

Hubert Védrine

**RAPPORT POUR LE PRESIDENT DE LA
REPUBLIQUE FRANCAISE SUR LES
CONSEQUENCES DU RETOUR DE LA
FRANCE DANS LE COMMANDEMENT
INTEGRE DE L'OTAN,
SUR L'AVENIR DE LA RELATION
TRANSATLANTIQUE ET LES
PERSPECTIVES DE L'EUROPE DE LA
DEFENSE**

14 novembre 2012

Monsieur Hubert Védrine remercie M. Marc ABENSOUR ancien Représentant permanent adjoint de la France à l'OTAN et le capitaine de vaisseau Yannick REST de la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense pour l'aide précieuse qu'ils lui ont apportée pour la préparation et la rédaction de ce rapport. Les positions et propositions présentées dans ce rapport n'engagent que lui.

I. EVALUATION

1. RAPPEL DE L'HISTORIQUE DES RELATIONS ENTRE LA FRANCE ET L'OTAN

- A. L'Alliance Atlantique a été créée à Washington, le 4 avril 1949, par la signature du « Traité de l'Atlantique Nord », après que l'administration Truman eut réussi à convaincre le Sénat américain, réticent à prendre, pour la première fois dans l'histoire des États-Unis, un engagement aussi contraignant que celui contenu dans son article 5 :

« Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.»

Dès l'après-guerre, la France avait œuvré pour arrimer les États-Unis à l'Europe de l'Ouest par une alliance permanente, afin de ne pas revivre les années 20, protéger l'Europe de l'Ouest contre la menace soviétique, et, sans le dire, encadrer la question allemande. Elle fut donc logiquement un des douze membres fondateurs de l'Alliance, et un des plus actifs.

L'Organisation elle-même du Traité, le « O » d'OTAN, n'est mise sur pied que deux ans plus tard, en avril 1951, en réaction au traumatisme de l'attaque surprise chinoise et soviétique contre la Corée en juin 1950. Le but est que les Alliés soient militairement organisés en Europe de l'Ouest en temps de paix, pour pouvoir réagir promptement à toute attaque soviétique, comme s'ils étaient déjà en temps de guerre : d'où l'intégration et le contrôle par le Pentagone de la planification et de la chaîne de commandement imposés sans contestation par les États-Unis, le commandant en chef des forces alliées, le SACEUR (*Supreme Allied Commander Europe*) étant d'ailleurs toujours américain. Le Général Eisenhower est brièvement le premier SACEUR, avant son élection à la Présidence des États-Unis en 1952. Le quartier général, SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*), est implanté à Rocquencourt. Après le rejet de la CED par l'Assemblée Nationale française le 30 août 1954, astuce euro-américaine mort-née pour faire admettre aux parlementaires français le réarmement allemand, la RFA (République Fédérale Allemande) est admise dans l'OTAN en mai 1955. A l'époque en sont membres outre les États-Unis, la Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Italie, l'Islande, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Grèce et la Turquie (depuis 1952), et donc aussi l'Allemagne.

- B. La décision du général de Gaulle de retrait du commandement intégré.

Dès le 17 septembre 1958, le Général de Gaulle, alors qu'il n'était encore que Président du Conseil, adresse au Président Eisenhower et au premier Ministre Macmillan un Mémoire réclamant une direction tripartite (États-Unis, Grande-Bretagne et France), pour l'Alliance et une prise en compte

mondiale, et pas seulement *atlantique*, de leur sécurité. Malgré des conversations triparties, trois années durant, après cette démarche, ni J.F. Kennedy qui pourtant avait évoqué un « pilier européen » de l'Alliance, ni encore moins L. Johnson, ne modifient les modes de décision et de subordination dans l'Alliance. Le commandant en chef des forces de l'OTAN a même interdiction de révéler aux autorités nationales, et donc au Président français, sur quelles bases sur leur propre territoire sont entreposées les armes nucléaires de l'Alliance.

En outre, le Général de Gaulle voulait doter la France d'une stratégie nucléaire de stricte *dissuasion*. Il s'oppose donc à la stratégie dite de « riposte graduée » (*flexible response*) que le secrétaire à la Défense Mac Namara voulait (et réussit plus tard à) imposer à l'Alliance, à la place de la doctrine « Dulles » dite des représailles massives, substitution qui impliquait, pour préserver les États-Unis, le risque d'une bataille nucléaire limitée au territoire européen, avant de mettre en jeu la dissuasion stratégique américaine. Il s'inquiète aussi d'un possible engrenage au Vietnam, d'où son avertissement dans son fameux discours de Phnom-Penh le 1^{er} septembre 1966. Finalement, après huit ans de vaines tentatives et quelques décisions de portée limitée, (retraits des flottes françaises de la Méditerranée et de l'Atlantique du Commandement intégré en 1959, puis en 1962), le 7 mars 1966, le Général de Gaulle annonce, par une lettre manuscrite au Président Johnson, que « la France se propose de recouvrer sur son territoire l'entier exercice de sa souveraineté », « cesse sa participation aux commandements intégrés », et « ne met plus de forces à la disposition de l'OTAN ». L'opposition d'alors, de gauche, et centriste, attaque sévèrement cette décision. La France reste cependant membre de l'Alliance et « est prête à s'entendre avec ses Alliés sur les facilités militaires à s'accorder en cas de conflits ». Le quartier général de l'OTAN est transféré de Rocquencourt, près de Versailles, à Evere près de Bruxelles.

- C. Par la suite, cette décision n'est pas remise en cause par les Présidents Pompidou et Giscard d'Estaing et même Mitterrand et, avec le temps, un certain consensus s'établit en France sur les avantages politico-diplomatiques pour la France de cette situation originale complétée par des arrangements pratiques. Après 1990, alors que l'URSS se désagrège, le Président Mitterrand autorise que la France participe à des conversations quadripartites au sein de l'OTAN, sur l'avenir de l'organisation, et une participation française, au cas par cas, à certains organes militaires intégrés (par exemple le comité militaire, à propos des opérations de maintien de la paix en Bosnie).

Fin 1991 le Président américain G.H. Bush et son Secrétaire d'État, James Baker, réussissent d'autant plus facilement à faire survivre l'OTAN à la disparition des menaces soviétiques qui avaient provoqué sa création, que tous les Alliés, et les pays d'Europe Centrale et Orientale, fraîchement libérés du joug soviétique, tous candidats à l'entrée dans l'OTAN, le leur demandent.

En 1993, sous la seconde cohabitation (Mitterrand/ Balladur), le chef de la mission militaire française à Evere est autorisé à siéger au comité militaire, pour suivre la crise yougoslave. En janvier 1994, au Sommet de l'OTAN, la France se rallie au projet américain de « partenariat pour la Paix » avec les pays de l'ex-URSS et accepte le principe de l'élargissement de l'OTAN promu par les États-Unis. En 1994, le Livre Blanc français pour la défense prévoit la participation du ministre français de la Défense au Conseil atlantique, et du Chef d'état-major des armées au Comité militaire. En mai 1995, au moment même de l'élection de Jacques Chirac à la Présidence, se déroule le premier exercice OTAN sur le territoire français depuis 1965.

En décembre 1995, au lendemain de l'intervention alliée en Bosnie, le Président Chirac décide de réintégrer pleinement l'OTAN. Le ministre des Affaires Étrangères déclare : « La France est prête à assumer pleinement son rôle dans le processus de rénovation de l'OTAN ». Il annonce la participation du ministre français de la Défense aux travaux du Conseil, la participation de la France au comité

militaire, au collège de défense de l'OTAN et l'amélioration des relations de travail avec SHAPE. Cependant cette tentative de réintégration avorte, pour deux raisons : l'échec de la mise en place d'un système de double chaîne de commandement à l'intérieur de l'OTAN (qui aurait théoriquement permis à l'adjoint du SACEUR d'activer la chaîne de commandement européenne si les États-Unis décidaient de ne pas intervenir) et le refus américain d'octroyer à la France le commandement Sud à Naples (base de la VI^{ème} flotte américaine).

- D. Élu président de la République en mai 2007, Nicolas Sarkozy entend procéder à une « rupture », notamment avec l'héritage « gaullo-mitterrandien », et plus encore chiraquien, en politique étrangère et de défense (même si Jacques Chirac a lui-même tenté de réintégrer le commandement intégré).

Sur l'OTAN, ses arguments sont que puisque la France est l'un des principaux contributeurs, elle doit occuper toute sa place pour la planification et la conduite des opérations, et qu'en outre, en réintégrant le commandement intégré, elle fera disparaître la défiance des Alliés envers ses initiatives pour une Europe de la défense. Mais cette décision s'inscrit aussi explicitement de sa part dans une volonté de rapprochement avec l'administration de G. W. Bush, après l'opposition, pourtant justifiée, de Jacques Chirac à la guerre américaine en Irak en 2003, et de réinsertion de la France dans la « famille occidentale ». Nicolas Sarkozy confirme son intention devant le Congrès des États-Unis, le 7 novembre 2007 : *« Plus l'Europe de la défense sera aboutie, plus la France sera résolue à reprendre toute sa place dans l'OTAN. Je souhaite que la France, membre fondateur de notre Alliance et qui est déjà l'un de ses premiers contributeurs, prenne toute sa place dans l'effort de rénovation de ses instruments et de ses moyens d'action, et fasse évoluer dans ce contexte sa relation avec l'Alliance, en parallèle avec l'évolution et le renforcement de l'Europe de la défense ».*

Il va plus loin le 17 juin 2008 : *« Aujourd'hui, la Commission du Livre blanc (...) conclut que rien ne s'oppose à ce que nous participions aux structures militaires de l'OTAN ; car dans mon esprit il ne peut y avoir de progrès sur l'intégration de la France dans l'OTAN que s'il y a préalablement un progrès dans l'Europe de la défense ».*

- E. Le 19 mars 2009, il confirme par lettre son intention aux chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance atlantique. Le retour de la France dans le commandement intégré est proclamé au Sommet de l'OTAN de Strasbourg/ Kehl, les 3 et 4 avril 2009.

