

## La France au cœur de l'OTAN : théorie des ensembles et défis géopolitiques

Par Jean-Sylvestre MONGRENIER



Chercheur associé à l'Institut Thomas More, Chercheur à l'Institut Français de Géopolitique (Université Paris VIII Vincennes-Saint-Denis). Auteur du *Dictionnaire géopolitique de la défense européenne* (ed. Unicom, 2005), de *La France, l'Europe, l'OTAN : une approche géopolitique de l'atlantisme français* (ed. Unicom, 2006), co-auteur de *La Russie, de Poutine à Medvedev* (Institut Thomas More/DAS, ed. Unicom, 2008).

Vingt ans plus tôt, alors que l'implosion du bloc soviétique annonçait la proche dislocation de l'URSS, François Mitterrand évoquait le besoin d'une « nouvelle théorie des ensembles ». Selon certaines analyses, l'OTAN n'était pas censée survivre bien longtemps à sa victoire froide sur l'Est et, à brève échéance, les Européens déploieraient leur propre système de défense. Le 11 mars 2009, Nicolas Sarkozy a confirmé la pleine participation de la France à une OTAN rénovée. La PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) n'est plus implicitement posée en rivale de l'OTAN et la France réaffirme l'importance de la cohésion entre Occidentaux. Les représentations françaises, celles des élites comme celles de l'opinion publique, se mettent donc en adéquation avec les réalités géopolitiques. Cela dit, les défis sont à la mesure des incertitudes. L'avenir de l'OTAN doit être pensé en liaison avec l'Union européenne, dans les paysages géopolitiques méditerranéens et eurasiatiques.

Twenty years ago, as the implosion of the Soviet Block announced the upcoming dislocation of the USSR, François Mitterrand evoked the need of "a new set theory". According some analyses, NATO was not supposed to survive much longer after its cold victory against the East and the Europeans were to deploy their own defense system in the short-term. On March 11, 2009, Nicolas Sarkozy confirmed France's full participation in the renewed NATO. The European Security and Defence Policy (ESDP) is no longer implicitly posed as a rival of NATO and France reasserts the importance of cohesion among the Westerners. Thus, the French representations, those of the elites as well as those of the public opinion, are getting more in line with geopolitical realities. However, the challenges are commensurate with the uncertainty. The future of NATO has to be thought in connection with the European Union, within the Mediterranean and Eurasian geopolitical landscapes.

« *Vigilia Pretium Libertatis* »

Devise du Commandement Suprême allié en Europe

**I**l faut en tout premier lieu insister sur le fait que le retour complet de la France dans la structure militaire intégrée de l'OTAN s'inscrit dans une histoire de longue durée. Si rupture il y a, c'est moins dans l'ordre stratégique et militaire que sur le plan des rhétoriques et des représentations géopolitiques. De fait, la France est l'un des pays fondateurs de l'Alliance atlantique et le ministre des Affaires étrangères de l'époque, Robert Schuman, qualifié de « père de l'Europe », a joué un rôle décisif dans les négociations qui ont mené à la signature du traité de Washington (4 avril 1949). La diplomatie française insiste alors sur les vertus de l'« intégration » et le besoin d'une structure militaire organisée dès le temps de paix. Le territoire national accueille la plupart des institutions politiques et militaires alliées ; il est l'ombilic de l'OTAN. Certes, la décision du 7 mars 1966 ouvre une fracture dans l'espace géostratégique de l'OTAN, non sans dommages de part et d'autre, mais très vite divers accords militaires et logistiques sont passés pour réduire cette fracture (notamment les accords Ailleret- Lemnitzer et Valentin-Ferber, en 1967 et 1974). Au fil des années, le corps de bataille aéroterrestre français monte en puissance en Centre-Europe et les doctrines nucléaires se rapprochent. Pourtant, les fortes synergies entre la France et ses alliés demeurent une affaire de spécialistes et d'initiés. Pour une partie de l'opinion publique, l'OTAN est perçue comme une chose lointaine, voire hostile. D'aucuns imaginent la France comme une sorte de Yougoslavie titiste dont la mission consisterait à ruser sur les axes Est-Ouest et Nord-Sud (rappelons que la France n'était pas invitée à la conférence de Bandoung, en avril 1955 ...).

## La nouvelle OTAN

La réduction des « dissonances cognitives » est amorcée dans les années 1990, alors que les instances euro-atlantiques (UE et OTAN) s'ouvrent progressivement aux pays d'Europe centrale et orientale. Les nouvelles « guerres balkaniques » de l'ex-Yougoslavie et la crainte d'une extension des conflits nationaux et frontaliers au cœur de l'Europe amènent les dirigeants français à s'engager activement dans la rénovation et l'élargissement de l'OTAN. Jacques Chirac décide du retour de la France dans le Comité Militaire de l'OTAN (1995) et il négocie l'attribution d'un grand commandement en contrepartie d'une pleine participation à la structure militaire intégrée. Les oppositions franco-américaines (« bataille de Naples ») et la dissolution de l'Assemblée nationale (1997) mènent à l'échec. Pourtant, la France s'inscrit dans la « transformation » de l'OTAN et ses forces armées participent à la *Nato Response Force* (sommet de Prague, novembre 2002). Dans les années qui suivent, les états-majors français de réaction rapide Air-Terre-Mer sont certifiés par l'OTAN, des personnels militaires (107) sont insérés dans les quartiers généraux alliés et des officiers généraux français assument le commandement des forces de l'OTAN au Kosovo et en Afghanistan. Le sommet atlantique de Strasbourg-Kehl (2-4 avril 2009) sera donc le point d'orgue de cette politique de longue haleine.

Au vrai, c'est une nouvelle OTAN qui a peu à peu pris forme. Lors des sommets atlantiques de Londres et de Rome (juillet 1990- novembre 1991), les Alliés ont décidé de rénover l'OTAN pour l'adapter aux exigences de l'après-Guerre froide. Le nouvel atlantisme englobe dans sa sphère d'action et de coopération l'*hinterland* européen et les approches méditerranéennes du Continent ; des « têtes de pont » sont ensuite jetées jusqu'en Asie centrale (avec l'opération « *Enduring Freedom* », Afghanistan, 2001) et dans le golfe Arabo-Persique (Initiative de Coopération d'Istanbul, 2004). L'OTAN entame un triple élargissement : élargissement fonctionnel avec l'adjonction de nouvelles missions (maintien et imposition de la paix, projection de stabilité et de sécurité) ; élargissement de l'aire d'influence euro-atlantique (Partenariat pour la Paix à l'Est ; Dialogue méditerranéen au Sud) ; élargissement géographique avec l'admission de nouveaux Etats membres. Le sommet de Prague en 2002 lance la « transformation » de l'OTAN en une alliance globale et expéditionnaire, engagée dans la lutte contre l'islamo-terrorisme et la prolifération (voir Annexe 1). Les Alliés passent d'une perception géographique à une perception fonctionnelle et « hors zone » des enjeux de sécurité ; ils sont aujourd'hui engagés en Afghanistan, en Haute Asie, sur un lointain théâtre extérieur.

