

SOMMAIRE

PREAMBULE.....	4
I / AVANTAGES ET INCONVENIENTS AU NIVEAU POLITICO- MILITAIRE.....	6
1.1/ LA CAPACITE D'INFLUENCE DE LA FRANCE.....	6
1.2/ LE CONTROLE POLITIQUE SUR L'ACTION MILITAIRE	7
1.3/ L'INDEPENDANCE FRANCAISE.....	7
1.4/ LA CREDIBILITE DE LA FRANCE VIS A VIS DE SES ALLIES	8
II / AVANTAGES ET INCONVENIENTS DANS LE DOMAINE MILITAIRE.....	9
2.1/ AU PLAN DE L'EFFICACITE	9
2.1.1/ L'inadéquation des structures militaires de l'OTAN pour les opérations de gestion des crises.....	9
2.1.2/ Les structures militaires françaises sont plus réactives et adaptables que celles de nos alliés	10
2.1.3/ Le respect des procédures de silence / l'accès à l'information	10
2.1.4/ Interopérabilité doctrinale, technique et opérationnelle	11
2.1.5/ Un rapport coût/efficacité globalement défavorable pour la France	12
2.2/ S'AGISSANT DE LA CREDIBILITE DE NOS FORCES PAR RAPPORT A CELLES DE NOS ALLIES	12
2.2.1/ Notre crédibilité écornée par notre mode de fonctionnement particulier.....	12
2.2.2/ ... toutefois partiellement regagnée sur le terrain	13
2.3/ LES CAPACITES DES ARMEES A SOUTENIR LA POLITIQUE DE LA FRANCE.....	13
2.3.1/ La capacité d'expertise des militaires français.....	14
2.3.2/ L'interopérabilité	14
2.3.3/ La maîtrise des capacités clefs.....	14
2.3.4/ Les conséquences de la politique actuelle de communication du ministère de la Défense	14
2.4/ S'AGISSANT DE NOTRE CAPACITE D'INFLUENCE (MILITAIRE) AU SEIN DE L'ALLIANCE	15
2.4.1/ L'exercice du commandement.....	15
2.4.2/ Une influence très limitée dans les structures permanentes de l'OTAN	16
2.4.3/ Une influence en revanche grandissante dans certains travaux actuellement conduits par l'Alliance.....	17
III/ PROPOSITIONS DESTINEES A AMELIORER LES RELATIONS FRANCE-OTAN	18
3.1/ OPTIMISATION DE LA RESSOURCE HUMAINE	18
3.1.1/ Faire un réel effort de formation en interne.....	18
3.1.2/ Faire un effort de formation en externe.....	19
3.1.3/ Assurer la gestion et la coordination des compétences OTAN.....	19
3.1.4/ Augmenter les effectifs français dans le processus de planification et d'orientation.....	19
3.2/ QUELQUES PISTES COMPLEMENTAIRES	20
3.2.1/ Augmenter notre participation aux exercices et opérations réelles interalliées.....	20
3.2.2/ Renforcer les échanges transverses.....	20
3.2.3/ Améliorer nos moyens de communications.....	20
3.2.4/ Harmoniser les niveaux de confidentialité.....	21
CONCLUSION	22

Remarques :

Remerciements :

ANNEXES.....

ANNEXE 1 – BIBLIOGRAPHIE.....

ANNEXE 2 – COMPTE RENDUS D'ENTRETIENS.....

2.1 / Général de Corps Aérien WIROTH, ancien représentant militaire français auprès du Comité militaire de l'OTAN	
2.2 / Capitaine de vaisseau DEVAUX, DAS,	
2.3 / Extraits de la conférence du CEMA au CID	
2.4 / Vice Amiral d'Escadre OLHAGARAY, adjoint au commandant de l'EMIA	
2.5 / Colonel DE LASSUS, chargé de mission KOSOVO à l'EMIA	
2.6 / Lieutenant-colonel VAUVILLIER, bureau OTAN de l'EMIA	
2.7 / Colonel CROCHARD, EMA \ Division Euro-Atlantique	
2.8 / M. VANEL, administrateur, secrétaire à la commission de la Défense de l'Assemblée Nationale	
2.9 / Général de division PERRUCHE, chef de la MMF auprès du SACEUR	
2.10 / Colonel KESSLER chef d'état-major du CMMF	
2.11 / Lieutenant-Colonel LUCAS, JOC / SHAPE – Mons	
2.12 / Colonel REUMAUX, officier de liaison CJPS / MMF	
2.13 / Cre Lieutenant-Colonel DE BECDELIEVRE / EFP/SHAPE	
2.14 / Colonel WALCH – Représentation militaire française à l'OTAN	
2.15 / Colonel SERVEILLE représentant militaire auprès de l'ambassadeur et Messieurs D'HAUSSONVILLE et DE SURY, représentation diplomatique française au sein de l'OTAN	
2.16 / Colonel (er) E. SANDAHL – OTAN / division Plans de Défense et Opérations	
2.17 / M. Diego Ruiz PALMER, Secrétariat International de l'OTAN	
2.18 / Lieutenant-colonel SOHET, officier Opérations à la RMF	
2.19 / M. James TOWNSEND, diplomate US,	
2.20 / Conférence de monsieur Alain DUHAMEL sur la défense européenne, au CID	
2.21 / MM. CANESSE et ZIEGLER / Ministère des Affaires étrangères	
2.22 / Colonel KOEHL, chef d'état-major du CDAOA	
2.23 / Colonel CHAMAGNE, chargé de mission auprès du GMG EMA	
2.24 / Général de Division Aérienne DELCOURT, sous-chef OPS de l'EMA,	
2.25 / Quelques propos originaux entendus ici ou là.	

ANNEXE 3 – FICHES DE SYNTHESE.....

3.1/ « Bilan du rapprochement de la France de la structure militaire de l'OTAN »	
3.2/ « L'OTAN, quel avenir ? »	
3.3/ « Les enseignements du Kosovo »	
3.4/ « La coopération militaire entre la France et ses alliés, 1966-1991 : entre le poids de l'héritage et les défis de l'après-Guerre froide »	
3.5/ Intervention de M. Alain Richard au Conseil des Affaires Générales	
3.6/ « Kosovo : une guerre d'exception »	
3.7/ « Le label OTAN »	
3.8 / « Sans les américains ? »	
3.9 / « Le nouveau concept stratégique de l'OTAN »	
3.10 / Extraits du discours de Monsieur Jacques CHIRAC (le 19 octobre 1999)	

ANNEXE 4 – GLOSSAIRE.....

PREAMBULE

En 1966, la décision du général DE GAULLE de sortir la France de l'organisation militaire intégrée de l'OTAN est la marque évidente d'une volonté de s'émanciper d'une organisation placée sous la domination américaine. L'ambition gaullienne était de faire apparaître la France comme une nation appartenant au « bloc » occidental mais libre de toute obédience. Cette décision sera lourde de conséquences dans les domaines diplomatique, politique et militaire. Pour ce dernier, elle va déterminer le cadre dans lequel les armées vont devoir évoluer, se moderniser, se réformer et bien sûr intervenir, en étant aux côtés de nos alliés, mais à l'extérieur de la structure militaire de l'OTAN. Cela suscitera chez les Français de nombreuses interrogations, parfois des frustrations et, en tout cas, une attitude spécifique qui va générer des rapports bien souvent problématiques.

Trente années plus tard, la France semblait, lors du sommet de Madrid¹, prête à réintégrer complètement l'Organisation, mais le processus a échoué, en particulier devant le refus des Etats-Unis à donner le commandement régional sud aux Européens, préalable exigé par la France.

La problématique des relations France - OTAN est donc un sujet ancien, sur lequel beaucoup a été dit ou écrit. Pourtant, aujourd'hui, il semble nécessaire de se pencher à nouveau sur ces liens pour trois raisons principales.

- Politiquement, le récurrent dilemme intrinsèquement français « Europe ou OTAN », paraît dépassé, alors que nous reconnaissons que la défense européenne ne se fera pas à côté mais avec l'Alliance ;
- Sur le plan opérationnel, les interventions récentes de l'OTAN ont montré que notre présence est indispensable dans les instances où tout se prépare, se décide ou se contrôle. Notre position originale nous en exclut partiellement aujourd'hui ;
- Techniquement enfin, la prégnance des impératifs d'interopérabilité, la nécessité de mieux organiser les approvisionnements, comme le souci de favoriser nos industriels de la défense face à une concurrence pour laquelle le label OTAN est une garantie forte, rendent souhaitable voire nécessaire le renforcement de notre position.

Dans ce contexte, un groupe, baptisé « comité B07 », formé à partir d'officiers stagiaires appartenant à la 7^{ème} promotion du Collège interarmées de défense, a mené sous la direction du colonel (A) TESNIERE de l'inspection générale des armées, une étude particulière sur les avantages et les inconvénients de la position française au sein de l'Organisation atlantique.

Le libellé du sujet est :

La France ne fait pas partie de la structure militaire de l'OTAN. Dans ce contexte, et à la lumière des enseignements tirés de la guerre du Kosovo, il s'agit de dégager les avantages et les inconvénients de cette spécificité, en particulier pour ce qui concerne la préparation et la conduite des opérations.

Les conséquences de l'échec de la réintégration envisagée en 1995-96, l'avis de la diplomatie française sur le sujet, comme le contexte politique intérieur de la France, cantonnent l'étude dans le strict maintien de la non-intégration à la structure militaire de l'OTAN.

¹ Juillet 1997

Le comité a collecté de nombreux avis, permettant d'avoir un aperçu diversifié et global sur le thème d'étude. Ainsi, il a pu rencontrer différents représentants, militaires et diplomates, de la France à Bruxelles et à Mons, comme des officiers en charge de la planification française à l'EMIA ou des personnes traitant du dossier à la DAS. Des points de vues plus techniques obtenus à l'EMA ou au CDAOA, ou plus politiques issus de l'Assemblée nationale, ont contribué à dégager une problématique du sujet qui peut s'exprimer ainsi :

Les récentes opérations multinationales mettent en évidence le rôle accru de l'OTAN, au niveau de ses acteurs, de ses procédures et de ses standards. La France, de par sa position spécifique, rencontre dans le travail aux cotés de ses alliés quelques difficultés que le renforcement de sa position au sein de l'Alliance atlantique ne peut qu'atténuer, dans un contexte qui exclut tout retour dans la structure militaire intégrée.

Compte tenu des avancées des réflexions et travaux politiques concernant l'Europe de la défense (IESD), les actions à envisager du point de vue militaire doivent désormais davantage viser à appuyer la position française dans ce domaine, au sein de l'Alliance et en Europe, plutôt que renforcer cette position au sein de l'OTAN, stricto sensu.

Les forces armées ont, dans cette optique, un créneau d'opportunité pour faire valoir leur point de vue et en tirer des bénéfices en terme d'audience et de responsabilités accrues.

Constitution du comité :

Sur la demande du directeur de recherche, le comité d'étude a été uniquement composé d'officiers français. Ceci a permis une plus grande liberté de ton de la part des différents intervenants, qui ont presque tous souligné la pertinence de cette intervention.

L'aspect interarmées a donné une plus grande ouverture et cadre parfaitement avec les objectifs du Collège interarmées de défense.

Méthode de travail :

Chaque entretien a fait l'objet d'un compte rendu, qui réunis, sont annexés au présent mémoire. Certains documents remis et collectés ont été synthétisés et sont également annexés.

L'analyse a été menée à partir d'un tableau matriciel, en retenant les domaines suivants : politico-militaire et militaire, gestion des crises et mise en condition des forces. C'est au travers de ces thèmes qu'ont pu être dégagées les synthèses et les différentes propositions qui ont permis d'élaborer le plan retenu pour ce mémoire.

Le corps du document se décompose ainsi en trois parties :

- Avantages et inconvénients dans le domaine politico-militaire ;
- Avantages et inconvénients sur le plan militaire ;
- Propositions destinées à améliorer les relations France - OTAN.

I / AVANTAGES ET INCONVENIENTS AU NIVEAU POLITICO- MILITAIRE

Dans le domaine politico-militaire, notre analyse conduit tout d'abord à mesurer les conséquences de la position spécifique de la France sur sa capacité à influencer les décisions prises au sein de l'Alliance, en essayant de bien distinguer le temps de crise du temps de paix. Il nous est ensuite apparu nécessaire de comparer les processus décisionnels et de déterminer, à partir de leurs différences, les avantages ou les inconvénients qu'ils entraînent. Enfin, compte tenu du contexte actuel, un élargissement à la construction européenne semble opportun, en examinant la position française sous l'angle de l'indépendance puis de la crédibilité vis à vis de nos partenaires

1.1/ LA CAPACITE D'INFLUENCE DE LA FRANCE

La France dispose, grâce à sa position originale et unique, d'une liberté de ton et de parole importante. Cette capacité à exprimer notre point de vue, sans avoir à désavouer des orientations déjà exprimées par les niveaux inférieurs de proposition et d'élaboration des décisions, nous est enviée par les autres nations européennes. Il est par exemple plus simple pour la France que pour ses partenaires de critiquer les actions menées par les Américains au Monténégro, sachant qu'elle n'a pas participé directement à la planification des opérations.

En revanche, si la capacité de la France à faire évoluer des dossiers importants est certaine, son aptitude à peser sur l'ensemble des décisions de l'Alliance est plus contestable. En effet, son absence dans les postes de responsabilité (*flag officer* et haut fonctionnaire) et sa faible représentation dans les niveaux immédiatement inférieurs nuisent, d'une part, au préavis nécessaire pour traiter correctement un dossier sensible et l'empêchent, d'autre part, de jouer de son influence dès le début d'un projet. En conséquence, la France se prive de toute capacité d'influer « ab initio » sur les orientations de la planification, sur les décisions dans le domaine opérationnel ainsi que sur la définition des standards.

Elle ne peut donc agir qu'à partir du comité militaire ou du conseil, c'est-à-dire en phase finale du processus décisionnel. Le risque est grand de se retrouver isolée face à des alliés qui ont une meilleure connaissance du sujet et une mauvaise perception des contraintes françaises. La recherche d'un consensus, qui est la règle dans l'OTAN pour chaque décision, est favorisée par une capacité de lobbying efficace. Cette méthode, assez peu utilisée en France, nécessite de travailler dans la durée et d'être informé le plus tôt possible.

Lors de la gestion de la crise du Kosovo, l'OTAN a adopté une structure « ad hoc » fondée principalement sur le volume des forces engagées. Les décisions à forte connotation politique (targeting, règles d'engagement, ...) ont fait l'objet d'un processus décisionnel adapté aux circonstances. La France n'a pas été écartée de ce processus, compte tenu des capacités mises à disposition.

Mais cela lui a demandé des efforts constants avec des préavis toujours très courts et un engagement total de l'EMA. Il est probable qu'une meilleure insertion dans les instances de préparation des décisions aurait permis d'alléger cette contrainte sans pour autant diminuer notre capacité à nous faire entendre ou à influencer les choix de l'Alliance.

L'accès tardif à l'information (dans tous les domaines) est sans aucun doute la contrainte la plus lourde qui résulte de notre position particulière vis à vis de l'OTAN. Il impose une très forte capacité de réaction (EMA et MAE), qu'il n'est pas facile de tenir dans la durée, faute d'effectifs pléthoriques comme à l'OTAN. Sur ce point, les conséquences directes ont été :

- des difficultés à s'insérer dans des structures prévues sans la France (ex : CAOC) ;
- des forces françaises sous commandement d'un militaire de l'OTAN (rarement l'inverse) ;
- des préavis toujours faibles et une capacité à influencer assez inégale, plus effective au sein des structures de circonstance ;

- une adaptation nécessaire du processus décisionnel français aux exigences de la crise avec un lien direct entre le Président de la République, le ministre de la défense, CEMA et SACEUR.

1.2/ LE CONTROLE POLITIQUE SUR L'ACTION MILITAIRE

Conçue pour mettre en œuvre la défense collective (mission article 5) et non pour faire face aux crises nouvelles, l'organisation de l'Alliance ne prévoit pas théoriquement de niveau de décision politique avant le comité militaire. Les structures de l'OTAN ne sont donc pas adaptées à la gestion, très politique, de ces crises. La prééminence française systématique du politique sur le militaire renforce encore un peu le décalage de principe entre les processus décisionnels en France et dans l'OTAN.

L'expérience tirée des conflits récents a d'ailleurs montré que les structures permanentes de l'OTAN, si elles sont parfaitement rodées pour la planification dite « froide », se révèlent en revanche inadéquates et de fait inopérantes pour ce type d'opérations. En effet, la recherche du consensus, qui est la règle pour les décisions prises au sein de l'Alliance, oblige à un contrôle politique à tous les niveaux du processus. Les prises de décision au sein de l'OTAN sont donc laborieuses alors que la situation exige une bonne réactivité aux événements. Même si, par des procédés divers, le consensus finit toujours par aboutir, la maîtrise politique de la crise n'est globalement pas satisfaisante.

En fait, la France souhaite pouvoir peser sur les décisions stratégiques et sur les conditions d'emploi de ses forces uniquement en phase finale du processus, c'est-à-dire au seul niveau politique. Cette attitude, qui s'accommode difficilement des structures OTAN actuelles, est probablement conforme avec les orientations affichées par les autres pays européens à la lumière des premiers enseignements de la crise kosovare.

1.3/ L'INDEPENDANCE FRANCAISE

La position particulière de la France permet à nos autorités politiques et militaires de rester entièrement libres de définir les capacités militaires, de mettre des troupes et des moyens à la disposition de l'Alliance pour conduire des opérations, n'ayant même pas à déclarer un engagement de principe. L'influence des Etats-Unis étant moins marquée en France que chez nos partenaires européens, il existe de fait une réelle vision française des événements et une approche spécifique originale.

A contrario, l'indépendance de la France est perçue par les alliés comme une incertitude sur son engagement aux côtés de l'Alliance. Même si, dans les faits, la France s'est toujours révélée un partenaire fidèle, elle doit se forcer à communiquer plus souvent pour ne pas se retrouver marginalisée. Sa position l'oblige également à se battre presque systématiquement sur de nombreux dossiers même si elle agit souvent à bon escient.

L'indépendance de la France a un prix et l'économie nationale devra être en mesure d'y répondre. Sur le plan politique, l'effort de défense sera probablement plus difficile à justifier devant l'opinion publique, surtout si une différence importante existe avec nos voisins européens. Aujourd'hui, la France est l'un des principaux contributeurs de l'OTAN mais sa représentation dans les principaux états-majors n'est pas en rapport avec cet engagement, cette incohérence devra certainement être résolue.

L'industrie de défense française a bénéficié pendant de nombreuses années de la position de la France dans l'Alliance. Le marché intérieur constituait une base solide et suffisante pour le développement du matériel et la diplomatie originale (pas d'alignement systématique sur les USA) lui a permis d'obtenir des contrats à travers le monde. Aujourd'hui, il semble pratiquement indispensable de bénéficier de l'estampille OTAN pour être compétitif sur de nombreux marchés,

notamment en Europe de l'Est. Si notre industrie se restructure pour y faire face, la position spécifique de la France dans l'Alliance apparaît plus comme un frein que comme un atout.

1.4/ LA CREDIBILITE DE LA FRANCE VIS A VIS DE SES ALLIES

La France dispose, quelles que soient ses positions vis à vis de l'Alliance, d'une bonne crédibilité grâce à ses prestations militaires et grâce à l'effort de défense qu'elle consent. Ses capacités militaires ont fait leur preuve et son statut de puissance nucléaire est reconnu.

Toutefois, son attitude toujours très critique, parfois dictée plus par une connaissance imparfaite de l'OTAN que par des raisons objectives, irrite régulièrement nos partenaires, et l'incertitude sur la position française, plus théorique que réelle, offre aux Alliés la possibilité d'afficher un doute systématique sur la prise en compte ou non de nos moyens, préjudiciable à la fiabilité globale accordée à la France.

La volonté de la France de donner à l'Europe une capacité militaire efficace peut se heurter aux principes qu'elle met en avant pour justifier son choix d'indépendance et peut se révéler incohérente avec l'attitude qu'elle manifeste pour les structures de l'OTAN. Les circonstances font qu'aujourd'hui il ne s'agit plus de faire un choix entre l'Europe et l'OTAN, car la défense européenne ne se fera pas à côté mais avec l'Alliance. Il y a donc, pour la France, une impérieuse nécessité de se montrer crédible dans l'Alliance, où elle est jugée par ses partenaires européens.

Synthèse partielle

C'est dans le domaine politico-militaire que la position très spécifique de la France dans l'OTAN semble apporter plus d'avantages que d'inconvénients. Grâce à sa position originale dans l'Alliance, la France conserve une grande indépendance sur la définition et l'emploi de son outil militaire. Sa liberté de ton et de parole lui permet d'être critique vis à vis du leadership américain, et de mener une politique extérieure ambitieuse.

Cependant, ce choix historique présente également des inconvénients. Du fait d'une information tardive ou incomplète, la France aborde les dossiers de façon réactive et ne peut peser au niveau de leur élaboration. Sa perception des affaires de l'OTAN (décisions, évolutions, concept, processus décisionnel, lobbying ...) est souvent limitée car elle ne dispose que de très peu de spécialistes et sa culture générale « otanienne » est faible. Enfin, l'indépendance a un prix et le coût de cette politique doit être mesuré et comparé.

La position de la France dans l'OTAN doit aussi être analysée à la lumière de la construction de la défense en Europe, dont elle veut être un élément moteur. Elle doit, en particulier, veiller à la cohérence entre son attitude dans l'Alliance et son discours, pour ne pas se retrouver isolée de ses partenaires.

II / AVANTAGES ET INCONVENIENTS DANS LE DOMAINE MILITAIRE

Dans le domaine militaire, l'analyse des avantages et inconvénients de la position spécifique de la France se décline sous divers aspects. En premier lieu, il convient de s'intéresser à l'efficacité respective des structures et organisations mises en place par la France et l'OTAN. Dans un second temps, nous aborderons la crédibilité dont disposent nos forces armées en comparaison à celles de nos alliés européens. Cela nous amènera ensuite à apprécier le soutien apporté par les capacités développées par les armées françaises à la ligne politique adoptée par la France. Au final, nous porterons une appréciation sur la capacité d'influence dont disposent les militaires français au sein de la structure militaire de l'Alliance atlantique.

2.1/ AU PLAN DE L'EFFICACITE

Au plan de l'efficacité, la situation de non-intégration de la France présente un certain nombre d'avantages et d'inconvénients qui peuvent être mis en exergue au travers de l'examen à la fois :

- de l'adéquation ou non des structures militaires de l'OTAN à la planification et à la conduite des opérations de gestion de crise ;
- de la réactivité et de la faculté d'adaptation de nos structures militaires par rapport à celles de l'Organisation ;
- des difficultés rencontrées par nos états-majors, s'agissant du respect des procédures de silence et de l'accès à l'information ;
- de notre interopérabilité à la fois doctrinale, technique et opérationnelle avec nos alliés ;
- et du rapport coût/efficacité entre notre engagement humain et financier dans l'OTAN et notre représentation effective dans ses instances militaires.

2.1.1/ L'inadéquation des structures militaires de l'OTAN pour les opérations de gestion des crises

L'effondrement du bloc de l'Est a contraint l'OTAN à s'engager dans un processus de légitimation visant à lui donner une crédibilité pour intervenir dans le cadre de la gestion des crises (intervention en dehors du cadre de l'article 5).

Les conflits récents, dans la zone des Balkans, ont démontré que les structures militaires permanentes de l'OTAN, si elles sont parfaitement rodées pour la planification dite « froide », se révèlent en revanche inadéquates et de fait inopérantes pour ce type d'opérations. En effet, les différentes phases initialement prévues dans la planification pour l'intervention au Kosovo n'ont pas été respectées. Par ailleurs, il faut constater que l'OTAN dispose aujourd'hui d'un nombre limité de forces d'action immédiate et d'une seule force de réaction rapide (l'ARRC). La crise balkanique a mis en outre en lumière un certain nombre de dissensions qui se sont faites jour à propos de l'IFOR. En premier lieu, les conflits d'autorité opposant les principaux « commandeurs » OTAN de l'époque, à savoir le CINCSOUTH (commandant de théâtre), le SACEUR et le COMARRC, commandant terrestre de l'opération. En second lieu, le « rodage » de l'état-major (mis sur pied pour les besoins de l'opération, et réparti entre Sarajevo, Naples et Zagreb) s'est avéré difficile. Ces difficultés ont eu pour conséquence une reprise en main du dispositif par le SACEUR et l'établissement d'un lien direct entre le commandant de l'opération et le commandant de théâtre, court-circuitant le commandant régional...

Le recours à des structures militaires ad hoc a donc été systématiquement nécessaire pour prendre en compte les impératifs politiques fixés par les nations qui ont émis l'intention de s'impliquer et les moyens militaires qu'elles comptaient engager. La volonté française d'être un acteur majeur dans ce type d'intervention, et le volume de moyens militaires qu'elle a mis à disposition de l'Alliance, lui ont donc permis de faire entendre sa voix.

Cet état de fait démontre que notre faible participation dans les structures militaires permanentes de l'Alliance n'est, au final, pas trop pénalisante pour prendre part à ce type d'opération.

2.1.2/ Les structures militaires françaises sont plus réactives et adaptables que celles de nos alliés

Malgré la volonté de réforme qu'elle affiche et la refonte des structures de commandement qu'elle a conduit dernièrement, l'OTAN conserve une certaine lourdeur bureaucratique et manque à l'évidence de réactivité. Cette situation résulte à la fois de :

- son caractère multinational (un état-major multinational reste moins productif qu'un état-major national dès lors que les délais sont réduits) ;
- du fait que l'ensemble de son travail de planification relève du politique (l'OTAN ne peut planifier sans avoir reçu au préalable une directive politique, tout comme une validation politique est nécessaire à chaque étape de ses travaux de planification, et ce quand bien même une certaine latitude est laissée aujourd'hui aux commandants stratégiques pour préparer des planifications dites « prudentes » dans le cas de l'article 5) ;
- de la nécessité, déjà évoquée, d'obtenir préalablement un consensus de l'ensemble des partenaires pour toute prise de décision.

A contrario, nos structures militaires nationales, parce qu'elles sont plus légères, confèrent à nos forces une plus grande réactivité et une faculté d'adaptation supérieure à nos alliés de l'OTAN.