Le président Sarkozy fait dire qu'il n'a pas à demander de « contreparties » puisqu'à ses yeux ce retour correspond aux intérêts de la France, ne remet pas en cause sa souveraineté, et n'est pas un sacrifice nécessitant d'être compensé. Mais il demande que la France retrouve sa « juste place » - une des premières - dans l'OTAN. Les « nouvelles perspectives » pour l'Europe de la défense qu'il espère se situent plus sur le plan des capacités militaires, industrielles et technologiques, qu'institutionnel. Le Président Sarkozy pense aussi avoir obtenu des garanties avec l'article 20 du communiqué du Sommet de l'OTAN de 2009 : *« l'OTAN reconnaît l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante et se félicite des efforts que déploie l'Union européenne pour renforcer ses capacités et son aptitude à relever les défis de sécurité communs auxquels l'OTAN et l'Union européenne sont confrontés aujourd'hui ».*

Les trois conditions qui avaient été posées à la pleine participation de la France aux structures de l'OTAN, dans le Livre blanc français « sur la défense et la sécurité nationale » de juin 2008, étaient : la liberté d'appréciation totale pour la contribution de la France à des opérations de l'OTAN ; le maintien de l'indépendance nucléaire (la France a d'ailleurs confirmé en 2009 à juste titre sa non-participation au

NPG groupe des plans nucléaires, ce qu'il ne faut pas modifier) ; le fait qu'aucune force française ne serait placée en permanence sous un commandement de l'OTAN en temps de paix.

Souhaitée par l'institution militaire, approuvée par la majorité d'alors, cette décision a été critiquée par l'opposition de l'époque (Gauche et Verts), ainsi que par certaines personnalités de la majorité UMP, sceptiques sur les bienfaits à attendre de ce retour.

2. L'EVALUATION DES CONSEQUENCES DU RETOUR

Le recul est faible : cinq ans après la décision de retour, trois ans après sa mise en œuvre, il ne peut s'agir que d'une évaluation provisoire. Elle doit porter sur l'influence de la France dans l'OTAN (postes, opérations, stratégie et intérêts industriels), sur l'effet sur l'Europe et sur l'image diplomatique de la France.

A. L'INFLUENCE DE LA FRANCE DANS L'OTAN

a) La plus facile à analyser concerne les *postes* obtenus par la France : L'OTAN comprend deux commandements « suprêmes » auprès du Secrétaire général : le nouveau commandement allié chargé de la transformation (*Allied Command Transformation*) situé à Norfolk (États-Unis), créé en 2003, et le commandement allié des opérations (*Allied Command Operations*), tenu par un Américain, situé au SHAPE, à Mons (Belgique), militairement décisif. La France a obtenu en 2009 le poste de Commandant Suprême Allié de la Transformation (SACT : *Supreme Allied Commander Transformation*). Ce commandement est chargé de l'élaboration des concepts et des doctrines de l'Alliance, de l'entraînement des forces et de la préparation des capacités militaires. A ce titre, il est responsable de la promotion et de la mise en œuvre de la *Smart Defence* (voir plus loin).

Premier officier général non américain nommé à ce poste, le général français Abrial a occupé la fonction de SACT de 2009 à 2012, date à laquelle il a été remplacé par le général Palomeros. Cent trente militaires français y seront affectés à terme. L'attribution de ce commandement a permis que la France participe aux réflexions prospectives sur l'Alliance, et à la définition du nouveau concept stratégique de 2010.

Suite au retour dans les structures intégrées de l'Alliance, le nombre de militaires français dans l'OTAN est passé au total de 242 à une « cible » de 925, chiffre toutefois inférieur aux 1250 initialement prévus, grâce au processus de réforme et de la rationalisation mené à l'OTAN.

b) Influence sur la réforme de l'OTAN

La France a joué un rôle moteur depuis 2009 pour hiérarchiser les priorités, refondre les procédures, ramener le nombre des agences de 14 à 3 (en espérant une économie de 20%), réduire la structure de commandement (réduction des personnels de -35% en 2013) diminuer de 11 à 7 les états-majors et donc faire faire des économies, et préparer un déménagement vers le nouveau siège en 2016.

c) Influence sur la stratégie

Au Sommet de Lisbonne, en novembre 2010, la France a obtenu (malgré les demandes de l'Allemagne et grâce à un arbitrage américain) qu'il soit réaffirmé que la stratégie de l'Alliance reste fondée sur la dissuasion nucléaire, comme le souligne le Concept stratégique adopté à cette occasion : « tant qu'il y

aura des armes nucléaires dans le monde, l'OTAN restera une alliance nucléaire ». Lors de ce Sommet de Lisbonne la France a aussi accepté que l'OTAN décide de se doter d'une capacité de *défense des territoires et des populations* contre les missiles balistiques, sur la base d'une extension du programme de défense de théâtre (ALTBMD : *Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence*).

Lors du Sommet de Chicago d'avril 2012, la mise en place d'une capacité de défense antimissile balistique (dite « intérimaire », parce qu'elle s'appuie sur des moyens essentiellement américains, frégates AEGIS dans le cadre de la phase 1 de l'EPAA : *European Phased Adaptive Approach*, qui est la contribution américaine au système de l'Alliance), a été décidée par les Chefs d'État et de gouvernement. Les Alliés, dont la France, ont ainsi agréé les principes politiques et opérationnels de mise en œuvre de cette capacité, dont seul le système de commandement et de contrôle (C2), en cours de développement par l'OTAN, sera financé en commun.

La France prévoit de se doter d'une capacité de détection et d'alerte avancée interopérable avec les moyens de ses Alliés. Ce système national d'alerte avancée (radar et satellite) vise à surveiller les missiles balistiques, à déterminer l'origine des tirs et à favoriser l'alerte aux populations.

Le Président Hollande a rappelé au Sommet de l'OTAN à Chicago les principes auxquels la France reste attachée en matière de défense antimissile balistique: le caractère complémentaire, et non substituable, de la défense antimissile à la dissuasion nucléaire ; l'adaptation du système à la menace ; le contrôle politique par les Alliés ; la maîtrise des coûts ; la nécessité de préserver la BITDE (base industrielle et technologique de défense européenne) ; et enfin la coopération avec la Russie.

Et de fait, lors du Sommet de Chicago d'avril 2012, il a été validé par l'ensemble des Alliés que la défense antimissile était complémentaire de la dissuasion et non alternative. La déclaration du Sommet (paragraphe 59) précise en effet que « la défense antimissile peut venir compléter le rôle des armes nucléaires dans la dissuasion mais elle ne peut pas s'y substituer. Cette capacité est purement défensive ».

Les questions suivantes demeurent néanmoins :

- Jusqu'à quel stade de développement la défense antimissile restera-t-elle complémentaire de la dissuasion ; à partir de quand sape-t-elle sa crédibilité ?
- Face aux investissements gigantesques de l'industrie américaine (près de 10 milliards de dollars par an ces dix dernières années), quelle sera la part réservée à l'industrie européenne dans la fabrication des éléments de ce début de système défensif ?
- Une position européenne homogène est-elle possible sur la stratégie et sur leurs intérêts industriels ?
- Présenté maintenant comme destiné à contrer une menace balistique iranienne, quelle sera la justification de ce système si ce risque était maîtrisé ?
- La déclaration de Chicago (paragraphe 62) : « la défense antimissile de l'OTAN n'est pas dirigée contre la Russie et elle ne portera pas atteinte aux capacités de dissuasion stratégique russes » est-elle crédible ? Elle n'est pas convaincante, en tout cas aux yeux des Russes, qui considèrent sincèrement ou pas, ou pour prendre un gage, que l'aboutissement de ce programme (les phases 3 et 4 de l'EPAA) correspondrait à une rupture des équilibres stratégiques. Qu'on l'approuve ou non, cette politique obère la politique russe de l'Alliance, comme de chacun des Alliés. La politique française (et d'autres pays) envers la Russie ne devrait pas découler d'une sorte d'engrenage contraint, mais être définie en tant que telle.

Même revenue dans l'OTAN, la France n'a donc guère pu que préserver jusqu'ici, dans les textes, la dissuasion nucléaire sans influencer, ralentir ou modifier un projet majeur du complexe militaire industriel américain depuis les années Reagan (et déjà en partie installé au Japon, en Israël et dans le Golfe), et qui comporte un potentiel de bouleversement stratégique.

d) Influence sur les opérations

En Afghanistan, la France n'a pas influencé la stratégie de l'OTAN (en fait, des États-Unis). Mais elle a pu fixer son propre calendrier de retrait de son contingent (d'abord Nicolas Sarkozy, puis François Hollande). Le cas de la Libye, sera évoqué plus loin.

B. LES CONSEQUENCES ECONOMIQUES ET BUDGETAIRES

Saisie par la Commission des Finances (a. 58-2), la Cour des Comptes arrive à la conclusion que : la participation française à l'OTAN s'est établie en 2011 à un coût complet de 325,86 M d'euros alors qu'elle n'aurait été que de 264,86 M d'euros sans la décision de réintégration en 2009. Le coût total pour la France de sa participation à l'OTAN a beaucoup augmenté depuis 2007, surtout du fait de l'Afghanistan. Le strict surcoût lié à la réintégration est de 61 M d'euros en 2011, au lieu des 79 M d'euros envisagés, en raison des économies générées par la réforme de l'OTAN. Néanmoins l'évaluation ne part que de 2009, et des effets ont pu être ressentis à partir de 2006 (dépenses supplémentaires liées à l'opération en Afghanistan).

La Cour des Comptes avertit cependant que le surcoût final de la pleine participation au budget des investissements (le *NATO Security and Investment Program*, NSIP) qui monte progressivement, estimé pour le moment à 75 M d'euros par an, ne pourra pas être pleinement mesuré avant 2020.

Sauf nouvelle et importante intervention extérieure, l'évolution naturelle de l'OTAN devrait conduire à quelques économies, modestes, de fonctionnement.

En ce qui concerne les retombées industrielles, la France est bien placée, mais ce n'est pas directement lié à la réintégration.