La réorganisation de l'OTAN sur un modèle expéditionnaire a entraîné une refonte des structures de commandement alliées, le nombre des quartiers généraux étant ramené de vingt à onze, répartis dans neuf pays alliés. Plus adaptée à la projection de forces et de puissance sur des théâtres extérieurs, cette nouvelle structure s'organise autour de deux grands commandements de niveau stratégique : le Commandement allié « Opérations » (*Allied Command Operations*), sis à Mons (Belgique), et le Commandement allié « Transformation » (*Allied Command Transformation*), sis à Norfolk (Etats-Unis). Le premier assure les fonctions opérationnelles quand le second a en charge l'analyse des opérations, le développement des capacités militaires et de nouveaux concepts, la planification de défense et la réforme des armées alliées. Le niveau opératif s'ordonne autour de trois commandements régionaux : les commandements de forces interarmées de Brunssum (Pays-Bas) et de Naples (Italie) ainsi que le quartier général interarmées de Lisbonne (Portugal). Le niveau tactique comprend six commandements de composante situés au Royaume-Uni (Northwood), en Allemagne (Ramstein et Heidelberg), en Italie (Naples), en Espagne (Madrid) et en Turquie (Izmir).

Selon toute attente, la France devrait dépêcher de 800 à 900 personnels militaires dans la structure de commandement de l'OTAN. Les Etats-Unis renonceraient au Commandement allié « Transformation » (Norfolk), ainsi qu'au quartier général interarmées de Lisbonne, ces deux commandements revenant désormais à des officiers généraux français. Ce serait là un geste important qui éviterait de déclencher des querelles entre alliés européens pour la répartition des autres commandements atlantiques. Si cette décision était effectivement prise et menée à terme, ce qui est le plus probable, le pouvoir d'influence de la France en serait effectivement accru. Par ailleurs, le retour de la France dans le Comité des plans de défense (CPD) et la présence accrue des officiers et sous-officiers français dans tous les commandements militaires permettraient de peser en amont comme en aval des décisions prises au sein du Conseil atlantique et du Comité militaire. Les responsables politiques et militaires français ne seraient plus confrontés à un simple choix binaire (oui/non) à la fin du processus décisionnel, après des semaines et parfois des mois de cheminement dans les structures atlantiques. Aussi les opposants à la pleine participation de la France aux commandements alliés ont-ils vite changé de cheval de bataille, de même qu'ils ont renoncé à « jouer » l'Europe contre l'Alliance (21 des 27 pays membres de l'UE le sont aussi de l'OTAN et leurs gouvernements approuvent la décision française). Nous y reviendrons.

## Les synergies entre l'OTAN et l'Union européenne

La pleine participation de la France à l'OTAN ne signifie pas que les autorités nationales aient renoncé à leur projet de défense européenne. La PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) peut certes apparaître comme modeste au regard d'une maquette idéale mais il n'en est pas moins vrai que les pays membres de l'UE, dont le plus grand nombre fait partie de l'OTAN, ont réalisé une percée en matière de gestion de crise, dans leur environnement proche et lointain ; le *Commonwealth* paneuropéen que forment ces pays est aussi une communauté de sécurité. Toutefois, l'Europe de la défense n'est pas la défense de l'Europe et c'est dans le cadre transatlantique que la plupart des Etats européens pensent et organisent leur défense mutuelle. Depuis que l'équilibre des puissances a historiquement failli, l'Ancien Monde sombrant dans une nouvelle « guerre de Trente Ans » (1914-1945), les Etats-Unis assument le rôle de « balancier au large » et réassurent la sécurité européenne. Nulle pétition de principe ne saurait se dissimuler le phénomène géopolitique suivant : les Etats-Unis participent de l'équilibre des puissances en Europe et dans l'*hinterland* eurasiatique. Loin d'être de simples « pions » géopolitiques comme le laissent à penser des discours empreints de mépris, les différents Etats européens jouent de cet engagement américain pour consolider leurs propres positions de pouvoir. A bien des égards, on ne peut d'ailleurs comprendre la diplomatie française de l'après-Seconde guerre mondiale sans prendre en compte la volonté de Paris de se placer à l'intersection du système européen et du système atlantique ; prendre appui sur l'Europe pour se rehausser et développer des « relations spéciales » bilatérales avec les Etats-Unis.

A terme, l'enjeu consiste à faire évoluer l'OTAN sur le modèle d'une alliance transatlantique bilatérale entre les Etats-Unis et l'Union européenne, perspective qui correspondrait peu ou prou à l'« union occidentale » recommandée par Edouard Balladur (1). Cela n'est pas sans évoquer le « concept de l'haltère » de George Kennan, théoricien du *containment* à l'époque de l'Administration Truman. L'idée était alors de combiner une entité ouest-européenne et une entité nord-américaine, pour contrebalancer et endiguer la menace russo-soviétique, ce qui impliquait la restauration d'un centre de puissance européen politiquement intégré. Il y avait là un point d'accord avec les « pères de l'Europe » dont le projet était de dégager une capacité d'action fédéralisée, articulée sur une communauté de civilisation perçue comme telle (Robert Schuman, Konrad Adenauer et Alcide de Gasperi n'étaient pas des fédéralistes honteux ; ils seraient aujourd'hui vilipendés pour leur « atlantisme »). Nous sommes encore très loin du compte. L'UE n'est pas un acteur géopolitique global, susceptible de contracter une alliance avec les Etats-Unis, mais un système de coopération géopolitique à géométrie variable, composé de nations souveraines, dont les représentations et les projets ne convergent que partiellement. Bref, les Etats-Unis d'Europe n'existent pas et cette dissymétrie originelle entre les deux rives de l'Atlantique-Nord est toujours actuelle.

