaine ? Une étude des principales motivations à l'origine de cette «normalisation» de la politique atlantique de la France permettra d'apporter des éléments de réponse à cette question, mais aussi de dégager les perspectives d'avenir de la coopération franco-allemande dans le cadre de l'OTAN et de la PESD.

Un rapprochement franco-allemand en matière de politique de sécurité et de défense semble dans l'immédiat peu probable. Pour que les deux parte-

(*) Chercheuse à la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP, Allemagne).

naires puissent célébrer leurs fiançailles au terme de 40 ans d' «exception atlantique» de la France, cette dernière va devoir accompagner son changement de cap à l'égard de l'OTAN d'une modification de sa politique transatlantique et de l'objectif de son projet d'«Europe de la défense». Si elle ne le fait pas, elle risque de ne pouvoir changer la donne ni en ce qui concerne l'avenir de l'OTAN, ni en ce qui concerne celui de l'Union européenne en tant qu'acteur autonome des relations internationales, parce qu'elle continuera alors à manquer du soutien de son partenaire européen le plus important, l'Allemagne.

DES PARTENAIRES BIEN DISTANTS

S'il existe des miracles dans le domaine de la politique internationale, la relation franco-allemande en est indubitablement un. Qui aurait pensé, il y a soixante ans, que les deux ennemis enterreraient la hache de guerre une fois pour toutes, pour devenir la cheville ouvrière d'un projet politique d'intégration et, même, d'un mode de gouvernance unique, incarné par l'UE dans le monde du XXI^e siècle? Dans le contexte globalisé d'aujourd'hui, qui aurait cru que toute décision en matière de politique économique, sociale ou étrangère ferait systématiquement l'objet d'une consultation franco-allemande préalable?

Cela étant, dès le début de cette coopération prolifique, il y a eu un champ politique où les deux partenaires ne sont allés que rarement de pair : celui de la politique de sécurité et de défense. La dynamique de la collaboration s'est en effet trouvée entachée d'un défaut majeur, lié au fait que la France et l'Allemagne ont développé des perceptions quasi opposées de l'importance de l'influence américaine sur la politique de sécurité en Europe et, plus généralement, de la valeur des relations transatlantiques ou du projet d'une «Europe de la défense».

Moins d'Alliance, plus d'Europe : l'approche française

Dès les premiers jours de l'existence de l'OTAN, la France, pourtant membre fondateur de ce lien transatlantique unique, a fait preuve d'une attitude ambivalente à son égard. D'un côté, Paris considérait la garantie de la protection militaire de l'Alliance en Europe de l'Ouest comme un contrepoids nécessaire à la menace de l'URSS et du Pacte de Varsovie. De même, la présence des troupes américaines sur le sol allemand garantissait un certain contrôle du voisin, ce qui était important pour la France (1). D'un autre côté, la France critiquait vivement la dominance américaine au sein de l'Alliance : non seulement elle revendiquait une marge de manœuvre

(1) Charles G. COGAN, *Oldest Allies, Guarded Friends. The United States and France since 1940*, Praeger, Westpoint, 1994, 256 p.

plus importante dans le domaine militaire pour les membres européens de l'OTAN, ainsi qu'une présence européenne accrue dans les instances de décisions de l'Alliance, mais en outre elle cherchait à prévenir une politisation trop poussée de cette organisation – pour Paris, une Alliance politique risquait de favoriser l'établissement d'un ordre international dominé par les Etats-Unis (2).

Pourtant, la France n'a pas été en mesure de faire prévaloir sa conception de l'Alliance atlantique. Ainsi, l'initiative française de «Triumvirat franco-américano-britannique» au sein de l'OTAN a été immédiatement rejetée par le président américain Dwight D. Eisenhower, selon lequel il était hors de question, pour Washington, d'accepter que Paris joue un rôle important dans le domaine de la politique internationale. De cette expérience douloureuse, le général Charles de Gaulle a tiré deux conclusions. La première était que seule une défense indépendante pouvait garantir à la fois la survie et l'indépendance politique de la France : regagner le contrôle sur les forces armées françaises devenait ainsi le moyen le plus sûr de garantir à la France une position privilégiée dans un monde multipolaire et de «coopérer avec ses voisins sans perte d'indépendance tout en gardant la possibilité de construire une capacité d'action dans l'espace ouest-européen» (3). La décision prise en 1966 de retirer les forces françaises des structures intégrées de l'Alliance tout en restant présent dans les organes politiques a résulté directement de cette prise de conscience. Seconde conséquence : le président de Gaulle a dès lors entrevu que la dominance américaine en matière de politique de sécurité et de défense ne pouvait être contrebalancée que dans le cadre d'un monde multipolaire, dans lequel un ensemble ouest-européen, bientôt appelé «Europe-puissance», exercerait une politique indépendante de celle des Etats-Unis. La conception française d'une politique européenne de sécurité et de défense ne visait alors pas seulement à contrebalancer l'hégémonie américaine : elle devrait aussi se réaliser en toute indépendance à l'égard de l'OTAN (4).