La volonté de la France de conserver son statut de non-intégré l'a contrainte à rassembler un panel d'outils militaires, certes parfois redondants par rapports à ceux de l'OTAN, mais toutefois indispensables pour pouvoir conserver une autonomie d'appréciation et de décision. Forte de ces acquis développés au fil des ans et compte tenu par ailleurs des moyens limités dont elle dispose, la France a été en mesure de mettre en place des structures plus légères et plus facilement adaptables que celles de l'OTAN aux différentes situations rencontrées. Les forces françaises ont ainsi démontré leur aptitude multi-théâtre et nos officiers leur capacité à assurer des responsabilités en opération. Par ailleurs, les états-majors français sont en mesure de planifier en temps quasi réel, à la différence de ceux de l'OTAN pénalisés par l'obligation permanente d'obtenir un consensus. On retiendra à titre d'exemple la réalisation par la France de la planification de l'engagement de la force d'extraction des observateurs de l'OSCE déployée au Kosovo. Le développement (dans des délais contraints) d'une capacité « *targeting* » pour les besoins de la campagne aérienne conduite sur ce même théâtre, démontre, si besoin était, notre volonté de ne pas dépendre totalement des Etats-Unis.

2.1.3/ Le respect des procédures de silence / l'accès à l'information

Dans l'absolu, le respect des procédures de silence est aussi contraignant pour la France que pour les autres alliés. Cependant, ce sont les états-majors français (EMA et EMIA notamment) qui semblent en souffrir le plus.

D'une part, ils disposent de faibles délais pour élaborer des éléments de réponse, notamment pour les études de planification « *tiède* » ou « *chaude* », et d'un nombre réduit de cadres chargés de traiter ces questions.

D'autre part, le processus décisionnel en vigueur amplifie cet aspect : examen par l'EMA des documents pour définir la position des armées françaises, puis soumission par la DAS au ministre de la défense, avant transmission au Quai d'Orsay, lequel prépare alors la position officielle de la France. On notera à cet égard que les missions militaires françaises (MMF) autres que celle placée auprès de SHAPE n'apportent pas de plus-value en terme d'anticipation.

Enfin, cette difficulté est rendue plus aiguë par le fait que la France accède tardivement et souvent incomplètement à l'information. En effet, si tous les représentants politiques de l'Alliance ont accès à l'information, ceci n'est pas le cas en revanche dans les structures militaires où l'information « haute » est réservée au groupe de commandement (*Command group* du SACEUR). La France ne peut, dans ces conditions, demander que de simples ajustements et se faire imposer le schéma général. Cette carence est encore aggravée par l'absence actuelle de relations transverses directes entre les états-majors français et ceux de l'OTAN (les états-majors français sont ainsi dans l'obligation de passer par la structure MMF, qui relève directement du CEMA, pour les besoins de leurs relations avec les états-majors OTAN) ainsi que de moyens techniques

d'échange d'informations avec ceux-ci (les états-majors français ne disposent actuellement que de deux terminaux CRONOS² – réseau intranet spécialisé qui dessert les différents états-majors de l'OTAN : un premier à l'EMIA et un deuxième – *a priori* peu utilisé – au COIA). Dans le cas de l'EMIA, ce retard pour accéder à l'information est d'autant plus pénalisant que les officiers de liaison étrangers (détachés à Creil) ont accès à ces informations en temps réel.

Par ailleurs, dans le cadre particulier de la gestion des crises, l'accès de la France à l'information reste conditionné par son niveau d'engagement aux côtés des alliés. L'expérience récente du Kosovo a montré qu'il était aussi subordonné à l'intérêt que le SACEUR était susceptible de manifester à l'égard d'une participation française.

2.1.4/ Interopérabilité doctrinale, technique et opérationnelle

Interopérabilité doctrinale :

L'interopérabilité des doctrines, des concepts et de la planification en amont semble être un préalable indispensable pour pouvoir maîtriser les processus en vigueur au sein de l'OTAN et être influent au plan stratégique au bon moment et au bon niveau. Des efforts importants ont été consentis en la matière par les armées françaises depuis les cinq dernières années, comme en témoigne, entre autre, la décision prise par le CEMA en 1998 de rapprocher la méthode de planification française du *Guidelines for operational planning (GOP)*, et qui constitue aujourd'hui l'outil principal de la planification pour les commandements régionaux de l'OTAN.

Or, le processus est loin d'être achevé, malgré les efforts entrepris par la France ces dernières années.

Interopérabilité technique :

Au sein d'une coalition, il est impératif que les différents pays membres disposent de matériels compatibles. Or, la situation actuelle n'est pas satisfaisante, malgré les efforts entrepris par la France au cours des dernières années.

En revanche, force est de constater que la France n'est pas plus pénalisée que ses alliés européens par le « gap » technologique qui existe actuellement avec les Etats-Unis. Celui ci est consécutif aux différences de budgets, mais aussi à un financement dévolu à la recherche et développement aux Etats-Unis bien plus important qu'en Europe depuis plusieurs années. S'il se creuse (plus particulièrement en matière de renseignement, de maîtrise de l'information au sens large et de sa diffusion), il faut souligner que la France consent des efforts pour le limiter afin de conserver une certaine indépendance.

Interopérabilité opérationnelle :

Notre participation croissante aux différents exercices menés par l'OTAN permet à nos forces de combler une partie de leur retard consécutif à plus de trente ans d'absence de la France des structures militaires intégrées de l'Alliance. Il convient par ailleurs de souligner le chemin parcouru depuis la guerre du Golfe³.

Toutefois, les forces armées françaises manquent encore cruellement d'une ressource, d'un « *vivier* » suffisant en cadres maîtrisant parfaitement la langue anglaise, langue de travail de l'OTAN. Par ailleurs, ceux ci ne possèdent pas une « *culture* » OTAN suffisante et ne sont pas rompus aux méthodes de planification utilisées par l'Alliance.

Cette situation a pour conséquence de limiter l'audience des militaires français au sein des états-majors de l'OTAN et, de fait, leur possibilité d'influer sur la préparation des décisions. Ce phénomène est amplifié par le fait que les réseaux de connaissances (carnet d'adresses) constituent l'un des moyens privilégiés de fonctionnement de l'organisation. Il a été spécifié que si la qualité intrinsèque de nos officiers n'est pas remise en cause, leur aptitude à servir au sein des états-majors de l'OTAN est jugée insuffisante, au moins au cours de leurs premiers mois d'affectation.

² un troisième terminal doit être installé courant 2000 au CDAOA

³ ce constat ayant été confirmé par l'un de nos interlocuteurs, diplomate américain chef du *Defense Plan Division* à REPAN U.S.

En revanche, cet aspect s'avère progressivement moins pénalisant pour les forces armées françaises déployées sur le théâtre, dès lors que celles-ci sont engagées aux côtés de celles de l'OTAN dans des opérations de gestion des crises.

2.1.5/ Un rapport coût/efficacité globalement défavorable pour la France

La France ne semble pas tirer actuellement les dividendes de son engagement financier et humain auprès de l'Alliance atlantique. Selon les estimations officielles pour 1998, elle contribue à hauteur de 16,5 % (25,91 millions de \$) dans le budget civil de l'Alliance, ce qui la place au deuxième rang des pays européens pour sa contribution (la part du Royaume-Uni est de 18,82 %). Dans le budget militaire commun de l'Alliance (utilisé pour le financement des divers quartiers généraux, organismes et programmes), la participation française se monte à 6,5 % (30,54 millions de \$), ce qui la place au cinquième rang des pays de l'Alliance derrière les Etats-Unis (132,24 millions de \$), le Royaume-Uni (96,27 millions de \$), l'Allemagne (85,29 millions de \$) et le Canada (30,68 millions de \$)⁴. Elle fournit en outre une contribution significative en hommes et moyens aux opérations conduites sous bannière OTAN. Or, la représentation de la France dans les états-majors de l'OTAN n'est pas en rapport quantitativement et qualitativement avec ses engagements. A ce propos, il faut souligner que la réforme récente des structures de commandement de l'OTAN s'est traduite par la réduction de 60 à 25 des états-majors otaniens, et l'augmentation de 11 500 à 12 200 des effectifs de ceux-ci. Cette évolution ne peut que renforcer notre marginalisation.

Synthèse partielle

Les enseignements tirés de la participation des forces armées françaises aux dernières opérations de gestion de crises conduites par l'OTAN montrent que le statut de membre non-intégré de la France ne pénalise pas celle-ci au plan de l'efficacité. Nos forces armées disposent en effet de structures plus légères, qui leur confèrent une plus grande réactivité et une faculté d'adaptation supérieure à nos alliés. Un certain nombre d'inconvénients découlent toutefois de cette situation.

Les états-majors français semblent ainsi éprouver des difficultés pour respecter les procédures de silence, compte tenu des faibles délais qui leur sont impartis pour y répondre et, parallèlement, de la lourdeur du processus décisionnel actuellement en vigueur dans ce domaine. Cette situation défavorable est aggravée par le fait que nos responsables militaires accèdent, au quotidien comme dans le cadre de la gestion des crises, tardivement et souvent incomplètement à l'information, ce qui réduit notre capacité à orienter les décisions à prendre.

2.2/ S'AGISSANT DE LA CREDIBILITE DE NOS FORCES PAR RAPPORT A CELLES DE NOS ALLIES

La situation particulière de la France vis-à-vis de l'OTAN présente un certain nombre d'inconvénients. La crédibilité de nos forces par rapport à celles de nos alliés est en effet quelque peu remise en question par notre mode de fonctionnement particulier au sein de l'Alliance. Pour autant, la contribution significative de nos forces aux opérations de gestion de crises conduites par l'OTAN permet de minorer ces difficultés.

2.2.1/ Notre crédibilité écornée par notre mode de fonctionnement particulier...

La quasi-totalité des avis formulés par les représentants militaires de la France dans les instances de l'OTAN sont soumis, au préalable, à l'aval du ministère des Affaires étrangères et sont de ce fait à forte connotation politique. Ils posent parfois problème aux militaires alliés qui

⁴ source : Chapitre IX du *Manuel de l'OTAN*, édition 1999

ressentent alors cette orientation comme une ingérence. Cette particularité a été particulièrement soulignée lors des travaux de planification. Nos alliés préféreraient que nos représentants militaires se limitent à un discours strictement militaire, comme tous les autres représentants.

De plus, en raison de son statut de non-intégré et de son entrée tardive dans le processus d'élaboration des décisions, la France est réputée pour rompre très régulièrement les procédures de silence, ce qui a pour effet d'indisposer nos alliés. Cela engendre des situations tendues, voire conflictuelles, entre nos représentants à la RMF et leurs homologues de l'Alliance.

Enfin, la pratique de l'insertion au coup par coup et le court temps de séjour des officiers français dans les états-majors de l'OTAN sont assez mal ressentis, voire perçus comme générateurs de dysfonctionnements. Les officiers français mis en place dans les états-majors de l'OTAN au titre des « *contributions nationales volontaires* » (« *Voluntary national contribution* », VNC) le sont en règle générale pour une durée de six mois, souvent non renouvelable, alors que les officiers des autres nations sont le plus souvent affectés pour trois ans. Sur certains dossiers traités en groupes de travail (« *working groups* »), les représentants français donnent l'impression de ne pas maîtriser totalement la question du jour. Ce doute sur l'aptitude du représentant français à bien maîtriser les termes et implications des projets discutés serait, selon nos alliés, généré par son absence lors des travaux d'élaboration.

Ce mode de fonctionnement particulier concourt inévitablement à obérer les efforts que les militaires français insérés dans les états-majors de l'OTAN peuvent entreprendre pour renforcer la crédibilité de la France vis-à-vis de nos alliés.

2.2.2/ ... toutefois partiellement regagnée sur le terrain

Notre participation dans les faits aux opérations de gestion de crise et les compétences reconnues à nos armées par nos alliés⁵, compensent en partie la moindre crédibilité liée à notre mode de fonctionnement.

Dans les Balkans, l'action quotidienne de la France et son efficacité opérationnelle permettent d'acquérir, au jour le jour et sur le terrain, une véritable crédibilité qui remonte progressivement vers les étages supérieurs de l'OTAN. Dans le conflit du Kosovo, la France, par son engagement qualitatif et quantitatif (1^{er} contributeur européen) a démontré que son discours était suivi de faits, ce qui a permis de rallier à sa position d'autres pays européens.

Malgré les difficultés rencontrées, le fait que l'OTAN ait confié à la France la responsabilité d'organiser la planification et la *conférence de génération de forces* en vue de la mise sur pied de la force d'extraction des observateurs de l'OSCE au Kosovo, et même si la position américaine a pu paraître ambiguë, corrobore cette analyse. Cependant, il faut souligner que les niveaux de planification relatifs aux forces spéciales et à l'hypothèse d'une intervention majeure ont été élaborés par les structures de planification de l'OTAN, donc sous le contrôle du SACEUR⁶.

Synthèse partielle

Le statut de membre non-intégré de la France contribue indéniablement à entretenir un déficit de crédibilité de nos états-majors et de nos représentants vis-à-vis de ceux de l'OTAN, qui n'est que partiellement compensé par le professionnalisme et l'efficacité montrés par nos troupes sur le terrain.

2.3/ LES CAPACITES DES ARMEES A SOUTENIR LA POLITIQUE DE LA FRANCE

La position de non-intégration de la France a incontestablement des répercussions, sur la capacité des armées à soutenir la politique conduite par nos gouvernants. Un certain nombre d'inconvénients peuvent ainsi être mis en évidence quant à la « capacité » d'expertise (entendue ici au sens quantitatif) de nos états-majors comparée à celle dont font preuve ceux de l'OTAN. Ces

⁵ analyse corroborée par REPAN US

⁶ Source : rapport d'information n° 1495 de l'Assemblée nationale « l'OTAN, quel avenir ? »

difficultés sont toutefois palliées par les efforts significatifs consentis au cours des dernières années dans la recherche d'une interopérabilité croissante avec les moyens de l'OTAN et du développement ou du renforcement de capacités clefs. Par ailleurs, malgré le louable effort de communication interne sur les enseignements tirés du Kosovo, sa trop stricte confidentialité apparaît de nature à pénaliser les efforts actuellement entrepris par les armées françaises en vue d'un rapprochement avec nos alliés au plan militaire

2.3.1/ La capacité d'expertise des militaires français

La spécificité de la position française impose à la France de disposer d'un panel varié de capacités. Toutefois, et comparativement aux moyens dont dispose l'OTAN, la France ne peut détenir, seule, des moyens d'analyse du même niveau que ceux de l'Alliance.

Vis-à-vis de leurs responsables politiques, les états-majors français ne peuvent prétendre fournir des travaux aussi approfondis que ceux de l'OTAN. Quant à leur réflexion prospective, elle est nécessairement moins riche que celle d'un état-major multinational. En revanche, la faculté d'adaptation et la réactivité dont font preuve nos forces, et la plus grande autonomie d'analyse, de décision et d'action dont peuvent être crédités nos états-majors, nous permettent de mobiliser rapidement les énergies sur les aspects jugés essentiels pour la gestion des crises (par exemple, le « *targeting* » dans les opérations conduites au Kosovo).

La détention de ces facultés concourent, au final, à renforcer la liberté d'action des instances politiques françaises vis-à-vis de nos alliés européens.

2.3.2/ L'interopérabilité

Le fait que nous recherchions aujourd'hui une interopérabilité croissante avec l'OTAN participe à la volonté française de briguer le statut de « *nation-cadre* » (« *lead nation* »). Cela a en outre pour effet de contribuer à asseoir la crédibilité de notre outil militaire vis-à-vis de notre pouvoir politique et de répondre à nos ambitions, notamment dans le domaine de la construction de l'Europe de la défense.

2.3.3/ La maîtrise des capacités clefs

Il est à souligner que la position spécifique de la France l'a amenée à développer la polyvalence et l'adaptabilité de ses structures et de ses personnels. A l'opposé, un certain nombre de nos alliés n'ont pas fait ce choix, laissant à l'OTAN la responsabilité de mettre en place les structures et capacités adéquates et nécessaires.

Les efforts actuellement entrepris par les armées françaises, s'agissant du développement ou du renforcement de capacités clefs (moyens de commandement et de communications, de renseignement, etc.) concourent à nous permettre de disposer de capacités autonomes vis-à-vis de l'Alliance et, de fait, à une meilleure adéquation de notre outil de défense avec nos objectifs politico-militaires.

2.3.4/ Les conséquences de la politique actuelle de communication du ministère de la Défense

La participation de nos forces aux opérations conduites par l'OTAN révèle des difficultés. Nos responsables politiques et militaires le savent, mais force est de constater que notre communication externe les passe sous silence. A cet égard, le caractère par trop positif et, de fait, le manque de transparence du rapport de la DICOD sur les enseignements du Kosovo⁷, pénalise les armées dans leur volonté de réforme, car il passe sous silence des problèmes, pourtant mis en exergue en interne.

Synthèse partielle

Le statut spécifique de la France a pour conséquence de limiter la capacité des armées à soutenir, notamment au niveau stratégique, la politique conduite par nos gouvernants. Au demeurant, les efforts significatifs aujourd'hui consentis par les armées, à

⁷ cf. le numéro « *Analyses et références* » de la DICOD de novembre 1999

la fois pour rechercher une interopérabilité croissante avec l'OTAN et renforcer, sinon développer, des capacités clefs, concourent à limiter les effets de cette tendance. On peut cependant regretter que la communication externe au ministère de la défense ne fasse état d'aucun problème majeur, ce qui sous-entend qu'il n'y a pas de réel effort à faire.

2.4/ S'AGISSANT DE NOTRE CAPACITE D'INFLUENCE (MILITAIRE) AU SEIN DE L'ALLIANCE

Le statut de non-intégré de la France a des conséquences de deux ordres. Il contribue en effet à permettre à nos responsables politico-militaires et militaires d'influer sur le déroulement des opérations où nos forces sont engagées sous bannière OTAN, et ce d'autant plus que la France semble prendre aujourd'hui une place croissante au sein de l'Alliance. D'un autre côté, ce même statut interdit à celle-ci d'exercer tout *leadership*, voire même d'avoir une influence significative dans les structures permanentes de l'Organisation.

2.4.1/ L'exercice du commandement

Notre statut de non-intégré nous interdit tout *leadership* au sein de l'OTAN. En revanche, il concourt à valoriser les fonctions et responsabilités exercées tant par notre ministre de la défense que par notre chef d'état-major des armées. A cet égard, ce dernier a pu peser d'un poids certain auprès du SACEUR et jouer un rôle pondérateur auprès de celui-ci lors de la campagne aérienne du Kosovo.

De plus, différentes informations obtenues au sein de l'OTAN montrent que, sans doute en raison du niveau de ses engagements dans les Balkans et de la construction de l'Europe de la défense, le poids de la France au sein de la structure militaire est aujourd'hui croissante.

Mais, le principal inconvénient du retrait de la France des structures militaires intégrées de l'OTAN est de lui fermer l'accès aux postes de commandement les plus élevés, que se partagent essentiellement les Américains, les Britanniques et les Allemands. D'autres positions clefs sont occupées par des officiers généraux de pays auxquels la taille de leurs armées et leur contribution aux opérations de l'Alliance ne permettraient probablement pas d'accéder aussi facilement si la France était dans la structure militaire intégrée.

Au niveau opératif, soit celui du commandement de théâtre (COMTHEATRE) ou commandement de la force (COMFOR, type COMKFOR), la France est maintenant reconnue, du fait qu'il s'agit de structures ad hoc. En revanche, au niveau stratégique (qui est fondamental), soit celui du commandement multinational des opérations (EMI et SACEUR) qui transforme les objectifs politiques en missions à confier aux commandants de théâtre, la prépondérance américaine est réelle et la France est largement sous-représentée (avec seulement 20 officiers occupant par ailleurs une position marginale...) par rapport aux autres alliés.

La conséquence paradoxale de cette situation est que la France, qui est l'un des principaux contributeurs dans les opérations actuelles de l'OTAN, s'y trouve considérablement sous-représentée dans les instances les plus élevées et les états-majors de niveau stratégique (SHAPE, SACLANT) ou de conduite (ARRC, LANDCENT, AFSOUTH). Cette absence volontaire des états-majors chargés de la planification et de la conduite des opérations est un handicap majeur pour la France, qui place ses troupes sous le commandement de l'OTAN sans pouvoir y exercer des responsabilités à la hauteur de sa contribution. A titre d'exemple, la « brigade Cuche » est entrée la dernière en territoire serbe et dans de mauvaises conditions, malgré un contingent important et une antériorité de présence sur zone. Par ailleurs, la zone Nord du Kosovo attribuée à la France est la plus sensible et donc la plus exposée médiatiquement.

Cette situation peut générer une certaine amertume chez des officiers pouvant légitimement prétendre tenir des postes importants de responsabilité.

Par ailleurs, l'absence de la France dans les divers comités et groupes traitant de la planification de défense de l'OTAN a pour conséquence de lui interdire de connaître l'état de déclaration des forces des autres pays membres et donc d'avoir une « visibilité » suffisante quant aux postes de commandement à pourvoir.

2.4.2/ Une influence très limitée dans les structures permanentes de l'OTAN

En raison de son statut particulier, la France entre tardivement dans le cycle de décision. Une grosse partie du travail ayant déjà été fait à SHAPE ou au *Defense plan committee (DPC)*, elle perd ainsi en influence au sein de l'OTAN. Son absence de la structure militaire intégrée et sa non-participation aux travaux de la planification de défense de l'Alliance ne lui permettent pas d'être normalement représentée dans les états-majors de l'OTAN qui ont en charge de préparer et de conduire les opérations. En effet, l'attribution des postes se fait souvent en amont de notre arrivée à la table des négociations. Toutefois, ce constat est actuellement compensé par l'important engagement français dans la réflexion conduite aujourd'hui au sein de l'Alliance au sujet de la *Defense Capabilities Initiative (DCI)*.

Au sein des différents états-majors de l'OTAN, la France dispose d'un nombre de postes très nettement inférieur à ses alliés par rapport à son engagement financier envers l'Alliance. Par exemple, la France ne dispose aujourd'hui à l'état-major international (EMI) que de 3% des postes dits de « visibilité ». Il convient cependant de noter que sur les 12 postes supplémentaires d'officiers français à l'EMI demandés par le CEMA, un seul a reçu l'aval du ministère des Affaires étrangères. Cette situation a pour conséquence un manque évident de connaissance - et donc d'influence - sur les travaux conduits par l'EMI, qui assure l'interface politico-militaire entre les commandements stratégiques (SHAPE et SACLANT), le Comité militaire et le Secrétariat international de l'OTAN. Tous les plans d'opérations, depuis l'étude initiale des options militaires jusqu'au plan final, passent par la division Opérations de l'EMI avant d'être soumis au Comité militaire puis au Conseil pour approbation. Tous les briefings du Président du Comité militaire, tous les points de situation sont préparés par le bureau « Opérations en cours ». En être absent prive la France de toute capacité d'influence en amont des discussions au sein du Comité militaire. Seule l'équipe française de planification (EFP) dispersée au sein du SHAPE permet à la France de faire valoir, de l'intérieur, sa position très en amont du processus décisionnel de l'OTAN.

Par ailleurs et pour des raisons d'affichage politique, nos officiers insérés dans les états-majors de l'OTAN sont peu nombreux et comptent peu de colonels et lieutenants-colonels (*soit OF-5 et OF-4* au sein de l'OTAN). Or, seuls des officiers de ces grades sont susceptibles d'occuper des postes de responsabilité autorisant une certaine « visibilité » sur la politique développée au sein de l'Alliance. A titre d'exemple, nos alliés britanniques « verrouillent » depuis toujours la fonction « *gestion des ressources humaines* » au sein de l'Alliance, ce qui leur permet d'identifier les postes clefs, de disposer de préavis suffisants pour les relève et de proposer l'affectation de cadres britanniques correspondant au profil recherché pour occuper ces postes.

Lors de la récente réforme de l'Alliance, la France, de par son statut particulier, n'a pas pu influencer et faire passer ses idées. Il faut souligner que le principe des « *doubles casquettes* » des grands décideurs de l'OTAN⁸ permet aux Etats-Unis de conserver un contrôle étroit sur l'Alliance. Cette main mise, qui se traduit dans les faits par des « input » périodiques de la chaîne de commandement américaine dans celle de l'OTAN est renforcée par le fait que les plans de l'OTAN sont souvent élaborés à SHAPE (donc sous le contrôle étroit du SACEUR), quand ils ne le sont pas aux Etats-Unis.... C'est ainsi que les postes en vue confiés aux Européens semblent être davantage honorifiques que purement décisionnels et opérationnels.

Les missions militaires françaises (MMF), interface entre les états-majors de l'OTAN et français jouent bien leur rôle de représentation de la France et de contrôle du bon emploi des moyens français, mais « *n'informent* » pas suffisamment nos commandements, comme le font les autres représentations nationales. Elles n'ont aucune responsabilité dans les travaux en cours, ne

⁸ à titre d'exemple, le SACEUR est en même temps commandant en chef des forces de l'Alliance et commandant des forces américaines en Europe.

disposent pas d'effectifs conséquents et sont obligées de travailler avec un préavis très court et toujours en réaction. A titre de comparaison, la France n'a placé au sein du SHAPE ou à ses côtés (MMF) qu'une cinquantaine d'officiers⁹ alors que les représentants américains sont 600, les britanniques 350 et les allemands 400.

2.4.3/ Une influence en revanche grandissante dans certains travaux actuellement conduits par l'Alliance

La France entend jouer - malgré son statut de non-intégré - un rôle de premier plan dans certaines études actuellement conduites au sein de l'Alliance.

Il en est ainsi, bien évidemment, s'agissant de la réflexion relative au concept d'identité européenne de sécurité et de défense (IESD). La France a par ailleurs joué un rôle majeur dans la rédaction du document MC 400/2, approuvé en janvier 2000, qui détaille à l'attention des deux commandements stratégiques SACEUR et SACLANT les directives du Comité militaire pour la mise en œuvre du concept stratégique de l'Alliance et définit les nouvelles missions de celle-ci. Il en est de même pour les études relatives à la *Defense Capabilities Initiative (DCI)* et à la révision des structures de forces. La France entend ainsi contribuer à la *DCI* en nature, par l'acquisition de modules d'état-major projetables, utilisables soit pour les besoins d'opérations conduites soit en national, soit encore dans le cadre de l'OTAN, voire de l'Union européenne. On notera que cette participation à la *DCI* lui permet de pallier, d'une certaine façon, les inconvénients découlant de sa non participation aux études et travaux - dont plus particulièrement dans les domaines des forces, de l'armement, des systèmes de communication et de la logistique - effectués au sein des différentes instances de la planification de défense de l'OTAN.

Elle participe enfin activement à l'étude actuellement menée au sujet de la révision des structures de forces, qui vise à la mise sur pied de forces de réaction immédiate et d'action rapide dans le but, là encore, de pouvoir disposer de forces à la fois compatibles, complémentaires et utilisables soit avec celles de l'OTAN, soit dans le cadre d'une opération conduite par la seule Union européenne.