Dans le cadre des projets d'investissement financés en commun par le biais du programme OTAN d'investissement au service de la sécurité, l'industrie a potentiellement accès à un marché non négligeable, avec un montant de dépenses annuelles de l'ordre de 700 M d'euros. Notre « droit d'inventaire » antérieur retirait la possibilité aux sociétés française de participer à certains projets. L'analyse sur la période 2000 - 2009 montre que la France a participé, sur la base de sa quote-part autour de 11%, à environ 60% des projets, pour un montant financier de 4,2 M d'euros.

Les programmes les plus importants pour l'industrie française sont le système de commandement et de contrôle aérien (ACCS – Air Command and Control System) et la défense antimissile de théâtre (couche basse) pour un montant global de 1,6 Md€. Cette capacité est développée par la société TRS (THALES Raytheon System – *joint-venture* détenue à hauteur de 50% par chacune des deux sociétés française et américaine). Depuis notre retour dans le commandement intégré (période 2010 – 2012), 14 « paquets de capacité », ou additifs, ont été approuvés pour un montant global de 0,7 Md€.

En résumé, le retour de la France dans le commandement intégré de l'Alliance en 2009 a élargi l'opportunité de marchés pour l'industrie française mais ne s'est pas traduit à ce stade par un accroissement marqué des contrats obtenus.

Par ailleurs, et en parallèle des « paquets de capacité », les pays de l'Alliance financent actuellement sur le NSIP environ 200 M€ par an pour les besoins urgents des opérations, ce qui représente des marchés possibles. Ainsi, même si ceci n'est pas directement lié à la décision de 2009, on peut retenir l'obtention d'un contrat initial par THALES en 2006 pour les moyens de communications et d'information pour l'ISAF (International Security Assistance Force) en Afghanistan, qui a été renouvelé et amendé plusieurs fois depuis.

C. EFFETS DIPLOMATIQUES

Pour de nombreux pays dans le monde, à commencer par les BRICS, mais aussi d'autres émergents, les arabes, les africains, qui le croyaient ou jugeaient utile de le dire, la non-participation de la France au commandement militaire intégré de l'OTAN était devenue le symbole de ce que la France était *l'alliée* des États-Unis, mais *pas alignée* sur eux selon la formule consacrée, et donc la promesse d'une ligne française potentiellement autonome par rapport aux États-Unis en politique étrangère. Alors, alignement ou pas ? Aux yeux du monde non occidental, la question reste posée, au-delà des premières preuves du maintien d'une capacité de pensée autonome, et l'appréciation est suspendue aux faits à venir.

D. LES EFFETS SUR L'EUROPE DE LA DEFENSE

Ce retour a-t-il relancé l'Europe de la défense ?

A part une reconnaissance de principe dans les communiqués des Sommets de l'OTAN, il n'y a pas eu d'avancée ni préalable, ni parallèle à ce retour. Cette quasi-stagnation depuis s'explique par plusieurs causes. Un faible activisme français depuis 2009, ce qui a permis à la Commission et à la technostructure bruxelloise, entre autres, de prétendre qu'une fois rentrée dans l'OTAN, la France ne s'intéresserait plus à la défense européenne, alors qu'elle en était le seul avocat. Mais il y a d'autres causes. Une absence évidente de toute volonté des États membres de prendre des responsabilités nouvelles – c'est-à-dire des risques - en matière de défense. Une baisse des budgets, précipitée par la « crise » : en 2012 seuls trois pays européens ont un budget de défense qui dépasse 2% du PIB, quatre sont entre 1,8% et 2%, treize autres entre 1 et 1,5%, et cinq à moins de 1% et la tendance générale reste à la baisse.

En sens inverse on peut soutenir que ce retour a créé un climat plus favorable à des coopérations bilatérales ou multilatérales avec d'autres Européens : le traité franco-britannique de *Lancaster House*, signé le 2 novembre 2010, aurait été selon les Britanniques, difficilement concevable sans ce retour. Mais c'est un traité bilatéral et, pour le moment, unique en son genre.

3. CONCLUSION DE LA PARTIE I, (ÉVALUATION)

Les conséquences du retour sont donc mitigées, et difficiles à évaluer avec aussi peu de recul. Il est vrai qu'un processus de rapprochement pragmatique avait en effet été entamé depuis longtemps, mais sans remettre en cause ce qui était devenu un symbole politique. Le président Sarkozy semble avoir pris sa décision pour des raisons empiriques, continûment mises en avant par l'institution militaire, mais aussi idéologiques, découlant de sa conception de la « famille occidentale ». Au bout de trois ans, les effets sont incertains : une présence accrue ; une influence réelle ou faible, variable selon les sujets ; un surcoût, plus faible que prévu ; des opportunités économiques ou industrielles, liées ou non à ce retour,

mais aussi beaucoup de risques potentiels ; des interrogations problématiques et récurrentes sur la stratégie de l'alliance, son rôle, ses modes d'intervention.

Quoiqu'il en soit, une situation nouvelle a été créée. Les conditions et le contexte stratégiques, mondiaux, américains et européens, n'ont rien à voir avec ceux de 1958/1966. Le monde n'est plus confronté à la menace soviétique, mais à des menaces diffuses, le plus souvent non militaires, et qui ne concernent pas en propre la zone atlantique. Dans la compétition multipolaire, les États-Unis restent le numéro un, mais leur supériorité n'est pas abusive. Le président Obama n'est pas le président Johnson. Avec ses 28 membres et ses quarante partenaires extérieurs, l'Alliance n'a plus rien à voir avec ce qu'elle était dans les années cinquante.

Une (re)sortie française du commandement intégré n'est pas une option. Elle ne serait comprise par personne ni aux États-Unis ni en Europe, et ne donnerait à la France aucun nouveau levier d'influence, au contraire. Au contraire cela ruinerait toute possibilité d'action ou d'influence pour elle, avec tout autre partenaire européen, dans quelque domaine que ce soit. D'ailleurs de 1966 à 2008, soit en plus de quarante ans, aucun pays européen n'a rejoint la ligne d'autonomie française.

Il est donc vain de se demander en 2012, de façon schématique et binaire, s'il faut être pour ou contre l'OTAN, pour ou contre la défense européenne, et d'opposer les diverses enceintes. La question est plutôt de déterminer comment la France défendra au mieux, aujourd'hui et demain, ses intérêts fondamentaux de sécurité et de défense, son indépendance, son autonomie de décision, et donc, en grande partie, outre la réduction de son endettement et sa compétitivité économique, la maîtrise de son destin, *à la fois* au sein de l'Alliance, dans l'Union européenne, avec des partenaires européens au cas par cas, et enfin au niveau national, ces actions ne formant que les différentes facettes d'une seule et même politique déployée dans des enceintes diverses.

Cette ambition reformulée doit s'appuyer sur un état des lieux réaliste.

II. ALLIANCE, OTAN ET EUROPE DE LA DEFENSE : L'ETAT DES LIEUX EN 2012

1. UNE ALLIANCE DYNAMIQUE ET ACTIVE

A. ÉTAT DE L'ALLIANCE

Vingt ans après la disparition de l'URSS, l'Alliance et l'OTAN n'ont pas disparu, au contraire.

En 2012, 63 ans après sa création, l'Alliance rassemble 28 pays, représentant 910 millions d'habitants. Après les douze membres fondateurs¹ de 1949, la Grèce et la Turquie en 1952, la République Fédérale d'Allemagne en 1955, l'Espagne en 1982, a eu lieu un vaste élargissement de l'OTAN et sont venus s'adjoindre, après la disparition de l'URSS en 1999, la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque, en 2004 la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie, et en

¹ Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, France, Italie, Islande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni

2009 l'Albanie et la Croatie. En revanche l'administration de Georges W. Bush a dû renoncer à son projet d'élargissement à l'Ukraine. A noter que l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède, membres de l'Union européenne, ne le sont pas de l'OTAN. A part Chypre, ces pays sont toutefois partenaires de l'OTAN (dans le cadre du « Partenariat Pour la Paix » que l'OTAN développe) de manière active pour certains, ainsi la Suède et la Finlande participent à l'ISAF en Afghanistan et l'Autriche à la KFOR (Kosovo Force) au Kosovo. En outre, depuis 1992, l'OTAN a conclu près de 40 partenariats extérieurs (ex URSS, Golfe, Méditerranée).

En 2011, son budget global normal hors opérations est de 2419 M d'euros (1334 pour le budget militaire, 875 pour les investissements et 209 pour le budget civil). Les cinq premiers contributeurs sont les États-Unis (quote part à 22,2 %, 582 M d'euros), l'Allemagne (autour de 14,9 %, 416 M d'euros), le Royaume-Uni (en baisse, autour de 11,2 %, 249,1 M d'euros), la France (en baisse, autour de 11,2 %, 247,3 M d'euros), et l'Italie (autour de 8%, 208,1 M d'euros).

A l'exception de deux groupes navals (*Standing NATO Maritime Group* et *Standing NATO Mine Countermeasures Group*) dont les navires sont fournis par les nations, 17 avions de sa force AWACS (« *NATO Airborne Early Warning and Control Force* »), et à terme de l'AGS (*Allied Ground Surveillance* : (5 drones *Global Hawks*)), l'OTAN ne dispose pas en propre de forces qui lui sont subordonnées en permanence. Les unités participant aux missions de l'OTAN sont fournies par les nations sur une base volontaire, pour une durée limitée et une mission précise. Les pays contributeurs aux opérations de l'Alliance conservent un droit de regard sur l'emploi de leurs forces placées sous les ordres du SACEUR.

En ce qui concerne les *interventions*, depuis vingt ans, il n'a été fait appel à l'OTAN ni en 1991, au Koweït, ni en Irak en 2003 (coalition ad hoc). En revanche, l'OTAN a été utilisée, au Kosovo en 1999 par les pays occidentaux du groupe de contact (avec l'accord des autres Alliés, et des autres Européens), en dépit d'une base juridique partielle, et en Bosnie. Après les attentats du 11 septembre 2001, une opération au titre de l'article 5 (la première dans l'histoire de l'OTAN) « *Active Endeavour* » a été lancée pour protéger le trafic civil en Méditerranée contre une menace terroriste. L'OTAN a été mise à contribution en Afghanistan, via l'ISAF mandatée par le Conseil de Sécurité en décembre 2001, et de même en Libye en 2011. A quoi il faut ajouter une opération de formation des forces de sécurité en Irak (« *NATO Training Mission Irak* » de 2004 à 2011), et une opération de lutte contre la piraterie dans l'Océan Indien « *Ocean Shield* » lancée en 2009.