Un atlantisme clair et net : l'approche allemande

L'approche allemande ne peut pas être plus différente. La situation géostratégique précaire de l'Allemagne a alimenté la ferme volonté du gouvernement de Konrad Adenauer de faire partie de cette communauté sécuritaire. En mai 1955, l'affiliation à l'OTAN a mis Bonn en état d'acquiescer une défense propre, de contribuer à la sécurité de l'Occident et de se présenter

(2) Frédéric Bozo, *Alliance atlantique : la fin de l'exception française?*, Fondation pour l'innovation politique (Document de travail), fév. 2008.

(3) Peter SCHMIDT, «Frankreichs Ambitionen in der Sicherheitspolitik», *Außenpolitik*, vol. XLIV, n° 4, 1993, pp. 335-343.

(4) Jolyon HOWORTH, «La France, l'OTAN et la sécurité européenne : *statu quo* ingérable, renouveau introuvable», *Politique étrangère*, vol. LXVII, n° 4, 2002, pp. 1 001-1 016.

comme partenaire fiable et crédible (5). Pour la jeune République fédérale d'Allemagne de l'époque, l'adhésion à l'OTAN a ainsi symbolisé son ancrage définitif en Europe de l'Ouest. De plus, elle signifiait qu'on reconnaissait l'acquisition, par l'Allemagne, d'une souveraineté nationale, même limitée. La politique de sécurité et de défense allemande n'aurait alors jamais pu être conçue hors du cadre de référence de l'Alliance atlantique (6). De ce fait, il n'est pas surprenant que la politique de sécurité et de défense de Bonn, puis de Berlin, n'ait jamais été le produit d'un processus de définition d'intérêts vitaux, mais ait plutôt émané de la définition des intérêts de l'Alliance atlantique et concordé alors largement avec les buts politiques et la stratégie de défense de l'OTAN (7). La classe politique allemande percevait alors l'Alliance non seulement comme le garant de la sécurité nationale, mais également comme le cadre d'action principal et le point d'ancrage de sa politique de sécurité et de défense. Elle ne s'est d'ailleurs pas lassée, jusqu'à ce jour, de souligner la valeur de l'Alliance en tant que lien institutionnel unique entre les continents européen et nord-américain (8).

Ce déroulement de la politique de sécurité et de défense allemande fait également apparaître les raisons pour lesquelles le partenaire français d'outre-Rhin n'a pas pu voir la nécessité de construire une défense européenne autonome. Au contraire, l'Allemagne a même ajouté, au Traité de l'Elysée, symbole de la réconciliation des deux pays, signé le 23 janvier 1963 par le chancelier allemand Konrad Adenauer et le général de Gaulle, Président de la République française, un préambule qualifiant l'Alliance atlantique de cadre de référence de la politique de sécurité et de défense allemande. D'une façon claire et nette, Bonn a ainsi démontré qu'une défense européenne indépendante de l'OTAN ne bénéficierait jamais de l'assentiment allemand, freinant ainsi toute dynamique de collaboration franco-allemande en matière de politique de sécurité et de défense (9).

(5) Markus KAIM, «Die deutsche NATO-Politik», in Thomas JÄGER/Alexander HÖSE/Kai OPPERMANN (dir.), *Deutsche Außenpolitik. Sicherheit, Wohlfahrt, Institutionen und Normen*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2007, pp. 87-106.

(6) Johannes VARWICK, «Deutsche Sicherheits- und Verteidigungspolitik in der Nordatlantischen Allianz : die Politik der rot-grünen Bundesregierung 1998-2003», in Sebastian HARNISCH/Christos KATSIOLIS/Marco OVERHAUS (dir.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, pp. 15-37.

(7) Michael MEIMETH, «Sicherheitspolitik zwischen Nation und Europa. Deutsche und französische Perspektiven», in Michael MEIMETH/Joachim SCHILD (dir.) *Die Zukunft von Nationalstaaten in der europäischen Integration*, Leske und Budrich, Opladen, 2002, pp. 231-249.

(8) Bundesministerium der Verteidigung, *Weißbuch 2006 zur Sicherheitspolitik Deutschlands und zur Zukunft der Bundeswehr*, Berlin, 2006, 149 p.

(9) Alrun DEUTSCHMANN/Peter SCHMIDT, «Die deutsch-französische Sonderbeziehung – Entwicklung und Perspektiven», in Erich REITER (dir.) *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik*, Verlag E.S. Mittler, Hambourg, 2001, pp. 217-231.

LA FIN DE LA GUERRE FROIDE
OU UN PREMIER RAPPROCHEMENT

La fin de la Guerre froide et la transformation du contexte stratégique sont les deux éléments qui ont changé la donne dans le domaine de la politique de sécurité et de défense entre la France et l'Allemagne. La raison première de l'intensification de la coopération dans ce champ politique a été une modification du consensus gaullien en ce qui concerne l'appartenance à l'OTAN.

L'OTAN, seule organisation capable d'agir

La désintégration de la Yougoslavie a constitué le premier événement qui devait avoir un impact majeur sur la conception française de l'OTAN, généralement considérée comme une «*fin de série de la Guerre froide*». Tandis que les membres de l'UE ne se sont pas montrés aptes à surmonter leurs divergences politiques et à développer une approche commune face à la violence de la guerre, l'OTAN a démontré sa capacité à agir et à mettre fin à un génocide, crime qu'on croyait à jamais éradiqué du sol européen. Cette inaptitude européenne à l'action politique n'a cependant pas conduit la France à abandonner son projet européen. Néanmoins, elle a conduit les autorités françaises à reconsidérer la réponse traditionnelle qu'elles apportaient aux deux questions centrales de la politique nationale de sécurité : comment faire progresser les ambitions européennes en matière de sécurité et de défense ? comment, dans le même temps, réconcilier le statut particulier de la France au sein de l'OTAN avec les activités militaires de plus en plus foisonnantes de l'Alliance, tout en pesant politiquement sur son évolution ?