Synthèse partielle

La position de non-intégration de la France concourt à donner à nos responsables politico-militaires et militaires une audience souvent supérieure à celle de leurs homologues alliés, dans un contexte où la France prend un poids accru au sein de l'Alliance et compte tenu du nombre croissant d'opérations de gestion de crises conduites par celle-ci. Elle nous interdit en revanche de briguer des postes de commandements de type COMTHEATRE ou COMFORCE. Quant à notre sous-représentation effective dans les différents états-majors otaniens qui en découle, elle a pour effet de limiter considérablement notre capacité influence dans ces structures.

Cependant, l'implication croissante de la France sur certains dossiers (tels l'IESD, la *DCI* et les nouvelles missions de l'Alliance) permet de mieux faire passer nos opinions dans ces domaines.

⁹ directement insérés à SHAPE (au sein du CJTS et du JOC), on ne trouve qu'un officier général et 10 officiers. La MMF auprès de SHAPE comprend 40 personnels, dont 3 officiers généraux et 20 officiers.

III/ PROPOSITIONS DESTINEES A AMELIORER LES RELATIONS FRANCE-OTAN

Un retour dans la structure militaire intégrée n'est pas à l'ordre du jour, mais il paraît néanmoins possible d'améliorer la situation actuelle, en cohérence avec la politique française vis-à-vis de l'OTAN et de la défense européenne. Le souhait de voir évoluer l'OTAN vers une organisation de défense qui fasse la place à l'IESD, sans que soit affecté le lien transatlantique, doit permettre la montée en puissance d'une défense européenne qui permette des opérations, selon les cas, avec ou sans recours aux moyens et capacités de l'OTAN. Tout effort destiné à travailler plus efficacement dans un cadre OTAN ne peut donc que contribuer à faciliter nos opérations futures avec des alliés rompus aux méthodes de l'OTAN. Par ailleurs, la crise du Kosovo, pour la gestion de laquelle l'OTAN a reçu délégation de l'ONU, nous fournit un exemple majeur de sa nouvelle légitimation pour des missions dites de Pétersberg.

Il n'est donc pas vain d'examiner les moyens d'augmenter notre crédibilité vis-à-vis des alliés et notre capacité d'influence dans le processus décisionnel comme dans les forums OTAN. Nos personnels déployés au sein de l'Alliance constituent notre principal point d'appui, il convient donc de les rendre plus performants et plus présents, au niveau stratégique en particulier. Une approche organisationnelle est possible, mais elle nous semble secondaire. Notre effort devra donc se situer sur le triple plan de la qualité, du nombre et de la durée d'affectation de nos représentants.

3.1/ OPTIMISATION DE LA RESSOURCE HUMAINE

Cette optimisation peut s'appuyer sur trois volets : efforts de formation en interne et en externe, gestion et coordination des compétences et augmentation des effectifs militaires.

3.1.1/ Faire un réel effort de formation en interne

En premier lieu, il faut donner à tous nos officiers un bon niveau en langue anglaise. C'est le préalable indispensable à tout travail à partir de documents OTAN. Mais il faut plus, car les officiers français qui seront amenés à travailler dans une structure interalliée doivent pouvoir, non seulement dialoguer, mais également **rédiger en langue anglaise**. Ce niveau de langue doit pouvoir néanmoins être réservé à un large groupe d'officiers rédacteurs potentiels. Il faut noter que si l'anglais est indispensable, les autres langues constituent des atouts supplémentaires pour une meilleure insertion dans un organisme interallié. L'apprentissage de l'anglais devrait donc faire l'objet d'un effort conséquent et permanent, qui s'étende bien au-delà des formations initiales, c'est-à-dire à toutes les formations ultérieures (EEM, CPC, CID, CSEM, etc.) et, si possible, aux unités.

Il semble également nécessaire d'incorporer un module de formation sur l'OTAN dans les cycles de formation de nos personnels, module qui serait maintenu à jour par des personnels français insérés dans la structure OTAN.

Enfin, il faut que nos personnels travaillent davantage à partir de documents issus de l'OTAN. Il ne s'agit pas là d'imposer une méthodologie alliée, ni de renoncer à certaines informations qui n'ont pas leur place dans les documents OTAN, mais d'essayer d'harmoniser le plus possible la forme des documents utilisés, quitte à préciser les points qui sont spécifiquement français. La dernière édition de la MARS¹⁰ en constitue un bon exemple, même s'il conviendrait, à court terme, d'effectuer le travail en anglais au lieu de se contenter d'un simple glossaire des termes jugés les plus importants. Les travaux de planification entrepris avec des étrangers au CID montrent bien l'importance de la maîtrise de tous les mots, et non des seules têtes de chapitre.

¹⁰ Méthode interarmées d'Appréciation et de Raisonnement sur une Situation militaire

3.1.2/ Faire un effort de formation en externe.

Pour l'accroissement des connaissances comme pour l'accès aux réseaux humains qui s'y créent, il faut augmenter le nombre de stagiaires français au Collège de défense de l'OTAN, à Rome, ainsi qu'à l'école de l'OTAN, à Oberammergau, en privilégiant les départements « crisis management » et « policy and orientation ». Il convient d'analyser les possibilités d'équivalence entre ces stages et les formations françaises, afin de ne pas avoir à dupliquer le temps passé en école (avec une équivalence CHEM - Collège de l'OTAN par exemple). En parallèle, il faut essayer d'envoyer systématiquement des militaires français à tous les stages courts de formation OTAN (planification, guerre électronique, etc.).

3.1.3/ Assurer la gestion et la coordination des compétences OTAN.

Former davantage de personnels sur l'organisation, les processus décisionnels et les méthodes de travail de l'OTAN est un investissement inutile si l'on ne sait pas ensuite exploiter les compétences de ces personnels. Il faut donc dans un premier temps assurer **une gestion coordonnée et centralisée** (au niveau de l'EMA, et sous l'impulsion du CEMA) **des personnels compétents**. Il faut ensuite que le même niveau centralisateur s'assure de la suffisance du nombre de ces personnes ainsi que de la disponibilité effective d'une partie d'entre eux. C'est en constituant un vivier de compétences que l'on pourra tenir notre rang, sans préavis et dans la durée. En effet, on constate trop souvent une difficulté à « armer » des états-majors interalliés de circonstance, en particulier dans la durée, par défaut de disponibilité des gens compétents.

On peut imaginer la mise en place d'une « astreinte OTAN », qui concernerait les personnels compétents (c'est-à-dire ayant une bonne connaissance de l'OTAN, selon des critères à définir, et des domaines dans lesquels ils seraient amenés à travailler en interallié), qui s'assortirait de certaines restrictions sur les postes occupés en temps normal par ceux-ci, en terme de détachements extérieurs planifiés notamment, pour permettre des absences longues avec peu de préavis.

3.1.4/ Augmenter les effectifs français dans le processus de planification et d'orientation.

Exprimé dans presque tous les entretiens, le besoin apparaît clairement d'**augmenter les effectifs d'officiers français supérieurs de niveau Lieutenant-colonel ou Colonel participant à la planification des opérations interalliées**. Les postes de généraux sont jugés plus honorifiques mais d'un intérêt variable, alors que ceux correspondant à des officiers subalternes paraissent moins efficaces, à effectif constant, dans notre recherche d'une certaine influence. Cette augmentation doit s'effectuer d'une part au SHAPE, en augmentant le nombre de français insérés au JOC (et dans une moindre mesure au CJPS) au titre de contributions nationales volontaires (CNV). D'autre part au sein de l'état-major international (EMI), véritable antichambre du Comité militaire, par une renégociation du quota actuellement accordé par les Américains. Ces officiers supérieurs bénéficieraient ensuite, devenus généraux, d'une plus grande légitimité pour occuper un poste de « flag officer ».

L'insertion **au niveau de SHAPE** doit permettre de mieux dialoguer avec les alliés, de proposer très en amont les idées françaises et de préciser notre position. Pour cela, il faut disposer de personnels dans la durée, et non se contenter de séjours de 6 mois. Les CNV doivent donc être au minimum de 1 an et si possible de 2. Et la durée finale doit être annoncée dès le début, car on ne confie pas les mêmes responsabilités à un officier qui est présent pour 6 mois, éventuellement renouvelés plusieurs fois, et à un officier qui arrive pour 2 ans.

L'augmentation de notre présence à l'EMI doit permettre d'obtenir un temps d'analyse supplémentaire avant soumission d'un document au Conseil. Il s'agit donc bien là de diminuer les à-coups induits par une succession de procédures de silence, en ayant une connaissance du dossier avec une certaine anticipation. La fonction information serait mieux assurée avec au moins un officier français dans chacune des 5 divisions que compte l'EMI, l'idéal étant d'en avoir un dans chacune de ses 12 branches. Insistons sur le fait que l'EMI ne fait pas partie de la structure militaire intégrée, et préserve donc notre affichage politique.

Pour ce qui est de la planification de défense (liée à la défense collective), il y aurait intérêt à détacher un observateur français au sein du DPC. En effet, cette planification concerne

actuellement les nouveaux pays de l'OTAN, et on y aborde en particulier des problèmes d'infrastructure de défense et de plans d'équipement qui intéressent nos industriels

Pour ces questions de personnel, il est impératif **d'insérer un français dans les cellules J1**, chargées des ressources humaines dans les structures OTAN, afin de pouvoir anticiper sur les ouvertures et renouvellement de postes. En outre, il est souhaitable de modifier partiellement notre politique d'affectation, qui repose encore principalement sur le potentiel de l'individu, pour faire un peu plus comme les britanniques, qui choisissent leurs hommes principalement en fonction de leurs aptitudes à occuper le poste à pourvoir. Toutes ces propositions ont des répercussions budgétaires évidentes, dont l'impact doit pouvoir être minimisé par une ré-affectation de certains effectifs en place à l'étranger, ainsi que par une refonte partielle de notre dispositif de postes permanents à l'étranger (PPE). Cette réorganisation peut en particulier être envisagée au niveau des MMF, si la perte de responsabilités des commandements régionaux au profit de SHAPE se confirme. Par ailleurs, il est évident que notre politique de gestion des ressources humaines au sein de l'OTAN impose une remise à plat des accords « Ailleret – Lemnitzer », qui datent de 1967 et sont de fait caducs.

3.2/ QUELQUES PISTES COMPLEMENTAIRES

Sur un plan moins stratégique, certaines recommandations peuvent également être faites : participation accrue aux exercices et opérations réelles interalliées, amélioration des échanges transverses entre commandements de théâtre alliés et commandements nationaux et utilisation accrue des moyens de messagerie OTAN.

3.2.1/ Augmenter notre participation aux exercices et opérations réelles interalliées

Si la participation à des actions militaires communes constitue indéniablement un moyen de découvrir l'OTAN, il ne peut être jugé suffisant. D'une part, parce que les crises ne se « programment » pas. D'autre part, parce que l'intensité des tâches à accomplir en période de crise ne permet qu'une approche pragmatique des structures OTAN, limitée à l'environnement immédiat du militaire français qui y est confronté. En revanche, la **participation aux exercices menés par l'OTAN**, ainsi qu'aux exercices interalliés effectués hors du cadre OTAN mais selon ses procédures, est à rechercher absolument. Cela nécessite bien évidemment de s'y inscrire, de faire tourner les unités participantes, mais aussi de prendre en compte ces exercices dans la planification annuelle des activités des unités. Il est par exemple dommage de constater que certains exercices nationaux sont planifiés en même temps que des exercices OTAN, auxquels notre participation est de ce fait réduite. Cette participation doit également permettre d'améliorer **l'interopérabilité de nos procédures**, et mettre en évidence, avant une intervention réelle, les éventuels problèmes d'interopérabilité de nos matériels ; à la condition expresse que les problèmes constatés fassent l'objet d'un suivi au niveau de l'EMA.

3.2.2/ Renforcer les échanges transverses

entre commandements de théâtre alliés et commandements organiques et opérationnels français.

Le dispositif de MMF ne paraît pas suffisant. S'il permet d'assurer le rôle de représentation de la France auprès de l'OTAN et le contrôle du bon emploi des moyens nationaux, il ne permet pas d'informer nos commandements nationaux. Il faut donc créer ou augmenter les officiers insérés dans les commandements régionaux. A titre d'exemple, il y a un représentant air et un officier coordinateur en matière de défense aérienne français dans chaque commandement régional OTAN

3.2.3/ Améliorer nos moyens de communications

en augmentant les abonnés français au réseau CRONOS et en mettant en place une tribune nationale

Cronos est une messagerie utilisée par l'OTAN, sécurisée, qui permet toutes sortes d'échanges et par laquelle transitent beaucoup de documents de travail. Avoir deux terminaux (COIA et EMIA) semble très insuffisant. Il faut essayer de multiplier ceux-ci, ne serait-ce que pour apprendre à l'utiliser (technique et philosophie d'emploi) et ne pas découvrir son emploi lors d'un détachement dans un état-major de circonstance.

A l'image du serveur « MINERVA » mis en place par les USA, il conviendrait de diffuser, éventuellement par Cronos, un point de vue français de l'actualité. Ce serait un moyen supplémentaire de diffusion de nos idées. Certains pays du PPP procèdent déjà de la sorte.

3.2.4/ Harmoniser les niveaux de confidentialité

Si chaque pays membre de l'OTAN se doit de conserver une classification du secret qui lui offre toutes les garanties qui lui paraissent indispensables, il lui faut également adopter une classification la plus proche possible de celle de l'OTAN. Par exemple, l'absence d'équivalence impose en France une sur-classification des documents « NATO SECRET » en « Secret Défense ». Or ce dernier niveau, plus élevé et donc gage de sécurité, constitue aussi un énorme frein à la diffusion aux destinataires, pourtant habilités. Sans remettre en question le label « Spécial France », un réajustement des classifications françaises (de bas niveau en priorité) sur les classifications OTAN est donc hautement souhaitable.

CONCLUSION

Avec le processus initié conjointement par la France et la Grande-Bretagne à Saint-Malo, et à la lumière des enseignements du Kosovo, il paraît aujourd'hui de moins en moins pertinent de continuer sur la voie d'une présence marginale de la France au sein de l'OTAN.

L'Union européenne et la construction de l'Europe de la défense doivent recevoir la priorité des efforts, tant politique que diplomatique, mais aussi militaire. Cependant, la position de la France dans l'Organisation atlantique ne peut être négligée. Pour la plupart des observateurs, la montée en puissance de l'IESD ne doit se faire au détriment des relations que nous entretenons aujourd'hui avec l'OTAN en général et les Etats-Unis en particulier. Au contraire, la présence française doit y être confortée car elle est l'assurance d'y faire mieux entendre notre point de vue auprès de nos alliés européens. De même, avec notre influence grandissante, s'étendra notre culture multinationale. Ceci devrait concourir à court terme à faciliter le travail des officiers français insérés et, dans une perspective plus éloignée (mais à horizon visible), à participer à la mesure de notre ambition à la gestion des crises, en coopération avec nos partenaires européens et/ou américains.

L'axe d'effort doit porter sur l'optimisation des ressources humaines. Une efficience accrue dans ce domaine peut être obtenue par une volonté affichée au plus haut niveau et une plus grande cohérence dans la gestion des compétences. La formation, en interne ou en externe doit également être poursuivie et améliorée. L'intérêt des propositions faites dans ce mémoire est de permettre aux armées, à la fois d'être plus efficace au sein d'une Alliance atlantique incontournable et de construire un socle national pour la future défense européenne.

A cette fin, il semble donc nécessaire de mettre en place une réflexion approfondie sur la relation Europe – OTAN, et la relation France – OTAN, qui doit être reconsidérée dans un objectif de construction de l'Europe de la défense. Cela nécessite d'avoir une vision globale de la politique que la France entend suivre au sein de l'ensemble des organisations internationales.

En langage militaire, cela implique de savoir :

« quel est l'état final politique recherché ? »

Remarques :

L'étude particulière à option a parfaitement correspondu aux attentes des stagiaires du comité. La qualité des intervenants et la teneur de leurs propos, leur ont permis de mieux appréhender la problématique de la relation France - OTAN. Cette étude particulière a eu le grand avantage d'être au cœur de l'actualité, ce qui en a accru l'intérêt.

Le comité a perçu les différences de sensibilité entre les diplomates et les militaires, mais également entre militaires, sur le sujet. S'il n'est pas en mesure d'abonder dans un sens ou dans l'autre, vu sa faible connaissance du sujet, il lui semble toutefois dommageable, notamment au sein ou à proximité d'instances internationales, que l'unicité de langage ne soit pas adoptée sur la base du consensus ou de la conviction.

Ce travail, par le niveau auquel il s'est situé et par l'aspect concret qu'il représente, semble être celui que les stagiaires du Collège interarmées de défense sont en droit d'attendre au cours de leur scolarité. Le temps imparti, au regard de la complexité du problème, de la multiplicité des intervenants et de la méconnaissance initiale du sujet, semble en revanche trop faible. Ainsi, certains aspects n'ont pu être abordés, comme le rôle exact des MMF ou celui du collège de l'OTAN à Rome, faute de pouvoir recueillir les avis directement sur place.

ANNEXES

ANNEXE 1 – BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

- « L'OTAN, quel avenir ? » rapport d'information n° 1495 de Monsieur Paul QUILLES, Député (Commission de la défense de l'Assemblée nationale) daté du 24 mars 1999
- « Kosovo : une guerre d'exceptions » rapport d'information n° 2022 de Messieurs Paul QUILLES et François LAMY, Députés (Commission de la défense de l'Assemblée nationale) daté du 15 décembre 1999
- « Dear Jacques, cher Bill : au cœur de l'Elysée et de la Maison Blanche, 1995-99 » de Gilles DELAFON et Thomas SANCTON (édition Plon, janvier 1999)
- « La France et l'OTAN » de Frédéric BOZO (IFRI, 1991)
- « L'OTAN et l'Europe » du Général BEAUFRE (Calmann Lévy, 1966)
- « la France et l'OTAN – 1949-1996 » sous la direction de Maurice VAÏSSE, Pierre MELANDRI et Frédéric BOZO (CEHD - Editions COMPLEXE – 1996)

Discours et déclarations :

- Discours de Monsieur Jacques CHIRAC, Président de la République, devant l'Assemblée Générale de l'Association du Traité de l'Atlantique (Strasbourg, 19 octobre 1999)
- Conférence de presse de Monsieur Jacques CHIRAC, Président de la République, et de Monsieur Lionel JOSPIN, Premier Ministre (Helsinki, 11 décembre 1999)
- Allocution prononcée par Monsieur Lionel JOSPIN, Premier Ministre, à l'Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale (Paris, 22 octobre 1999)
- Intervention de Monsieur Alain RICHARD, Ministre de la Défense, au Conseil des Affaires Générales, Bruxelles le 15 novembre 1999
- Communiqué du Sommet de Washington (Conseil de l'Atlantique Nord, 24 avril 1999)
- Déclaration du Conseil européen de Cologne concernant le renforcement de la politique européenne commune en matière de sécurité et de défense (Cologne, 3 et 4 juin 1999)

Articles et fiches :

- « Plus d'Europe pour plus d'Alliance » de Bernard ADRIEN (Politique étrangère de 2/98)
- « La coopération militaire entre la France et ses alliés, 1966-1991 : entre le poids de l'héritage et les défis de l'après-Guerre froide » par Monsieur Diego A. Ruiz PALMER (26 février 1996)
- « Bilan du rapprochement de la France de la structure militaire de l'OTAN », fiche du Col PERRUCHE / EMA (1^{er} juillet 1997)
- Compte rendu d'activités du 4^{ième} trimestre 1998, par le GCA WIROTH, représentant militaire français à l'OTAN (12 janvier 1999)
- Compte rendu d'activités du 2^{ième} trimestre 1999, par le GCA WIROTH, représentant militaire français à l'OTAN (5 juillet 1999)
- « Les enseignements du Kosovo » document DICOD
- « Operation Allied Force Statistics » fiche SHJOC/J3AIR/0500/99 de SACEUR (6 janvier 2000)
- « La position de la France au sein de l'OTAN : avantages et inconvénients » par le Col (ER) Erik SANDAHL, secrétariat général de l'OTAN (11 janvier 2000)
- « Relation France-OTAN » article du Gal PERRUCHE, Armées d'aujourd'hui n° 226, déc. 1997

Revue et documentations :

- Manuel de l'OTAN (édition 1998)
- « Développement de la sécurité dans la zone Euro-Atlantique : le rôle de l'OTAN et de ses pays partenaires », fascicule de l'OTAN (1999)
- « La France et l'OTAN : 1949-1967 » Revue historique des armées n° 2 de 1999
- Le guide complet du Sommet de Washington (dossier OTAN, 1999)
- Politique étrangère de 3/97
- Politique étrangère de 1/98
- Revue de l'OTAN n° 2 volume 47 (été 1999)
- dossier planification Balkans
- *Guidelines for Operational Planning (GOP)* de l'OTAN
- Document MC 133-3 relatif à l'architecture de la planification opérationnelle au sein de l'OTAN
- Dossier protocole d'AFNORTH
- Dossier des relations EMIA-PO / OTAN

Remerciements :

Ils s'adressent aux différents intervenants qui ont consacré des heures précieuses à faire de la pédagogie sur la problématique de la relation France - OTAN tout en faisant preuve d'une liberté de parole grandement appréciée. Sur la forme car elle était la marque d'une relation de confiance, et sur le fond, car elle a permis d'avoir une vue objective de la situation.

Les stagiaires tiennent à souligner enfin l'excellence des rapports qu'ils ont eu avec l'Inspection générale des armées - Air et tout particulièrement avec le colonel TESNIERES, leur directeur de recherche et le lieutenant-colonel MAURICE. Ces officiers ont parfaitement su cibler le niveau du travail attendu et fourni l'ensemble des éléments pour le réaliser.

ANNEXE 2 – COMPTE RENDUS D'ENTRETIENS

2.1 / Général de Corps Aérien WIROTH, ancien représentant militaire français auprès du Comité militaire de l'OTAN

actuellement Inspecteur Général Air, le 22 novembre 1999.

1) Récapitulatif des étapes successives de la position française.

Le retrait :

La FRANCE est dès le départ moins favorable que les autres partenaires européens à ce concept d'alliance, que les hommes politiques jugent comme « un mal nécessaire ». Très tôt, à l'époque de la IV^{ème} République, des divergences d'opinions se font jour.

Le départ s'effectue progressivement entre 1961-1966 ; le premier signe en est le retrait en 1959 de l'escadre française de Méditerranée du commandement OTAN Allied Forces, Mediterranean (AFMED), suite à un différent avec les Anglais, sur les zones de responsabilité de cette mer. Il trouve son aboutissement en 1966 par le retrait complet de la structure militaire intégrée de l'OTAN. Ceci a, entre autres conséquences, l'absence de participation au Conseil stratégique.

Cette décision marque la volonté des dirigeants français de posséder une défense indépendante, non soumise à des décisions supranationales. De plus, dans le domaine du nucléaire, la politique française n'est plus en accord avec celle prônée par les ETATS-UNIS qui est devenue la ligne tenue par l'Alliance.

Ce retrait s'effectue en temps contraint (neuf mois) qui oblige les Alliés à un départ précipité de l'hexagone. Ces conditions restent semble-t-il encore très présentes dans l'esprit des membres de l'OTAN, notamment des Américains.

La FRANCE reste paradoxalement membre de l'OTAN et donc assujettie aux termes du traité, notamment ceux stipulés dans son article V. Cette situation satisfait néanmoins les intérêts minimums de chacun : la France conservant des liens avec l'organisation et les Alliés pouvant toujours s'appuyer sur sa position géographique intéressante.

Le rapprochement :

En 1991, avec l'évolution du contexte géopolitique, la FRANCE réamorce le dialogue avec l'OTAN. Cette recherche d'une participation plus importante aux différents organismes de l'organisation semble ouvrir la voie à un éventuel retour au sein de la structure militaire intégrée. Elle est concrétisée par la participation aux travaux d'élaboration puis l'acceptation par la FRANCE du nouveau concept stratégique de l'OTAN.

En 1993, la situation politique intérieure du pays (cohabitation, président en fin de mandat) n'est pas propice à une évolution du dossier, en dépit des souhaits des militaires. La position de la FRANCE, concernant son indépendance reste de plus très marquée.

En 1995, le processus est relancé par l'exécutif français, à la lumière des enseignements tirés du conflit bosniaque. Plus prosaïquement, les dirigeants français voient avec beaucoup d'intérêt le pôle d'attraction que représente l'Alliance en terme de marchés d'armement.

Cette relance est concrétisée par un retour au sein du Comité de défense auquel participe le ministre de la défense, ainsi qu'au sein de nombreux comités ou organismes. Aussi, le « chef de la mission militaire française à l'OTAN » devient le « représentant français au comité militaire de l'OTAN ». La FRANCE reste cependant hors de la planification de défense et de la structure militaire intégrée.

L'année 1995 constitue une fenêtre d'opportunité pour la FRANCE de réintégrer complètement l'organisation. En effet, c'est dans cette période que l'OTAN refonde ses structures pour les adapter aux nouveaux besoins.

Nouvel éloignement :

La conférence de MADRID en 1997, marque la fin de ce processus.

La FRANCE souhaite en effet comme condition préalable à son retour, l'attribution du commandement sud de l'Alliance (AFSOUTH) pour un Européen. Peu soutenu par l'ensemble des autres membres du continent, en dehors de l'ALLEMAGNE du chancelier KOHL, ce pré-requis est rejeté par les Américains, ce qui condamne la FRANCE à rester en dehors de la structure militaire intégrée.

La volonté de retour n'est de plus pas si ferme qu'il paraît :

- les militaires d'une part, engagés dans des chantiers très importants, conséquences de la décision présidentielle sur la professionnalisation de février 1996, augurent mal d'un surcroît de charges ;
- d'autre part les politiques n'augurent que peu d'avantages de cette décision, d'autant plus qu'ils n'ont eux, jamais quitté l'OTAN.

Des acquis significatifs sont cependant obtenus par la FRANCE :

- participation à l'état-major international ;
- participation à des programmes divers de suivis d'armement ;
- attribution du poste de DSACEUR à un européen (qui sera occupé par un Anglais) ;
- émergence du concept d'IESD au sein de l'Alliance.

2) Situation actuelle.

Elle semble peu satisfaisante du point de vue militaire.

- Notre position, en marge de la planification notamment, ne nous permet pas d'être représentés au mieux dans les états-majors qui ont en charge de conduire les opérations. L'attribution des postes se faisant en amont de notre arrivée à la table de négociation ;
- La FRANCE a été peu associée au nouveau concept de GFIM et le statut des personnels qui y seraient associés reste mal défini et doit être clarifié ;
- La fenêtre d'opportunité de 1995 n'a pas été mise à profit ; l'immersion d'officiers français au sein d'états-majors nouvellement constitués dans le cadre de structures rénovées, serait difficile en cas d'un éventuel retour au sein de la structure militaire intégrée ;
- La FRANCE ne peut tirer parti du stationnement d'un grand commandement allié en métropole.