Aussi l'OTAN demeure-t-elle l'instance dans laquelle la plupart des Etats européens conjuguent leurs appareils militaires et il serait erroné d'y voir un simple effet de la dominance américaine sur une masse inerte. Au regard des difficultés qu'éprouvent les pays européens à définir ensemble leurs intérêts communs, y compris dans des domaines moins sensibles que ceux de la défense (politiques budgétaires et économiques, sécurité des approvisionnements énergétiques), il n'y a guère de raisons de penser que la disparition de l'OTAN entraînerait mécaniquement un resserrement des liens au sein de l'UE. Bien au contraire, les forces centrifuges pourraient l'emporter, mettant à bas ce qui de fait ne se révélerait être qu'une « construction » artificielle. Le Politique, au sens le plus noble du terme, est un art de la prudence et l'on comprend que le lyrisme des « songe-cieux » laisse de marbre les dirigeants des pays membres de l'UE et de l'OTAN ; il leur appartient non pas de se livrer à d'hasardeuses expérimentations sur fond de « *tabula rasa* » mais de préserver et vivifier ce qui existe. Ce constat empirique n'interdit pas de nouvelles avancées de l'Europe de la défense, l'histoire immédiate montre de subtiles connexions entre solidarités transatlantiques et coopérations renforcées européennes (2), mais il n'y aura pas de « défense européenne » (au sens fort) sans formation d'une véritable communauté politique fondée sur une *affectio societatis* entre les pays partenaires. Ce n'est pas en expliquant à demi-mots que les alliés de la France, rétifs au schéma d'une « Europe à la française », sont affectés de diverses tares intellectuelles et morales que les choses iront en ce sens.

## L'« OTAN globale » et la sécurité régionale

Par ailleurs, le besoin d'une idée régulatrice – une alliance transatlantique bilatérale entre les Etats-Unis et l'UE –, ne doit pas dissimuler les défis présents. La guerre en Afghanistan est aujourd'hui une priorité stratégique

(primat du « hors zone ») et le débat sur la mondialisation de l'OTAN est en retard sur les faits militaires et opérationnels. L'engagement de l'OTAN sur le front afghan a pour finalité d'interdire la reconstitution d'un émirat islamique, centre nerveux du terrorisme planétaire, et de voir basculer le Pakistan (le seul Etat nucléaire du monde musulman) dans le chaos. Cet engagement a suscité divers débats sur la possible émergence d'une « OTAN globale » liée à des pays d'Asie-Pacifique (Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Corée du Sud) par le truchement de « partenariats globaux ». S'il ne faut pas négliger l'importance des liens à entretenir avec les autres « sociétés ouvertes » et régimes constitutionnels-pluralistes, projeter « tous azimuts » l'OTAN sur la planète ne pourrait qu'affaiblir cette alliance dont la cohésion géopolitique repose sur de claires références géographiques, historiques et culturelles. L'idée un temps émise d'une « ligue des nations démocratiques » n'est pas illégitime et il est éminemment souhaitable que les pays concernés définissent une commune représentation du préférable et du détestable dans le domaine des relations internationales (ce qui présuppose la capacité à distinguer le bien du mal) ; au regard des involutions en cours, l'expression de « monde libre » n'est pas frappée de vacuité. Dans cette perspective, l'OTAN peut effectivement servir d'opérateur stratégique global, comme plate-forme de « coalitions *ad hoc* », mais il faut veiller à ne pas oublier sa raison première, la sécurité et la défense des Etats membres de l'Alliance atlantique (voir Annexe 2).

En revanche, le retour d'expérience du front afghan montre la nécessité d'une approche civilo-militaire intégrée, de manière à contrôler dans la durée le terrain conquis par les armes (stratégie dite « *hold and build* ») et contrer la formation d'une entité islamo-terroriste unique (« AfPak ») qui regrouperait les zones de peuplement pachtoune de part et d'autre de la frontière entre l'Afghanistan et le Pakistan. Il serait donc contradictoire de vanter les mérites du « *state-building* » et de refuser à l'OTAN les moyens de mener à bien sa mission ; l'« approche globale » des phénomènes politico-militaires ne peut être un simple thème de discours. Par ailleurs, prôner simultanément le retrait des troupes d'Afghanistan et un plus grand engagement des ONG sur le terrain, avec de vagues propos sur l'importance du développement socio-économique et du régionalisme politique (en guise de pensée stratégique), tient de la démagogie. Enfin, la guerre d'Afghanistan est mise en avant pour en appeler à des coopérations concrètes et limitées entre l'OTAN et la Russie (le Conseil OTAN-Russie va reprendre ses travaux) mais la prochaine fermeture aux Alliés de la base de Manas (Kirghizstan) n'est pas de bon augure quant aux relations entre Russes et Occidentaux (3). Le passage des conteneurs de l'OTAN par la Russie n'est pas une alternative fiable à la passe de Khyber et il faudra aussi consolider le corridor logistique sud-caucasien (via la Géorgie et l'Azerbaïdjan) pour éviter une dangereuse dépendance vis-à-vis des axes de transport russes (4).

Si les défis du « hors-zone » dominent une large part des débats transatlantiques, la guerre russo-géorgienne d'août 2008 et les menaces proférées à Moscou, au plus haut niveau, vis-à-vis de pays alliés, sont venues rappeler que la défense mutuelle (les missions « article 5 ») constitue la raison d'être de l'OTAN. De fait, la volonté affichée par la Russie de dominer le Sud-Caucase et de contrôler le corridor énergétique qui mène à la Caspienne a des contrecoups sur l'isthme Baltique-mer Noire. La simple considération de l'état des choses dans le Sud-Caucase – non-retour au *statu quo* d'avant la guerre, incidents répétés sur les lignes de cessez-le-feu, inquiétudes en Azerbaïdjan - oblige à prendre en compte les menaces qui pèsent sur la sécurité régionale. Il y va de la légitimité de l'OTAN. Si la solidarité occidentale avec les pays alliés d'Europe centrale faisait défaut, les forces de dispersion pourraient vider de substance les instances euro-atlantiques. Dans ce jeu de tendances contraires – risques de déstabilisation des frontières communes et besoins de projection sur des théâtres extérieurs -, il faudra trouver la bonne combinaison entre défense mutuelle et missions « non-article 5 ». La « voie du milieu » prendra simultanément en compte les faits qui suivent : d'une part, les menaces qui pèsent sur l'Europe ne sont plus seulement régionales ; d'autre part, une OTAN excessivement globalisée qui oublierait ses origines euro-atlantiques serait menacée dans ses fondements.