La stratégie de l'OTAN

A son 22^e Sommet à Lisbonne, en novembre 2010, l'OTAN a adopté un « Concept stratégique » issu d'un groupe de travail présidé par Madeleine Albright, présenté comme « le plus important depuis 1949 », et organisé autour de « trois tâches fondamentales » : la défense collective des États membres, au titre de l'Article 5 ; la gestion de crise, pour agir sur « la gamme complète des crises » ; et la sécurité coopérative (partenariats, maîtrise des armements, désarmement et non-prolifération) en développant les partenariats extérieurs.

A la demande pressante des États-Unis, elle a adopté un programme de défense antimissile balistique des territoires et des populations, *complémentaire* de la dissuasion nucléaire, grand sujet et controverse possible d'avenir ; affiché de bonnes intentions en déclarant que « l'Union européenne est un partenaire unique et essentiel pour l'OTAN », en reconnaissant « l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante » (reprise de ce qui a été affirmé en 2009) ; décidé de réformer et de rénover

en profondeur l'organisation ; lancé la préparation de la transition en Afghanistan ; et dit vouloir relancer la relation OTAN/ Russie (compromise cependant par le projet de défense antimissile).

Les réflexions actuelles sur une Alliance qui serait « globale », c'est-à-dire autant politique, voire civile, que militaire, face aux diverses nouvelles menaces, émanent plus du Secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen², et de ses services à Bruxelles, que de Washington, même si les États-Unis (et les Britanniques) souhaitent un plus grand usage de l'article 4 : « *les parties se consulteront chaque fois que de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée* ».

Le contexte de réduction budgétaire et les réticences américaines croissantes à combler les lacunes capacitaires européennes au nom du « partage du fardeau » ont été un des arguments invoqués pour lancer la *Smart Defence* (« défense intelligente ») de l'OTAN au Sommet de Chicago en mai 2012. Il s'agit de mieux utiliser des ressources limitées en rationalisant leur emploi au travers de coopérations capacitaires multinationales à la carte, développées entre Alliés, pour que l'Alliance puisse maintenir son niveau d'ambition militaire. Sur environ 150 projets recensés au titre de la *Smart Defence*, et classés en fonction de leur degré de maturité, 24 ont été lancés depuis Chicago. La France participe à 14 d'entre eux. L'industrie française a identifié des projets de *Smart Defence* dans lesquels elle souhaite une implication plus importante de la France en raison des enjeux économiques : 27 sur les 150. Certains projets pourraient en effet être producteurs de normes pour le futur, et devenir un vecteur de pénétration des équipements américains en Europe.

Si les approches multinationales capacitaires peuvent permettre de générer des économies, d'améliorer l'efficacité opérationnelle et de renforcer l'interopérabilité, cette démarche peut aussi renforcer le pouvoir centralisateur de l'OTAN et conduire à imposer de mécanismes intégrateurs comme par exemple le financement en commun et la disponibilité des capacités au profit de l'OTAN.

Les deux autres dimensions initiales de la *Smart Defence*, la spécialisation des nations et la hiérarchisation des besoins, n'ont pour l'instant pas été concrétisées, justement parce qu'elles pouvaient remettre en cause la souveraineté des nations membres.

Certains responsables européens et français soulignent que la *Smart Defence* a été créée en réaction à l'initiative européenne comparable appelée « Pooling and Sharing », lancée quelques semaines auparavant par l'Union européenne et mise en œuvre par l'Agence Européenne de Défense.

La question de la répartition des projets entre l'Union européenne et l'OTAN dans des domaines stratégiques se pose donc clairement.

Des réflexions sont également en cours au sein de l'OTAN sur un recours accru au « financement commun des programmes capacitaires ».

² Ces dernières années, les Secrétaires généraux de l'OTAN ont été Espagnol, - Javier Solana de décembre 1995 à octobre 1999 -, - Britannique - Georges Robertson d'octobre 1999 à décembre 2003, - néerlandais -, - Jaap de Hoop Scheffer de janvier 2004 à août 2009 -, et danois, - Anders Fogh Rasmussen, depuis août 2009 -.

B. VISIONS EUROPEENNES DE L'ALLIANCE

La conception officielle de l'Union européenne en tant que telle, en matière de sécurité, est celle de la complémentarité avec l'Alliance. En fait, les Européens restent profondément attachés à l'Alliance, à commencer par ceux auxquels la France pense en premier à chaque fois qu'elle essaie de « relancer l'Europe de la défense » : la Grande-Bretagne et l'Allemagne. Pour les Polonais et les Baltes, les États-Unis, obligés par l'article 5, restent la seule garantie sérieuse en cas de résurgence d'une menace russe. Les Alliés ont tous approuvé, ou souhaité, l'élargissement de l'Alliance et accepté, ou demandé, le développement d'une défense antimissile balistique. Ils ont accepté les interventions extérieures (sauf l'Allemagne en Libye). Cela n'a pas été jusqu'à ce qu'ils répondent favorablement aux appels américains à un meilleur partage du fardeau, et à un accroissement des capacités, puisqu'au contraire ils réduisent leurs budgets de défense. Ce n'est pas parce qu'ils réclameraient en même temps « à la française », un meilleur partage des responsabilités, qu'en réalité ils ne le recherchent pas, mais parce que les priorités « internes » politiques, économiques et sociales, sont beaucoup plus fortes et parce qu'ils espèrent que les États-Unis resteront dans l'obligation de garantir la sécurité du continent européen. Ils ne voient pas de contradiction entre leurs positions suivistes ou passives à l'OTAN, et le soutien verbal au développement de l'Europe de la défense, objectif abstrait auquel ils souscrivent s'il ne comporte pas le risque de double emploi avec ce que fait l'OTAN. Cette attitude est cohérente avec la vision selon laquelle l'Union européenne, qui n'est pas obligée de s'ériger en puissance, réussira à rayonner, ou à défendre ses intérêts grâce à son *soft power* et son pouvoir normatif.

C. LA VISION AMERICAINE DE L'AVENIR DE L'ALLIANCE

En premier lieu, les Américains voient à nouveau le monde en termes stratégiques, beaucoup plus que pendant la décennie triomphaliste de l'hyperpuissance, pendant les années 90.

Aucun responsable ou expert américain n'a jamais remis en cause, jusqu'ici, le traité de Washington lui-même. L'engagement des Alliés, et d'abord des États-Unis dans le Traité de l'Alliance Atlantique de 1949, est rappelé à chaque Sommet. Avant Chicago, le Président Obama a ainsi déclaré : « *il n'existe aucun autre groupe de pays dont nous soyons aussi proches sur le plan des valeurs, des capacités et des objectifs. L'OTAN ne constitue pas seulement la base de nos relations transatlantiques, c'est la pierre angulaire de l'engagement des États-Unis dans le monde* ».

Washington conteste en outre que le repositionnement des forces américaines vers l'Asie - le « *pivot to Asia* », où seront concentrés un tiers des bâtiments de l'US Navy à partir de 2020 (ce que Hillary Clinton a expliqué dans son article : « *America's Pacific Century* »), et le fait de retirer deux brigades de combat sur les quatre stationnées en Europe (7000 hommes sur 81 000) annonce un abandon de l'Europe, impensable de toute façon pour la première puissance mondiale si elle veut rester globale. Il est incontestable que le théâtre européen n'est pas prioritaire pour les États-Unis, qu'il n'y a pas de menace militaire directe contre l'Europe, ni d'enjeu particulier en ce moment, crise économique mise à part, qu'il y a en Europe toujours moins de capacités, très peu de désir de prendre des risques militaires, et que le partenaire européen ne s'est pas rendu *globalement* indispensable aux yeux des américains, même s'il peut être précieux sur certains théâtres. L'OTAN, comme relais d'influence, reste cependant jugé utile, étant la seule enceinte européenne dont les États-Unis sont membres.

Mais c'est sans doute Robert Gates, le Secrétaire à la défense de Georges W. Bush qui avait accepté de le rester, avec le président Obama, jusqu'en 2011, qui a exprimé le mieux le 10 juin 2011 ce que

pensent vraiment les Américains : constatant que les dépenses de défense des Européens ont baissé de 15% depuis le 11 septembre 2001 ; que seuls les budgets de la défense de trois pays (États-Unis, France et Grande-Bretagne, la Grèce n'étant pas significative) dépassaient en 2011 les 2% auxquels les Alliés s'étaient engagés en 2006 (à la demande des États-Unis) ; que les trois cent milliards de dollars dépensés annuellement par les Européens ne leur donnent pas une capacité militaire collective sérieuse ; que, en 2011, les États-Unis fournissent 75% des dépenses de l'OTAN (en tenant compte des opérations) contre 50% pendant la guerre froide, il prévoyait « *une génération de dirigeants américains pour lesquels l'investissement dans l'OTAN ne « vaudra plus le coût* ». Les Américains craignent que, d'ici 5 à 10 ans, des opérations conjointes s'avèrent impossibles.

Tout cela concourt à ce qu'il y ait, conjoncturellement, une certaine disponibilité américaine voire une demande pour un rôle accru des Européens dans l'Alliance. La façon dont a été déclenchée et menée l'opération en Libye est ainsi acceptée à Washington, autour du Président Obama, comme un précédent possible pour l'avenir, au cas par cas, si le Président américain en décide ainsi. Les Américains voient donc en 2012 la France, comme un partenaire européen sûr du fait de la réduction visible des capacités militaires du Royaume-Uni, des inhibitions politiques de l'Allemagne, et du décrochage de capacités chez les autres Alliés. Ils espèrent donc vivement que la France ne va pas réduire davantage ses capacités. Cette « disponibilité » américaine, réelle à la Maison Blanche, d'autant qu'il y a une « fatigue expéditionnaire » américaine, sera quand même fonction des capacités militaires des Européens, et de leur volonté politique.