La réponse de François Mitterrand à ces deux questions a consisté en un rapprochement sans précédent de la France vis-à-vis de l'OTAN. Sous sa présidence, la France ne s'est pas contentée de donner son assentiment à l'élargissement du champ d'action géographique de l'Alliance et à l'adhésion des pays d'Europe de l'Est ; elle a également réintégré le Comité militaire de l'OTAN (10) et pris ainsi part aux engagements militaires de l'Alliance dès 1995 (11). Son successeur, Jacques Chirac, a poursuivi le rapprochement engagé entre la France et l'OTAN, se montrant même disposé à «normaliser» les relations de son pays avec l'Alliance atlantique. Même si sa tentative de retour de la France dans les structures intégrées s'est heurtée au refus américain d'accorder à Paris le commandement Sud de

(10) Ronja KEMPIN, *France's Discourses on NATO Since the Kosovo-War*, Copenhagen Peace Research Institute (COPRI Working Paper n°27), Copenhagen, 2001, disponible sur le site Internet www.diiis.dk/graphics/COPRI_publications/COPRI_publications/publications/workingpapers.htm.

(11) Kai BURMESTER, «Atlantische Annäherung – Frankreichs Politik gegenüber der NATO und den USA», in Hanns W. MAULL/Michael MEIMETH (dir.), *Die verhinderte Großmacht. Frankreichs Sicherheitspolitik nach dem Ende des Ost-West Konflikts*, Leske und Budrich, Opladen, 1997, pp. 99-112.

l'OTAN, J. Chirac n'en a pas moins cherché à réintégrer pleinement la France dans le Comité militaire. Il a fait de la France l'un des plus grands contributeurs en troupes dans le cadre des engagements militaires de l'Alliance (12); il a également accepté que la France participe à hauteur de 11 % au budget militaire de l'OTAN. Il était en outre hors de question que la France ne fasse pas partie de la Force de réaction de l'OTAN (NRF), lancée suite au Sommet de Prague, en 2002. Enfin, la France a soutenu le Commandement allié Transformation (ACT), mis en place en 2004 aux Etats-Unis. Et, en 2004, elle a décidé d'envoyer une centaine de militaires dans les structures de commandement intégrées de Mons (Belgique) et de Norfolk (Etats-Unis) qu'elle avait quittées en 1966 (13).

Une Europe de la défense en panne

Ces rapprochements n'ont cependant pas engendré une situation satisfaisante pour la France, cela, à plusieurs égards. Tout d'abord, la présence de la France aux échelons militaires décisionnels de l'Alliance atlantique est restée proportionnellement inférieure à sa participation opérationnelle : cette sous-représentation a restreint le crédit, mais aussi le prestige que la France aurait pu attendre de cette implication; de plus, elle a freiné sa capacité à peser sur la préparation et la conduite d'engagements pourtant décisifs pour l'avenir de l'Alliance. Ensuite, les ambitions de la France en matière de défense européenne ont continué d'être hypothéquées par le maintien de son «statut particulier» et par l'affirmation intransigeante de ses positions au sein de l'Alliance. De son côté, l'Allemagne, par exemple, ne faisait preuve d'une plus grande souplesse à l'idée d'une politique européenne de sécurité et de défense autonome que lors des rares occasions où la France modifiait son approche politique à l'égard de l'OTAN. Lors de la période de rapprochement franco-allemand, sous la présidence de François Mitterrand, Bonn a commencé à percevoir l'établissement d'une composante européenne de sécurité et de défense comme un lien important entre le processus d'intégration européenne, d'une part, et la coopération transatlantique dans ce champ politique, d'autre part. Et c'est pour cette raison que le gouvernement d'Helmut Kohl a cherché à intensifier la coopération franco-allemande en matière de politique de sécurité et de défense. Les

(12) L'historique de la prise de participations des forces armées françaises dans les opérations extérieures de l'OTAN est disponible sur le site Internet www.defense.gouv.fr/otan/otan_et_operations/la_contribution_francaise/la_contribution_francaise.

(13) L'envoi des militaires français dans les structures de commandement de l'OTAN a été décidé le 18 mars 2004. A cette date, les chefs d'état-major des armées françaises et le Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) ont signé l'accord Flag to posts, donnant ainsi l'autorisation à la France d'occuper 110 postes militaires dans des structures intégrées de l'Alliance. Cf. Jean FRANÇOIS-PONCET / Jean-Guy BRANGER/André ROUVIERE, *Rapport d'information n° 405, fait au nom de la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées sur « Les enjeux de l'évolution de l'OTAN »*, Sénat, Session extraordinaire de 2006-2007, disponible sur le site Internet senat.fr/rap/r06-405/r06-405.html, pp. 56-61.

résultats les plus importants de cette période sont bien connus : la mise en œuvre de la brigade franco-allemande – modèle de la coopération bi- puis multi-nationale en Europe – et la ratification du Traité de Maastricht, lequel, pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, contenait une référence à une Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), tout en soulignant qu'elle devait déboucher sur la constitution d'une défense commune.