## L'OTAN et la Missile Defense

Par ailleurs, les pays membres de l'OTAN et de l'UE seront à courte échéance confrontés à de nouvelles menaces balistiques, voire nucléaires (voir Annexe 3). Le Sud-Est européen est déjà à portée de tir des missiles iraniens et si Téhéran nucléarisait sa posture stratégique, le régime de non-prolifération serait invalidé (les régimes sunnites du golfe Arabo-Persique, la Turquie et l'Egypte ne pourraient rester indifférents). Particulièrement menaçantes au Moyen-Orient, les logiques de prolifération retentiraient jusqu'en Méditerranée occidentale, avec de graves contrecoups sur les problèmes de sécurité pour les pays européens riverains. Outre le fait que l'arme nucléaire n'impose pas mécaniquement à ses détenteurs une stratégie de dissuasion, l'Iran serait à même de développer une stratégie de sanctuarisation agressive particulièrement

déstabilisante. Le déploiement de systèmes antimissiles américains en Europe centrale (Pologne et République tchèque) pourrait être une réponse mais les dirigeants russes s'y opposent avec véhémence et ils jettent dans la balance leur (incertaine) coopération concernant l'Afghanistan et le nucléaire iranien.

Les pays membres de l'OTAN soutiennent l'initiative américaine (sommet de Bucarest, 2-4 avril 2008) et ils envisagent le déploiement d'un système complémentaire pour protéger le Sud-Est européen et la Turquie. Pourtant, un recul de l'Administration Obama ne peut être exclu (5). L'Europe restant à découvert, l'indivisibilité de la sécurité dans l'espace transatlantique serait remise en cause et la cohésion de l'OTAN mise à mal. La coopération entre l'OTAN et la Russie dans le domaine des antimissiles ouvre-t-elle de réelles perspectives ? Le prix dont il faudrait s'acquitter - une sphère d'influence russe dans l'espace ex-soviétique - semble bien lourd, et plus encore un droit de regard sur l'Europe centrale. A juste titre, Joseph Biden a mis à profit la Conférence sur la sécurité de Munich, les 6-7 février 2009, pour rappeler le fait que les pays de l'OTAN ne reconnaîtraient pas à Moscou une telle sphère d'influence. C'est pourtant là l'objectif premier de la politique étrangère russe : reconstituer une forme d'union politique et militaire intégrée autour de Moscou, dans l'espace post-soviétique. Dès lors, on ne peut que s'interroger sur les perspectives d'un improbable nouveau partenariat entre la Russie et l'Occident. « *Wishful thinking* » ?

## La Russie, embarras géopolitique et problème de sécurité

Nombre des défis auxquels les pays de l'OTAN sont confrontés (Afghanistan, menaces balistiques émergentes dans le « Grand Moyen-Orient », candidatures de l'Ukraine et de la Géorgie) mènent à la Russie. Ce pays-continent demeure-t-il un partenaire, malaisé tout au plus, ou redevient-il un problème de sécurité ? Cette question ne peut être éludée en arguant de considérations macro-économiques et démographiques (la situation est désastreuse) qui préjugeraient de la bienveillance russe. Les facteurs de vulnérabilité existent mais ils ne joueront que dans la durée et n'interdisent pas coups de force tactiques et initiatives stratégiques. Ainsi les sorties de capitaux de l'été 2008 n'ont-elles pas dissuadé Moscou d'intervenir sur le territoire géorgien, d'annexer *de facto* les régions séparatistes et de construire des bases militaires. Présentement, la crise économique et financière sévit en Russie mais elle ouvre aussi des opportunités au « système Poutine » pour accroître son emprise sur l'économie et l'« étranger proche ». Si l'on va au fond des choses, il faut enfin prendre en compte les caractéristiques du système politique (autoritarisme patrimonial et pratique tchékiste du pouvoir) qui ont et auront leurs prolongements extérieurs (6). Maintes fois réaffirmé, l'objectif central des dirigeants russes est de reconstituer une forme de domination en ex-URSS avec pour corollaire des liens étroits entre Moscou et les régimes ayant opté pour une ligne anti-occidentale (voir l'Iran). Leur volonté de puissance ne relève pas d'une « axiomatique de l'intérêt » et du côté des Occidentaux, la philosophie du « comme si » ne pourra longtemps tenir lieu de réflexion géopolitique (7).

A cet égard, il faut être attentif aux développements de l'OTSC (Organisation du traité de Sécurité collective), fondée en 2001 entre ex-républiques soviétiques (8). Ses capacités opérationnelles demeurent limitées mais de récents accords prévoient une force commune de réaction rapide et un système intégré de défense aérienne (Moscou, 4 février 2009). Faut-il y voir de simples « concepts-papier » ? Ces annonces doivent être mises en relation avec la décision de fermer la base de Manas aux forces occidentales, fragilisant plus encore les lignes de communication de l'OTAN engagée sur le front afghan (9), et la création d'un fond anticrise au bénéfice des pays membres de l'OTSC et de la Communauté économique eurasiatique (une coopération renforcée au sein de la CEI). La doctrine de l'« étranger proche » prend forme et les dirigeants russes entendent faire de l'OTSC une contre-OTAN. De fait, il y a loin encore de la coupe aux lèvres mais le discernement consiste à voir l'infiniment petit et, en l'occurrence, les choses sont bien avancées. Ces dynamiques à l'œuvre dans les profondeurs de l'*hinterland* eurasiatique concernent l'OTAN au premier chef.

L'OTAN et ses pays membres sont aussi engagés dans les problématiques de l'OSCE (Organisation de sécurité et de coopération en Europe), une structure issue de la Conférence d'Helsinki (1973-1975) et de la confrontation Est-Ouest. La mise en avant de l'OSCE est une réponse au pacte de sécurité paneuropéen proposé par Dmitri Medvedev (discours de Berlin, 5 juin 2008), fondé sur les seules nations et sans prise en compte des liens multilatéraux préférentiels que certaines d'entre elles ont tissés. Lors du sommet UE-Russie de Nice, le 14 novembre 2008, le président français, Nicolas Sarkozy, a recadré l'initiative de son homologue russe en évoquant la possibilité d'un sommet de l'OSCE, dans le respect des alliances. Le 4 décembre suivant, les pays membres de l'OTAN et de l'UE, réunis au sein de l'OSCE, ont décliné les propositions russes et demandé le respect des règles communes agréées par l'ensemble des parties prenantes. Depuis, la Russie

s'est opposée au renouvellement du mandat de la mission OSCE en Ossétie et elle conteste la légitimité de cette instance dans le domaine des libertés fondamentales et du suivi des élections. Au total, une certitude : la défense de l'Europe repose plus sur la solidité et la cohésion de l'OTAN que sur de fragiles mécanismes de sécurité collective.