Par ailleurs, il est à noter que les Américains ne sont pas systématiquement demandeurs d'une utilisation de l'OTAN très loin de la zone transatlantique. De leur point de vue, l'utilisation de l'OTAN en Afghanistan n'a pas été militairement très convaincante. D'ailleurs dans la controverse sur le « hors zone » atlantique, leur position, comme la nôtre, a varié plusieurs fois au fil du temps. La question de l'Arctique³, et de l'Afrique, se posent peut être un jour. Cela dit, leurs priorités prévisibles restent la Chine, et plus largement l'Asie Pacifique, le Moyen-Orient, et l'arc de crise.

2- L'EUROPE DE LA DEFENSE

A. DES AVANCEES LIMITEES ET FRAGILES, ET DES ESPERANCES DEÇUES, MALGRE VINGT-CINQ ANS D'EFFORT

Les mots doivent être employés à bon escient. « Europe de la défense » et encore moins « défense européenne » ne signifient, même pour leurs promoteurs les plus ardents, la défense *militaire* de l'Europe contre des menaces militaires, ce dont seule l'Alliance, avec les moyens américains, serait capable, si par malheur, l'Europe était attaquée. La combinaison des défenses nationales actuelles, et de « L'Europe de la défense », reste, à terme prévisible, incapable de défendre seule le territoire européen, sauf bien sûr, si les dissuasions françaises et britanniques jouaient en amont. L'Europe de la défense n'a pas cette ambition et n'est pas conçue pour cela. Pour ne pas alimenter des espérances chimériques et donc des déceptions, ou des craintes hors de propos chez nos Alliés, il faut réserver ce terme à des initiatives ou à des actions extérieures de l'Union en matière militaire ou civilo-militaire, ou à des coopérations en matière d'industrie de défense.

Ensuite le bilan des efforts déployés depuis vingt-cinq ans notamment par la France est finalement très décevant. Les initiatives franco-allemandes de l'époque Mitterrand – Kohl (brigade franco-allemande,

³ Le Traité de l'Atlantique Nord limite la zone transatlantique au Sud, au Tropique du Cancer, et non au Nord.

puis corps européen) sont demeurées symboliques. Il a certes été inscrit dans le titre V du traité de Maastricht du 7 février 1992, pour la première fois dans un Traité de l'Union, la notion de « Politique Extérieure et de SECURITE Commune », la PESC, dont les objectifs sont définis à l'article 24. Plus tard, le Conseil européen de Cologne, en juin 1992, y a ajouté la notion de « Politique extérieure, de sécurité et de DEFENSE ». A Saint Malo, le 4 décembre 1998, la France et la Grande-Bretagne ont conclu un compromis important pour l'Union européenne. La France, en acceptant que la défense européenne se développe « dans le cadre de » l'Alliance, et la Grande-Bretagne, en acceptant que l'Union européenne ait des compétences propres en matière de sécurité et de défense, levaient les obstacles de principe à des avancées ultérieures de l'ensemble de l'Union.

Un poste de « Haut représentant pour la PESC » a été institué en 1997. Javier Solana en a été, de 1999 à 2009, le premier titulaire. La décision de créer un Comité Politique et de Sécurité de l'Union – le COPS – a été prise au Conseil européen d'Helsinki, en 1999, et inscrite dans le Traité de Nice du 26 février 2001. Lady Ashton a été nommée Haute Représentante, le 19 novembre 2009.

Les États membres de l'Union ont voulu aller plus loin en créant par le Traité de Lisbonne, (signé le 13 décembre 2007, et entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009) un SEAE (Service Européen d'Action Extérieure, « service diplomatique » de l'Union) et en instituant la Politique de Sécurité et de DEFENSE COMMUNE, PSDC. Ce traité comprend même un devoir d'aide et d'assistance mutuelle en cas d'agression armée⁴ et une clause d'action solidaire, éventuellement militaire envers un état membre qui ferait l'objet d'une attaque terroriste ou serait victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine⁵. Il institue aussi dans les articles 42.6 et 46, la possibilité d'une « coopération structurée permanente » en matière de défense décidée à la majorité qualifiée et ouverte aux états-membres qui s'engageront sur des critères et des objectifs capacitaires.

L'Agence Européenne de Défense, AED, créée le 12 juillet 2004, est devenue une agence officielle de l'Union européenne en juillet 2011. Sa mission est d'offrir une plateforme de coopération aux États européens pour coordonner leurs politiques, et leur apporter une assistance, tout en renforçant

⁴ Article 42.7 : Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la Charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de mise en œuvre.

⁵ Article 222 : 1. L'Union et ses États membres agissent conjointement dans un esprit de solidarité si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine.. L'Union mobilise tous les instruments à sa disposition, y compris les moyens militaires mis à sa disposition par les États membres, pour: a) prévenir la menace terroriste sur le territoire des États membres; protéger les institutions démocratiques et la population civile d'une éventuelle attaque terroriste; porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, dans le cas d'une attaque terroriste; b) porter assistance à un État membre sur son territoire, à la demande de ses autorités politiques, en cas de catastrophe naturelle ou d'origine humaine. 2. Si un État membre est l'objet d'une attaque terroriste ou la victime d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, les autres États membres lui portent assistance à la demande de ses autorités politiques. À cette fin, les États membres se coordonnent au sein du Conseil. 3. Les modalités de mise en œuvre par l'Union de la présente clause de solidarité sont définies par une décision adoptée par le Conseil, sur proposition conjointe de la Commission et du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Lorsque cette décision a des implications dans le domaine de la défense, le Conseil statue conformément à l'article 31, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Le Parlement européen est informé. Dans le cadre du présent paragraphe, et sans préjudice de l'article 240, le Conseil est assisté par le comité politique et de sécurité, avec le soutien des structures développées dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune, et par le comité visé à l'article 71, qui lui présentent, le cas échéant, des avis conjoints. 4. Afin de permettre à l'Union et à ses États membres d'agir d'une manière efficace, le Conseil européen procède à une évaluation régulière des menaces auxquelles l'Union est confrontée.

l'autonomie de l'Union dans le domaine capacitaire, et tout cela en dialoguant avec la Commission européenne. Son rôle est de coordonner, le plus possible en amont, les projets capacitaires et industriels des différents États membres. L'AED joue un rôle essentiel dans la mise en œuvre du *Pooling and Sharing (P&S)*, créé sur la base de l'initiative germano-suédoise présentée à la réunion des ministres de la défense de l'Union européenne à Gand en septembre 2010. Cette démarche de « mutualisation et de partage » des capacités militaires vise à préserver des capacités militaires européennes dans un contexte de fortes contraintes budgétaires des États membres. Le directeur exécutif de l'AED est depuis janvier 2011 une diplomate française, Mme Claude France Arnould.

Parmi les onze chantiers⁶ prioritaires identifiés en novembre 2011 par les ministres de la défense de l'Union européenne, les plus importants sont :

- le projet européen de ravitailleurs en vol, d'initiative française, sans lequel les Européens n'auront pas d'autonomie stratégique pour la conduite des opérations ;
- le projet de formation des pilotes, dont la proposition française dans le domaine des pilotes de transport aérien ;
- le démonstrateur de surveillance maritime MARSUR, développé par l'AED depuis juin 2011. Il permet déjà de connecter les réseaux de surveillance des espaces maritimes de certains pays (Espagne, France, Finlande, Italie, Royaume-Uni et Suède avant extension à au moins 12 autres pays de l'UE) et permettra à terme une meilleure prise de décision opérationnelle en temps réel en bénéficiant de protocoles d'échange d'informations avec les autorités civiles ;
- le projet médical d'hôpital de campagne (utilisables pour des opérations militaires mais aussi des catastrophes humanitaires). Il constitue un exemple de complémentarité avec la *Smart Defence* qui présente un projet sur le même thème.

Le centre de commandement européen de transport aérien (EATC : *European Air Transport Command*), qui permet depuis 2010 aux armées participantes (allemande, belge, française et hollandaise) de partager leurs moyens de transport aériens est un exemple particulièrement réussi de *Pooling and Sharing*, qui a fait ses preuves en opérations (Côte d'Ivoire et Libye notamment). Il constitue une référence utile pour le développement des projets en cours.

Tout cela n'est pas négligeable mais il faut bien reconnaître que rien de tout cela n'a pu déclencher jusqu'ici de vraie dynamique. Il y a certes des traités, des textes, des institutions, des procédures, des réunions, des documents, des initiatives, des discours, des relances, des responsables (quelques centaines de fonctionnaires civils et militaires qui s'acquittent de leurs tâches avec conviction et dévouement). Il y a eu quelques coopérations industrielles réussies, à titre d'exemple l'A400M, les frégates FREMM (France et Italie), le PAAMS (système de défense d'un groupe aéronaval contre les aéronefs et les missiles regroupant la France, le Royaume-Uni et l'Italie), l'observation spatiale (accords de Turin avec l'Italie et de Schwerin avec l'Allemagne), l'hélicoptère franco-allemand Tigre. Mais en fait, aucune grande opération n'a eu lieu depuis la création d'EADS en 1999. Et les échecs ont été nombreux, par exemple l'EADS naval, sans parler du projet avorté d'EADS/BAE.

⁶ La formation des pilotes d'hélicoptères, le réseau de surveillance maritime, la formation et la logistique navale, l'hôpital de campagne déployable (*Medical Field Hospital*), le ravitaillement en vol (*Air to Air Refueling*), la centrale d'achat pour les communications satellitaires (*European Satellite Communication Procurement Cell*), le futur système de communications satellitaires militaires, l'ISR (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*), la formation des pilotes, le Hub de transport européen et les munitions intelligentes.