3) Appréciation.

L'Alliance n'est pas aussi monolithique qu'il y paraît.

- Chaque pays dispose d'une voix, qui par la règle du consensus donne aux petites entités, le même poids que les autres lors de la prise de décision.
- En dépit de leur intégration, tous les pays défendent au sein de l'organisation leurs propres intérêts nationaux ;
- Malgré leur pouvoir apparemment hégémonique, les ETATS-UNIS ne peuvent franchir certaines limites sous peine de voir éclater de trop fortes dissensions pouvant remettre en cause à terme l'unité ;
- Par le fait du consensus, l'esprit est ouvert à la discussion ce qui parfois peu nuire à l'efficacité. L'OTAN privilégie cependant ce mode de fonctionnement pour donner priorité à l'union ;
- L'Alliance est vitale pour les pays de moyenne importance qui ont fait totalement reposer leur défense sur ses structures ; pour ces derniers, l'évolution de la défense européenne ne peut s'envisager qu'au sein de l'OTAN ;
- Actuellement l'UEO n'a pas les moyens lui permettant de se substituer à l'Alliance : l'Union a ainsi « sous-traité » sa planification à l'OTAN.

4) Conclusion.

La défense européenne ne pourra évoluer qu'en passant par l'Alliance. Mais les conditions pour que cette dernière perdure sont :

- les Européens doivent toujours considérer les ETATS-UNIS comme une puissance européenne ;
- les Américains doivent également se considérer comme une puissance européenne.

2.2 / Capitaine de vaisseau DEVAUX, DAS, chargé des enseignements du Kosovo, le 23 novembre 1999

L'OTAN (vu par la position française) au KOSOVO. On constate :

- Les limites de l'alliance

Les manœuvre politico-diplomatiques sont complexes dans une opération hors article 5 car l'alliance n'est pas adaptée à gérer une crise. La recherche du consensus, qui est la règle pour les décisions prises au sein de l'alliance, oblige à un contrôle politique à tous les niveaux de décisions (ce qui n'est pas nécessaire dans le cas d'une intervention conforme à l'article 5 car il y a alors une délégation plus naturelle du politique vers le militaire).

La sensibilité des opinions publiques qui est très différente d'un pays à l'autre (GB ≠ All), le refus des pertes humaines (concept du zéro mort) qui s'est étendu de ses propres militaires aux civils du pays concerné par la crise et enfin le poids des médias qui continue à croître expliquent les positions parfois très divergentes des pays de l'alliance.

Cela se traduit par des prises de décisions (le consensus finit presque toujours par aboutir) qui sont laborieuses. Il a fallu six semaines de négociations pour décider de l'embargo maritime. Cela explique également les difficultés rencontrées pour la planification à chaud.

La faiblesse de l'analyse stratégique :

L'appréciation stratégique faite avant le début du conflit s'est révélée fautive sur de nombreux points comme par exemple sur la résistance de Milosevic et sur sa réaction après le début du conflit (accepter le conflit sans combattre). Les différentes phases prévues par la planification n'ont donc pas été respectées. Il faut souligner que le « principe de la guerre » n'avait pas été retenu lors de cette planification.

- La domination américaine

Moyens militaires : l'intervention au Kosovo a mis en valeur de façon criante la domination américaine face à des moyens européens souvent inefficaces. Il est possible de parler de GAP technologique dans plusieurs domaines (et plus particulièrement en matière de renseignement, dans la maîtrise de l'information au sens large et de sa diffusion « C3R » où la différence est alarmante). Les différences de budget global n'expliquent pas tout et la part dévolue à la recherche et au développement R & D très supérieure aux USA qu'en Europe depuis plusieurs années finit par porter ses fruits.

Commandement : Le commandement américain SACEUR avait à la fois en charge sa guerre et celle de l'OTAN (« double casquette » ou application du principe de l'unicité du commandement). A tous les étages du commandement les Américains sont aux postes clés. Sur ce point, la position de la France (hors de la structure militaire intégrée) a compliqué son action car elle a dû mettre en place un dispositif lui permettant d'exercer un contrôle politique sur les objectifs retenus, au sein même de la boucle étroite entre le CAOC et les unités.

- Le réveil européen

L'objectif de la France est d'obtenir une capacité autonome en Europe pour pouvoir faire une action de la même ampleur que celle du Kosovo sans l'OTAN (en tout cas en se passant des moyens américains).

La duplication de forces est inacceptable pour beaucoup de pays européens. Cela se traduit par une nécessité, au moins au départ, de faire cette ébauche de défense européenne à partir de l'OTAN et non en parallèle à celle-ci.

En revanche, l'OTAN n'est qu'une organisation qui ne comporte pas toutes les dimensions : économique, financière, humanitaire ... que possède l'Union Européenne.

2.3 / Extraits de la conférence du CEMA au CID le 7 décembre 1999.

La position de la France / OTAN n'est pas un handicap car le poids d'une Nation est fonction :

- des capacités mises à disposition
- de la volonté politique dont elle fait preuve

La mutualisation des moyens au niveau européen offre la possibilité de prêter des moyens de soutien (essentiellement) sans vraiment s'engager dans une crise (au sens politique du terme).

Le besoin au niveau européen consiste en un état-major capable d'analyser le problème et de proposer des options politico-militaires aux décideurs. Il ne faut pas en conclure la nécessité d'une école unique de commandement, préjudiciable à la richesse des idées.

2.4 / Vice Amiral d'Escadre OLHAGARAY, adjoint au commandant de l'EMIA le 13 décembre 1999.

La France : une crédibilité forte et croissante au sein de l'OTAN, mais ..

L'efficacité opérationnelle française lors des dernières opérations a permis à la France d'acquérir une **crédibilité forte** auprès de ses alliés de l'OTAN. Dans les Balkans, l'action quotidienne de la France permet de mettre en place, au jour le jour et sur le terrain, une véritable crédibilité qui remonte vers les étages supérieurs de l'OTAN.

Différentes informations obtenues au sein de l'OTAN montrent que la place de la France au sein de la structure est croissante. Mais, cette évolution favorable nécessite de **disposer d'une réelle coordination** au niveau de l'EMA pour diriger la « manœuvre de positionnement » des représentants français au sein de l'Alliance.

...une interopérabilité pas satisfaisante : surtout dans le domaine de la planification qui est faite en amont, ce qui nécessite de trouver des palliatifs. Les outils mis en place au niveau de l'EMIA sont des exercices, des échanges et des protocoles.

La France doit donc accroître sa capacité à se préparer et à faire des gestes en menant des exercices avec l'OTAN et en améliorant sa présence en personnel, tant sur le plan qualitatif que quantitatif.

La France, la défense européenne et l'OTAN

L'idée fondamentale qui préside à la mise en œuvre d'une IESD résulte des **intérêts convergents des nations européennes**.

La période actuelle est fascinante car elle est caractérisée par une volonté politique forte des nations européennes et par la future double présidence française (UE + UEO) au 2nd semestre 2000 qui devrait permettre des avancées significatives pour la défense européenne

Au sein de l'OTAN, la **volonté française est de toujours mettre en avant l'aspect politique d'une crise**, car la solution à un conflit est de plus en plus politique.

Le dossier France – OTAN est un **enjeu majeur pour la restructuration de l'outil de défense français**. Il faut souligner le bon suivi des armées dans ce processus de restructuration, et ce malgré les problèmes rencontrés.

Un des rôles de la France au sein de l'OTAN parfaitement admis par nos alliés : **lancer des idées iconoclastes** (qui nous sont parfois suggérées par nos alliés bloqués par le carcan otanien)

Pourquoi et comment la France s'implique-t-elle ?

L'engagement de la France (en volume et en capacités) n'a pas pour objectif d'en faire le bon élève de l'OTAN, mais il trouve son origine dans un **recentrage des actions françaises dans le monde afin de tenir le rang mondial que la France entend tenir**. Cela impose de gros efforts qui ont des implications structurelles et des financières.

Dans le cadre de ce recentrage, la place de la France en Afrique est caractérisée par la poursuite d'exercices pour matérialiser les accords de défense. Parallèlement, la priorité est donnée aux exercices qui nous intéressent (en juillet 2000, un exercice très important FR-GB aura lieu).

Pour l'instant, la France choisit de tout faire. Peut-elle continuer ainsi longtemps ?

2.5 / Colonel DE LASSUS, chargé de mission KOSOVO à l'EMIA

le 13 décembre 1999.

Le principal inconvénient de la position particulière de la France réside dans le manque d'informations dont dispose l'EMIA.

En effet, pour l'instant l'EMIA n'est toujours pas relié au système CRONOS (intra net qui est en place à l'OTAN. Il s'ensuit des délais réduits pour l'analyse des dossiers. Ceci peut pénaliser les planificateurs français, notamment pour les études de planification tièdes ou chaudes. D'autre part, les officiers de liaisons étrangers disposent de cette information en temps réel, et un sentiment de frustration anime parfois les officiers français en charge du dossier.

En outre, la représentation française à l'OTAN n'est pas en rapport quantitativement et qualitativement avec le poids de nos forces. De plus, l'intégration de nos officiers au sein des structures de l'OTAN tient moins à leur connaissance théorique de l'OTAN qu'à la pratique (connaissances et capacités) du travail en multinational.

L'avantage majeur de notre position est la liberté d'action, d'analyse et de parole qu'elle procure aux décideurs politiques français. La contre partie est le fait que la France passe souvent pour « l'empêcheur de tourner en rond » au sein des Alliés.

De plus la France intervient au niveau politique, là où les autres pays restent au niveau militaire. Le poids est donc plus important lorsque nous nous engageons, ou non, sur une décision.

La France est cependant un allié fidèle dont la contribution est significative. Son action au sein de l'organisation ne peut être dissociée de la construction de l'Europe de la défense et de la rivalité qu'elle suscite entre la Grande-Bretagne, l'Allemagne et notre pays. L'exécutif français veut pouvoir jouer un rôle important sur la scène internationale et faire contrepoids face aux Américains.

Palliatifs proposés :

- se doter rapidement du système CRONOS ; (un seul poste est prévu à l'EMIA, et le COIA en possède déjà un)
- disposer d'officiers avec expérience OTAN, optimiser les stages offerts par l'Alliance, en particulier les stages de planification de 15 jours ;
- mettre en accord la politique de gestion des personnels (des trois armées) avec les besoins nouveaux en recherchant l'adéquation poste occupé / qualification OTAN ;
- participation accrue aux exercices interalliés, même hors OTAN lorsqu'ils utilisent la méthode de planification de l'Alliance.

2.6 / Lieutenant-colonel VAUVILLIER, bureau OTAN de l'EMIA
en charge du théâtre du Kosovo, le 13 décembre 1999.

I - La relation particulière France / OTAN est incontestablement marquée par l'omniprésence du politico-militaire. A cet égard, la France tire indéniablement des avantages au plan politique de sa situation particulière vis-à-vis de l'OTAN, tout comme elle en subit inévitablement des inconvénients.

II - De prime abord, la France tire au final assez bien son épingle du jeu vis-à-vis de l'OTAN, compte tenu :

D'une part, de la politique extérieure qu'elle conduit ¹¹, sachant que si elle venait à réintégrer demain l'OTAN - et ce seulement si elle y trouve son intérêt - elle jouerait un rôle plus limité au sein de l'Alliance ;

D'autre part, des capacités militaires qu'elle entretient - fruit de l'effort significatif qu'elle consent, s'agissant de son outil de défense - qui font qu'elle est reconnue par les Alliés, plus particulièrement par les Etats-Unis, et qu'elle apparaît incontournable en Europe, car parfois seule en mesure de compléter les capacités américaines. Les Américains ne s'y trompent pas, comme en témoigne par exemple l'existence, depuis près de 2 ans, d'un groupe de travail EMA-Division Euratlantique / SHAPE¹². Toutefois, pour la même raison, la position particulière de la France par rapport à l'OTAN reste incomprise par ces mêmes Etats-Unis et leurs indéfectibles alliés, les britanniques.

III - **La France tire indéniablement des avantages au plan politique de sa situation particulière vis-à-vis de l'OTAN, tout comme elle en subit inévitablement des inconvénients :**

III.1 - Les principaux avantages peuvent être résumés comme suit :

La France, compte tenu de sa position particulière vis-à-vis de l'OTAN, fait preuve d'une remarquable faculté d'adaptation, comme en témoigne par exemple le « montage » de la force d'extraction des observateurs de l'OSCE au Kosovo :

- d'une part, la France n'est pas assujettie aux règles lourdes de fonctionnement de l'OTAN, qui apparaît en effet aujourd'hui comme un « menhir », dont l'ensemble du travail de planification est « tiré vers le haut » et relève du politique : il peut en conséquence planifier sans avoir reçu au préalable une directive politique, de même qu'une validation politique est nécessaire à chaque étape de cette planification... Par ailleurs, force est de constater que les états-majors - multinationaux - de l'OTAN sont moins productifs que les états-majors nationaux, dont ceux de la France ;

- d'autre part, l'EMIA utilise au quotidien des documents de l'OTAN¹³ pour les besoins de ses travaux de planification, contribuant ainsi au rapprochement technique de la France vers cette organisation.

¹¹ : la France entend en effet, tout étant non intégrée à l'OTAN, maintenir et jouer de son rang tant sur la scène internationale que vis-à-vis de l'Alliance et a ainsi été présente, par exemple, dans les Balkans dès le premier jour...

¹² : il s'agit en fait d'un groupe de travail EMA / Américains de SHAPE, chargé d'étudier comment pallier l'absence de la France dans l'OTAN. Il est à noter que l'existence de ce groupe, qui a été un peu mis en sommeil avec l'affaire du Kosovo, n'est pas sans mécontenter les Allemands qui en connaissent l'existence.

¹³ : à savoir plus particulièrement : le document MC 133-3, en cours de validation, relatif à l'architecture de la planification opérationnelle au sein de l'OTAN (il détaille qui planifie et qui décide de la planification au sein de l'organisation), les *Guidelines*

Force est aussi de constater que la position particulière de la France vis-à-vis de l'OTAN bénéficie aux pays membres de l'organisation. Ces derniers peuvent ainsi, par l'intermédiaire de la France et donc de façon indirecte, contrer à l'occasion les positions américaines. Cette liberté de parole dont bénéficie la France est par ailleurs susceptible d'inspirer certains pays membres de l'OTAN¹⁴. Il est à noter enfin que les initiatives que prennent actuellement la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne dans le cadre du « pilier de sécurité » sont de nature à inquiéter les Etats-Unis.

III.2 - Au titre des inconvénients, on relèvera plus particulièrement le fait :

- d'une part, que la position particulière de la France vis-à-vis de l'OTAN prive celle-ci de l'accès à l'information, et donc de lisibilité et de réactivité au sein des structures de l'organisation. En effet, si les représentants de la France ont accès - au même titre que ceux des 18 autres pays membres - à l'information dans les structures politiques de l'Alliance¹⁵, tel n'est pas le cas en revanche dans les structures militaires de celle-ci, qui commencent à SHAPE et à SACLANT^{16 17}. La France ne peut, dans ces conditions, demander que de simples ajustements et se faire imposer le schéma général. Aussi peut-elle apparaître, et ce malgré l'énorme travail d'adaptation qu'elle a effectué à SHAPE au cours des trois dernières années, comme n'étant pas dans le au départ, mais seulement après, avec des gens qui se sont déjà entendus. La France est ainsi en mesure, dans le cadre des opérations ne relevant pas de l'article 5 conduites conjointement avec l'OTAN, de faire valoir ses capacités, mais elle n'est pas présente au premier temps de l'anticipation¹⁸. Ce manque de lisibilité, et par conséquent, de réactivité, pourrait être en partie réduit :

- par les réflexions (en cours) du groupe de travail EMA-Division Euratlantique/SHAPE, créé il y a deux ans maintenant ;

- par la mise en place prochaine à l'EMIA d'un terminal du système US « Cronos » de transmission de données, véritable moyen fédératif ouvert, qui équipe actuellement tous les états-majors de l'OTAN¹⁹ ;

- d'autre part, qu'il n'existe pas, en l'état actuel des choses, de moyens instantanés entre l'opérationnel et l'organique dans les structures militaires françaises, ce qui là encore a pour conséquence d'entraîner un certain manque de réactivité de nos états-majors vis-à-vis de l'OTAN.

IV - Cette position fait que la France se trouve placée aujourd'hui face à une tautologie (à savoir que « si on n'est pas dedans, on est dehors »), tout comme elle voit ses efforts de rapprochement de l'organisation obérés par divers facteurs, à savoir : l'influence considérable de son histoire et de sa culture nationale dans ses rapports avec l'Alliance ; l'obstacle toujours réel de

for Operational Planning (GOP) (la « bible » du planificateur OTAN), les *Functional Planning Guides* (pour les opérations de divers types : air, ASM, de soutien de la paix, etc.) ou encore les *Regional Planning Guides* (établis par chacun des grands commandements de l'OTAN : ex : AFSOUTH...). De même, l'EMIA pourrait être amené à utiliser d'autres documents à caractère plus technique de l'OTAN, comme les *Force Identification System (FIS)* (en cours de mise en place, constituant des banques de données sur les unités : volume, capacité, lieux de stationnement et d'acheminement, etc...) et donc une aide à la planification), et ce quand bien même elle ne devrait *a priori* pas concourir à leur rédaction, afin de rester en cohérence avec sa situation particulière vis-à-vis de l'OTAN.

¹⁴ : comme l'Espagne, par exemple.

¹⁵ : constituées par l'état-major international de l'Alliance (I.M.S.), le Comité militaire et le Conseil de l'Alliance, tous trois implantés à Bruxelles.

¹⁶ : il est à noter à cet égard qu'il n'existe même pas de circulation des documents vers les représentants militaires des divers pays membres de l'OTAN, ces derniers étant souvent circonscrits aux seuls premiers cercles des E.M. de SHAPE ou de SACLANT...

¹⁷ : cette analyse doit toutefois être nuancée. En effet, force est de constater que SHAPE et SACEUR (ce dernier étant l'équivalent du CEMA français) ont tendance à se politiser aujourd'hui. Ainsi, à titre d'exemple, le SACEUR demande désormais à être reçu par le président de la République française, ce qui lui a été jusqu'ici toujours refusé...

¹⁸ : comme tel a été le cas, par exemple, au Kosovo, pour la répartition des secteurs.

¹⁹ : sous réserve que ledit terminal soit doté de l'ensemble des fonctionnalités offertes aux utilisateurs OTAN.

la langue, encore aggravé par l'absence actuelle d'une ressource suffisante en cadres militaires pour conserver, sinon améliorer le niveau de connaissances acquis sur l'OTAN ; une interopérabilité encore imparfaite entre les forces et l'industrie française d'armement avec celles de l'OTAN, malgré les efforts entrepris.

IV.1 - L'influence considérable de l'histoire et de la culture nationale de la France dans ses rapports avec l'OTAN et l'obstacle toujours réel de la langue

Il est difficile de rattraper du jour au lendemain trente années d'absence de l'OTAN. En effet, la « culture » OTAN ne s'improvise pas. Ainsi, à titre d'exemple, la France, entre les sommets de l'OTAN de Berlin (1995) et Madrid (1997), était prête à rentrer dans l'OTAN et avait en conséquence « pressenti » un officier général pour devenir SACEUR. Elle s'est toutefois retrouvée confrontée à l'époque à une impossibilité technique.

La langue constitue quant à elle une barrière réelle, qui contrecarre les efforts français de rapprochement vers l'OTAN²⁰. Les forces armées françaises disposent à cet égard d'une ressource insuffisante en cadres possédant une bonne pratique de l'anglais pour pouvoir occuper tous les postes voulus à l'OTAN et ce à tous les niveaux de responsabilité.

IV.2 - L'absence actuellement en France d'une ressource suffisante en cadres militaires pour conserver, sinon améliorer le niveau de connaissances acquis sur l'OTAN :

Les efforts importants consentis par la France au cours des dernières années pour être présente dans les divers organismes de l'OTAN sont quelque peu obérés par les contraintes actuelles de gestion des personnels cadres des forces armées. En effet, les forces armées françaises n'ont pas atteint aujourd'hui la « masse critique » en officiers leur permettant de conserver, sinon d'améliorer, le niveau de connaissance qu'elle ont acquis de l'OTAN. Elles ne disposent pas en effet des moyens de dédier des cadres pour constituer un « noyau » linguistique formé et interopérable avec l'OTAN, la logique actuelle de gestion des ressources humaines l'interdisant. Cette situation de fait est préjudiciable aux efforts de la France pour être présente dans les différents organismes de l'OTAN, comme pour sa participation aux opérations ainsi qu'aux exercices²¹ combinés

Par ailleurs, si l'EMIA dispose aujourd'hui d'un bureau OTAN, celui-ci a été renouvelé à 70 % courant 1999. En outre, ce même bureau ne compte actuellement qu'un seul officier, possédant une « pratique » OTAN²² et seulement 5 à 6 autres officiers connaissant l'OTAN et la « culture » de cette organisation. Quant au Collège de défense de l'OTAN de Rome, il accueille actuellement seulement un à deux officiers stagiaires français chaque année...

IV.3 - Une interopérabilité encore imparfaite des forces armées, voire de l'industrie française d'armement, avec celles de l'OTAN, malgré les efforts entrepris²³.

Les forces armées françaises ne sont pas en l'état actuel des choses totalement interopérables avec les forces de l'OTAN: Il en est de même avec l'économie d'armement française, qui n'est pas entièrement interopérable aujourd'hui avec les matériels de l'OTAN. En effet, quand bien même les aspects matériels de cette interopérabilité ont été réduits grâce aux STANAG, les procédures restent encore éloignées de celles de l'OTAN.

V - Les manifestations concrètes du rapprochement actuel de la France avec l'OTAN

²⁰ : il ne s'agit pas seulement de comprendre et de parler l'anglais, mais bien plutôt d'acquérir la capacité d'agir et de réagir dans cette langue...

²¹ : il convient de noter à cet égard que la participation actuelle croissante de la France aux exercices organisés par l'OTAN conduit souvent à cumuler les propres contraintes des états-majors français (plan de charge, OPEX, etc.) avec la mise à disposition de cadres pour ces exercices, ce qui entraîne rapidement une limite de faisabilité (et ce d'autant plus que ces mêmes exercices sont effectués dans un environnement anglophone...).

²² : cet officier vient de servir 3 ans au sein de la mission militaire française auprès de SACEUR, où il a été amené à travailler sur les questions relatives au théâtre du Kosovo.

²³ : comme par exemple les cours de logistique OTAN actuellement organisés par l'Ecole d'application du Train (E.A.T.).

V.1 - La France, de par sa position particulière vis-à-vis de l'OTAN et compte tenu par ailleurs de l'omniprésence des Etats-Unis au sein de celle-ci, essaie de la pénétrer « en oblique ».

V.2 - La France et la planification de l'OTAN : la planification est un ensemble mettant un jeu un processus, des outils et des intérêts nationaux : le processus ne pose pas problème à la France et les outils développés par celle-ci le sont dans un souci d'adaptation avec ceux utilisés par l'Alliance ;

V.3 - Le point d'application des efforts actuels d'intégration de la France dans les organismes relevant de l'OTAN est constitué par assurer une présence à l'EMI, au CJPS ainsi qu'aux CJTF/HQ ;

V.4 - La participation de la France aux divers exercices conduits par l'OTAN est aujourd'hui croissante. Il à noter à cet égard qu'elle a réellement le choix de le faire, justement parce qu'elle ne fait pas partie de l'organisation.

VI - L'évolution des relations France / OTAN à la lumière de la crise du Kosovo

VI.1 - Il est difficile de tirer aujourd'hui de véritables enseignements s'agissant de la planification de la France et de celle de l'OTAN à la lumière des enseignements tirés du Kosovo. En effet, si la France ne s'est pas associée à la planification de la campagne aérienne au Kosovo, le concours de militaires français²⁴ a été demandé par l'ARRC²⁵ pour renforcer l'état-major qu'il était en train de mettre sur pied pour occuper le terrain au Kosovo après la fin des frappes aériennes. 25 à 30 militaires français ont ainsi planifié au sein de l'ARC.

VI.2 - La planification française pour le Kosovo :

Les 2.000 observateurs de l'OSCE au Kosovo, mis en place en application des décisions prises au sommet de Rambouillet, ont été « extraits » au moyen d'un dispositif planifié et monté par la France. En effet, la France s'étant rendue compte que le plan d'extraction préparé par SHAPE n'était pas viable, a proposé un autre dispositif. SHAPE a alors demandé à la France de planifier l'opération et la France s'est retrouvée de fait désignée *lead-nation* pour l'ensemble des tâches à effectuer. Une *conférence de génération de force* rassemblant tous les pays membres de l'Alliance a été ainsi organisée dans les installations de l'EMIA²⁶, au moyen d'une délégation du SACEUR donnée au CEMA et au CEMIA.

Au final, le concept qui prévaut actuellement dans les cercles politico-militaires français, à savoir « *ni marginalisation, ni banalisation* », apparaît finalement comme la position la plus favorable pour nos intérêts nationaux.

Toutefois, et en dépit des réelles capacités militaires dont elle dispose et dont elle peut faire bénéficier l'OTAN, la France est condamnée, pour arriver au même niveau d'efficacité que l'un de ses alliés, à consentir davantage d'efforts (l'OTAN lui coûte cher...).

²⁴ : alors que la France était encore dans le système de force d'extraction des observateurs de l'OSCE au Kosovo.

²⁵ : ARRC : c'est l'élément terrestre des Forces de réaction rapide du Commandement allié en Europe (CAE). Implanté à Rheindahlen (All.), il doit pouvoir être utilisé dans l'ensemble du CAE en tant que force d'appoint ou de renfort pour les forces locales d'un pays de l'OTAN chaque fois que cela est nécessaire. Dans le cadre de la planification du temps de paix, sa structure comprend 10 divisions ainsi que des troupes organiques de corps d'armée provenant de 12 pays de l'OTAN. L'ARRC, actuellement tenu par les britanniques, constitue aujourd'hui l'exemple le plus probant de ce que la France attend de la planification conjointe avec l'OTAN.

²⁶ : soit une prérogative jusqu'ici jamais déléguée à aucune nation membre de l'Alliance...

2.7 / Colonel CROCHARD, EMA \ Division Euro-Atlantique

le 5 janvier 2000

Premier français à retourner au Collège de défense de l'OTAN à Rome (1996), il y a passé 3 ans, dont 2 dans l'encadrement.