## La famille occidentale

Pérennité et prévalence de l'OTAN, donc. Dans le discours prononcé à l'École militaire, le 11 mars 2009, Nicolas Sarkozy a justifié la pleine participation de la France aux structures militaires atlantiques en arguant de son appartenance à la « famille occidentale ». Ainsi a-t-il été rappelé que De Gaulle définissait l'Alliance atlantique comme celle des « *peuples libres d'Occident* ». De fait, on pourrait multiplier les citations de ce type et bien des thuriféraires contemporains d'un gaullisme reconstruit, aseptisé et dénué de toute dimension charnelle, seraient aujourd'hui les premiers à menacer « le Général » des foudres de la puissance publique, pour propos discriminatoires. Délaissant le thème inconfortable de la défense européenne, les opposants à la décision de Nicolas Sarkozy ont notamment mis en accusation la référence à l'Occident, notion jugée par trop identitaire et polémogène. A la différence des pays alliés et partenaires qui participent de l'UE et de l'OTAN, la France serait « spécifique » et se situerait « ailleurs », à la croisée des mondes et des civilisations. Echappant à toute détermination d'ordre géographique, historique et culturelle, ce qui est pourtant le lot des pauvres mortels que nous sommes (les « *mangeurs de pain* » d'Homère), la France devrait donc rejeter les signes explicites d'appartenance à l'Occident, tout en se gardant de sortir de l'Alliance, laquelle est essentielle à la défense de l'Europe. On songe à la chauve-souris de La Fontaine : « *Je suis oiseau : voyez mes ailes. Vive la gent qui fend les airs ! (...) Je suis souris : vivent les rats ! Jupiter confonde les chats !* » Nul n'est dupe de ce discours et surtout pas ceux qui nous menacent jusque dans nos œuvres vives.

La forme mentale que révèle l'anti-occidentalisme illustre fort à propos les interrogations d'Edouard Balladur : « *A-t-on encore le droit de parler de l'Occident ? Est-ce souffler sur le feu, attiser les haines, déchaîner la violence entre les peuples aux cultures et aux religions différentes ? On voudrait le faire croire. Rien n'est plus faux. (...) Se définir n'est pas détester qui est différent* » (10). A l'évidence, l'imprégnation du tiers-mondisme sur les mentalités explique ce tour d'esprit mais il est tout de même surprenant de retrouver les traces de cette logomachie jusque dans les rangs de ceux qui regrettaient que le préambule de la Constitution européenne ne mentionne pas les racines chrétiennes de l'Europe, excluant par là même toute définition de l'UE en termes historiques et culturels. A l'heure où de curieux syncrétismes s'élaborent autour de thématiques anti-occidentales et judéophobes, la chose est inquiétante (11). Gardons en mémoire cette vérité politique énoncée par Julien Freund : « *Ce n'est pas moi qui désigne l'ennemi ; c'est lui qui me désigne comme tel* ». Dans une telle configuration, il serait vain, et qui plus est misérable, de chercher à expliquer que la France, contrairement à ses partenaires et alliés, ne participe pas de cet Occident tant honni mais se situe « ailleurs » (une sorte de « syndrome E. T. » ?).

Pourtant, la France est un pays qui se situe au cœur de l'Occident et ce dans toutes les acceptions de cette notion (anciennes et modernes ; géopolitiques et philosophiques). Dans *La France en marbre blanc*, un livre aujourd'hui négligé, Louis Rougier recourt à l'histoire de longue durée, dans l'ordre de la pensée et de l'intellect, pour montrer que la France a longtemps été et demeure « le modèle de l'Occident » : « *Or, prenons garde. (...) Paris est le dernier modèle de l'Occident. Sans Paris, nous ne vivrions bientôt plus que de l'ombre d'une ombre, du parfum d'un vase brisé. La cause de la France, c'est la cause de la civilisation occidentale, de la civilisation chrétienne, c'est la cause de l'Humanité* » (12) – nous sommes alors plongés dans la guerre. Selon la définition consacrée, il voit en l'Occident une forme de civilisation fondée sur l'héritage gréco-romain et helléno-chrétien. On retrouve une approche comparable sous la plume de Paul Valéry et de bien d'autres grands penseurs.

Les travaux de Georges Dumézil sur les mythologies indo-européennes et une meilleure connaissance de la protohistoire européenne, avec un élargissement des cadres de référence, invitent certainement à ne pas se limiter à une vision trop académique de la Grèce, réduite à l'Athènes de Périclès. On se gardera aussi des définitions purement apologétiques car l'on sait que toute chose terrestre est marquée au sceau de l'ambiguïté. Il serait pourtant difficile de rejeter purement et simplement l'Occident comme héritage historique et représentation de soi. Ce n'est d'ailleurs pas en niant les appartenances et en jouant sur les mots que l'on tendra vers une forme renouvelée de cosmopolitique. Ainsi qu'Aristote l'enseignait, l'Universel n'est pas une abstraction intellectualisante ou une hypostase séparée de la réalité sensible mais le potentiel qui s'exprime dans la singularité. Toute grande civilisation se veut l'expression au niveau le plus élevé des virtualités du

genre humain et c'est en cela qu'elle tend vers l'Universel ; non point en niant les héritages qui la fondent en propre.

## La géopolitique n'est pas la géométrie

Avec la décision française de participer pleinement à l'Alliance, la nouvelle théorie des ensembles continue de prendre forme. Seule instance de défense collective en Europe, l'OTAN demeure la garante des équilibres euro-atlantiques et transeasiens, l'Europe de la défense étant plus axée sur la gestion des crises. L'exercice porte sur le renforcement des synergies et des complémentarités entre l'UE et l'OTAN, pour permettre aux pays européens qui participent de ces deux instances de contribuer tout à la fois aux missions de l'Alliance et de constituer un ensemble sécuritaire plus autonome. Opposer une chimérique « Europe totale » à l'OTAN se heurterait vite à la réalité d'approches différentes à l'intérieur de l'UE. Inversement, prôner le « tout-OTAN » relèverait du déni de réalité ; l'ensemble européen a pris trop d'importance pour relever de la seule protection militaire américaine. L'enjeu consiste à conjuguer les appareils militaires occidentaux, à travers l'UE et l'OTAN, pour relever les défis stratégiques aux limites de l'ensemble euro-atlantique et sur les théâtres extérieurs où des menaces globales et dynamiques sont au travail. On peut juger que c'est une « cote mal taillée » mais la géopolitique n'est pas la géométrie.