Cependant, le potentiel de blocage que Paris a représenté à l'égard de la coopération entre l'OTAN et l'UE a révélé aux partenaires européens que la France demeurait mue par la volonté de construire la défense européenne contre l'Alliance ou comme substitut à celle-là, voire à l'Amérique (14). De fait, l'Allemagne, tout comme les autres partenaires européens, est restée méfiante à l'égard de toute avancée en matière de défense européenne susceptible d'être interprétée comme contraire aux intérêts de l'Alliance atlantique. Dans le pays, tout renforcement de l'autonomie européenne en matière de politique de sécurité et de défense était alors conçu comme un complément à l'OTAN et non comme un modèle alternatif à celle-là (15) : pour Berlin, toute initiative de renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense devait avant tout avoir pour ambition de rendre l'Europe capable d'agir là où l'Alliance atlantique ne se sentait pas concernée. En conséquence, l'Allemagne a bloqué toute initiative susceptible d'être soupçonnée de vouloir faire sortir les États-Unis de l'Europe. L'obtention du premier commandement de l'Etat-major de l'UE, pour lequel Berlin a imposé son propre candidat, montre à quel point le pays est resté déterminé à éviter toute tension entre l'UE et l'OTAN et à accorder le plus étroitement possible les plans opérationnels des deux organisations (16). Comme l'a récemment constaté Frédéric Bozo, il a résulté de la politique conduite par Paris «une déperdition de la capacité française d'entraînement dans ce dossier clé, la capacité française à exercer le leadership de la PESC restant limitée du fait de son ambiguïté perçue quant au lien transatlantique» (17). Cette approche politique française s'est en outre faite

(14) Ici, les autorités françaises ont insisté pour que le processus de planification des capacités militaires de l'OTAN soit séparé de celui des forces européennes. Une planification commune des deux organisations, qui n'ont aujourd'hui pas moins de 21 membres en commun, accordera aux États-Unis la connaissance des conceptions françaises de sécurité et de défense. Par ailleurs, la France a tiré profit du Conseil européen de Nice pour faire adopter des mécanismes de coopération et de consultation entre l'UE et l'OTAN, lesquels se sont révélés tellement compliqués et bureaucratiques qu'ils ont freiné toute collaboration politique et opérationnelle. A ce sujet, cf. Volker HEISE/Peter SCHMIDT, «NATO und EU : auf dem Weg zu einer strategischen Partnerschaft?», in Thomas JÄGER/Alexander HÖSE/Kai OPPERMAN (dir.), *Transatlantische Beziehungen. Sicherheit – Wirtschaft – Öffentlichkeit*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005, pp. 65-86.

(15) Marco OVERHAUS, «Deutschland und die Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik 1998-2003 : gewollte Ambivalenz oder fehlende Strategie?», in Sebastian HARNISCH/Christos KATSIOLIS/Marco OVERHAUS (dir.), *Deutsche Sicherheitspolitik. Eine Bilanz der Regierung Schröder*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2004, pp. 37-59.

(16) Michael MEIMETH, *op. cit.*

(17) Frédéric Bozo, *op. cit.*

au détriment d'une coopération franco-allemande prolifique dans le domaine de la politique de sécurité et de défense. Ce n'est qu'à de rares occasions, lorsque la France a assoupli ses relations avec l'OTAN, que les deux partenaires-clefs de l'intégration européenne ont agi de concert dans ce champ politique déterminant pour l'avenir du projet européen.

UN CHANGEMENT DE CAP AVEC NICOLAS SARKOZY ?

Le retour de la France dans les structures intégrées de l'OTAN, annoncé par Nicolas Sarkozy le 4 avril 2009, au Sommet de l'OTAN de Strasbourg/Kehl, va-t-il enfin changer l'état de la coopération franco-allemande en matière de politique de sécurité et de défense ? Une réponse à cette question ne peut être donnée sans une analyse profonde des motifs les plus importants qui ont conduit le Président français à rompre avec l'héritage gaulliste dans ce domaine. D'ores et déjà, une chose semble claire : toute réanimation de la coopération sécuritaire entre Paris et Berlin dépend du nouveau dosage que la France choisira de faire entre atlantisme et européenisme. Ce constat est d'autant plus important que l'Allemagne d'Angela Merkel a mis un point final à l'« escapade » anti-américaine du gouvernement de Gerhard Schröder, alors si éloignée de la ligne traditionnelle de la politique de sécurité et de défense allemande (18). Le nouveau Livre blanc allemand sur la politique de sécurité, publié en 2006, rééquilibre la politique allemande : il annihile toutes spéculations selon lesquelles le comportement allemand lors de la crise iraquienne de 2003 représenterait la nouvelle ligne de la politique berlinoise et affirme sans aucune ambiguïté l'ancrage prépondérant de la politique de sécurité allemande dans l'Alliance atlantique. Dans la nouvelle doctrine de sécurité formulée par le gouvernement Merkel, l'OTAN est décrite comme un « *instrument politique et militaire unique pour la préservation et la restauration de la paix* » (19).