- Impression générale : Il ne faut pas négliger la réelle réticence de certains militaires face à une réintégration en 1996 : problèmes de langue, méconnaissance de l'OTAN, inexpérience interalliée. Une éventuelle réintégration ne peut désormais plus être initiée par la France. Peut-être les US seront-ils tentés de relancer le débat pour mieux contrôler les initiatives liées à la défense européenne ?
- Enseignements du Kosovo : la mise en œuvre de la procédure de silence a posé plusieurs problèmes de réactivité de l'EMA, par manque d'information préalable. Les missions militaires autres que celle placée à SHAPE n'ont rien apporté en terme d'anticipation. Le cycle décisionnel en cas de procédure de silence est assez lourd : examen par l'EMA du document pour définir la position des armées, puis critique par la DAS avant avis CEMA, qui transmet au MAE pour définir l'avis « France ».
- Pistes à explorer pour améliorer la situation :
 - a) Augmenter la participation française à l'EMI (qui n'appartient pas à la structure militaire intégrée), pour permettre d'anticiper sur les documents en cours de rédaction, voire d'orienter leur rédaction. Le plus simple est de présenter des candidats aux postes non-quota ainsi que des contributions nationales volontaires. La prochaine réorganisation de l'EMI (15 à 20 membres supplémentaires ?) doit faciliter les choses. Mais les Américains sont contre une augmentation de notre participation, et le CEMA n'a pas donné suite à une demande qui allait dans ce sens.
 - b) Augmenter le nombre d'officiers insérés à SHAPE, c'est-à-dire dans la structure militaire intégrée, aux niveaux CDT et LCL.
 - c) Revoir notre dispositif de MMF (missions militaires). Le but recherché est d'améliorer l'accès aux informations aux bons niveaux (par des liens entre états-majors OTAN et états-majors français, sans passer par une structure MMF qui relève directement du CEMA) et de disposer de cellules d'EM intégrables rapidement dans un EM OTAN..
 - d) Disposer d'un réservoir d'officiers rompus aux méthodes de planification OTAN pour travailler en tant que de besoin dans les états-majors créés pour une opération / un théâtre / une planification spécifiques. La compétence requise pourra être obtenue grâce à des séjours dans les deux écoles de l'OTAN (école de l'OTAN à Oberammergau et collège de défense à Rome) à des « insertions » à SHAPE, ainsi que grâce au travail, en France, sur des documents OTAN.

Observations

La discussion amorcée avec le COL CROCHARD a mis en évidence le décalage entre la contribution financière de la France et son influence au sein de l'OTAN. Le manuel de l'OTAN (édition 99) permet de préciser les choses (chapitre 9).

- Chaque pays entretient ses forces armées, ses représentations civile et militaire dans les forums et son personnel civil en poste à Bruxelles.
- Les financements communs sont répartis entre les pays concernés (par exemple, la France ne finance pas la flotte d'AWACS)
- La France finance 16,5% du budget civil (2^{ème} contribution européenne) et 6,5% du budget militaire commun (5^{ème} contribution européenne)

Le chapitre 3, « l'analyse française », présente les phrases politiquement correctes sur les enseignements du Kosovo. Le deuxième paragraphe mérite d'être cité in extenso : « **Notre position particulière dans l'Alliance n'a pas été un handicap**, et nous a au contraire permis de faire très librement valoir nos vues et de constituer une réelle force de proposition ; mais des difficultés ont pu apparaître dans la planification pour laquelle nous n'avons été que réactifs. La relation directe SACEUR-CEMA a facilité la coopération et la coordination des militaires. Cette crise a par ailleurs illustré **les avantages de la spécificité de notre position au sein de l'Alliance**, caractérisée par une participation pleine et entière aux instances décisionnelles de l'Alliance sans jamais se rapprocher des structures militaires intégrées. Mais nous entretenons un dialogue permanent avec les EM par le biais d'officiers français insérés dans les structures OTAN » (ndr : on ne dit rien de plus sur nos avantages) ! Il est noté, enfin, que « **le partage des risques permettait le partage des décisions et des responsabilités** ».

Planches PPT d'un briefing sur « Le fonctionnement de l'OTAN » du 05/11/99

en octobre 99 :

	Officiers	Sous-officiers
En liaison (postes EMA)	58	37
Insérés (dans structure intégrée)	24	3
<i>Sous-total permanents</i>	82	40
En opérations (PC fixe OTAN)	98	27
EPF (SHAPE)	10	2
AIRSOUTH (missions EMAA)	3	3
CAOC VICENZA	20	26
TOTAL	213	98

2.8 / M. VANEL, administrateur, secrétaire à la commission de la Défense de l'Assemblée Nationale

le 5 janvier 2000

Liminaire

La commission de la Défense Nationale est l'une des six commissions permanentes de l'Assemblée Nationale. Elle comprend un président, M. Quiles, 72 membres (dont 35 constituent le noyau actif), et six administrateurs.

Ses domaines de compétence sont bornés mais les domaines traités sont en fin de compte très vastes (service national, volet industriel, statut des militaires, stratégie militaire...).

En plus de sujets particuliers, liés à l'actualité, la commission a trois activités permanentes :

- Discussion budgétaire – étude par section / par thème (espace, dissuasion, ...) sept. → nov. Loi de finance + rectificatif budgétaire + loi de règlement
- Activité législative – préparer et expliquer toutes les lois qui traitent de la Défense (personnel : réserve, service national, limite d'âge ...)
- Contrôle du gouvernement – cette activité se traduit par la constitution de groupe de travail, de missions d'information (assez formalisées), de commissions d'enquête (très formalisées et de ce fait assez rares). La commission organise les auditions qu'elle juge nécessaire (MINDEF, CEMA ...).

Nota : Les travaux de la commission sont publics.

Concernant notre sujet, il y a eu deux missions d'information sur l'OTAN : « L'OTAN quel avenir ? » et « Kosovo, une guerre d'exception ».

Le parlement français a une délégation, composée de 11 députés et 7 sénateurs, à l'assemblée parlementaire de l'OTAN. Son pouvoir de décision est faible mais elle publie des rapports. Ceux-ci, ainsi que les relations moins formelles que peuvent nouer les parlementaires entre eux, permettent de mesurer le fonctionnement réel de l'OTAN et d'avoir les avis des autres pays membres.

L'opinion des parlementaires est difficile à cerner car ils ont leur point de vue personnel, une discipline de groupe à suivre et la voie unique du consensus français à respecter. Quelques-uns seraient favorables à une réintégration car ils estiment que l'efficacité des armées serait plus grande. Cette opinion n'est pas majoritaire mais elle est partagée par des députés d'horizon politique divers.

On peut donc dire que la position parlementaire est plus nuancée que ce qui est écrit et que ce qui ressort du « politiquement correct » affiché. Mais, il est clair que la commission ne peut avoir un avis très différent de celui du MINDEF à cause de l'appartenance à la même famille politique.

Dans l'ensemble, les parlementaires (y compris ceux qui font partie de la délégation de l'OTAN) ne connaissent pas bien l'OTAN. Cela est dû à la non-intégration militaire, au fait que longtemps l'OTAN a été un tabou et parce que cette problématique n'est pas un sujet populaire.

Conclusion : Il est observé un changement de mentalité chez les parlementaires qui ne sont plus dans un schéma gaullien vis à vis de l'Alliance. Il y a une analyse rationnelle de la position spécifique de la France même si pour l'instant cela ne remet pas en cause ses engagements.

Au bilan, l'opinion des parlementaires est la suivante : la France n'a pas intérêt à réintégrer les structures militaires. La tentative en 1995 a encore démontré la prépondérance US et la France n'a pas été suivie dans sa démarche pour rééquilibrer l'Alliance par les autres pays européens,

surtout les petits pays de l'Alliance (Norvège, Danemark, Portugal ...) qui auraient perdu certains de leurs postes.

Cette position lui procure un avantage indéniable (indépendance et consultation personnalisée) mais elle nécessite de se battre à chaque fois (avis défendu par MINAE). Elle exige donc un effort supérieur de notre part pour prouver que l'on est capable de tenir notre rang.

Il est aussi convenu que chaque pays a une place spécifique dans l'OTAN. Les USA, les petits pays, les grands ... Ce point souligne qu'il n'y a pas d'un côté la France et de l'autre l'OTAN faisant bloc. Cet état de fait s'est vérifié lors des crises récentes où chaque pays avait ses règles. Cela traduit une implication politique plus forte et plus nécessaire dans ce type de conflit que dans les interventions du type article 5 sur lesquelles reposent encore les structures de l'OTAN.

Les dysfonctionnements de l'Alliance n'incitent pas à intégrer la structure. Toutefois, il faut quand même reconnaître que, sans l'OTAN, la coopération entre les Alliés serait bien plus difficile.

Aspect financier :

La position de Bercy est que toute restructuration (y compris un retour dans l'OTAN) doit se faire à bilan nul. Il faut noter que l'effort de l'Europe pour sa défense est bien plus faible que celui que fournissent les USA.

2.9 / Général de division PERRUCHE, chef de la MMF auprès du SACEUR
mission militaire française (MMF) et conseiller militaire de l'Ambassadeur français auprès
du Comité militaire de l'OTAN, le 10 janvier 2000

1/ Le choix opéré par le général de Gaulle en 1966 consistant en le retrait de la France des structures militaires intégrées de l'OTAN peut être résumé comme suit : « *La France acceptait de payer le prix de sa sécurité pour garder sa souveraineté* », contrairement aux autres pays membres de l'Alliance qui ont « *accepté de payer le prix de leur souveraineté pour garder leur sécurité* » et ne peuvent plus de ce fait se détourner aujourd'hui des structures mises en place par l'OTAN et donc des Etats-Unis ;

2/ Les principaux manques sont, d'une part, le fait que la France ne tire pas les dividendes de sa contribution financière à l'OTAN ; d'autre part, sa sous-représentation (logique) au sein de l'organisation ; enfin, la faible culture internationale des officiers français insérés dans les états-majors OTAN :

21/ La France, qui n'est actuellement solidaire qu'au cas par cas, reste considérée comme le « *maillon faible* » et l'« *empêcheur de tourner en rond* » de l'Alliance, compte tenu de sa situation particulière par rapport à l'OTAN. Elle se trouve dès lors toujours en position de « *pièce rapportée* » dans les opérations conduites par l'organisation (à la différence de l'ARRC, par exemple) et se voit de ce fait pénalisée dans l'attribution des postes au niveau du commandement de théâtre, où elle est mal représentée (alors qu'elle est, en volume, le 5^{ème} contributeur de l'Alliance au budget de l'OTAN, avec 600 millions de FF par an, et se place à la 3^{ème} et à la 7^{ème} place respectivement pour sa contribution au budget civil et militaire) ;

22/ La France est – logiquement – sous-représentée au sein de l'OTAN. Ainsi, au niveau opératif, soit celui du commandement de théâtre type COMKFOR, la France est reconnue - du fait qu'il s'agit de structures *ad hoc* - et le travail de ses officiers apprécié unanimement. Ceci tient plus à la qualité de notre participation, à la faculté d'adaptation de nos représentants, qu'à leur nombre. En revanche, au niveau stratégique, à savoir celui du commandement multinational des opérations au niveau stratégique (EMI et SACEUR) qui transforme les objectifs politiques en missions à confier aux commandants de théâtre, la prépondérance américaine est réelle et la France est sous-représentée (avec seulement 20 officiers occupant une position marginale) par rapport aux autres membres de l'organisation. Cet état de fait trouve, en partie, son origine dans l'absence de la France à la planification de défense et dans la faible participation à la planification opérationnelle faite au CJPS. Une des conséquences de cette carence semble être la place donnée aux troupes françaises lors de l'entrée au Kosovo. Malgré un contingent important et une antériorité de présence, la brigade CUCHE est entrée la dernière en territoire serbe et dans de mauvaises conditions. La région attribuée à la France a de plus, été la plus sensible, donc la plus exposée médiatiquement ;

3/ L'identité européenne de sécurité et de défense (IEDS), réelle et non pas déclaratoire, et invoquée, entre autres, par les politiques français pour rester hors de l'Alliance, n'est pas encore unanimement soutenue par les Européens (à cet égard, le Royaume-Uni, soutenu par les Etats-Unis, s'est longtemps ingénié à ce que ce concept ne recouvre pas de réalité concrète) et ne paraît donc pas pouvoir aboutir à moyen terme. Les Allemands dépendent actuellement entièrement de l'OTAN pour assurer leur défense, et leur budget en réduction ne paraît pas compatible avec les efforts nécessaires pour créer une solution européenne autonome. Deux scénarios sont dès lors envisageables :

31/ soit le développement d'une IESD en dehors de l'OTAN, lequel ne pourrait être réalisé qu'avec l'aval (même passif) des Etats-Unis (et qui équivaldrait à une « *rupture* » pour les pays européens membres de l'Alliance...) ;

32/ soit le développement d'une IESD « au forceps », en sortant de la hanche de l'OTAN et donc au sein de la structure actuelle ou à venir avec un « tuilage » pendant quelque temps avec cette dernière, compte tenu des intérêts économiques et industriels en jeu (l'OTAN reste en effet une machine à produire des programmes d'armements).

4/ Solutions évoquées par le CMMF pour pallier les difficultés évoquées ci-dessus :

41/ Acquérir des informations du bon niveau et en temps réel, surtout en période de pré-crise par une participation au bon moment aux réflexions du groupe de commandement (*command group*) du Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). La MMF n'est en effet véritablement informée que lorsque l'Alliance a besoin de la France, comme cela a été le cas pour l'affaire du Kosovo. La France a ainsi été « courtisée » par le SACEUR pour les opérations du Kosovo compte tenu du lien historique privilégié qui existe entre elle et la Serbie. De ce fait, elle a été associée au « targeting » et a été mieux traitée au final – par les Etats-Unis – que les autres pays membres de l'Alliance (à l'exception toutefois du Royaume-Uni). En revanche, la MMF se trouve confrontée au quotidien à un jeu de « donnant donnant » avec SHAPE (si le SACEUR est intéressé par une participation française aux opérations en cours de planification ou si la France est déjà bien engagée dans une opération OTAN, il donnera l'information à la MMF ; dans le cas contraire, celle-ci ne sera pas rendue destinataire...) ;

42/ Négocier avec l'OTAN et les diplomates français une plus grande participation aux échelons de travail des états-majors de l'OTAN par le biais des Contributions Nationales Volontaires (VNC : *Voluntary national contribution*). Cela présenterait le triple avantage d'acculturer un nombre plus important d'officiers, d'être associé plus étroitement aux travaux de planification et de pouvoir obtenir davantage d'informations sur les travaux conduits. A cet égard, une participation accrue à SHAPE apparaît négociable en interne à la France, en liaison avec le ministère des Affaires étrangères ;

43/ Le nombre des Français présents dans les structures mises en place auprès ou au sein de l'OTAN étant limité, leur qualité est très importante. Le CMMF devrait avoir en conséquence un droit de regard sur les affectations dans ces organismes (problème de gestion). Par ailleurs, il conviendrait d'envisager d'envoyer un officier observateur français dans la structure OTAN traitant de la planification de défense de l'Alliance ;

44/ Améliorer impérativement la formation des officiers français susceptibles d'occuper des postes au sein des états-majors de l'OTAN :

- participation à des exercices combinés France/OTAN ;
- envoi de davantage de stagiaires dans les écoles de formation de l'OTAN (Collège OTAN de Rome, Oberammergau School) ;
- tenir compte dans la gestion des officiers des formations OTAN suivies ; il conviendrait à cet égard d'« aligner » les stages OTAN sur les formations organisées en France (ex : situer le Collège OTAN au niveau du CHEM ou immédiatement en dessous), et non pas de les cumuler (car l'engagement serait alors trop lourd pour les armées) ;
- développer la pratique de la langue anglaise, langue de travail de l'OTAN, mais aussi des autres langues européennes (allemand et espagnol en particulier), ces dernières étant très utilisées au sein des états-majors OTAN pour les contacts plus informels entre les représentants des différents pays membres de l'Alliance (on notera que plus de la moitié des 18 représentants nationaux à SHAPE parlent le français...) ;

45/ La structure des MMF semble adaptée, sous réserve d'être renforcée, à la mission qui lui est confiée.

2.10 / Colonel KESSLER chef d'état-major du CMMF

le 10 janvier 2000

L'Alliance, est avant tout une organisation politique et tout geste y est interprété avec cette connotation.

Présence de la France :

Conseil de l'Atlantique nord (NAC) : 12 officiers ;

Comité militaire (MC) : 12 officiers ;

Etat-major international (IMS) : 4 officiers, dont un officier général.

La France peut y jouer un rôle à part égale avec les autres membres de l'Alliance.

En revanche, les Français restent en dehors du Comité des plans de défense (DPC), qui a en charge la planification froide des opérations de l'OTAN. Également du Groupe des plans nucléaires (NPC).

Ces différents points mettent en évidence la sous représentation de la participation française au sein des instances militaires majeures de l'OTAN.

Cette sous-représentation se retrouve dans les accords passés entre l'organisation et les pays du Partenariat Pour la Paix : les investissements français n'étant pas du tout en rapport avec notre participation financière.

La réforme de l'OTAN initiée en 1999 par l'intégration de l'Espagne, devrait être achevée en mars 2003. Néanmoins, cette réorganisation n'entraîne pas une réelle diminution des effectifs, bien au contraire : les états-majors passent de 65 à 20, tandis que le nombre de personnel passe de 11500 à 12200.

La double subordination du SACEUR revêt une importance particulière. En effet, les décisions sont prises au SACEUR et non au NAC ou au MC. La France se doit d'être présente à Mons pour, au mieux influencer ses les prises de décisions, au moins, se tenir informer au plus tôt.

Organisation du travail à SHAPE :

Effectif : 567 officiers ; 58 généraux. SACEUR (US), DSACEUR(UK), CEM(GE), les nationalités sur ces deux derniers postes étant permutable.

Le poste de DSACEUR inclus la responsabilité de la génération des forces et revêt donc une importance toute particulière. Par sa position, la France ne peut prétendre à l'occuper. Tous les postes importants sont tenus par les trois nations ci-dessus. En théorie, l'influence tient au poids de la contribution, mais « le discours des chefs est différent de la réalité des adjoints » et de plus, en pratique, la maîtrise de la langue anglaise prévaut pour la rédaction des documents ; la France est très défavorisée dans le travail quotidien.

Le processus de planification froide est essentiellement américain. La majorité des plans est initiée à EUCOM (Heidelberg), puis remonte la chaîne via AFSOUTH, le JOC de SHAPE, ACE pour ensuite être présenté à l'ensemble des pays de l'Alliance. Ce travail OTAN est donc dans les faits un travail américain. (NB : ce point de vue n'est pas partagé par les officiers insérés au JOC). Dans le cas d'une planification chaude, des étapes sont shuntées.

Le JOC, avec 20% des effectifs, a la charge de 80% du travail. Le CJTS est devenu un réservoir de force pour le JOC et ne devrait pas perdurer dans sa structure actuelle.

La MMF auprès de SHAPE :

Elle comprend 40 personnels, dont 3 officiers généraux et 20 officiers. Il faut y rajouter 1 général et 10 officiers, directement insérés à SHAPE, au sein du CJTS et du JOC (Equipe de Planification Française). Cette représentation est à comparer aux 600 US, 400 GE, 350 UK.

La MMF est l'interface entre le CEMA et le SACEUR et assure la liaison avec l'EMIA et le COIA. Son faible effectif et le manque d'informations dont elle dispose l'obligent à travailler avec un préavis très court et toujours en réaction.

Propositions :

- augmenter sensiblement les effectifs de la MMF (là où se situe l'essentiel) et insérés à SHAPE ; au moins au « working level », au mieux aux « flag post ».
- inclure le CMMF dans la boucle d'affectation des officiers prévus pour servir à l'OTAN.

2.11 / Lieutenant-Colonel LUCAS, JOC / SHAPE – Mons

le 10 janvier 2000

Insertion de personnel français dans l'OTAN

De par le statut particulier de la France au sein de l'OTAN, les personnels français ne sont pas intégrés au sein des organismes et EM de l'OTAN, mais insérés. Cette dénomination peut être comprise par certains comme la volonté de masquer en franco-français (vis à vis de l'opinion publique, des Affaires Etrangères, ...) une intégration « rampante ».

Le premier sentiment qu'un officier français projeté dans l'OTAN ressent est **le besoin d'une indispensable adaptation culturelle** pour apprendre le milieu et les procédures (et ce malgré le passage au collège de l'OTAN). En effet, dans l'OTAN, tout fonctionne en terme de **réseau** : réseau personnel (carnet d'adresses) construit lors de passages au sein des structures OTAN, réseaux nationaux pour permettre une remontée d'information en national. La **faiblesse des effectifs français dans les structures OTAN pénalise ce retour d'informations**.

Un autre problème rencontré tient aussi au problème que rencontrent les officiers français insérés à SHAPE pour identifier leurs correspondants en France.

Les avantages liés à cette position sont de disposer d'une totale liberté d'action dès lors que l'on a fait ses preuves d'efficacité dans la structure, et de pouvoir éventuellement se fixer (en national) ses propres priorités. Par sa souplesse, cette option « insertion » a donc une valeur certaine dès lors que la France accepte d'investir dans une formation ad hoc sur les cadres que l'on insère (en doublant, par exemple, le nombre de places françaises au collège de l'OTAN). Le revers de la médaille tient à la situation inconfortable de l'officier inséré vis à vis de ses collègues alliés.

La campagne aérienne au Kosovo a été caractérisée par :

- une **gestion originale des frappes** qui a eu lieu entre les Nations et SHAPE (le NAC étant donc partiellement overshooté), la MMF ayant donc un rôle central de coordination entre la France et l'OTAN ;
- une **mise en œuvre opérationnelle classique** car les procédures « air » étaient rodées. Notre présence éventuelle dans le commandement intégré n'aurait pas permis d'avoir plus d'influence dans ce domaine.

La France a été franchement consultée par les USA car ils avaient besoin de son avis politique, et ce d'autant plus qu'ils ont vraiment cru, à un moment donné, que nous pouvions nous désolidariser de l'Alliance.

Dans le domaine des opérations terrestres, et malgré la présence d'un EM multinational, chaque nation présente fait ce qu'elle veut dans son secteur, le rôle du COM KFOR étant d'obtenir un consensus sur les grandes lignes (exemple des opérations de police au Kosovo, où la France rencontre les mêmes problèmes que les autres nations). **A ce titre, l'intégration n'est pas un avantage**. Cependant, la position spécifique de la France est que nos représentants sont « attendus au tournant » et **doivent donc plus que d'autres démontrer leurs aptitudes**. Cela impose de mettre en place des personnels formés au bon niveau.

Observations

Avis franc et convaincant pour un meilleur investissement humain dans les structures de l'OTAN. Souligne cependant une certaine saturation pour les individus insérés liée à la pression ambiante et à la position ambiguë de la France au sein de l'OTAN.

2.12 / Colonel REUMAUX, officier de liaison CJPS / MMF
et officier programme dans le cadre des CJTF, le 10 janvier 2000

Bref rappel historique du rapprochement entre la France et l'OTAN :

- 1995 : participation française au comité militaire (Bruxelles) et au JOC (SHAPE)
- 1996 : lettre française acceptant le principe d'une « information » sur nos forces pour faire le pendant aux « déclarations » de force faites par les Alliés.
- 1998 : insertion d'éléments français au CJPS (sous forme de contribution nationale volontaire).
- 1999 : insertion d'éléments français au CJTF-parent HQ, (toutefois, le concept CJTF tarde à monter en puissance).

L'insertion d'éléments français au sein du CJPS est une excellente chose, même si nous ne sommes pas systématiquement rattachés à une cellule de planification (il existe par exemple une cellule exécution « non-article 5 »). Il y a actuellement 6 officiers insérés, sur un total de 73, soit environ autant que pour les Alliés. Mais le CJPS est en perte de vitesse au profit du JOC et devrait passer à 52 personnes. Un redéploiement du personnel sera peut-être nécessaire. Depuis l'été 99, le CJPS s'occupe également de planification de défense sur des opérations « non-article 5 ».

Observations

Une étude faite en 96 sur la réintégration prévoyait, à l'issue de celle-ci, une participation française au SHAPE de 61 officiers et 40 sous-officiers.

2.13 / Cre Lieutenant-Colonel DE BECDELIEVRE / EFP/SHAPE

Equipe française de planification/ Section Finances ,le 10 janvier 2000

L'Equipe française de planification (EFP), placée sous les ordres d'un officier général, a été créée en 1995 à la demande de la France, compte tenu des besoins particuliers de planification induits par les opérations conduites par l'OTAN, avec participation française, dans les Balkans. Cette structure, distincte de la Mission militaire française (MMF) auprès de SACEUR, répond au besoin d'avoir une « visibilité » sur ce théâtre d'opération où sont engagées nos forces.

Les officiers de l'Equipe française de planification (EFP) sont des « augmentées », c'est-à-dire des officiers de passage, mis en place au titre de « contributions nationales volontaires » (VNC : *Voluntary national contribution*), à la différence de nombre d'officiers des autres nations représentées au CJPS, qui sont le plus souvent affectés pour trois ans. Ils sont de ce fait difficilement utilisables, compte tenu de leur court temps de présence. Ils restent ainsi en moyenne 6 mois (à l'exception de ceux de la Marine Nationale, lesquels font un, voire deux ans, alors qu'il faut en moyenne de l'ordre de deux à trois mois pour découvrir le poste...).

Les effets négatifs de la non-intégration de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN sont ressentis au quotidien par les officiers français de l'EFP. A cet égard, des améliorations sont souhaitables pour minorer ces effets, parmi lesquelles :

- l'augmentation de la durée des séjours des officiers français « insérés » dans les E.M. OTAN ;
- l'amélioration de la connaissance « OTAN » pour ces mêmes cadres (stages d'information OTAN à créer, etc.) ;
- le développement d'une pratique « opérationnelle » de la langue anglaise, langue de travail des E.M. de l'OTAN ;
- la mise en place d'un officier français au CJPS, au sein de la cellule J1 chargée des ressources humaines (celle-ci étant « verrouillée » depuis toujours par les Britanniques) afin de pouvoir anticiper sur les ouvertures ou renouvellements de poste, et essayer de placer nos propres cadres.

2.14 / Colonel WALCH – Représentation militaire française à l'OTAN

le 11 janvier 2000

Observation liminaire

La question ne se pose pas en des termes aussi tranchés à la RMF (par rapport à SHAPE) car le Comité militaire et l'EMI ne font pas partie de la structure intégrée.