### Jean-Sylvestre MONGRENIER

- (1) Edouard Balladur, *Pour une Union occidentale entre l'Europe et les Etats-Unis*, Fayard, 2007.
- (2) Dans les années 1980, la plus grande implication de la France dans l'OTAN a précédé le réveil de l'Union de l'Europe occidentale (voir la « plate-forme » de l'UEO sur les intérêts communs de sécurité, signée en 1987). Au cours des années 1990, le retour de la France dans le Comité Militaire (1995) a été le préalable à la négociation des accords de « Berlin plus » (accès de l'UE aux moyens de l'OTAN), entre 1996 et 2002, puis au lancement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD), en 1998-1999.
- (3) Le président du Kirghizstan, Kourmanbek Bakiev, a annoncé la fermeture de cette base depuis Moscou, le 4 février 2009. La base de Manas joue un rôle essentiel dans l'approvisionnement des forces de l'OTAN en Afghanistan.
- (4) Cf. Roger N. McDermott, "Azerbaijan Opening Supply Route to Afghanistan", *Eurasia Daily Monitor*, Volume 6, Issue 51, March 17, 2009.
- (5) Quelques jours avant la rencontre de Genève entre le secrétaire d'Etat américain, Hillary Clinton, et le ministre russe des Affaires étrangères, Sergueï Lavrov, le 6 février 2009, le *New York Times* et *Kommersant* ont révélé que Barack Obama avait envoyé une lettre à Dmitri Medvedev laissant à penser que les Etats-Unis pourraient renoncer au déploiement de systèmes antimissiles en Europe centrale en contrepartie d'une attitude plus favorable de la Russie en Afghanistan et sur la question nucléaire iranienne. Les deux parties ont ensuite pris leurs distances avec cette interprétation du document.
- (6) Le 17 février 2009, Dmitri Medvedev a fait savoir qu'il entendait accroître les capacités de combat de l'armée russe pour contrer le renforcement de l'OTAN : « *À partir de 2011 débutera un réarmement à grande échelle de l'armée et de la marine russe* », a-t-il expliqué lors d'une réunion avec des hauts représentants du ministère de la Défense. « *L'analyse de la situation politico-militaire dans le monde a montré qu'il restait un potentiel de conflit sérieux dans certaines régions, alimenté par des crises locales et les tentatives incessantes de l'Otan de développer son infrastructure militaire près de la Russie* » (AFP, 17 mars 2009). Au regard de la situation budgétaire du pays, l'annonce laisse sceptique mais elle témoigne d'une intention hostile attestée par de multiples déclarations officielles.
- (7) Lors de la Conférence de Munich (6-7 février 2009), le président estonien a stigmatisé la volonté de faire « comme si » l'été 2008 ne marquait pas l'entrée dans une période de révisionnisme géopolitique.
- (8) Outre la Russie, l'OTSC comprend la Biélorussie, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizstan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan.
- (9) Les trois quarts de l'approvisionnement de l'OTAN transitent par le Pakistan, à travers les provinces frontalières du Nord-Ouest et la passe de Khyber, une zone de passage fortement exposée aux attaques des tribus et des talibans.
- (10) Edouard Balladur, *op. cit.*, p. 7.
- (11) Sur ces métamorphoses et syncrétismes, voir Pierre-André Taguieff, *La judéophobie des modernes. Des Lumières au Jihad mondial*, Odile Jacob, 2008. Alors qu'au XIXe siècle, le « juif », essentialisé et démonisé, était décrit, dans les écrits antisémites, comme une race orientale (asiatique), l'auteur montre que la détestation des juifs passe désormais par la haine de l'Occident (« *Le peuple juif a été désorienté ou désémitisé pour être radicalement occidentalisé* »). Sur les représentations déshumanisées de l'Occident, on peut se reporter à Ian Buruma et Avishai Margalit, *L'occidentalisme. Une brève histoire de la guerre contre l'Occident*, Climats, 2006.
- (12) Cf. Louis Rougier, *La France en marbre blanc*, les Editions du Cheval ailé, Genève, 1947. Cet ouvrage reprend des conférences données aux Etats-Unis lors de la Seconde Guerre mondiale, dans le cadre des Alliances françaises.

En 2002, les ministres de la Défense de l'Alliance ont approuvé, dans sa conception, une nouvelle structure de commandement militaire rationalisée, plus légère, plus souple, plus efficace et mieux adaptée à la conduite de toute la gamme des missions de l'Alliance.

Au niveau stratégique, il n'y a plus qu'un commandement assumant des responsabilités opérationnelles, le Commandement allié « Opérations » (*Allied Command Operations*), commandé par le SACEUR (le Commandant suprême des forces alliées en Europe). Il assume les fonctions opérationnelles exercées jusqu'à présent par le Commandement allié en Europe et le Commandement allié de l'Atlantique. Le SACEUR (un officier général américain) continue d'exercer une double fonction, étant aussi en charge du Commandement des forces des Etats Unis en Europe (EUCOM). Par ailleurs, un nouveau commandement fonctionnel, le Commandement allié « Transformation » (*Allied Command Transformation*), avec à sa tête le SACT (Commandant suprême allié "Transformation"), est créé pour promouvoir et superviser la transformation continue des forces et capacités de l'Alliance. Jusqu'alors, le SACT exerçait une double fonction, étant également en charge du Commandement des forces interarmées des Etats-Unis (ce commandement était dévolu à un officier général américain).

Le Commandement allié « Opérations », dont le quartier général est le SHAPE, près de Mons (Belgique), est responsable de toutes les opérations de l'Alliance. Les échelons au-dessous du SHAPE sont largement rationalisés, avec une diminution du nombre de quartiers généraux. Le niveau opérationnel se compose de deux commandements de forces interarmées (*Joint Force Command*) permanents – l'un à Brunssum (Pays Bas), l'autre à Naples (Italie) – qui permettront de conduire des opérations à partir de leurs emplacements fixes ou de mettre en place un QG de Groupe de forces interarmées multinationales (GFIM) basé à terre et d'un QG interarmées permanent (*Joint Headquarters*) – à Lisbonne (Portugal) – solidement constitué mais plus limité, auquel on pourra faire appel pour obtenir une capacité de QG de GFIM (Groupe de forces interarmées multinational) déployable basé en mer. Ces trois commandements régionaux assurent à tour de rôle le commandement de la Force de réaction de l'OTAN (*Nato Response Force*).

Le niveau des composantes ou niveau tactique comprend six commandements de composante de forces interarmées (*Joint Force Command Component*), qui apportent aux éléments de niveau opérationnel les compétences propres aux différentes armées – Terre, Mer ou Air. Bien que disponibles pour toute opération, ces commandements de composante sont subordonnés à un des commandants de forces interarmées. S'agissant du commandement de forces interarmées basé à Brunssum, il y a un commandement de composante Air à Ramstein (Allemagne), un commandement de composante Mer à Northwood (Royaume Uni) et un commandement de composante Terre à Heidelberg (Allemagne). S'agissant du commandement de forces interarmées basé à Naples, il y a un commandement de composante Air à Izmir (Turquie), un commandement de composante Mer à Naples et un commandement de composante Terre à Madrid (Espagne).