En France comme ailleurs, beaucoup a été dit et écrit sur les raisons du changement si inattendu de la politique atlantique française. Qui aurait pensé que l'une des premières mesures annoncées par le président Nicolas Sarkozy en matière de politique de sécurité serait de mettre un terme à la longue « exception » française ? Le statut de la France dans l'OTAN n'était-il pas devenu une question d'importance secondaire ?

Un nouvel atlantisme ?

Des différentes explications avancées pour expliquer l'intention de Nicolas Sarkozy de participer à « *la rénovation de l'OTAN et à sa relation avec la France* », s'en dégage une liée au positionnement personnel du Président

(18) Johannes VARWICK, *op. cit.*

(19) Bundesministerium der Verteidigung, *op. cit.*

français, qui s'est très ouvertement déclaré «atlantiste». Pendant la campagne pour les élections présidentielles de 2007, le candidat de droite n'a pas dissimulé son admiration pour les Etats-Unis. A l'occasion d'un déplacement outre-atlantique, au mois de septembre 2006, Nicolas Sarkozy a ainsi déclaré, lors d'une entrevue avec le Président américain de l'époque, George W. Bush, qu'il n'était pas véritablement d'accord avec la politique iraquienne de Jacques Chirac (20). Quelques jours plus tard, en France, il a rejeté énergiquement toute critique relative à son «*atlantisme trop poussé*» (21).

Le maintien de cette nouvelle ligne vis-à-vis de l'Alliance atlantique et des Etats-Unis par Nicolas Sarkozy, une fois élu à la présidence de la République, a fait comprendre à ses partenaires qu'il était prêt à faire évoluer en profondeur les relations franco-américaines. A Washington, il a promis que – sous sa direction – la France adopterait une attitude constructive au sujet de la rénovation de l'OTAN. Il s'est en outre montré disposé à réactiver le pacte d'amitié et d'alliance unissant la France et les Etats-Unis depuis plus de 200 ans (22). Ces déclarations sont allées de pair avec des changements d'approche dans un nombre important de domaines de politique étrangère, de manière à aligner la France sur la politique américaine. Ainsi, sur la question de l'Iraq, laquelle a sans doute le plus divisé Paris et Washington en ce début de XXI^e siècle, Nicolas Sarkozy a envoyé d'emblée son ministre des Affaires étrangères Bernard Kouchner à Bagdad pour faire savoir que la France était prête à prendre plus de responsabilités dans la reconstruction du pays; le Président a ainsi indiqué qu'il considérerait la querelle relative à l'intervention américaine de 2003 comme un épisode appartenant désormais au passé (23). De même, l'ouverture d'une base militaire française dans le golfe Persique, inaugurée en janvier 2008, a renforcé de façon significative la valeur de la France comme partenaire des Etats-Unis : en cas d'escalade militaire avec l'Iran, la base d'Abu-Dhabi mettant la France en position d'appuyer immédiatement les Etats-Unis (24). Un troisième changement de cap, vraisemblablement le plus important, a consisté à augmenter très significativement la présence française en Afghanistan (25) : en 2008, Nicolas Sarkozy a souligné très nettement que la France resterait engagée dans cette opération aussi longtemps que cela serait nécessaire, une faillite de l'OTAN dans sa guerre contre le terrorisme international étant hors de question (26); pour cette raison, le Président de

(20) «Visiting French presidential hopeful lauds US in speech», *Washington Post*, 13 sept. 2006; «Sarkozy von Bush empfangen – Ungewohntes Lob für die USA», *Neue Zürcher Zeitung*, 14 sept. 2006.

(21) Nicolas SARKOZY, *Bekenntnisse : Frankreich, Europa und die Welt im 21. Jahrhundert*, Bertelsmann, Munich, 2007, p. 258, et «J'aime l'énergie et la fluidité de l'Amérique», *Le Monde*, 10 sept. 2006.

(22) Nicolas Sarkozy, Discours devant le Congrès américain, Washington, 7 nov. 2007.

(23) *Id.*

(24) «Eine kleine geopolitische Revolution», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17 janv. 2008.

(25) Nicolas SARKOZY, Intervention au Sommet de l'OTAN, Bucarest, 3 avr. 2008.

(26) Nicolas SARKOZY, Discours devant le Congrès américain, Washington, 7 nov. 2007.

la République a renforcé la présence française de façon très significative – au moment où il a pris la tête du pays, la France était engagée à hauteur de 1 400 soldats dans les opérations de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) de l'OTAN, tandis que, aujourd'hui, le contingent français en Afghanistan comprend 3 750 hommes et la France s'est déclarée prête à prendre des responsabilités dans la région sud-est du pays, actuellement la plus disputée et la plus dangereuse (27).