Inconvénients

- * Entrée tardive dans le cycle de décision : une partie du travail a déjà été faite à SHAPE ou au DPC (defense planning comitee),
- * Interopérabilité limitée
- * Influence limitée en Europe centrale: défaut de label OTAN → tirer les avantages de nos investissements

Avantages

- * Ils sont plus politiques que militaires (pour tous les membres, le français, seconde langue officielle de l'Alliance, est la langue de la contestation),
- * La position française, par son caractère déclamatoire voire contestataire, ressort clairement et conserve une identité, le non permet d'exister face aux Américains.
- * Les représentants français ne sont pas tenus par la segmentation des groupes de travail et peuvent y employer tous les types d'argumentation (politique, militaire, opérationnelle, budgétaire, etc.), même si une procédure de silence ne peut être rompue que sur instruction des Affaires Etrangères.

En tout état de cause, le débat sur une éventuelle réintégration n'a plus lieu d'être. Même en cas de réintégration, la position de la France portera toujours les stigmates de son choix de 1966 et conservera, de ce fait, un statut en marge. D'autre part, la France n'a pas les moyens humains de faire face à la fois à une position intégrée et à ses autres engagements nationaux.

De ce fait, la préoccupation du moment devrait plutôt être d'optimiser la situation actuelle :

- * La position française serait renforcée si la RMF et MMF SACEUR disposaient d'effectifs supérieurs. En outre, les commandements opérationnels et organiques ne sont pas suffisamment sensibilisés aux contraintes de l'interopérabilité. Ergo, il conviendrait de laisser aux seuls commandements opérationnels et organiques le soin d'entretenir des relations avec la structure de commandement aux 2° et 3° niveaux et avec les structures de force.
- * L'autorité militaire française, à l'identique de ses collègues de l'Alliance, a besoin de disposer d'une autonomie d'appréciation, de gestion, voire de décision. La réussite du retour de la France au Comité militaire permet de reconsidérer les termes du compromis établi en 1996 avec le Quai d'Orsay : le CEMA devrait désormais pouvoir instruire directement le chef de la RMF sur des sujets exclusivement militaires.
- * L'OTAN offre à la France une tribune en direction des alliés et des partenaires. Pour donner de l'ampleur à ses propres décisions et faciliter ses prises de position en séance, une politique de communication dynamique devrait être élaborée.

**2.15 / Colonel SERVELLE représentant militaire auprès de l'ambassadeur et
Messieurs D'HAUSSONVILLE et DE SURY, représentation diplomatique française
sein de l'OTAN
le 11 janvier 2000**

La représentation diplomatique française à Bruxelles se situe au premier niveau des liens qui unissent la France et l'OTAN.

- 1) ambassade (REPAN) => NAC (North Atlantic Council)
- 2) RMF (Bruxelles) => MC (Military Committee)
- 3) MMF (Mons) => SHAPE (Supreme Headquarter Allied Permanent in Europe)

L'idée maîtresse du discours diplomatique français prône une réforme de l'OTAN pour aboutir à une IESD si ce n'est indépendante, au moins autonome. Au sein de celle-ci, les Européens et les Etats-Unis disposeraient d'une totale liberté pour intervenir ou non dans une crise. De plus, la politique étrangère de la France a pris de nouvelles options depuis la chute du mur de Berlin ; la question est donc de déterminer si la machine de guerre de l'Alliance correspond encore aux besoins de la France.

Pour les diplomates et l'ambassadeur tout particulièrement, la réponse est non.

Cette remise en question s'appuie sur des constatations récentes :

- L'IFOR a mis en exergue un certain nombre de dysfonctionnements à l'intérieur de l'Organisation, la plupart concrétisant des intérêts nationaux divergents (désaccord sur l'embargo sur les armes) ;
- La chaîne de commandement de l'OTAN, est parfaitement rodée pour la planification froide et reste un vivier de méthode. Elle s'est cependant révélée inopérante pour les opérations, où des structures ad hoc ont été systématiquement mises en place. Cela démontre, si besoin était et selon « l'avis des diplomates », que la logique de réintégration est un faux problème dans l'analyse de la relation France-OTAN.

En outre, la France a des atouts à faire jouer :

- la qualité de ses officiers : le travail des personnels insérés à l'ARRC a été unanimement loué ;
- le professionnalisme reconnu de ses troupes.

De plus, en dépit de sa position, la France réussit à faire entendre sa voix :

- sur ces recommandations, le Conseil stratégique de l'OTAN est resté sous la prédominance du conseil des Nations unies ;
- l'EUROCORPS, idée française, est proposé pour prendre la relève de l'ARRC en Bosnie ; le refus américain serait une démonstration de la prépondérance des Etats-Unis et une raison de plus pour les Européens de créer une défense en propre ;
- la planification de la force d'extraction, entière conçue en national est un exemple de la force de proposition que représente la France dans la lourde machinerie peu réactive de planification OTAN. Les problèmes évoqués par les militaires dans ce domaine particulier sont donc à pondérer ;
- Au Kosovo, par son engagement qualitatif et quantitatif essentiel pour l'Alliance, la France a démontré la crédibilité de son discours et a rallié à sa position d'autres pays alliés : elle n'est plus seule.

Les diplomates sont cependant conscients des difficultés que cette position engendre pour les militaires. Ils les minorent néanmoins : d'une part en les mettant en regard avec les avantages, d'autre part en soulignant l'intérêt, le pouvoir et la valorisation personnelle que le ministre de la défense et le chef d'état major des armées en retirent (accord Kelche-Clark comme Lemnitzer-Ailleret) ! Cela renforce en outre le lien hiérarchique entre l'EMA et la RMF et limite beaucoup l'autonomie de cette dernière.

Il est précisé que REPAN n'intervient que sur le plan politique, où son action est essentielle pour les militaires car elle leur donne plus de poids. Il est souligné cependant que les dossiers OTAN sont très souvent de nature politico-militaire ! Cette forte implication diplomatique a

également pour effet bénéfique d'harmoniser les positions parfois divergentes de la RMF de Bruxelles et de la MMF de Mons.

Ainsi, les rôles de chacun sont parfaitement établis pour les diplomates de REPAN :

- les militaires doivent faire en sorte que les relations fonctionnent ;
- la représentation diplomatique doit faire entendre la voix de la France, c'est à dire s'opposer autant que de besoin pour préserver nos intérêts. Ainsi la rupture quasi systématique des procédures de silence est bien davantage la marque d'une réelle indépendance de réflexion que celle d'une quelconque propension à gêner le déroulement des procédures.

En conclusion, pour les diplomates de REPAN, la pertinence de l'existence de l'OTAN est à l'ordre du jour à la vue des enseignements des dernières crises. L'idée de réintégration est donc devenue obsolète.

La problématique France/OTAN s'est transférée dans une problématique Europe/OTAN et d'autres alliés ont commencé à réfléchir sur une réorganisation de l'Alliance.. Les diplomates en déduisent qu'il n'y a sans doute aucun intérêt à améliorer la position française au sein de l'OTAN, afin de concentrer nos efforts dans la création des structures européennes et s'y placer.

Face aux problèmes d'accès tardif à l'information et au respect des procédures de silence, notre interlocuteur considère que la France utilise les facilités prévues (à savoir la rupture des procédures de silence). L'absence de duplication est impossible ; cela entraînerait une perte d'indépendance inconcevable. Le budget de la défense, en réduction constante, va obliger la France à faire un choix entre l'OTAN et l'IESD ;

Propositions :

- L'interopérabilité, certes nécessaire, ne doit pas être systématique et doit être recherchée chez les forces plutôt que pour les états-majors, pour y conserver un esprit critique ;
- Il faut s'affranchir de la position manichéenne : intégration / opposition, pour privilégier les domaines où il reste possible de se rapprocher, notamment dans la conduite d'une opération : capacité information / verrou + décision + action

Observations.

L'approche de REPAN diffère de celle des personnels de la RMF. Si pour les derniers la position française est pénalisante et devrait donc être révisée, pour les premiers en revanche, cette révision n'est plus à l'ordre du jour dans la mesure où la France a désormais comme perspective la montée en puissance de l'identité de défense européenne.

2.16 / Colonel (er) E. SANDAHL – OTAN / division Plans de Défense et Opérations
le 11 janvier 2000

« La position de la France au sein de l'OTAN: avantages et inconvénients »

1. Introduction

Le thème de votre étude peut paraître un peu «bateau » et s'apparenter au fameux monstre du Loch Ness cher aux compatriotes de notre nouveau secrétaire général, Lord Robertson, qui a commencé sa carrière politique au sein du syndicat des distillateurs de whisky écossais.

Plus sérieusement, il me paraît bon qu'un groupe de stagiaires du CID se voit confier une telle étude et vienne recueillir des points de vue différents, et peut être divergents, sur une question qui demeure à la fois complexe, sensible et d'une grande actualité.

Vous avez eu aujourd'hui des entretiens avec des représentants de la RMF, de REPAN et avec un membre de la délégation américaine et avec Diego Ruiz Palmer. Il me revient donc clore cette longue journée d'entretiens avant votre retour sur Paris. Je m'efforcerai donc d'être bref et de vous apporter un point de vue essentiellement fondé sur mon expérience personnelle au sein de l'état-major international, où je viens de servir pendant près de 12 ans et demi comme chef du bureau «opérations en cours » avant de rejoindre, la semaine dernière, la section «gestion des crises » au sein de la division Plans de Défense et Opérations du Secrétariat international. Je centrerai ainsi mon propos sur les avantages et les inconvénients de la position spécifique de la France pour ce qui concerne la préparation et la conduite des opérations.

2. Avantages de la position de la France

L'avantage essentiel, sinon le seul, de la position de la France, est de laisser nos autorités politiques et militaires entièrement libres dans leur décision de mettre des troupes et des moyens, militaires et autres, à la disposition de l'Alliance pour conduire des opérations dans le cadre de la défense collective ou hors article 5, comme c'est actuellement le cas en Bosnie et au Kosovo. Absente de la structure militaire intégrée, la France n'est pas tenue de fournir des personnels et des moyens, notamment financiers, aux forces et aux états-majors permanents de l'OTAN. Elle n'en fournit qu'au cas par cas, sans obligation ou principe d'automatisme, et en définit les conditions d'emploi. Cette position, qui préserve l'autonomie de décision de la France, est conforme à la volonté d'indépendance nationale exprimée par le Général de Gaulle en 1966 et maintenue depuis lors par ses successeurs. La France participe pleinement, en revanche, aux instances politiques de l'Alliance, à l'exception de celles qui traitent des forces nucléaires. La France siège à nouveau de façon permanente au Comité militaire et dispose de missions militaires à SHAPE et auprès d'autres grands commandements de l'OTAN.

Elle est donc présente dans les instances suprêmes de l'OTAN et participe ainsi pleinement aux prises de décision, notamment en ce qui concerne la préparation et la conduite des opérations auxquelles elle participe. Depuis 1996 elle a quelques personnels «insérés » au sein de l'état-major international ; j'y reviendrai dans la seconde partie de mon exposé consacrée aux inconvénients de la position de la France.

Cette position spécifique, unique depuis que l'Espagne a choisi l'intégration donne à la France un statut particulier qui lui permet de contester avec plus de liberté, lorsqu'elle le juge nécessaire, le leadership américain. Elle lui permet également de prendre des initiatives visant à développer une politique de défense et de sécurité européenne plus indépendante du grand allié américain (cf. UEO, UE/PESC et les suites des décisions de St Malo et Helsinki).

La contrepartie de cette position spécifique, qui n'est pas toujours bien comprise de ses alliés, est que la France n'a pas le statut de « full member » au sein de l'Alliance, ce qui ne va pas sans un certain nombre d'inconvénients, notamment en ce qui concerne la préparation et la conduite des opérations.

Avant de passer à l'examen de ces inconvénients, et pour conclure sur les avantages, je voudrais les considérer du point de vue de l'Alliance. Pendant la période de la guerre froide, où le nucléaire jouait un rôle central, on a souvent dit que la dissuasion nucléaire française, totalement autonome, introduisait une incertitude dans le dialogue stratégique est-ouest, et renforçait ainsi le camp occidental. Cette affirmation mériterait un examen approfondi, qui sort du cadre de notre sujet. Dans le contexte stratégique actuel, je ne pense pas que la position française présente un quelconque avantage pour l'OTAN, sinon celui d'offrir davantage de postes de responsabilité au sein de ses structures militaires à nos alliés, dont la plupart ont un poids politique et militaire moindre.

3. Inconvénients de la position de la France.

Le principal inconvénient du retrait de la France des structures militaires intégrées de l'OTAN est de lui fermer l'accès aux postes de commandement les plus élevés, que se partagent essentiellement les Américains, les Britanniques et les Allemands. D'autres positions clés sont occupées par des officiers généraux de pays auxquels la taille de leurs armées et leur contribution aux opérations de l'Alliance ne permettraient probablement pas d'accéder aussi facilement si la France réintégrait la structure militaire.

La conséquence paradoxale de cette situation est que la France, qui est l'un des principaux contributeurs dans les opérations actuelles de l'OTAN, s'y trouve considérablement sous-représentée dans les instances les plus élevées et les états-majors de niveau stratégique (SHAPE, SACLANT) ou de conduite (ARRC, LANDCENT, AFSOUTH). Cette absence volontaire des états-majors chargés de la planification et de la conduite des opérations est un handicap majeur pour la France, qui place ses troupes sous le commandement de l'OTAN, sans pouvoir y exercer des responsabilités à la hauteur de sa contribution. Situation peu cohérente avec l'un des arguments souvent avancé pour justifier le refus de l'intégration, qui est précisément de ne pas placer nos troupes sous un commandement non national.

Pour illustrer ce constat, je pense qu'il est nécessaire d'examiner la situation de plus près, chiffres à l'appui.

Au sein de l'état-major international, qui compte environ 180 officiers issus des 19 états membres et de quelques états partenaires, la participation de la France est limitée théoriquement à 1 officier général, 4 officiers et 1 sous-officier. Au sein de la division opérations, nous avons un seul poste, celui de chef du bureau «opérations en cours », non-quota, que j'ai quitté fin décembre, et qui a été attribué à un colonel allemand. Il y a aujourd'hui dans cette division 6 officiers allemands, dont le chef, 2 chefs de bureau sur 4 («opérations en cours » et «plans d'opérations »), 5 officiers américains, 4 britanniques, 2 espagnols, dont 1 général, etc. Il y a déjà un colonel tchèque, et bientôt un hongrois, mais plus de français. Les postes de chef de bureau étant non quota, c'est à dire ouverts à tous les pays membres de l'Alliance, et la France ayant un nombre très limité d'officiers «insérés » octroyé, le risque est grand de ne plus avoir de représentant à ce niveau au sein de la division opérations de l'EMI.

Cette absence se traduit par un manque total de visibilité sur les travaux conduits par l'EMI, qui assure l'interface politico-militaire entre les commandements stratégiques (SHAPE et SACLANT), le Comité militaire et le Secrétariat international. Tous les plans d'opérations, depuis l'étude initiale des options militaires jusqu'au plan final, passent par la division Opérations de l'EMI avant d'être soumis au Comité militaire puis au Conseil pour approbation. Tous les briefings du Président du Comité militaire, tous les points de situation sont préparés par le bureau «Opérations en cours ».

En être absent prive la France de toute capacité d'influence en amont des discussions au sein Comité militaire.

Un tableau analogue peut être fait de notre présence à SHAPE, où nos officiers ne sont pas présents dans les structures de décision (pas un seul général français au sein du Command Group, qui donne son aval à tous les documents adressés par SHAPE à l'EMI). Nous n'avons aucun poste de chef de bureau au sein du Joint Operations Centre (JOC), où s'élaborent les plans et où sont assurés le suivi des opérations en cours et la préparation des décisions présentations du SACEUR. Nous avons quelques officiers au sein du Combined Joint Planning Staff (CJPS), essentiellement tourné vers la planification « froide » dans le cadre des Groupes Forces Interarmées (GFIM, Combined Joint Task Forces, CJTF, en terminologie anglo-saxonne) mais marginalement impliqué dans la planification et la conduite des opérations en cours. En effet, certains membres de cet état-major ont également une casquette JOC au sein du J7, mais à ma connaissance pas de français.

Il en va de même dans les nouveaux états-majors régionaux (RC), sub-régionaux (JSRC) et les commandements spécialisés (Component commands), auxquels la France ne participe pas. Situation analogue, je l'ai déjà mentionné, dans les états majors opérationnels permanents (LANDCENT, AFSOUTH, ARRC) et dans les forces permanentes.

La France est davantage représentée dans les états-majors opérationnels d'exécution, SFOF et KFOR, où elle ne peut espérer se voir confier le poste de Commandant de la force (même dans l'hypothèse d'une relève de l'EM KFOR par l'EUROCORPS en 2000) et où elle n'occupe qu'exceptionnellement les positions clés (Sous-chef OPSILOG, Chef d'Etat-major). La position de « deputy » du COMFOR ne doit pas faire illusion. Il n'est pas réellement influent dans les chaînes de commandement opérationnel de l'OTAN. La vraie chaîne opérationnelle part de SACEUR vers le COMFOR, puis passe par l'adjoint OPSILOG et/ou le CEM, vers les commandants de divisions ou de brigades. Le « deputy » COMFOR se voit généralement confier des tâches non directement opérationnelles (liaison avec les factions et entités, etc.). Il convient de noter, d'autre part, que SHAPE défend âprement une structure de commandement qui exclut la mise en place d'un commandement de théâtre coiffant et coordonnant les deux opérations en cours dans les Balkans.

Depuis la relève de l'ARRC par LANDCENT au Kosovo en Octobre dernier, CINCSOUTH a cessé d'être Joint Force Commander, pour redevenir Supporting Commander. Chaque commandant de force est ainsi placé sous le commandement direct du SACEUR. Le choix de cette structure, discutable sur le plan opérationnel et de la rationalisation du soutien des forces, témoigne du souci prioritaire de préserver le contrôle exclusif du SACEUR sur la conduite des opérations, sans échelon de commandement intermédiaire.

La présence limitée de la France dans les états-majors à tous les niveaux de l'OTAN, et son exclusion volontaire des postes de commandement et de décision aux niveaux les plus élevés, constitue indéniablement un handicap majeur dans la planification et la conduite d'opérations auxquelles elle contribue de façon importante. La France se prive ainsi de toute capacité d'influer, « ab initio », sur les orientations de la planification et sur la préparation des décisions dans le domaine opérationnel. Elle ne peut agir qu'en aval, aux niveaux politico-militaire (Comité militaire) et politique (Conseil) et court le risque, faute d'avoir participé à leur élaboration, de se trouver insuffisamment ou incorrectement informée sur les questions ou les documents soumis à discussion. Elle court également le risque de se trouver isolée, face à des alliés qui ont une meilleure connaissance des dossiers et une capacité de lobbying supérieure.

Cette position présente en outre d'autres inconvénients non négligeables. Elle ne facilite pas l'interopérabilité, au niveau des états-majors et des forces. Elle ne favorise pas non plus l'amélioration de la connaissance et de la compréhension réciproques avec nos alliés, dont la nécessité est devenue plus impérieuse avec l'engagement important de nos forces dans les opérations conduites par l'OTAN. Ajoutons que même dans le cadre du développement d'une force européenne, tous nos partenaires potentiels sont soit membres à part entière soit

partenaires de l'OTAN, dont ils pratiquent les procédures, y compris, très majoritairement, l'autre langue de travail. On peut le déplorer, mais c'est une réalité dont il faut tenir compte et tirer les leçons, en particulier pour la planification et la conduite des opérations que nous menons en commun, avec des moyens limités et donc de plus en plus complémentaires.

Du point de vue de l'Alliance, il est difficile de mesurer les inconvénients que présente la position française. L'OTAN a su s'en accommoder jusqu'à présent, mais il ne fait pas de doute qu'une réintégration aurait le mérite de clarifier les choses et de faciliter le fonctionnement des structures de l'Alliance à tous les niveaux. Il n'est jamais facile de conduire des opérations dans un cadre multinational (souvenez-vous du jugement du Maréchal FOCH, qui disait avoir moins d'admiration pour Napoléon après avoir exercé la redoutable fonction de général en chef d'une coalition interalliée durant la Grande Guerre). Le fait que l'un des principaux participants de l'Alliance y occupe une position aussi particulière que celle de la France n'est certainement pas de nature à faciliter la planification et la conduite harmonieuses d'opérations complexes et ne contribue pas à la prise de décision rapide qu'exige la réaction à des situations de crise invariablement placées sous le signe de l'urgence.

Conclusion.

La France a fait un choix il y a plus de 30 ans dans un contexte national, européen et international donné. Ce choix avait des justifications, il avait aussi un prix. A l'aube du XXIème siècle, « les choses étant ce qu'elles sont et le monde ce que nous savons », comme le disait le général de Gaulle, la pertinence du maintien de la position adoptée en 1966 mériterait d'être réexaminée en toute objectivité, en pesant le plus précisément possible les avantages et les inconvénients qu'elle présente à la fois pour la France et pour les intérêts communs d'une Alliance en pleine mutation, dont elle est demeurée l'un des membres les plus constants, en dépit de multiples aléas.

Le développement de l'identité Européenne de Sécurité et de Défense au sein de l'Alliance peut-il prendre toute sa dimension aussi longtemps que la France n'y occupera pas une place à la hauteur de ses capacités et de ses ambitions, et ne se donnera pas tous les moyens d'unir ses efforts à ceux de ses partenaires européens membres de l'OTAN et peu désireux de la quitter ?

L'expérience vécue avec l'UEO devrait inciter la France à une réflexion approfondie et réaliste sur les voies les plus susceptibles de parvenir à ses fins et de faire valoir ses vues dans ses négociations avec ses principaux alliés, européens et nord américains.

Observations

Pour les étrangers, notre position a pour seul avantage de leur donner accès à plus de postes, et ce en particulier pour les petits pays. Par ailleurs, il ne faut pas négliger l'impact économique de l'OTAN pour les pays européens : dépenses de défense réduites et retombées de la présence américaine. Négliger cet aspect serait une erreur.

2.17 / M. Diego Ruiz PALMER, Secrétariat International de l'OTAN

Defense support division, le 11 janvier 2000

Seule la France se pose la question existentielle de l'intégration au sein de l'OTAN

La décision de retrait de la structure militaire de l'OTAN (prise par le Général de Gaulle en 1966) est l'aboutissement d'un chemin qui remonterait aux enseignements tirés de la seconde Guerre Mondiale et en particulier par le Général de Gaulle. Cette décision a entraîné un certain dogmatisme français sur la question et donc une certaine barrière psychologique émotionnelle envers une possible réintégration.

Deux opinions à ce sujet :

- Les Alliés regrettent la position française. La grande force de la structure intégrée est plus politique que militaire, car elle implique plus une réelle cohésion politique qu'une efficacité militaire. A ce titre, le transfert de forces nationales sous commandement allié nécessite d'avoir une réelle légitimité politique.
- Les Alliés pensent que la France se trompe dans son analyse, voire que ses arguments sont faux ou dogmatiques.

L'OTAN est une structure lourde et fragmentée. L'intégration est le moyen de mutualiser les moyens militaires de défense, et offre donc la possibilité de construire l'Europe de la défense à travers des états majors internationaux de l'OTAN. De plus, et compte tenu du brassage culturel qui règne dans les EM de l'OTAN, la plupart des officiers supérieurs de nos Alliés sont « culturés » OTAN.

Il existe une réelle différence de conception de la défense entre Alliés. Le socle de la défense française est la défense nationale, donc du sanctuaire national. Le socle de la défense allemande est la légitimation de l'armée allemande via l'OTAN (12 ans après la 2^{ème} GM, le 1^{er} général allemand était nommé au sein de l'Alliance).

Petit historique

Pendant la période 1966-90, l'OTAN s'est accommodé de la position française (la France participait à des exercices, fournissait des forces, mais rejetait la stratégie commune). Cette position de retrait a entraîné une décroissance de l'influence militaire française en Europe, car la puissance militaire croissante française était introvertie. Les évolutions de la relation franco-allemande ont permis de faire évoluer la position française (repli sur soi) en contournant l'obstacle de l'intégration.

Après 1990, certains décideurs à Paris pensaient que l'OTAN allait disparaître, d'où l'inutilité de rejoindre la structure.

En novembre 1991, la France se rallie au concept stratégique de l'OTAN

Vers 1992, la position particulière française devenait de plus en plus difficile à tenir, compte tenu de la mise en place de l'Europe de la défense et du fait que l'OTAN commençait à prouver son efficacité concrète sur le terrain.

En 1995, le Président Chirac annonce que la rupture stratégique est consommée. Monsieur de Charrette, ministre des Affaires Etrangères, fait une déclaration politique soulignant une implication croissante de la France dans l'OTAN. La conviction générale était alors que la France allait réintégrer l'OTAN, dès lors que l'OTAN évoluerait. Cela a entraîné l'élaboration d'une nouvelle structure de commandement. Le blocage de ce processus a été causé par un désaccord sur la répartition des postes de commandement, mais il aurait pu être évité si les négociations n'étaient pas montées aussi vite au niveau présidentiel (car il n'y avait alors plus de marge de manœuvre). Cet échec est très dommageable car une occasion a été ratée de redonner à la France sa place dans l'OTAN, et car les débats ont réveillé de vieux démons. De plus et à sa charge, l'OTAN n'a pas fait assez, ni assez vite pour donner corps aux décisions de Berlin et mettre en place une défense européenne au sein de l'OTAN. A partir de 1997, M. Chirac refuse l'intégration ; la France n'a plus de stratégie de rechange !

Dés lors que le Royaume-Uni se rend compte de la situation de blocage (sept 98), il cherche à relancer le dispositif, d'où le sommet franco-britannique de Saint Malo puis le sommet européen d'Helsinki.

Les interventions en Bosnie Herzégovine et au Kosovo ont été des révélateurs du fonctionnement réel de l'OTAN, et chaque pays a pu en tirer des leçons. Une constatation : il n'est pas bon, dans une Alliance, que l'on se retourne systématiquement vers l'un des Alliés, les USA en l'occurrence. La création d'un pilier européen de la défense au sein de l'OTAN s'impose donc.

Il est de l'intérêt de la France d'avoir une Alliance forte, des Alliés forts et une Europe forte. Il est de l'intérêt supérieur de la France qu'elle ait son influence.

A terme, la question de l'intégration de la France se posera, car pour tous les Alliés, il ne peut y avoir qu'un seul organisme de commandement (et l'OTAN existe !)

Réponses aux questions :

L'argument français de la « spécificité extérieure » est un faux argument, car la France pourrait parfaitement s'exprimer dans la structure.

Le problème de la défense européenne ne sera résolu que lorsque la France se sentira bien dans l'OTAN.

Il faut relancer une dynamique d'examen pour donner à la France sa place dans l'OTAN, et donc trouver une réelle flexibilité dans la relation OTAN – UE.