Outre ces commandements de composante, il y a quatre centres d'opérations aériennes combinées (CAOC) fixes – Uedem (Allemagne), Finderup (Danemark), Poggio Renatico (Italie) et Larissa (Grèce) – et deux déployables – Uedem et Poggio Renatico. Comme les CAOC déployables devront mettre à l'épreuve leur capacité de mobilisation et de déploiement, les installations actuelles de la base aérienne de Torrejon, en Espagne, serviront de site principal pour l'entraînement et la mise à l'épreuve des CAOC déployables dans cette région. Un petit élément OTAN de soutien des installations aériennes serait stationné à Torrejon, afin d'assurer le soutien de cette capacité.

Le Commandement allié « Transformation » (ACT), dont le quartier général est situé à Norfolk (Etats Unis), supervise la transformation des capacités militaires de l'OTAN. Il permet ainsi d'améliorer l'entraînement et les capacités, d'élaborer et de mettre à l'épreuve des doctrines, et de mener des expériences pour évaluer de nouveaux concepts. Il facilitera également la diffusion et l'introduction de nouveaux concepts et favorisera l'interopérabilité.

Il y a, en Belgique, un élément d'état major ACT, qui s'occupe principalement des questions relatives aux ressources et à la planification de la défense.

L'ACT comprend le Centre de guerre interarmées (Norvège), un nouveau Centre d'entraînement de forces interarmées (Pologne) et le Centre interarmées d'analyse des enseignements tirés (Portugal). Le quartier général ACT supervise également le Centre de recherche sous-marine de La Spezia (Italie). Des liens directs sont établis entre l'ACT, les écoles de l'Alliance et les agences de l'OTAN ainsi que le Commandement des forces interarmées des Etats-Unis. On envisage aussi la création d'un Centre OTAN d'entraînement aux opérations d'interdiction maritime (Grèce), associé à l'ACT. En outre, le commandement pourra compter sur le soutien d'un certain nombre de centres d'excellence parrainés par un ou plusieurs pays et dont les activités seront axées sur des efforts de transformation dans des domaines militaires spécifiques.

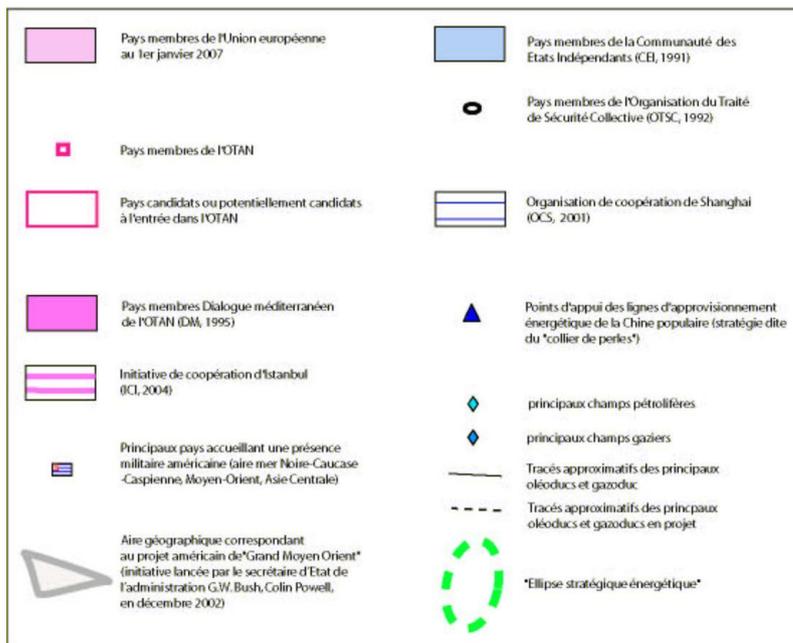
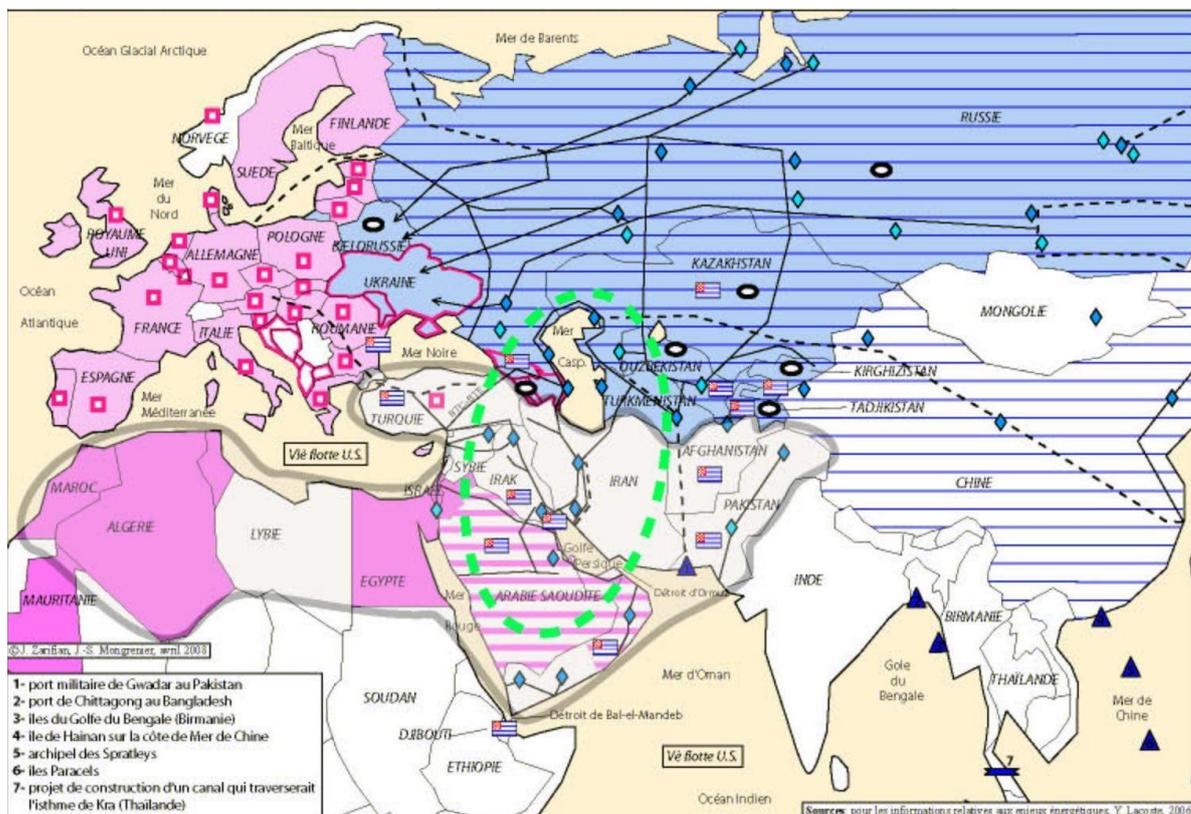
En résumé, par rapport à l'ancienne structure de commandement militaire, la nouvelle structure comporte les principaux changements suivants :