Cependant, malgré ces changements importants, des indices sérieux laissent entrevoir que Nicolas Sarkozy n'est pas prêt à changer en profondeur la configuration des relations franco-américaines, voire franco-otaniennes. Lors de sa première visite à Washington, il n'a ainsi laissé aucun doute quant à son positionnement dans la droite ligne du «*consensus gaullo-mitterrand-chiracien*» (28) en matière de politique étrangère. La déclaration dans laquelle il a affirmé «*je veux être votre ami, votre allié, votre partenaire. Mais je veux être un partenaire debout, un allié indépendant, un partenaire libre*» (29) démontre à quel point il se situe dans le prolongement de la formule «*ami, allié, pas aligné*» qui a prévalu depuis les années 1960 dans les relations franco-américaines. D'ailleurs, une analyse des positions du gouvernement français quant à l'avenir de l'OTAN révèle que la position du pays n'a pas fondamentalement changé, bien au contraire. Comme ses prédécesseurs, Nicolas Sarkozy continue d'adopter une approche plutôt défensive quant aux questions relatives à l'élargissement géographique et fonctionnel de l'OTAN (30). Ainsi, la mission principale de l'OTAN doit demeurer la défense collective : pour cette raison, il ne conviendrait pas de confier à l'Alliance la gestion d'interventions civiles ou humanitaires (31). De plus, aucun changement de paradigme n'est perceptible côté français en ce qui concerne le partage des responsabilités entre les États-Unis et les membres européens de l'Alliance : l'UE sera en mesure d'agir indépendamment de l'OTAN ; à l'avenir, il sera alors important de trouver des modalités de coopération améliorées. Ces différentes observations démontrent clairement, que la France ne fera de volte-face fondamentale ni à l'égard de l'OTAN, ni à l'égard des États-Unis : il ne faut alors pas s'attendre à l'émergence d'un atlantisme français. Il en découle donc que Paris et Berlin demeureront divisées sur quelques questions fondamentales relatives à l'avenir de l'OTAN.

(27) Ministère français des Affaires étrangères et européennes/Ministère français de la Défense, «L'engagement français en Afghanistan», Paris, 2009, 2 p.

(28) Frédéric Bozo, *op. cit.*

(29) Nicolas SARKOZY, Discours devant le Congrès américain, Washington, 7 nov. 2007.

(30) Nicolas SARKOZY, Discours à la Journée de l'Union pour un mouvement populaire, La Défense, 7 mars 2007.

(31) Commission du Livre blanc (dir.), *Défense et Sécurité nationale. Le Livre blanc*, Odile Jacob, Paris, 2008, 350 p.

Du pragmatisme à la française?

Si le retour de la France dans les structures intégrées de l'OTAN n'a donc pas été motivé par une révision significative de son approche à l'égard de celle-là, il semble alors possible d'expliquer que ce changement de position relève aussi bien du pragmatisme du Président que de considérations de politique interne. Ce raisonnement s'appuie notamment sur les revendications des forces armées françaises et sur le nouveau « Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale ».

Les militaires français, principalement ceux de l'armée de l'air et de la marine, manifestaient depuis plusieurs années leur volonté d'une présence renforcée de la France dans les structures intégrées de l'OTAN. Pour eux, deux raisons justifiaient une telle évolution. La première tient à ce que les problèmes d'interopérabilité entre les forces armées françaises et alliées disparaîtront dès lors que la France décidera d'appliquer les procédures otaniennes. La seconde motivation repose sur la conviction que les futures opérations de combat ne pourront être engagées que dans le cadre de l'OTAN, car l'UE devra encore attendre des décennies avant d'être réellement en mesure de conduire des opérations de haute intensité (32). Partant, la décision du Président de la République, chef des armées, peut être perçue comme une concession aux forces armées françaises. Cela, d'autant que les publications du Livre blanc et de la nouvelle carte militaire se sont accompagnées de coupes majeures : outre une diminution de la taille de l'armée française et la fermeture de 83 sites militaires, la marine et l'armée de l'air vont être particulièrement affectées par des réductions en terme d'équipement (33).

Au-delà des militaires, l'industrie de défense française plaide également en faveur d'un retour de la France dans les structures militaires de l'Alliance atlantique : pour elle, un retour dans le comité des plans de défense pourra être source d'avantages technologiques en matière d'armement (34). Enfin, la commission du Livre blanc instaurée par le Président lui-même se déclarait aussi en faveur d'un retour français dans les structures intégrées de l'OTAN : pour ses membres, un engagement français plus prononcé ne diminuait nullement l'autonomie décisionnelle de la France, dans la mesure où, dans toutes les instances de coopération de l'OTAN, les décisions sont prises d'une manière consensuelle ; de ce fait, un retour français dans les structures militaires ne signifie pas que Paris doive impérativement prendre part à toutes les opérations militaires de l'Alliance et laisse

(32) Dominique DAVID, « Überfällig oder unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO », *DGAP-Analyse Frankreich*, mars 2008.

(33) Ronja KEMPIN, « Modernisierung der französischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Das Weißbuch 'Verteidigung und nationale Sicherheit' und seine Umsetzung », *SWP-Aktuell*, août 2008.

(34) Assemblée nationale, XIII^e législature, compte rendu n° 31, Commission de la défense et des forces armées, « Table ronde conjointe avec la commission des Affaires étrangères, sur la place de la France dans l'OTAN », 3 juin 2008.

ainsi au pays son pouvoir de décision en ce qui concerne l'emploi de ses forces armées (35).