La mise en place du concept NMD et TMD répond à la logique de sanctuariser les territoires de l'Alliance sans que l'un des Alliés puissent être pris en otage par rapport à l'autre.

Observations

Interlocuteur passionnant et ouvert au dialogue. Bien qu'américain, son épouse française et sa bonne connaissance de la culture française lui permettent d'avoir une meilleure perception des données de la problématique France – OTAN. Sa conviction profonde reste que la France, dans un moyen terme, réintégrera totalement l'Alliance car il n'y aura pas d'autres solutions pour construire une défense européenne.

2.18 / Lieutenant-colonel SOHET, officier Opérations à la RMF auprès du Comité militaire de l'OTAN 11 janvier 2000

1/ La France a été absente de l'Etat-major international (EMI) de 1966 à 1996. Lorsqu'elle a rejoint le Comité militaire de l'OTAN à cette dernière date, elle a négocié 6 postes de militaires français au sein de l'EMI, répartis comme suit :

- 1 poste d'officier général, chef de division (alors que les autres nations membres de l'Alliance, disposent chacune de deux postes d'officiers généraux) ;
- 3 postes d'officiers :
 - 1 officier (grade : Colonel) à la Division Plans et orientations / branche Doctrine ;
 - 1 officier (grade : Colonel) à la Division Renseignement / branche Evaluation (remplissant les fonctions d'officier supérieur adjoint) ;
 - 1 officier (grade : Colonel) à la Division Coopération et évaluation régionale (ce dernier étant traité ici comme un membre à part entière de l'OTAN) ;
- 1 poste de sous-officier (bureau courrier).

2/ Cette négociation a été mal conduite à l'époque, les Etats-Unis opposant à la France depuis cette date ce chiffre de 6 postes comme une participation maximale et refusant de ce fait à cette dernière l'obtention de postes d'officiers dits de « visibilité » (soit des postes OF-4 : LCI et OF-5 : COL). Dans ces conditions, la France ne dispose aujourd'hui à l'EMI que de 3% de postes dits de « visibilité », alors qu'elle contribue au budget de l'OTAN à hauteur de 15%... Il convient par ailleurs de noter que sur les 12 postes supplémentaires d'officiers à l'EMI demandés par le CEMA, un seul a reçu l'aval du ministère des Affaires étrangères.

2.19 / M. James TOWNSEND, diplomate US,
Chief of Defense Plan Division 11 janvier 2000

Remarque : Entretien en anglais dont certaines subtilités ont certainement dû nous échapper.

Inconvénients de la place particulière de la France :

- les Alliés connaissent mal nos forces armées, en terme de capacités surtout.
- les Alliés disposent d'une faible lisibilité sur les moyens que la France décidera d'engager, même s'ils ne doutent pas de notre volonté de le faire.
- l'interopérabilité fait défaut pour les travaux en état-major, en revanche la coordination sur le terrain est bonne. Le chemin parcouru par les armées françaises entre la guerre du Golfe et le Kosovo est évident, mais il demeure encore quelques difficultés, pour les missions aériennes plurinationales par exemple, en particulier à cause de la langue.
- nos avis à dominante diplomatique posent souvent problème lors des travaux de planification. Une présence exclusivement militaire à ce stade serait appréciée.
- A certains moment (par exemple, au sein de l'Executive Working Group) les représentants français donnent l'impression de ne pas maîtriser totalement la question du jour. Ce doute sur l'aptitude du représentant français à bien maîtriser les termes et implications des projets discutés serait causé par son absence lors des travaux d'élaboration.
- L'expression de la vision française sur les évolutions nécessaires de l'OTAN manque dans les travaux des groupes de travail

Avantages de la place particulière de la France :

Aucun.

Réponses aux questions.

Tous les Alliés souhaitent la réintégration de la France. Quitte à être plus présent à l'EMI, pourquoi ne pas bénéficier de postes à responsabilité en réintégrant ? La réintégration permettrait en outre d'être plus présent au quotidien et d'affirmer notre intérêt aux travaux..

La France et l'OTAN, c'est comme le verre d'eau à moitié plein (position française) ou à moitié vide (observation faite à chaque fois que se tient un comité à 18, c'est-à-dire sans la France). Pourquoi envoyer des observateurs français au Defence Planning Committee, alors qu'une intégration permettrait d'y être avec le droit de vote ?

La perspective de l'IESD plaide en faveur d'un rapprochement de la France avec l'OTAN, même s'il n'est pas encore établi que les procédures OTAN seront celles retenues par la défense européenne. Les américains observent avec intérêt le « ballet délicat » entre l'OTAN et l'UE.

Quid des propos du général Short sur l'influence néfaste de l'attitude française sur le processus décisionnel lors du Kosovo ? Il faut simplement y voir les propos d'un militaire qui s'est heurté aux avis et aux décisions des politiques, et qui en a souffert. La France n'est pas spécialement visée en fait.

Quid de la position de la France dans le choix des objectifs ?

La France a, comme les autres nations, exprimé son avis politique sur la question.

Observations

L'interlocuteur est un diplomate, qui, selon lui, ne connaît pas bien l'aspect militaire des choses. Globalement, on a l'impression qu'il admet mal les demi-mesures et qu'il souhaite une réintégration franche de la France.

2.20 / Conférence de monsieur Alain DUHAMEL sur la défense européenne, au CII le 3 février 2000

La volonté française est de mettre en place une Europe puissance (et donc capax d'influencer le cours des choses du monde) plutôt qu'un marché commun (commercial). La France a une politique étrangère nostalgique, universelle et d'influence très inégale, ce qui explique cette volonté de toujours avoir (quelles que soient les sensibilités politiques au pouvoir) des déclarations politiques très décalées par rapport aux USA.

La politique de défense française est cohérente, novatrice et inachevée. Elle est caractérisée par 2 originalités, qui s'inscrivent dans une double perspective (rapprochement France OTAN et construction d'une Europe de la défense) :

- la force nucléaire n'est plus contestée en France (malgré les changements politiques et les oppositions sur le sujet de la détention d'une capacité nucléaire, le consensus est acquis)
- la professionnalisation des armées.

L'objectif français, qui fait l'objet d'un consensus national, est de doter l'Europe d'une force autonome et autodéterminée, à l'égale des grandes puissances. Dans la relation IESD/OTAN, la France se différencie de ses partenaires européens, car :

- l'idée du Président Chirac est qu'il faut 2 pôles autonomes pour avoir des partenaires sur un pied d'égalité
- les autres nations européennes pensent qu'il vaut mieux garder ce que l'on a, et éventuellement réfléchir à une défense européenne

Le jeu de la France consiste à convaincre un à un ses alliés de la coexistence possible OTAN et défense européenne.

En France, il existe une fraction minoritaire qui refuse l'OTAN, et des dirigeants qui refusent tout rapprochement supplémentaire avec l'OTAN (PC, verts, extrême droite, quelques gaullistes). L'Europe de la défense se fera par étapes. Le critère le plus décisif est la construction de l'Europe industrielle de la défense (qui semble en bonne voie), car elle va créer une solidarité industrielle importante.

Il n'y a pas de budget dégagé pour l'IESD, mais il y a de gros engagements pour mettre en place l'industrie de défense européenne. La France a lancé l'idée d'une défense européenne, qui se heurtait à une réalité (l'OTAN). Les évolutions notables sont que :

- l'Alliance a admis l'idée de l'IESD
- les états européens en acceptent les objectifs.

Mais il reste maintenant à mettre en place les procédures ! Ce n'est pas aux USA de financer la défense européenne, et ils le font de moins en moins ! Cette orientation va dans le sens de la construction d'une défense européenne.

L'Alliance a-t-elle un avenir ? Oui. Car la Russie reste une grande puissance nucléaire, et l'Europe ne dispose pas d'une puissance équivalente (défense article 5). Car la démocratie n'est pas le régime politique dominant dans le monde, donc l'alliance entre les démocraties des USA et de l'Europe est logique. De plus, l'importance des flux commerciaux transatlantiques démontre nos intérêts communs, en outre l'Atlantique est actuellement le centre des échanges commerciaux mondiaux.

Dans la situation internationale actuelle, le rôle de l'Europe doit évoluer et le poids européen croître !

2.21 / MM. CANESSE et ZIEGLER / Ministère des Affaires étrangères

Direction des affaires stratégiques, de sécurité et du désarmement, le 03 février 2000

1/ L'étude et le suivi des dossiers relatifs à la politique suivie par la France dans les domaines de la défense européenne et de l'armement et des relations avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et l'Alliance atlantique sont assurés par six fonctionnaires du corps diplomatique. Les seuls dossiers relatifs à l'OTAN sont suivis par deux de ces six personnes (alors qu'ils le sont par une cinquantaine de personnes à Washington et par une quinzaine à Londres...). Il ne s'agit là que d'un problème structurel propre au ministère des Affaires étrangères (il en est de même pour les effectifs de la cellule « RFY/Yougoslavie » de celui-ci).

2/ Les avantages et les inconvénients de la position particulière de la France vis-à-vis de l'OTAN

La relation particulière France / OTAN peut être qualifiée de « schizophrène ». Le Quai d'Orsay nourrit en effet une grande méfiance vis-à-vis de l'OTAN. Par ailleurs, la position - pas toujours très claire - de la France vis-à-vis de celle-ci n'est pas très bien perçue par nos alliés. Pour autant, les avantages que nous procure notre situation particulière vis-à-vis de l'OTAN l'emportent au final sur les inconvénients qui en découlent.

21/ La position particulière de la France vis-à-vis de l'OTAN présente des inconvénients...

Le moindre document adressé par la France au Comité militaire de l'Alliance atlantique a une connotation politique, à la différence de ceux produits par les autres pays membres de l'organisation. En effet, la totalité des documents rédigés par l'Etat-major des armées (EMA) traitant de questions relatives à la relation France / OTAN sont examinés et transmis à Bruxelles par le Quai d'Orsay. Aussi, la France est-elle toujours regardée d'un œil soupçonneux et considérée comme l'« empêcheur de tourner en rond » par les autres alliés. Cette situation a pour conséquence de compliquer singulièrement le processus de négociation avec l'OTAN, même si elle nous permet d'affirmer en même temps notre spécificité.

La France est sous-représentée dans les structures civiles de l'Alliance atlantique par manque de volonté politique, bien qu'elle contribue actuellement pour 15 à 20 % du budget civil de celle-ci. A titre d'exemple, 7 % seulement du personnel du secrétariat international de l'OTAN est français. Il convient de noter à cet égard que le secrétaire général de l'OTAN reproche souvent à la France de ne pas présenter des candidats présentant le bon profil pour ces postes civils. Cette situation s'explique en outre par le fait qu'une affectation dans un poste OTAN n'est pas considérée par les diplomates français comme valorisante pour la carrière (une évolution se dessine toutefois depuis peu à ce sujet).

22/ ... qui sont toutefois contrebalancés au final par les avantages indéniables que procure cette même situation

Le fait que la France ne soit pas intégrée dans les structures militaires de l'Alliance atlantique présente des avantages indéniables. C'est ainsi qu'au Comité militaire de l'OTAN, le représentant de la France, qui mène souvent des combats politiques, a une position atypique par rapport aux autres représentants, ce qui a pour effet d'éviter qu'un certain nombre de problèmes ne prennent une tournure autre en arrivant au Conseil de l'OTAN... En revanche, il était indispensable que la France réintègre en 1996 le Comité militaire de l'Alliance atlantique pour pouvoir participer sur un pied d'égalité avec les autres alliés aux opérations de gestion de crise conduites par l'organisation.

Par ailleurs, cette situation particulière n'empêche pas la France de jouer pleinement le rôle qui lui revient dans les opérations militaires conduites par l'OTAN, fournissant une participation de qualité. Elle constitue ainsi un allié solide, fiable et traité en opérations comme tel par les autres pays membres de l'OTAN et a une influence importante sur le terrain, tout comme elle reste un allié incontournable pour la gestion des crises en Europe. Outre, elle dispose - à la différence des autres pays européens membres de l'Alliance - de capacités certaines en matière de commandement (avec les deux états-majors spécialisés qui sont l'EMIA et le COIA), de renseignement et de transport stratégique. C'est ainsi que dans les opérations du Kosovo, la France, bien que non intégrée aux structures militaires de l'Alliance atlantique, a été bien traitée par l'OTAN et les Etats-Unis, (et mieux encore que l'Allemagne qui dispose pourtant de nombreux officiers intégrés dans les états-majors de l'organisation) et a été de fait très bien intégrée dans la conduite politique et opérationnelle des opérations.

L'influence de la France n'est ainsi faible que dans le travail quotidien de l'Alliance. Pour autant, cette situation n'est pas préjudiciable. Il s'avère en effet que ce travail n'est pas fondamental, tout comme l'expérience a montré qu'en cas de crise l'OTAN n'utilise que des structures *ad hoc*, dans lesquelles s'intègrent les pays (dont la France) qui possèdent les moyens militaires nécessaires. C'est ainsi que les structures permanentes de l'OTAN n'ont pas servi au Kosovo, de même qu'en Bosnie. Aussi, le fait pour la France de les méconnaître ne constitue pas un obstacle incontournable.

23/ Quelques faux problèmes

La planification de défense de l'OTAN n'est plus d'actualité aujourd'hui (et n'est donc ce fait pas respectée), les états-majors intégrés de l'Alliance travaillant de plus en plus sur des opérations relevant du non-article 5. Aussi, le fait pour la France de ne pas être soumise à l'obligation de la *déclaration de forces*, compte tenu de sa situation particulière, n'a pas d'incidence s'agissant de sa participation éventuelle et librement consentie à une intervention relevant du non-article 5.

Le respect des procédures de silence ne pose pas problème au Quai d'Orsay. En effet, quand bien même la France est pré-alertée, par l'intermédiaire du ministère des Affaires étrangères bien souvent plus tard que les autres alliés, il ne s'agit-là que d'un problème lié à des dysfonctionnements internes. Par ailleurs, le Quai respecte toujours les délais impartis.

Les difficultés que peuvent rencontrer, au début des opérations, nos forces engagées aux côtés de celles de l'OTAN sont avant tout la conséquence de notre culture volontiers hexagonale : pratique insuffisante de la langue anglaise, manque d'interopérabilité, etc. Il manque incontestablement en France une « culture » OTAN. Pour autant, le fait de ne pas posséder celle-ci ne constitue pas une contraindre pour pouvoir conduire des opérations conjointement avec l'OTAN. Il convient par ailleurs de noter que l'engagement de nos forces sur le terrain aux côtés de celles de l'OTAN (la France a ainsi des troupes dans les Balkans depuis plusieurs années...) est de nature à nous apporter cette connaissance de l'organisation qui nous fait défaut.

La question des effectifs d'officiers français insérés dans les états-majors de l'OTAN et l'acquisition de la « culture » OTAN par les états-majors français

L'attribution de postes de commandement à des officiers français dans les opérations conduites par l'OTAN fait en France l'objet d'un examen et d'une décision qui relèvent du plus haut niveau politique. Il en est de même de la question de savoir s'il convient ou non d'augmenter le nombre d'officiers français insérés dans les états-majors de l'OTAN (le Quai d'Orsay n'étant que l'interprète du Président de la République et du Premier ministre). S'agissant de ce dernier point, le fait pour la France de pouvoir disposer de davantage d'officiers insérés à l'état-major international (EMI) de l'OTAN pourrait permettre de prévenir un certain nombre de désaccords avec l'Alliance. Il convient toutefois de noter que ces mêmes désaccords, qui restent en règle générale liés à notre position particulière, sont déjà connus du Quai d'Orsay. Aussi n'apparaît-il pas souhaitable

d'augmenter le nombre d'officiers français insérés dans l'EMI précité (bien que la chose soit possible, celui-ci ne faisant pas partie des structures militaires intégrées de l'OTAN). Une mesure de ce type pourrait en effet être interprétée en France comme le signe d'adhésion à un processus de retour dans les structures militaires intégrées de l'OTAN (une peur de l'« amalgame » existe en effet en France aujourd'hui en raison d'une connaissance insuffisante de l'OTAN : l'EMI n'est pas intégré, mais la distinction reste par trop subtile pour pouvoir être expliquée...). Ainsi, le prix à payer pour une augmentation du nombre d'officiers insérés à l'EMI ne correspondrait pas au bénéfice que la France serait en droit d'en attendre...

3/ L'affirmation et la concrétisation du concept d'identité européenne de sécurité et de défense (IESD) et ses conséquences sur la nature des relations existant entre les pays membres de l'Union Européenne et l'OTAN

31/ L'OTAN reste à l'évidence indispensable pour la conduite des opérations militaires relevant de l'article 5 (défense collective). Toutefois, les Etats-Unis ont fini - sous la pression politique de plusieurs pays membres de l'Union Européenne - par comprendre l'enjeu de la création du corps européen.

32/ La question de la duplication des moyens militaires

La France est actuellement opposée à l'OTAN sur la question de la duplication des moyens militaires. L'OTAN entend en effet piloter l'amélioration des capacités de défense des pays de l'Union Européenne. Quant à la France, elle veut savoir qui va dicter aux Européens la marche à suivre, s'agissant de l'amélioration des capacités de défense existantes et du développement de capacités nouvelles par les pays membres de l'Union Européenne : l'OTAN seul ou l'OTAN et l'Union Européenne ? Or, la France pense que l'Union Européenne a son mot à dire (les capacités développées pourront ainsi servir à la fois à l'OTAN et à l'UE).

Par ailleurs, force est de constater que la duplication « inutile » existe d'ores et déjà dans bien des cas. Il convient donc de fédérer les moyens disponibles, de conduire un effort de rationalisation et de développer en commun les nouveaux moyens.

Il n'est pas envisageable pour les pays membres de l'Union Européenne, dont la France, de pouvoir douter ne serait-ce qu'un seul instant de la libre disposition de leurs moyens militaires pour assurer leur défense. Dans ces conditions, le fait pour ces pays de se reposer sur les seules capacités de l'Alliance atlantique n'est pas satisfaisant. Ils courraient en effet le risque de ne pas pouvoir disposer des moyens de l'OTAN pour les besoins d'opérations intéressant le continent européen, dans l'hypothèse où un pays membre de l'OTAN - mais non pas de l'Union Européenne - (comme la Turquie, par exemple) opposerait son veto à l'engagement de ceux-ci au profit de l'UE. Aussi les Européens doivent-ils disposer du minimum vital en matière de moyens militaires pour pallier ce risque (la défense européenne n'est pas opposée à l'OTAN, il s'agit tout simplement d'un autre outil). Quant au minimum qu'il conviendrait de dupliquer, il se résume finalement à quasiment rien, tout reposant sur des capacités nationales. L'Union Européenne souhaite seulement participer pleinement aux travaux actuellement menés dans le cadre de la DCI pour que les matériels militaires développés conviennent et à l'OTAN et à l'Union Européenne.

33/ Quels sont les instruments et moyens crédibles pour construire une défense européenne ? L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) ne fonctionne pas dans ce domaine par manque de volonté politique et de capacités et devrait mourir par ailleurs (comme cela transparaît dans le texte du sommet d'Helsinki...). L'objectif poursuivi aujourd'hui par la France est d'initier et de promouvoir cette dynamique sur les capacités de défense de l'Union Européenne. A cet égard, l'objectif majeur d'Helsinki est de développer ces capacités en partant bien de celles-ci et non plus de l'institutionnel.

4/ Autres points abordés lors de l'entretien :

41/ Les relations que le ministère des Affaires étrangères entretient avec la délégation des affaires stratégiques (DAS) du ministère de la Défense s'agissant des questions relatives à l'OTAN sont bonnes et confiantes. Le Quai d'Orsay considère par ailleurs la DAS à la fois comme une interface avec le ministère de la Défense (qui lui permet de ne pas avoir différents interlocuteurs au sein de ce dernier) et un échelon de synthèse, qui lui apporte en outre une vision déjà politique des dossiers relatifs à l'OTAN préparés par le ministère de la Défense.

42/ Sur les relations ministère des Affaires étrangères / Etat-major des armées / Représentation militaire française (RMF) à Bruxelles :

Tous les dossiers qui sont transmis à la RMF sont soumis à l'examen préalable du ministère des Affaires étrangères. En revanche, les documents qui partent de la RMF ne passent pas forcément par le Quai d'Orsay. Aussi ce dernier exprime-t-il le souhait d'avoir davantage de retour d'information de la part de la RMF et de voir ses liens renforcés avec celle-ci.

Des relations directes entre le CEMA et le SACEUR - qui se sont déjà produites - sont tout à fait admissibles. En revanche, le Quai d'Orsay aurait du mal à accepter l'établissement de relations directes entre l'EMA et la RMF. Il entend ainsi rester l'intermédiaire obligé entre ces deux entités.

2.22 / Colonel KOEHL, chef d'état-major du CDAOA

le 4 février 2000

Pour **participer « dignement » à une opération militaire**, il faut y prendre part dès le commencement : à sa planification.

Où se fait celle-ci ? Principalement à SHAPE, avec l'appui des commandements régionaux. Le Kosovo n'a pas échappé à la règle, et Airsouth a été très impliqué dans la planification.

Y participons-nous ? Oui, mais pas au bon niveau. Nos officiers insérés, peu nombreux, manquent de lieutenants-colonels et colonels pour avoir accès à toutes les informations, seul moyen d'avoir en permanence une vue d'ensemble de la planification. Insérer des capitaines, c'est bien, et l'OTAN ne demande que cela, pour faire le petit boulot. Mais pour suivre la planification, il faut des colonels. L'exemple hollandais est intéressant : plus de 10 colonels envoyés au CAOC de Vicenza pour moins de 10 avions sur le théâtre kosovar.

Le rôle des MMF ? Interface entre les commandements régionaux et la France, les MMF jouent bien leur rôle de représentation de la France auprès de l'OTAN et de contrôle du bon emploi des moyens français, mais « n'informent » pas bien nos commandements, parce qu'elles n'ont aucune responsabilité dans les travaux OTAN et que leurs personnels changent souvent. Il faut donc créer / multiplier les officiers insérés dans les commandements régionaux pour avoir accès aux informations. A titre d'exemple, il y a un représentant air et un officier coordinateur en matière de défense aérienne français dans chaque commandement régional OTAN. A ce titre, il n'est pas normal que la France hésite à honorer les postes que lui propose l'OTAN dans ses structures régionales (un poste de n°3 d'un JFACC à Aircent est à pourvoir par exemple).

Et en France ? La circulation des informations entre le CDAOA, consulté en tant qu'expert, et l'EMIA ne pose pas de problème. En revanche, le champ d'action du CDAOA est à élargir (« opérations au-dessus et à partir du territoire national »), pour que le CDAOA soit concerné également par les missions à l'étranger. Le CDAOA est d'ailleurs tout à fait en mesure de fournir des personnels à un état-major de circonstance, de type JFACC. Le personnel compétent (marqué à l'oreille par le système de gestion du personnel air ?) ne manque plus, grâce aux exercices nationaux d'envergure (type ODAX), aux exercices internationaux et aux séjours dans des structures OTAN.

Conclusion ? Il y a surtout un problème d'interface entre la France et l'OTAN. Il faut multiplier le nombre de nos officiers supérieurs insérés.

Les avantages de la position de la France ? Notre capacité autonome d'appréciation de situation, notre force de proposition et notre libre arbitre dans nos choix en matière d'équipement, ainsi qu'une meilleure réactivité que l'OTAN en général.

2.23 / Colonel CHAMAGNE, chargé de mission auprès du GMG EMA le 8 février 2000.

Le plus important est d'être **interopérable avec l'OTAN sur le plan doctrinal** (ce qui est en cours depuis 5 ans) ; cette interopérabilité des doctrines et des concepts est impérative pour pouvoir maîtriser le processus et faire passer nos idées stratégiques au bon moment et au bon niveau. A défaut, nos forces, malgré leur bonne capacité opérationnelle, ne sont que des exécutants au profit des objectifs recherchés par les Nations qui contrôlent la coalition !

Pour être performant et influencer sur le déroulement des événements, la France se doit d'être en avance dans la **réflexion stratégique** (pour le Kosovo, nous étions très en retard car l'EMA planifiait une opération terrestre quand l'OTAN en était déjà à l'option opération aérienne).

Le commandement stratégique et les moyens de renseignement de l'OTAN appartiennent aux USA, donc ils contrôlent totalement les orientations stratégiques prises par l'Alliance. Cela démontre que la détention de ces capacités est impérative et préalable à toute indépendance dans l'analyse des situations.

Dans le cas du conflit du Kosovo, la France n'a découvert le problème de « targeting » qu'au début des opérations aériennes, et il a fallu alors mettre en place la cellule « targeting » chez l'EMA pour dominer ce sujet. Dès que le CEMA a compris comment cette opération allait se dérouler, il a pu peser efficacement sur le SACEUR.

Les enseignements du Kosovo ont permis de mettre en évidence le besoin de **disposer d'un outil performant d'analyse stratégique** :

- à l'EMA (COIA), mise en place d'un pôle stratégique chargé de mener les analyses systémiques dans la planification, la conduite et le targeting (4 personnes à l'été 2000, sans doute 10 à terme, avec une orientation vers la guerre de l'information) ;
- à Creil, mise en place du pôle opératif chargé d'alimenter le pôle stratégique (en données et analyses détaillées).

Le but est de mettre la politique beaucoup plus tôt dans la boucle, afin de disposer d'une capacité d'influence bien supérieure.

Avec l'OTAN, nous sommes dans une relation adulte-enfant, car nous n'avons pas la compétence globale. Dans la défense européenne, l'ensemble des moyens sera OTAN. Notre position est-elle alors la bonne ? OUI, car il y a toujours dans l'OTAN une double chaîne de commandement, et que les postes de haut niveau confiés aux européens sont honorifiques (il y a toujours un doublon US), et car nous ne voulons pas être des pions dociles.

Notre départ de la structure militaire intégrée a entraîné une baisse de notre niveau tactique, mais nous a obligé à développer la polyvalence et l'adaptabilité (surtout chez nos personnels).

L'avantage d'une « machine » comme l'OTAN réside dans le fait qu'elle continue à avancer et à produire quel que soit son chef.

Depuis la guerre du Golfe, la France a rattrapé une partie de son retard. Nous sommes interopérables (au moins autant que nos alliés européens) au niveau opératif, mais pas encore au niveau stratégique (niveau qui n'est, et ne peut être, que national).

Nos progrès passeront par la création d'une école de formation au « targeting » qui est en cours en France (et s'étendra peut-être à l'Europe) afin de mener de véritables réflexions au niveau stratégique.

Pour développer la connaissance de l'OTAN chez nos cadres, il suffit de les envoyer au stage à Oberammergau en Allemagne, afin de leur donner la « toile de fond » nécessaire.