- Au niveau du commandement stratégique, l'OTAN est donc passée de deux commandements stratégiques opérationnels à un seul, mais il est créé un commandement stratégique fonctionnel pour la transformation.
- Au dessous du niveau de commandement stratégique, les cinq commandements régionaux opérationnels actuels ont été ramenés à deux commandements de forces interarmées, auxquels s'ajoute un quartier général interarmées; les treize commandements subordonnés opérationnels actuels seront ramenés à six seulement.

Au total, le nombre de quartiers généraux de commandement est donc ramené de vingt à onze. En outre, le nombre de CAOC passe de dix à six (quatre fixes et deux déployables).

Source : site de l'OTAN ([www.nato.int](http://www.nato.int)).

Annexe 2 - L'Europe et son hinterland eurasiatique : des défis géopolitiques multidimensionnels



Pour toutes les questions de défense de l'Europe, l'OTAN s'impose, de part la volonté des pays qui en sont membres, comme instance de coordination et de décision ; c'est dans cette instance que les alliés européens ont donc apporté leur soutien à la *Missile Defense* et ils y développent un certain nombre d'initiatives. Le programme dit d'ALTMDB (*Active Layered Theater Ballistic Missile Defense*) a vocation à fédérer les différents programmes nationaux, bilatéraux ou multilatéraux dans le champ des défenses de théâtre. C'est dans le cadre de l'OTAN qu'a débuté le déploiement opérationnel de l'ACCS (*Air Command and Control System*), le futur système de commandement de la défense aérienne des Alliés, doté à terme de fonctions antimissiles et interopérable avec le C2BMC (*Command, Control, Battle Management and Communications*), le système américain (1). En 2002, l'OTAN a aussi mené une étude de faisabilité d'une défense antimissile des territoires, partiellement esquissée par l'ATLBMD et renforcée par l'implantation de systèmes américains en Europe centrale (2). Une étude de juin 2006 a conclu à l'existence d'une menace balistique et à la nécessité de protéger les populations civiles des pays membres de l'OTAN. Le 14 juin 2007, les ministres de la Défense alliés ont accepté le principe du bouclier spatial américain et l'OTAN pourrait financer un dispositif complémentaire pour protéger les pays du Sud-Est de l'Alliance (Grèce, Bulgarie, Roumanie, Turquie), non couverts par la *Missile Defense*. Ce soutien de l'OTAN à l'initiative américaine a été réaffirmé lors du sommet de Bucarest, les 2-4 avril 2008.

Pourtant, il faut être conscient du fait que la *Missile Défense*, en l'état actuel des choses, est octroyée par les Etats-Unis plus que mutualisée au sein de l'OTAN. Pour l'essentiel, cette initiative stratégique est développée dans un cadre bilatéral (Etats-Unis/Pologne ; Etats-Unis/République tchèque), non point multilatéral, et l'OTAN accompagne le mouvement plus qu'elle ne le suscite et l'anime (le système-OTAN ne serait que complémentaire). Le consensus entre les Alliés est plus fragile qu'il n'y paraît et les hésitations de l'Administration Obama pourraient très vite mettre en évidence les divergences internes. Si la nouvelle Administration américaine décidait, sans y renoncer, de « remettre à plat » la *Missile Defense*, il serait souhaitable que cette question soit pleinement traitée dans l'OTAN. Une approche multilatérale des enjeux permettrait de mieux associer les alliés européens à l'analyse des risques et à la mise en œuvre de ce programme, de prévenir de nouvelles lignes de divisions au sein de l'OTAN (et par contrecoup, au sein de l'UE) et d'élaborer un véritable consensus transatlantique. Pour mener à bien ce programme et protéger l'Europe de futures menaces balistico-nucléaires, passer par l'OTAN semble une meilleure option que de privilégier une étroite « coalition de bonnes volontés ».

L'un des problèmes mis en avant dans la mise en œuvre des systèmes antimissiles porte sur le partage de la décision ; la *Missile Defense* est parfois présentée comme une puissante machine d'intégration politique et militaire. La question de l'autonomie de décision, particulièrement importante du point de vue français, ne doit pas être éludée. On se gardera pourtant d'aborder cette question à travers le prisme des polémiques du passé (articulation de la force de frappe française avec la stratégie nucléaire de l'OTAN) (3). La décision de frapper un missile ennemi (« *hit to kill* ») n'est pas aussi lourde de conséquences que celle de recourir à l'arme nucléaire en cas d'échec de la dissuasion et ce type de question se rapproche plus de celles qui ont été solutionnées dans le cadre de l'OTAN pour l'organisation de la défense aérienne dans une espace stratégique unifié (la défense antimissiles pourrait être assimilée à une forme de défense aérienne élargie). La tâche n'est donc pas insurmontable, loin s'en faut, et le recours à l'OTAN aurait aussi pour fonction d'apporter une réponse satisfaisante. Cela dit, le principe selon lequel « qui paie commande » s'impose de fait. Si les Européens entendent être en mesure de peser sur les choix, les programmes et les procédures, ils devront s'engager sur le plan financier. Si par choix ou nécessité ils voulaient se doter d'un système global propre à l'OTAN, sans l'apport des capacités nationales des Etats-Unis, il leur faudrait déboursier de 20 à 27 milliards de dollars sur vingt ans. « *Point d'argent, point de Suisses* » ...

- (1) Une fois déployée en totalité, à l'horizon 2012-2014, cette architecture d'ensemble pourrait assurer une défense antimissile de théâtre contre des missiles à courte et moyenne portée (jusqu'à 3000 km).
- (2) Soit une dizaine de missiles intercepteurs en Pologne et un super-radar de suivi des trajectoires en République tchèque.
- (3) Et moins encore de voir dans la *Missile Defense* un complot contre la force de frappe française.