Le triple appel des forces armées, de l'industrie de défense et des membres de la commission de Livre blanc a certainement influencé la décision conduisant la France à changer de politique atlantique. Les positions concordantes des trois instances vont de pair avec l'idée affirmée clairement selon laquelle tout maintien du *statu quo* quant à la position de la France dans l'OTAN aurait limité l'influence nationale dans les relations transatlantiques : Nicolas Sarkozy ainsi que son entourage ont très bien compris que le maintien de l'«exception française» ne permettrait pas d'influer sur la conduite des opérations de l'Alliance, ni de peser d'un poids politique proportionnel à l'engagement militaire français (36). Il apparaît ainsi que le retour français dans les structures intégrées de l'OTAN a été avant tout motivé par la volonté de renforcer la position de la France au sein de l'Alliance atlantique, afin d'être en mesure d'y exercer une influence plus importante.

L'évolution de la PESD

La politique européenne de la France constitue bien la troisième raison susceptible d'expliquer le retour français dans les structures militaires de l'OTAN. Une défense européenne indépendante de l'OTAN a depuis toujours constitué une fin en soi de la politique internationale de la France. Nicolas Sarkozy reste attaché à cet objectif : il a ainsi estimé à plusieurs reprises que l'UE ne devait pas se transformer en une «*agence civile de l'OTAN*», ni devenir une organisation dont la seule tâche consisterait à assurer la défense collective de ses membres (37). L'Union européenne aurait plutôt une dimension politique à l'échelle globale. Cette vocation implique qu'elle possède une multitude d'outils : politiques, économiques, civils et militaires. En revanche, la charge de la défense collective demeurerait de la responsabilité de l'Alliance atlantique. Ce rôle ne changera pas, quelle que soit l'évolution de la PESD.

Parallèlement, Nicolas Sarkozy a été le premier Président de la République française à reconnaître que la France ne parviendrait pas à mettre en place une Europe de la Défense tout en conservant sa position particulière dans l'OTAN (38). Depuis le sommet franco-britannique de Saint Malo, l'Europe a fait des progrès remarquables : les 23 opérations civiles, militaires ou civilo-militaires qu'elle a entreprises jusqu'à présent soulignent à quel point l'UE est performante en matière de politique de sécurité et de

(35) Commission du Livre blanc (dir.), *op. cit.*

(36) Nicolas SARKOZY, Allocution à l'occasion de l'installation de la commission chargée d'élaborer un nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, 23 mars 2007.

(37) Commission du Livre blanc (dir.), *op. cit.*

(38) Hervé MORIN, Discours à l'Université de la Défense, Toulouse, 11 sept. 2007.

défense. Néanmoins, les Etats membres de l'Union ne disposent pas des capacités militaires et des moyens de commandement adéquats pour planifier et conduire des opérations militaires d'envergure moyenne ou de grande envergure. La volonté des 27 Chefs d'Etat et de gouvernement de l'UE de contribuer d'une manière significative à des opérations européennes reste limitée. Les initiatives françaises pour doter la PESD de moyens de planification et de conduite des opérations autonomes n'ont pas été couronnées de succès : Paris n'a pas été suivi par ses partenaires européens, car, en Europe comme à Washington, ses partenaires craignent que la France ne vise la création d'une PESD dirigée contre l'OTAN. Par ailleurs, Paris n'est pas parvenue à convaincre ses partenaires de mettre en place des moyens militaires dont l'Alliance dispose déjà et qui, dans le cadre des accords dits «Berlin plus», sont mis à la disposition de l'UE (39). C'est sans doute cette prise de conscience qui a conduit le Président à briser un «tabou» de la politique étrangère française et à reconnaître que l'OTAN et la PESD constituent deux éléments complémentaires dans le domaine de la sécurité et de la défense (40). Nicolas Sarkozy a bien perçu que l'aval américain était une condition *sine qua non* de l'instauration d'une Europe de la défense : Paris ne pourra convaincre ses partenaires de faire des efforts supplémentaires afin de transformer l'Europe en puissance politique que si Washington abandonne ses réserves à l'égard d'une autonomie plus poussée de l'Europe en matière de politique de sécurité et de défense. Cette nouvelle perception explique pourquoi la France ne cesse de mettre en relief que tout renforcement des capacités européennes de sécurité et de défense est bénéfique à l'OTAN et, par conséquent, se fera également dans l'intérêt des Etats-Unis (41).

Le Sommet de l'OTAN de Bucarest a clairement démontré que la réalisation des ambitions européennes de Nicolas Sarkozy constitue le mobile le plus important de l'évolution de l'approche française à l'égard de l'OTAN. Dans la capitale roumaine, pour la première fois, le président américain George W. Bush a partagé la position française, rejoignant le Président français lorsque celui-là a invité ses partenaires européens à augmenter leurs dépenses de défense et à s'engager d'une manière plus résolue dans le développement de la défense européenne. D'après le Président américain, l'Europe aura plus de poids dans les opérations militaires à venir lorsqu'elle aura amélioré ses capacités militaires (42).

A partir de la fin de la Guerre froide, les responsables politiques français se sont trouvés face au dilemme consistant à faire participer leur pays aux tâches – avant tout militaires – de l'OTAN sans pour autant renoncer à

(39) Ronja KEMPIN, *op. cit.*

(40) Nicolas SARKOZY, Discours lors de la Conférence des ambassadeurs, Paris, 27 août 2007.