Par ailleurs, depuis la mise en œuvre du Traité de Lisbonne et l'activation du Service Européen d'Action Extérieure, aucune opération militaire nouvelle n'a été lancée. Même s'il n'est pas question de mener à tout prix des opérations pour le plaisir d'exister, c'est significatif. Seules *trois* opérations militaires sont en cours, dont une seule est véritablement importante⁷ : *l'opération Atalante* de lutte contre la piraterie maritime au large de la Somalie. Elle a été lancée en 2008, pendant la présidence française de l'Union européenne avec le soutien de l'Espagne. Elle est dirigée depuis le centre de commandement de Northwood au Royaume-Uni. *Atalante* sécurise une des artères économiques les plus vitales au monde (30 % des approvisionnements en pétrole de l'Union européenne et 70 % de son flux de conteneurs y passent). Elle contribue aussi à la protection des navires du Programme Alimentaire Mondial (PAM), protège les navires vulnérables naviguant dans le golfe d'Aden et au large des côtes somaliennes, ainsi qu'à la dissuasion, à la prévention et à la répression des actes de piraterie au large des côtes. La France en est le premier contributeur. Par contre le travail à terre pour éliminer durablement la piraterie (la fameuse approche « globale ») a tardé à se mettre en place. C'est l'objectif de la récente « mission de reconstruction des capacités maritimes régionales » de l'Union européenne, intitulée EUCAP Nestor. Les groupements tactiques (GTUE), créés sur le papier en 2007, n'ont jamais été utilisés. Les États membres, contraints à des restrictions budgétaires et manquant de volonté politique, ne répondent même pas à leur « tour d'alerte ».

L'Union européenne a même réduit l'ambition de son centre d'opérations (EU Operation Centre : OPSCEN) activé en mars 2012, qui ne comprend que 17 personnes ne travaillant que sur la Corne de l'Afrique, alors que l'OTAN se cherche déjà de nouvelles missions structurantes pour l'après Afghanistan et a mis en fonction en mai 2012 son « centre » de gestion globale des crises et des opérations (CCOMC) « pour agréger les expertises nécessaires à une approche globale (aspects civilo-militaires, cyberdéfense, etc.) ». Cette planification civilo-militaire, intégrée à SHAPE, pourrait étendre le mandat de SACEUR à l'ensemble du volet sécuritaire de la gestion des crises au moment même où l'Union européenne piétine et s'autolimit, alors qu'elle a potentiellement une vraie capacité globale de traitement des crises : économique, civile et militaire.

BILAN DE L'EUROPE DE LA DEFENSE

Au total, mises à part quelques actions ou coopérations, le bilan est maigre. Aucun pays d'Europe n'a rejoint l'ambition et la conception françaises d'une Europe de la défense, même redéfinies avec de plus en plus de réalisme et de pragmatisme. Les menaces que ressentent les opinions européennes (mondialisation débridée, hypertrophie de la sphère financière spéculative, concurrence économique inéquitable remettant en cause la compétitivité économique et le système social des Européens, terrorismes, bouleversements identitaires ou culturels, compte à rebours écologique, auto-affaiblissement des pouvoirs publics) ne relèvent pas visiblement de réponses militaires. Depuis la fin de l'URSS, fin 1991, donc depuis vingt ans, ce sont les « dividendes de la paix », « du social » et de l'augmentation de pouvoir d'achat ou de l'affirmation de droits individuels qu'attendent les Européens. On est très loin de la dialectique menaces sécuritaires / réponses militaires, même dans le domaine du terrorisme, ou de la vision américaine des risques et des menaces stratégiques. Le choc énorme de la crise de l'économie casino américano-globale depuis 2008, puis de la défiance envers la dette souveraine de la zone euro, et la nécessité impérieuse d'assainir les finances publiques d'un ensemble qui doit emprunter 8 à 900 milliards d'euros par an pour maintenir son niveau de vie, ne fait qu'accentuer cette tendance qui se traduit depuis des années par une baisse régulière des budgets de la défense des pays européens, même des plus grands. Ce qui est ambivalent : moins de moyens et de capacités, mais en principe aussi, plus d'obligation d'agir en commun.

⁷ Les deux autres opérations sont EUFOR ALTHEA en Bosnie Herzégovine, lancée en décembre 2004, et EUTM SOMALIA (formation de 3000 militaires somaliens en Ouganda depuis 2010).

B. LE PARTENARIAT AVEC LE ROYAUME-UNI

Même avec un budget décroissant (- 7,7% programmés entre 2011 et 2015) et des limites opérationnelles qui sont apparues en Libye (retrait des avions de patrouille maritime et des Harrier, réductions d'effectifs), celui du Royaume-Uni est encore le premier en Europe. Le président de la République a indiqué qu'il entendait « poursuivre les efforts d'approfondissement qui avaient été engagés à Saint Malo en 1998 et se sont poursuivis ces derniers mois ». Il s'agit du traité de *Lancaster House*, entre la France et le Royaume-Uni dont la négociation avait été engagée sous Gordon Brown, et qui a été signé le 2 novembre 2010. Il a donné un cadre et un potentiel nouveau à la coopération de défense entre les deux pays, du nucléaire militaire, aux programmes d'armement (drones). La Force expéditionnaire interarmées franco-britannique (Combined Joint Expeditionary Force) a été testée avec succès en octobre 2012, en vue d'être opérationnelle en 2016, et les deux ministres de la défense des deux pays « ont constaté le niveau d'interopérabilité croissant de nos forces armées » et affirmé à cette occasion que « notre capacité à œuvrer ensemble est la pierre angulaire du Traité de *Lancaster House* ». Mais le renoncement des Britanniques en mai 2012 à un porte-avions à catapultes, pour des raisons de coût, au profit d'un porte-avions à tremplin (mettant en œuvre des aéronefs à décollage court et appontage vertical) fait que les avions français ne pourront pas y apponter, condamne de facto le projet de développement en commun de porte-avions et l'objectif d'interopérabilité dans ce domaine.

Pour les Britanniques, ce traité doit rester bilatéral, ou, en tous cas, ne pas être intégré dans les mécanismes de la défense européenne à vingt-sept. La Grande-Bretagne a d'ailleurs refusé ces dernières années que soit créé un quartier général européen de planification qui ferait double emploi selon elle avec ceux qui existent (OTAN, états-majors nationaux). Enfin, la Grande-Bretagne n'est pas responsable de l'échec récent du projet EADS/BAE, qui fragilise énormément BAE. Néanmoins l'avenir réel du Traité de *Lancaster House* est à préciser.

C. LES AMBIGÜITES ALLEMANDES

La question allemande est plus délicate. Le souhait de la France de « revivifier » la relation franco-allemande dans le domaine de la défense, dans le cadre plus général de la commémoration du Traité de 1963 et d'une relance de la relation bilatérale risque de se heurter à un contexte peu favorable. Et pas uniquement à cause des désaccords sur l'euro, l'énergie, etc. Force est de constater que la divergence entre la France et l'Allemagne sur la dissuasion nucléaire – et sur le nucléaire en soi - reste très actuelle, que l'Allemagne privilégie le cadre de l'OTAN (l'Allemagne reste un des plus gros contributeurs au budget de l'OTAN et ses forces conventionnelles sont très importantes) pour la conduite d'éventuelles opérations militaires, et que Berlin a donné, pour diverses raisons, un coup d'arrêt brutal au projet EADS/BAE (Nationalisme industriel ? Contexte 2012-2013 ? Autre ?). Cependant, même si les ministres français et allemand de la défense avaient signé le 4 juin 2012 une lettre d'intention pour promouvoir une coopération capacitaire, la question demeure : Y a-t-il à Berlin une vraie volonté d'agir, en matière de défense, en européen, et en franco-allemand ?

D. LES AUTRES EUROPEENS

En ce qui concerne le triangle de Weimar, en plus de l'Allemagne et de la France, la Pologne a sanctuarisé en 2011 son budget de la défense à hauteur de 1,95% du PIB soit 6,7 Mds d'euros en 2012, mais sa priorité est la mise de son armée aux normes de l'OTAN. En ce qui concerne Weimar +,

en 2012 : le budget de l'Italie a été réduit de 10% (soit 0,84 % du PIB) et celui de l'Espagne ramené à 0,65% du PIB, soit 6,3 Mds d'euros. Les autres pays ne comptent guère sur le plan capacitaire. La réduction des moyens pousse les pays nordiques et les pays du Benelux à mutualiser de plus en plus leurs efforts militaires.

III. RECOMMANDATIONS

La politique de défense de la France doit être conçue de façon synthétique au niveau national et menée ensuite en fonction des caractéristiques et des potentialités de chaque enceinte : Union européenne, OTAN, coopérations ad hoc.

1. DANS L'ALLIANCE : VIGILANCE, EXIGENCE ET INFLUENCE

- A. Les inconvénients du retour de la France dans le commandement intégré l'emporteraient finalement si cela devait conduire à une normalisation, voire à une banalisation de la France dans l'OTAN. La France doit donc s'affirmer beaucoup plus dans l'Alliance, et y exercer une influence accrue, s'y montrer vigilante, et exigeante. L'abandon de la position française antérieure, politiquement confortable, et le retour à une pleine participation, ne nous permettent plus de nous tenir en partie à l'écart, sur un mode purement défensif, critique et abstentionniste, du débat et des décisions sur l'avenir de l'Alliance. Si nous voulons retrouver une influence de premier plan dans l'Alliance, - et nous le devons absolument -, d'autant que les circonstances s'y prêtent, nous devons donc clarifier notre conception de l'Alliance à long terme, dans la perspective des réunions ministérielles régulières et du prochain Sommet.
- B. Il faut le dire clairement : l'OTAN restera *une Alliance autour de la première puissance militaire du monde*, les États-Unis, avec laquelle nous partageons des valeurs fondamentales, mais dont les orientations et les politiques peuvent varier dans des proportions considérables, tous les deux ou quatre ans ce qui peut nous placer en opposition, même si cela n'est heureusement pas le cas du scrutin du 7 novembre 2012, ce à quoi notre politique étrangère doit être prête à réagir.