(41) *Id.*

(42) The White House, «President Bush visits Bucharest, Romania, discusses NATO», National Bank of Savings, Bucarest, 2 avr. 2008.

l'«exception atlantiste», bénéfique à la France pendant plus d'un quart de siècle. Dans le même temps, la France n'a jamais été en mesure de relancer la politique européenne de sécurité et de défense, principalement parce qu'elle s'engageait trop ou à l'inverse pas du tout dans les discussions relatives à l'avenir de l'OTAN (43). En permettant à la France de réintégrer les structures militaires de l'OTAN, le président français Nicolas Sarkozy espère enfin mettre un terme à cette impasse de la politique étrangère de la France. Un mouvement jugé nécessaire pour que la France puisse conserver la marge de manœuvre internationale qui lui est chère. Tout en s'affranchissant d'un axe majeur de la politique de sécurité et de défense du général de Gaulle, Nicolas Sarkozy demeure cependant dans la droite ligne de la tradition gaulliste de la France.

DES FIANÇAILLES FRANCO-ALLEMANDES ?

Le retour de la France dans les structures intégrées de l'OTAN n'équivaut donc pas à une «normalisation» de la politique atlantique de Paris. Bien au contraire, au cours des derniers mois, Paris n'a pas fondamentalement changé son jugement à l'égard de l'Alliance atlantique, ni modifié la distance qu'elle entretient traditionnellement à l'égard de la politique de sécurité et de défense des Etats-Unis. La classe politique française a cependant compris qu'elle ne parviendrait pas à mettre en place une Europe de la défense sans un changement du statut particulier de la France dans l'OTAN.

Plusieurs conséquences majeures découlent de ce revirement français pour la coopération franco-allemande en matière de politique de sécurité et de défense. Tout d'abord, force est de constater que le rapprochement bilatéral dans ce domaine va tarder une fois de plus. Il est clairement ressorti de cette analyse que le retour français dans les structures intégrées de l'OTAN n'a pas mis Berlin et Paris sur la même longueur d'ondes en ce qui concerne la politique de sécurité et de défense. La relation restera plutôt marquée par les différences de jugement à l'égard de l'Alliance atlantique, de même que par la différence de valeur accordée à cette dernière par rapport à l'Europe de la défense. Alors que la France conserve toujours une position critique à l'égard d'une OTAN trop politique et d'une dominance américaine trop poussée dans les relations internationales, l'Allemagne soutient la constitution d'une politique européenne de sécurité et de défense autonome, tout en demeurant attachée à l'OTAN et au lien transatlantique qu'elle incarne. Néanmoins, et c'est une autre conséquence de l'évolution de la politique française par rapport à l'OTAN, l'Allemagne risque de perdre de son influence sur l'évolution de l'Alliance atlantique. Le changement de

(43) Frédéric Bozo, *op. cit.*

cap de la politique française, mais aussi et surtout le rapprochement de Paris vis-à-vis de la politique américaine et le renfort de l'engagement militaire en Afghanistan – opération cruciale pour l'avenir de l'OTAN – ont considérablement amélioré la position de la France au sein de l'OTAN. En l'état actuel des choses, le prestige dont jouit la France dans l'OTAN est si important, que celle-là semble avoir beaucoup plus d'influence dans les discussions relatives au nouveau Concept stratégique que son voisin d'outre-Rhin. Berlin reste handicapée par sa culture politique, qui ne lui permet pas de prendre davantage de responsabilités en Afghanistan et d'envoyer des troupes allemandes dans les régions sud ou est de ce pays. Le nouveau gouvernement allemand rencontrera alors nécessairement des difficultés pour faire accepter ses propositions sur l'avenir de l'OTAN si, en même temps, il ne contribue pas d'une façon satisfaisante au «*burden sharing*» de l'Alliance.

Néanmoins, la France serait avisée de ne pas trop s'appuyer sur son avantage actuel par rapport à l'Allemagne, en laissant croire à Berlin qu'elle ne joue plus qu'un second rôle dans le cadre de l'organisation transatlantique. Paris devrait plutôt soutenir ce partenaire-clef dans une phase où il appartient au nouveau gouvernement libéral-conservateur de prendre des décisions difficiles. A moyen et à long terme, Paris aura besoin de son partenaire d'outre-Rhin. En effet, le crédit dont bénéficie pour l'instant la France se dissipera aussitôt que les responsables politiques exprimeront des positions allant à l'encontre de l'opinion majoritaire favorable l'Alliance. Dès lors, Paris dépendra à nouveau du soutien allemand pour être en mesure de faire avancer l'Europe de la défense. Il est donc impératif que Paris et Berlin avancent de concert, surtout à un moment où les clauses du Traité de Lisbonne relatives à la défense doivent être mises en œuvre. Dans le cas contraire, ni les coopérations renforcées, ni le centre de planification et de conduite des opérations européennes ne pourront voir le jour. Paris ne doit donc pas oublier que la réalisation de son ambition nécessitera toujours l'aval et le soutien allemand.

Il semble ainsi clair que nous n'entrons pas dans une période favorable. Préparons-nous plutôt à une coopération franco-allemande laborieuse, voire parfois frustrante, en matière de politique de sécurité et de défense, mais néanmoins indispensable pour l'avenir de l'Europe et de l'Alliance atlantique.