Vigilance signifie que nous devons veiller à ce qu'elle reste *une Alliance militaire*, recentrée sur la défense collective, et le moins possible *politico*-militaire dans son action, même si des consultations et des échanges de vues périodiques, dans le cadre de l'article 4, sur toutes les questions de sécurité pourraient être acceptables si cela n'empiète pas sur les prérogatives du Conseil de sécurité, (auquel l'OTAN ne peut se substituer) et si ne préfigure pas une planification d'opérations. Une revue annuelle des menaces diverses pourrait être ainsi envisagée.

Vigilance aussi sur le caractère défensif de l'Alliance et sur son fondement : la dissuasion nucléaire. La dénucléarisation du monde ne peut pas être récusée en tant qu'espérance à très long terme. Néanmoins le monde n'est pas assez sûr, et ne le sera pas assez avant longtemps, pour que l'on puisse envisager de se priver de la garantie ultime que représente la dissuasion nucléaire. En même

temps la France, qui s'en est toujours tenue à la dissuasion au niveau minimum, ne peut qu'encourager les États-Unis et la Russie à réduire la quantité de leurs têtes nucléaires, et n'a aucune raison de s'opposer à l'élimination des dernières armes nucléaires « tactiques » ou « non stratégiques », de l'OTAN, - bombes à gravitation anachroniques lâchées depuis des avions -, ce qui ne porterait pas atteinte à la capacité dissuasive de l'Alliance.

Il faudra veiller à ce que l'Alliance reste consacrée aux menaces sur *la zone euro-atlantique, (et peut être aussi arctique)*, pour les prévenir ou les contrer. L'OTAN n'a pas à être le gendarme du monde, néanmoins, il est évident que des menaces peuvent venir de l'extérieur de cette zone. C'est au cas par cas qu'il faudra décider ce qui relève ou non de la défense collective par l'OTAN.

Outre la mise en œuvre de l'article 5 du Traité, au titre de l'article 51 de la Charte des Nations Unies sur la légitime défense, l'OTAN ne devra intervenir que dans des conditions précises : sur une base légale incontestable; une demande ou une acceptation par les organisations régionales ; une appréciation, au cas par cas, de la faisabilité et de l'opportunité politique, l'Union européenne, dans sa version « Europe de la défense » pouvant être dans certains cas, mieux adaptée.

Il n'est pas exclu que des situations comparables à celle – très particulière - qui a permis l'intervention en Libye (appel à l'aide d'insurgés, appel d'une organisation régionale – ici la Ligue Arabe – adoption d'une résolution au Conseil de Sécurité au titre du chapitre VII grâce à l'abstention russe et chinoise, acceptation par les États-Unis de l'utilisation de l'OTAN par des pays européens leaders, soutien militaire essentiel des États-Unis) puissent se présenter à nouveau. Il faut y avoir réfléchi à l'avance, entre Européens, et avec les Américains.

Notre vigilance doit s'exercer aussi sur le risque de « phagocytage » conceptuel et théorique. Il faudra que notre armée préserve sa capacité propre d'analyse des menaces, de réflexion et de prévision sur les scénarios et même de planification, ce qui a été le cas jusqu'ici, sans « s'en remettre » aux structures de l'OTAN, ou européennes. Il ne faudrait pas que l'affectation aux postes de responsabilité à l'OTAN devienne le seul aboutissement possible d'une carrière militaire française réussie. Il faudra que des carrières puissent encore être menées au niveau national, ainsi que dans des responsabilités européennes. Plus généralement, pour le Ministère de la Défense, pour le ministère des affaires étrangères, il s'agit d'influencer utilement la pensée de l'OTAN, mais pas de se fondre dans celle-ci. C'est un risque à terme, pas immédiat, mais réel, à prendre en compte.

Vigilance encore sur les enjeux industriels et technologiques

Il subsiste en Europe peu d'industries de défense, dans peu de pays. La lettre d'intention (LOI) du 6 juillet 1998, qui visait à faciliter la restructuration et le fonctionnement de l'industrie européenne en matière d'armement, avait été signée par six pays : l'Allemagne, l'Espagne, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie et la Suède, auxquels on peut ajouter la Pologne peut être un ou deux autres. Ces industries restent de haut niveau, mais sont sur la défensive. Outre-Atlantique, la réduction programmée de 487 milliards de dollars en dix ans, décidée en 2011, à laquelle pourrait s'ajouter en janvier 2013 une réduction supplémentaire d'environ 500 milliards de dollars imposée par le Congrès, ce qui ferait en tout 15% de réduction sur dix ans, de l'énorme budget militaire américain (en 2011 : 739 milliards de dollars, 46% des dépenses militaires du monde entier, montant supérieur aux budgets des dix puissances suivantes), va rendre encore plus offensif le fameux « complexe militaro-industriel » américain envers ses concurrents, dont les européens, sur les marchés européen et mondiaux.

Le concept otanien de « *Smart Defence* » est une réaction compréhensible à la réduction des moyens des Alliés, mais si nous n'y prenons pas garde, il peut éponger ou cannibaliser les capacités européennes. Et cela d'autant plus que la standardisation au sein de l'OTAN favorisera l'achat par ses pays membres de matériels et d'armes américains à des coûts déjà amortis par la fabrication en très grande série, d'autant plus que la grande majorité des pays européens raisonnent en termes d'acheteurs « sur étagère », et donc à la recherche des moindres coûts, et non pas en producteurs ou en industriels, ce qu'ils ne sont pas, ou plus.

Il faudra aussi être vigilant, en parallèle à la *Smart Defence* sur les réflexions en cours sur un recours accru au *financement commun* dans le contexte actuel de crise économique (par exemple pour financer certaines capacités dans les domaines de la défense antimissile, du renseignement ou de la cyberdéfense). L'extension du périmètre du financement commun aboutirait en fait à faire porter l'effort en priorité sur les principaux contributeurs de l'Alliance (les 5 principaux contributeurs apportent 68% du financement commun et les 14 contributeurs les moins importants 5,6%). Ceci équivaldrait pour certains Alliés, dont la France, à payer deux fois des capacités déjà développées en national et représenterait aussi un détournement du principe de solidarité au cœur de l'Alliance qui repose avant tout sur la volonté politique des nations pour faire face à leur responsabilités, en préservant notamment des capacités nationales ou multinationales. En revanche une réflexion sur une meilleure utilisation du financement commun, plutôt que son extension, serait légitime.

Il faut donc une stratégie industrielle française, et européenne, dans l'OTAN

Pour toutes ces raisons, cette situation appelle impérativement une stratégie industrielle, française et européenne, dans l'OTAN, et vis-à-vis de l'OTAN (comme dans l'Union européenne, voir plus loin), avec un repérage précoce des perspectives de contrats, par exemple dans les domaines couverts par la défense antimissile (tant qu'elle reste limitée et acceptable), et la *Smart Defence*, sur la base d'une répartition préalable claire des programmes entre l'OTAN et l'Agence Européenne de Défense. D'où l'importance de consolider le mécanisme informel mais essentiel de consultation entre le commandant suprême chargé de la transformation, SACT, et la directrice exécutive de l'AED pour la « déconfliction » des programmes de l'OTAN et de l'AED. La Direction Générale de l'Armement dont le rôle est crucial devrait être le bras armé de cette politique, dans le cadre des orientations fixées par l'état-major des armées et la Délégation aux Affaires Stratégiques.

« Européanisation » de l'Alliance

L'évolution tectonique des États-Unis, du Président Obama, devrait les y rendre accueillants, et on a noté la possible disponibilité de Washington. L'équipe nouvelle du Président Obama II pourrait comprendre qu'il n'y aura pas d'effort supplémentaire des Européens en matière de capacités militaires sans réveil de l'esprit de défense ; et que ce réveil n'aura pas lieu sans que les Européens soient invités par les États-Unis à prendre plus de responsabilités. En quelque sorte l'Alliance est victime en Europe de son trop grand succès : elle a dissuadé, elle a protégé, et elle a anesthésié l'esprit de défense chez les protégés. Face aux bouleversements du monde l'intérêt à long terme des États-Unis est que l'Europe soit un vrai partenaire, capable et fiable, fut il parfois incommode. L'appel rituel au « partage du fardeau » n'est pas suffisant, et de fait il reste sans effet. Malgré tout, brandir sans préparation l'étendard du « pilier européen », la belle formule de J.F. Kennedy, restée sans lendemain, ou de « l'identité européenne », réclamer un *caucus* européen, au sein de l'Alliance, risquerait d'être à la fois insuffisamment ambitieux et potentiellement provocateur. Même en 2012, cela pourrait rebraquer contre la France la technostucture otanienne, les responsables du département d'État et du Pentagone pourtant plus ouverts que dans le passé à une évolution, et tous les Alliés européens qu'inquiète déjà le « pivot » vers l'Asie. Cela peut nous paraître paradoxal et à courte vue, mais c'est ainsi : ces derniers ne veulent pas donner aux Américains de prétexte à se désengager plus ! Dans les enceintes

européennes, réclamer un État-major de planification et de conduite des opérations, rencontre quelques vrais soutiens, mais réveille aussi des craintes de principe, et un blocage britannique. En revanche, en pratique, et au jour le jour, il existe de nombreuses occasions au sein de l'OTAN, et en particulier entre les ministres européens concernés, de renforcer la concertation ou la réflexion européenne en amont sur les questions traitées à l'OTAN, en relation avec les réflexions menées au sein de l'Union européenne.

Le Président Obama ayant été réélu, la disponibilité américaine à une telle évolution pourrait être testée, sur des cas concrets, et pas de façon théorique. Elle pourrait l'être de plusieurs façons :

En matière de *capacités*, en liant, dans la perspective du prochain Sommet de l'OTAN, le redressement des budgets de la défense *en cas de retour à la croissance*, et un « juste retour » pour les industries européennes de Défense, ce qui serait cohérent avec ce qui a été déclaré à Chicago. Sans attendre, nous devrions promouvoir (administrations et industriels) des solutions européennes (radars, satellites et intercepteurs) dans la défense antimissile balistique que nous avons acceptée, ce qui est urgent car le système de l'OTAN va entrer dans une phase programmatique cruciale.

Dans le domaine *politique*, pour autant que nos partenaires européens se prêtent à une concertation en amont sur les questions relatives à l'OTAN il pourrait être envisagé en parallèle que les États-Unis soient consultés, voire associés, à certaines délibérations européennes par exemple celle du COPS.

Dans le domaine des *opérations*, nous pourrions proposer que le mandat de la KFOR de l'OTAN soit transféré à l'Union européenne (en améliorant la gestion de l'opération européenne) car il serait cohérent que les Européens se sentent plus responsables de ce qui se passe sur leur continent. Par ailleurs, il pourrait être mis un terme à l'opération *Ocean Shield* de l'OTAN contre la piraterie au large de la Somalie (à l'issue de son mandat fin 2014), qui fait double emploi avec *Atalante*.

Les ministres concernés pourraient se voir confier un mandat sur ces différents points.

2) EUROPE DE LA DEFENSE : PERSEVERER, DE FACON PLUS CONCRETE EN ETANT PLUS LUCIDES ET PLUS EXIGEANTS

On peut penser que la France doit continuer à plaider, malgré tout, en faveur d'une Europe de la défense dans le cadre de l'Union, et cela pour plusieurs raisons. Cela fait partie d'un projet plus général d'Europe politique au sens le plus fort du terme. Le Président Van Rompuy va présenter en décembre 2012 une feuille de route à moyen et long terme pour une Union économique sous ses diverses formes, et une Union politique avec une architecture plus intégrée. La question de la défense devrait être à l'ordre du jour du Conseil européen de décembre 2013 et celui-ci sera précédé au printemps précédent d'une communication de la Commission sur l'industrie de défense. Enfin nous n'avons pas intérêt à brader les acquis juridiques, procéduraux et humains des vingt années écoulées.

Néanmoins nous ne pouvons pas nous borner à faire de la « relance de l'Europe de la défense » une priorité pour nous seuls, comme si de rien n'était, et comme si les obstacles et les échecs n'étaient pas évidents. La probabilité est en effet élevée que ces efforts se heurtent au même scepticisme poli et à la même force d'inertie que les précédents. Au sein de l'Union européenne, nous avons donc un choix à faire : persévérer en comptant sur le temps et les tumultes du monde pour créer, à la longue avec nos partenaires, une vraie conception stratégique commune, au-delà des déclarations d'intention ; ou clarifier la situation avec nos Alliés, en commençant par les plus grands en les interrogeant sur leurs

intentions. Avec la Grande Bretagne cela signifie lui demander jusqu'où elle est prête à aller avec nous dans le cadre du Traité de Lancaster House ; si elle prendra des décisions budgétaires cohérentes avec ce Traité ; à quels autres partenaires européens elle est prête à ouvrir certains aspects de ce Traité et si elle accepte que soit créé un vrai centre européen d'analyse, de réflexion et de prévision stratégique.

Avec l'Allemagne, cela signifie lui demander si le renforcement politique de l'Europe, qu'elle appelle de ses vœux, ne devrait pas se traduire par plus de décisions concrètes en matière d'industrie de défense, comme par plus d'engagements en matière d'opérations européennes extérieures, et par une concertation franco-allemande sur les questions traitées au sein de l'Alliance.

Aux autres participants aux groupes Weimar, et Weimar +, il serait demandé de confirmer leurs engagements sur les projets sélectionnés par l'AED, sur des projets bi ou multi latéraux ou leur disponibilité pour participer à d'éventuelles opérations, et pour une concertation sur les questions traitées au sein de l'OTAN.

Dans tous les cas, nous aurons intérêt à nous montrer plus lucides, moins déclaratoires et plus exigeants, à nous concentrer sur des objectifs concrets, à agir aux deux bouts de la chaîne, aux niveaux politique et industriel.

- A. Au Sommet, il y a un besoin urgent de (re)construire une vision stratégique commune à l'Union européenne, à commencer par ses dirigeants, réunis en Conseil Européen. L'Histoire n'est pas finie et elle se poursuit sous forme d'une compétition multipolaire instable. Avec ou sans nous ? Comment faire face aux menaces variées et diffuses, ré-encadrer la sphère financière dérégulée, devenue incontrôlable ; co gérer les mouvements mondiaux de population ; organiser la compétition multipolaire ; s'adapter à la montée des émergents, qui va se poursuivre ; équilibrer le poids des émergés ; ralentir le lent affaiblissement du lien États-Unis/Europe ; se prémunir contre les incertitudes en Méditerranée, en Afrique, au Proche Orient et au Moyen Orient en concevant des coopérations nouvelles ; maîtriser les enjeux énergétiques et garantir la libre circulation maritime contre la piraterie ; organiser la vaste et longue transition écologique : tous ces défis imposent une vision stratégique, et non théorique, ou angélique. Sans le réveil d'une volonté politique forte, - celui de faire de l'Europe une puissance, pour éviter qu'elle ne devienne impuissante, et dépendante -, tous les mécanismes de l'Europe de la défense resteront sur le papier, partiels ou inanimés. Dans le cas inverse, ils se réveilleront.

Le Sahel peut s'avérer un test à maints égards.

- B. Au niveau de la base industrielle et technologique de défense européenne, un bilan sans fard de ce qui a marché et de ce qui a échoué, et pour quelles raisons, et des capacités européennes encore valables est indispensable. Cela suppose d'examiner avec les cinq ou six pays concernés et d'abord avec la Grande Bretagne et l'Allemagne tous les projets du programme *Smart Defence* de l'OTAN ; de contester et de refuser ceux qui risqueraient de rendre sans objet des projets européens ; de renforcer le mécanisme OTAN/AED de « deconfliction » et de non duplication et de rechercher des synergies ; de favoriser les chances de nos industries à l'accès aux programmes *Smart Defence* non antagonistes ; d'obtenir un engagement vigoureux pour les projets de l'AED, qu'il faudra faire aboutir à tout prix.

L'organisation administrative française devrait être conçue pour renforcer une politique d'alerte précoce, d'engagement, et de soutien, en liaison avec les industries. Une mise en réseau est nécessaire, c'est là aussi le travail de la Délégation Générale de l'Armement, complété par un pilotage politique. Une

stratégie industrielle au sein de l'Union européenne est aussi nécessaire que la stratégie industrielle dans l'OTAN. Ce sont les deux faces d'une même médaille.

3) UNE VISION FRANCAISE

Dans tous les cas la France devra garder une capacité propre pour analyser et prévoir en amont, proposer, et contribuer à la planification, qui inspire son action et sa politique au sein de l'Union au sein de l'Alliance et avec des Européens.

La mutation de la politique étrangère, et de défense, américaine et l'évolution incertaine du monde multipolaire instable, rendent plus nécessaire, et moins impossible, un rôle accru des Européens pour leur propre défense en attendant qu'ils l'assument un jour, pour l'essentiel, par eux-mêmes, tout en restant alliés des Américains. Cette politique doit être menée de front, simultanément, au sein de l'Union européenne, de l'OTAN, de groupes ad hoc, selon des tactiques adaptées à chaque cas et à chaque enceinte et en anticipant les échéances. C'est une politique audacieuse et décomplexée d'influence accrue dans l'Alliance qui facilitera les efforts européens de la France. Le maintien d'un certain niveau de capacité est bien sûr indispensable à sa réussite.

Hubert Védrine
14 novembre 2012

TABLE DES MATIERES

I EVALUATION	3
1- Rappel de l'Historique des relations entre la France et l'OTAN	3
A- Le traité de Washington	3
B- La sortie de 1966	3
C- Le consensus	4
D- La tentative de Jacques Chirac en 1995	5
E- Le retour de 2009	5
2- Évaluation des conséquences du retour	6
A- Influence dans l'OTAN	6
B- Les conséquences économiques et budgétaires	8
C- Effets diplomatiques	9
D- Les effets sur l'Europe de la défense	9
3- Conclusion de l'évaluation	9
II ALLIANCE, OTAN, EUROPE DE LA DEFENSE : ETAT DES LIEUX EN 2012	10
1- Une Alliance dynamique et active	10
A- État de l'Alliance	10
B- Visions européennes de l'Alliance	13
C- La vision américaine de l'Alliance	13
2- L'Europe de la défense	14
A- Des avancées limitées et fragiles, des espérances déçues malgré 25 ans d'effort	14
B- Le partenariat avec le Royaume Uni et ses contraintes	18
C- Les ambiguïtés allemandes	18
D- Les autres Européens	18
III RECOMMANDATIONS	19
1- Dans l'Alliance : vigilance et influence accrues	19
2- Europe de la défense : persévérer de façon plus concrète, plus lucide et plus exigeante	22
3- Une vision française	24
TABLE DES MATIERES	25
ANNEXE	26
Lettre de mission du Président de la République à Hubert Védrine	

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris, le 18 Juillet 2012

Monsieur le Ministre,

La France a décidé en mars 2008 de réintégrer les structures militaires de l'Organisation atlantique. Il m'est apparu nécessaire d'évaluer les conséquences de ce choix dans le contexte international que nous traversons et au regard des évolutions possibles de l'OTAN.

J'ai pensé que votre expérience internationale et vos qualités reconnues d'expertise pouvaient être sollicitées dans le cadre d'un rapport sur les développements de la relation transatlantique dans la décennie à venir.

Vous pourriez évaluer si le choix fait il y a quatre ans est susceptible de renforcer ou non notre capacité à faire progresser la construction de l'Europe de la défense, et l'impact qu'elle a eu sur l'influence de la France dans l'OTAN.

C'est pourquoi, je souhaite que vos conclusions soient portées à ma connaissance d'ici le 31 octobre 2012, afin qu'elles puissent être communiquées à la commission que j'ai chargé d'élaborer le nouveau livre blanc sur la défense et la sécurité nationale d'ici la fin de l'année, et utilement prises en compte par elle. Dans l'exercice de votre mission, je souhaite que vous travailliez en étroite liaison avec les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, dont les services vous apporteront toute l'assistance nécessaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Ministre, mes sentiments les plus cordiaux.

Bien sincèrement

François HOLLANDE

*Monsieur Hubert VEDRINE
Ancien ministre*