Les Français se doivent de **conserver leur disponibilité, leur faculté d'adaptation et leur réactivité** (ce qui les différencie très sensiblement de tous ceux qui ont pris de confortables habitudes au sein de l'OTAN !)

La position actuelle de la France vis à vis de l'OTAN est satisfaisante, à condition d'identifier les points clefs décisionnels (capacité autonome d'analyse stratégique, targeting), de les posséder en national et d'être capable de les mettre au service de l'Europe ou de l'OTAN

**2.24 / Général de Division Aérienne DELCOURT, sous-chef OPS de l'EMA,
et le Colonel LAGADEC, EMA\division Emploi, le 8 février 2000**

Le général Delcourt a été le principal intervenant de cette entrevue.

En préambule il a été souligné que du point de vue de l'EMA, les problèmes évoqués à l'EMA au niveau de la planification sont de même nature que ceux rencontrés par le COIA lors de la conduite des opérations. Dans un cas comme dans l'autre, le retard initial doit être compensé par un investissement plus important, aussi bien dans le travail consacré, que dans le volume de personnel engagé. Cela ressort parfois du « passage en force » pour pouvoir imposer sa conception des choses. Mais, en règle générale, la France parvient, au moins dans le domaine de la conduite à faire valoir ses vues. Notons que la France n'est pas la seule à rompre les procédures de silence (cf. Turquie).

Le principal problème identifié se situe au niveau des états-majors, où la France n'arrive que difficilement à prendre puis à tenir la place qui devrait lui revenir, compte tenu de son engagement sur le terrain et de ses prétentions internationales. De plus, les généraux en mesure d'assurer le poste de CEM dans une opération multinationale sont encore trop peu nombreux. C'est sans doute plus un problème de manque d'acculturation de cette génération d'officiers, qu'un réel défaut de compétence.

Les forces engagées sont reconnues pour leur qualité et leur professionnalisme. Elles sont mieux préparées, compétentes et plus disciplinées, et nous n'avons dans ce domaine rien à envier aux autres.

Avantages : ils sont à considérer en prenant en compte le fait que la délégation de décision du politique vers le militaire n'est pas envisageable.

- Sortie du contexte de coopération étroite interalliée, qui est le cadre général de travail de l'OTAN, la France a pris l'habitude de raisonner dans une stricte économie des moyens, ce qui entraîne plus d'efficacité dans ses actions opérationnelles et une polyvalence accrue de ses personnels ;
- Par sa position d'indépendance, en tout cas plus large que celles des autres grands européens (ie la Grande-Bretagne et l'Allemagne), notre pays a davantage de liberté pour surveiller l'action du leader de l'Alliance, les Etats-Unis, et éventuellement pondérer son action si elle venait à être trop la transcription d'un intérêt national. Ainsi, au cours de l'intervention aérienne sur le Kosovo, le CEMA français a réussi à tenir un rôle pondérateur incontournable et à empêcher certains vols américains jugés non conformes au targeting allié ;
- C'est également sa position non intégrée qui lui a permis de conserver ou de créer des structures en propre et de conserver ainsi des capacités, et un esprit critique, que d'autres pays ont abandonné au profit de l'OTAN et plus directement des Américains. Le targeting, dont l'importance a été démontrée ou rappelée au cours du dernier conflit des Balkans, en est le parfait exemple. Les pays européens précédemment cités ont été incapables de suivre les actions aériennes et encore moins de les planifier, laissant ainsi les commandes de leurs avions dans les mains des autres.
- Pour certains Européens, les Anglais en particulier, la position de la France, et la liberté d'action et de parole induite, sont positives car notre pays peut leur servir d'interface vis à vis des Etats-Unis.

La guerre du Kosovo a été un révélateur du poids des Nations dans le processus décisionnel au sein de l'Alliance. Cette prise de conscience a été assez mal perçue par les grands européens, qui ont réalisé à cette occasion leurs carences liées à leur abandon de souveraineté au profit de leur sécurité. Cette situation a rappelé l'idée gaullienne de directoire de l'OTAN à trois ou quatre pays, idée inconcevable pour les petits européens de l'Alliance, tels le Benelux ou encore l'Italie.

Par l'étroite symbiose entre le politique et le militaire, le poids de la France, au moment où elle intervient, tant dans le processus de planification que dans le processus décisionnel, est plus important au sein de l'Alliance que la seule voix des chefs d'états-majors militaires des autres pays. De plus notre pays veut avoir une action prépondérante dans la construction de l'Europe de

la défense, via la construction des groupements forces interarmées multinationales (GFIM). Notre action diplomatico-militaire pour permettre à l'EUROFOR de prendre la relève de LANDCENT à KFOR est à ce sens significative. En revanche, elle n'en tire pas tous les dividendes possibles.

Néanmoins, cette analyse plutôt favorable doit être pondérée car elle repose en grande partie sur la personnalité du CEMA français, qui, aujourd'hui, fait l'unanimité en France comme l'OTAN. Ainsi, lors des frappes aériennes sur le Kosovo, ce dernier a été un conseil indispensable pour les spécialistes du ministère des affaires étrangères. De même, son avis est tout particulièrement écouté par le général Clark.

Inconvénients :

- Le peu de représentativité que la France et les militaires en particulier tiennent dans l'Alliance en regard à l'ambition internationale que notre pays revendique, son engagement important dans les opérations et les aspirations légitimes de certains officiers à occuper des postes à responsabilité dans les EM de l'OTAN. Ainsi, l'insertion du général Thomann dans l'EM de l'ARRC2 n'a pu se faire qu'après un forcing diplomatico-militaire.
- Hors de la structure intégrée, la France n'a pas pu influencer et faire passer ses idées lors de la récente réforme de l'Alliance. C'est en partie à cause de sa méconnaissance de l'Organisation atlantique qu'elle est restée hors de la structure lors du processus de 1996. En conséquence, notre pays risque d'avoir la même position excentrée, sans poste à responsabilité et isolée au sein de la future défense européenne, laquelle s'amorce doucement dans l'OTAN si l'on en juge par l'échec relatif des GFIM et l'intégration du CJPS au sein de SHAPE, c'est-à-dire sous les ordres du SACEUR.
- Les structures de liaison entre les forces armées françaises et les EM de l'OTAN sont régies par des accords qui datent (ex : Lemnitzer-Ailleret de 1967) et n'ont pas été réactualisés pour s'adapter à la nouvelle organisation de l'Armée française. En effet tout ce qui touche à ces relations est soumis à un veto quasi systématique du politique.

Propositions :

- Evolution des accords, pour obtenir par exemple un lien direct entre EMIA et AFCENT ou AFNORTH.
- Il faut prendre conscience de la vocation hégémonique de SHAPE sur les EM régionaux. La France doit donc y mettre en place des officiers plus efficaces (parlant anglais, ayant une bonne connaissance des structures, du système CRONOS) et sur une durée plus longue, au JOC (plutôt qu'au CJPS qui perd aujourd'hui de son importance). Cela devrait permettre de pallier le retard de notre pays dans le processus de planification et en fin de décisionnel et de recueillir de l'information actualisée. Les postes permanents à l'étranger (PPE) sont à privilégier au détriment des VNC et des insérés temporaires.

Observations.

- Lors du Kosovo, le COIA n'a pas souffert de la multiplicité des CO de composante.
- La DCI est avant tout au profit de l'OTAN. Il est vain de croire qu'elle suffira à combler toutes les carences européennes.

2.25 / Quelques propos originaux entendus ici ou là.

Le sujet est difficile car à forte connotation politique. De plus, les avis objectifs des militaires sont souvent gommés par leur propension naturelle à aller dans le sens des autorités, quitte à ne pas essayer de défendre des intérêts purement militaires. D'où des propos en général favorables envers la situation actuelle.

Tout débat technique cache des ambitions différentes.

Tout MINDEF a pour ambition d'être MINAE.

Par nature, la France a une position conflictuelle avec l'OTAN, il faut le savoir et vivre avec !

La France, à la différence des états-majors de l'OTAN - qui ne savent finalement faire que du palliatif - est en mesure de « fabriquer » de la doctrine en temps réel.

Si les militaires ont une obligation de travailler en commun avec les Alliés pour satisfaire les besoins en information de la hiérarchie, autant que pour pouvoir continuer à être associés aux différents travaux, les diplomates en revanche pratiquent une politique de blocage systématique, dont la justification est faible. La position diplomatique hégémonique confirme la nécessité pour les militaires de raisonner dans une logique d'expédients.

La mission induite des officiers de l'EFP, informer la CMMF, n'est pas claire. Les rapports entre ces deux cellules françaises mériteraient d'être clarifiés.

L'OTAN est un organisme à vocation militaire sous contrôle des USA

Kosovo : nos grands chefs n'avaient, initialement, aucune connaissance sur le déroulement d'une campagne aérienne phasée ; les spécialistes du ministère des affaires étrangères étaient dépassés par une situation qu'ils n'avaient pas su prévoir

Certains dossiers sont traités en parallèle et sans concertation par la RMF de Bruxelles et la MMF de Mons. Il y a un défaut de coordination, et pas de contact direct.

Dans le cas du Kosovo, le CDAOA avait demandé un renforcement immédiat de sa participation dans les travaux de planification pour influencer et relayer nos idées et orientations, ce qui lui a été refusé car les enjeux n'avaient pas été bien perçus par les décideurs !

Contrairement au compte rendu officiel (DICOD), la mise en œuvre de la procédure de silence a posé plusieurs problèmes de réactivité de l'EMA.

La volonté française actuelle n'est pas de rentrer dans l'OTAN par la petite porte, il faudra au contraire être très fort pour parvenir à s'imposer en entrant dans la structure.

Chez les politiques français comme chez les militaires, les esprits évoluent dans le sens d'une problématique UE-OTAN, même si pour les premiers il est difficile de l'afficher.

La sous-représentation de la France à l'EMI se retrouve dans les autres états-majors de l'OTAN où les officiers français qui y sont insérés sont « ostracisés » par certains de nos alliés (« on ne joue pas dans la même cour »...).

On dit toujours que « toute guerre est atypique » et qu'il faut se méfier des enseignements que l'on pourrait en tirer, mais, si l'on voulait vraiment tirer ceux du Kosovo, il faudrait faire un changement complet de nos structures, pour lequel il nous manque la volonté et les moyens.

ANNEXE 3 – FICHES DE SYNTHÈSE

3.1/ « Bilan du rapprochement de la France de la structure militaire de l'OTAN » par le Col PERRUCHE (fiche EMA datée du 1^{er} juillet 1997)

L'Alliance connaît une mutation sans précédent, et le sommet de Madrid sera un nouveau départ. Les divergences entre Européens et Américains imposeront une transformation profonde de l'Alliance.

Les Européens, obligés d'agir seuls dans certaines circonstances, devront assumer leurs responsabilités et s'organiser en partenariat avec leur puissant allié.

Le blocage sur le commandement Sud n'est qu'un symbole temporaire, et ne remplit pas en cause le développement de l'IESD dans l'Alliance, ni la place que la France pourra occuper dans la structure militaire.

Faute d'alternative crédible, l'intérêt de la France semble être de poursuivre son rapprochement de la structure militaire.

1/ L'initiative unilatérale de la France de décembre 1995 est justifiée par :

- l'évolution du contexte géostratégique caractérisée par
 - un accroissement constant des dépendances internationales ;
 - une réduction progressive de l'autonomie des nations ;
- qui nécessite de
- faire légitimer l'action par une organisation multinationale (ONU, OSCE, OTAN)
 - adopter un format multinational pour les opérations de maintien de la paix

et le risque pour la France, autrefois puissance nucléaire autonome dans un monde bipolaire, de passer de la singularité à la marginalité de fait en Europe.

- la transformation de l'OTAN, qui s'impose comme l'organisation majeure de défense et de sécurité en Europe (la seule disposant des moyens d'agir)
- **le besoin (pour la France) de se rapprocher de ses partenaires européens, car ils ont conçu, depuis 50 ans, leur sécurité dans le cadre de l'OTAN, et que le resserrement des liens entre européens passe inévitablement par un rapprochement France - OTAN**

2/ Les perspectives de transformation de l'OTAN sont grandes, et la France serait en meilleure place à l'intérieur de la structure militaire pour faire valoir ses intérêts dans ce processus (diminution de la tutelle américaine, développement de l'IESD).

Mais les mesures de mise en œuvre de l'IESD touchent au fonctionnement même de la structure intégrée de l'OTAN, et ne peuvent donc être discutées que par des membres pleins de l'Alliance.

Les atouts dont dispose la France, pour agir de l'intérieur, sont :

- **son poids et sa place en Europe**
- **son effort de défense**
- **ses capacités militaires**
- **son statut de puissance nucléaire autonome**

mais il existe aussi des inconvénients (qui ne semblent pas dirimants ou incompatibles)

- **une certaine perte de liberté d'action nationale** (inhérent à toute structure multinationale)
- **une perte d'image** (réintégration = retour dans l'orbite US)

3/ Les capacités données aux européens ne sont pas suffisantes pour faire de l'IESD une réalité concrète et permanente de l'Alliance, car elles ne sont que potentielles et relèvent du **principe de subsidiarité** (si l'OTAN ne s'engage pas).

3.2/ « L'OTAN, quel avenir ? »

Par le député Paul QUILLES, rapport d'information n°1495 de l'Assemblée Nationale (mars 1999).

Le rapport d'information porte plus précisément sur « les négociations relatives au concept stratégique de l'OTAN et leurs conséquences sur la politique de défense et de sécurité ». Il a été présenté à l'Assemblée par Paul Quilès le 24 mars 1999 et avait un but d'information en vue du sommet de l'Alliance de Washington, qui s'est tenu un mois plus tard (23 au 25 avril 1999).

Le rapport est articulé de la façon suivante. Après une introduction, le contexte est présenté : défense de l'Europe ou défense européenne ? Puis il est fait état des négociations en cours et des propositions faites par la Commission de la défense nationale. Enfin, on trouve en annexe différentes auditions préalable à la rédaction du rapport, ainsi que quelques données textuelles de base sur l'OTAN.

Comme le titre du rapport le suggère, il concerne davantage l'évolution du concept stratégique de l'OTAN (d'une défense collective vers une gestion de crises) et les rapports entre l'OTAN et les différentes initiatives de défense européenne que la question de la place spécifique de la France dans l'OTAN. Néanmoins, il me paraît intéressant de préciser la localisation de certains propos relatifs à notre sujet.

§ I.A.3. La volonté française de conjuguer indépendance et solidarité.

On y trouve un rappel des justifications de la décision française de se retirer de la SMI (structure militaire intégrée). A savoir, recouvrer une souveraineté que les mécanismes de l'OTAN ne respectaient pas mais que l'arme atomique permettait et une certaine liberté d'action diplomatique.

§ I.B.3. La nouvelle approche de la France à l'égard de l'OTAN.

Sont décrites les quatre conséquences majeures du retrait de 1966 : depuis cette date et jusqu'en 1990 aucune composante des armées françaises n'a été placée sous commandement OTAN, aucune force étrangère n'a plus stationné sur le territoire français ; les officiers français n'ont plus été intégrés dans les EM de l'OTAN et la France n'a plus participé au comité militaire et aux travaux de planification de défense. Puis est évoquée l'évolution de l'attitude française, de l'acceptation des orientations politiques générales du concept stratégique de 1991, au sommet de Madrid (juillet 97). En conclusion, l'auteur précise que « la position de notre pays reste donc celle définie en 1995, c'est-à-dire une participation accrue aux organes intergouvernementaux de l'Alliance. Cependant, cette situation ne résout pas la question des modalités de coopération opérationnelle avec la SMI pour permettre la participation de la France aux nouvelles structures comme les GFIM ou son association aux processus de planification de défense. »

Le rapporteur précise ensuite (page 24) que le débat sur l'intégration dans la SMI « a perdu une partie de sa signification pour de multiples raisons :

- d'une part, la SMI est un concept élaboré pour la mission de défense collective dans un système basé sur l'automatisme mais moins adapté aux nouvelles missions envisagées pour l'Alliance atlantique.[...]
- d'autre part, l'absence d'intégration de la France dans les structures intégrées ne constitue pas un obstacle pour son association dans le cadre des nouvelles missions. Elle n'a pas empêché notre pays, qui a donné son accord pour participer aux noyaux des EM et aux GFIM, de s'intégrer dans le dispositif de l'IFOR puis de la SFOR, [...] avec certes quelques difficultés pour les cadres militaires français à s'insérer dans les forces intégrées, car ils n'étaient pas rompus aux règles ou procédures internes. »

II.B.1.b. Place de l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD) dans le nouveau concept stratégique.

Pour les Etats-Unis, il revient aux pays européens de formuler des propositions sans diminuer la capacité de décision de l'OTAN, sans faire de discrimination envers des membres de l'Alliance, non-membres de l'UE, et sans dupliquer des moyens de l'Alliance (concept des 3 D, non-discrimination, non-diminution des capacités de l'Alliance et non-duplication des moyens).

Pour eux, le risque majeur lié au développement de l'IESD est l'instauration d'un « caucase » européen capable de mettre les américains devant une décision entérinée sans eux.

« Le dossier de l'IESD concerne à la fois l'établissement de relations entre l'OTAN et l'UE [...] et la définition des moyens européens ou les initiatives institutionnelles. Le sentiment recueilli par le groupe de travail est que les pays européens acceptent l'idée américaine de non-duplication des moyens et des structures, ce qui signifie en corollaire la nécessité d'individualiser les moyens européens au sein de l'Alliance et de les affecter aux missions gérées par les européens seuls. La place de l'IESD mérite d'être étudiée aux niveaux de la planification et du commandement ainsi que sur le plan du partage des décisions.

[...] Dans le cas de la force d'extraction en Macédoine, seul le premier niveau de planification, correspondant à une force de 2000 hommes, a été préparé par la France, nation pilote de l'opération ; les niveaux relatifs aux forces spéciales et à l'hypothèse d'une intervention majeure ont été élaborés par les structures de planification de l'OTAN, sous l'autorité, donc le contrôle, du SACEUR.

Il est vraisemblable qu'au moins dans une première étape, les plans seront donc toujours établis avec l'ensemble des alliés, même ceux qui ne souhaitent pas participer à l'opération donnée, car il est impossible d'identifier les éléments européens dans les structures de planification. L'un des problèmes majeurs est donc lié » aux pouvoirs de décision des pays non européens ou non-membres de l'UEO qui pourraient, soit bloquer le processus, soit, au contraire, dans le cas des pays de l'UE non-membres de l'OTAN, donner, notamment aux yeux des Etats-Unis, trop d'autonomie à ce processus.

En ce qui concerne le commandement, il est essentiel que puissent être identifiées des structures spécifiques. [...] France et Grande-Bretagne]admettent qu'elles puissent concerner à la fois des moyens internes et externes à l'OTAN. »

III. Les propositions du rapport.

III.A. La primauté de la défense collective.

« Même si sa mise en jeu paraît relever d'hypothèses peu vraisemblables pour l'avenir prévisible, la garantie d'assistance militaire mutuelle en cas d'agression est le fondement de l'Alliance. Elle en détermine la cohésion. Pour la France, c'est une dimension essentielle de sa politique de défense. »

III.B. Les conditions d'exercice des nouvelles missions de gestion des crises.

Les missions de gestion de crises ont quatre caractéristiques particulières. Elles sont facultatives, elles résultent d'une faiblesse politique (et non militaire) de l'Europe, elles s'expliquent en partie par les intérêts de puissance des Etats-Unis en tant que puissance en Europe et, enfin, elles sont ambiguës quant à la teneur des relations Europe / Etats-Unis. Il en résulte quelques constats, dont les suivants :

- une politique de gestion des crises « qui ne serait pas fondée sur un consensus profond des alliés, porterait préjudice à cette cohésion et en particulier au lien transatlantique. »

- les mesures militaires envisagées doivent être autorisées par le Conseil de Sécurité des Nations Unies, seul acteur à avoir la capacité juridique d'autoriser le recours à la force. « Il n'existe donc aucune justification pour que l'OTAN s'octroie, en fonction des circonstances, la liberté de s'affranchir de cette obligation. »

La déclaration de Saint Malo (4/12/98) stipule que « l'Union européenne (UE) doit disposer de capacités militaires autonomes, à la fois dans et hors de l'OTAN », en particulier parce que les missions de gestion des crises peuvent correspondre à « des situations où les Etats-Unis considéreront que les coûts de toute nature d'une intervention excèdent les avantages [...] La question de l'accession de l'Europe à l'autonomie militaire concerne donc d'abord, pour l'avenir prévisible, les missions ne relevant pas de la défense collective, missions dites de Petersberg. »

Se doter d'une telle capacité d'action autonome suppose :

- l'existence d'une instance de décision politique forte et légitime ; qui « ne peut être que le Conseil européen ou le Conseil des ministres de l'Union, statuant dans le cadre de la PESC. » L'UEO sera alors responsable de la mise en œuvre des décisions prises, en concertation avec les pays européens non-membres de cette organisation.

- une capacité de planification militaire adaptée ; qui existe déjà, quoique de façon embryonnaire, au sein de l'UEO. A l'heure actuelle, cette « cellule de planification doit sous-traiter à l'OTAN la planification de ses *missions illustratives*. Cette cellule doit donc être renforcée, tant en effectifs que dans ses capacités stratégiques. Il s'agit donc bien d'une **duplication** des CJPS, dédiés aux GFIM en particulier, mais elle est qualifiée (page 81) « d'utile et d'un coût supportable. »

- une chaîne de commandement. « Juridiquement, sa mise en œuvre doit actuellement être assurée par l'UEO », avec la collaboration de ses membres observateurs, ce qui implique « que la chaîne de commandement européenne au sein de l'OTAN soit clairement identifiée. A côté de [celle-ci] pourrait être mise en place une chaîne de commandement spécifiquement européenne [...] qui présenterait d'abord la caractéristique de n'être subordonnée à aucune autorisation du Conseil de l'Atlantique Nord, même si une consultation s'impose naturellement. Elle permettrait de faire participer au commandement de l'opération et de la force des pays non-membres de l'Alliance. Elle faciliterait la participation de la France à ce commandement. Elle dispenserait l'Europe des contraintes que peut entraîner le recours aux moyens de l'Alliance. » L'institution d'une telle chaîne suppose la désignation des forces auxquelles il pourrait être fait appel, ce qui nécessitera « de mettre à l'étude et d'entreprendre en priorité la réorganisation, en fonction des hypothèses d'emploi définies par la cellule de planification, des différentes forces nationales de l'UE et surtout des forces européennes multinationales (Corps européen, Eurofor, Euromarfor notamment). »

- des moyens de communication et de logistique rendant possible la constitution d'une force européenne projetable et réactive à grande distance.

Ce chapitre se termine par une proposition d'organisation des chaînes de commandement, sous la forme d'un organigramme. On y trouve la **duplication des moyens suivants : comité militaire (OTAN et UEO), cellule de planification et état-major**, sous la forme d'un état-major de groupes de forces interarmées européen (GFIE) pour l'UE.

Ainsi, « dans le cas de la gestion de crise, la France serait appelée à participer, soit à une force ayant recours aux moyens de l'OTAN, soit à une force européenne sous commandement européen. Elle devrait se préparer à l'une et l'autre de ces situations en assurant notamment l'interopérabilité des procédures et des matériels utilisés avec ceux de l'organisation militaire intégrée. » Dans une gestion de crise l'organisation militaire intégrée « doit planifier la combinaison de modules de forces destinés à opérer dans le cadre de coalitions d'états capables et volontaires (*able and willing*). Les états membres disposent dès lors de beaucoup plus d'autonomie et de liberté de choix à l'égard des plans qu'elle établit. [...] Dans ces conditions, l'association de la France à des opérations menées dans le cadre de l'organisation militaire intégrée ne soulève pas les mêmes difficultés que dans le cas d'un engagement sur la base de l'article 5. »

Extraits des TRAVAUX DE LA COMMISSION, présentés en annexe.

Audition de M. Richard.

En ce qui concerne la non-discrimination, M. Richard souligne que les USA craignent avant tout d'affronter une position collective européenne. La position américaine de non-duplication est plus préoccupante dans la mesure où les outils communs souhaités par les européens (notamment dans les domaines du renseignement et de la planification opérationnelle) existent déjà au sein de l'organisation militaire intégrée et peuvent être mis à disposition. « La conviction française est au contraire que l'instance de politique européenne compétente en matière de défense devra disposer de moyens d'évaluation, de renseignement et de planification propres. » Le compromis de Saint-Malo prévoit que « le Conseil européen doit pouvoir disposer d'éléments propres, *sans duplication inutile*. »

Dans la relation franco-américaine, il « convient de rompre avec une attitude oscillant entre la dénonciation isolée, perçue à l'extérieur comme l'expression d'un souci de contrarier systématiquement les initiatives américaines, et la résignation assortie de protestations de principe. »

La coopération européenne en matière de sécurité et de défense concerne d'abord et essentiellement les crises survenant sur le continent européen ou à ses abords. Elle n'empêche donc pas des différences d'appréciation et d'initiatives autonomes au-delà, comme c'est le cas de la GB en Irak.

3.3/ « Les enseignements du Kosovo »

numéro « Analyses et références » de novembre 1999, édité par la DICOD

Ce document constitue un compte-rendu très officiel des opérations du Kosovo, à un niveau très général. Seules certaines parties nous concernent. En voici certains extraits (en italique) ou condensés, ordonnés selon le sommaire du document.

Avant propos

Introduction

Plus généralement, notre positionnement particulier conjugué à l'ampleur de notre contribution militaire nous a permis de peser sur le déroulement des opérations. Ceci a été possible en ce qui concerne tant les orientations stratégiques -comme le phasage de l'opération Force alliée - que les choix opérationnels par exemple, la question des frappes sur le Monténégro.

La France a en outre maintenu, à tout moment, un contrôle politique total sur l'emploi de ses forces.

La notion de défense européenne est ensuite développée, avec la prise de conscience récente d'une idée de défense européenne, les capacités à acquérir pour y arriver et le renforcement de l'Alliance à laquelle cette entreprise peut contribuer.

I. Organisation et conduite

I.1. Processus décisionnels mis en œuvre dans la conduite politico-militaire du conflit.

On y trouve sensiblement la même chose que dans la pièce fournie par le CV DEVAUX. On y insiste sur l'importance de la relation directe entre le CEMA et SACEUR, sur *la spécificité de notre position au sein de l'organisation, caractérisée par une participation pleine et entière aux instances décisionnelles de l'Alliance, [et qui] par le maintien de notre statut hors du système militaire intégré, n'entravait en rien la conduite efficace d'une opération de l'Alliance.*

Notre capacité de réponse permanente aux procédures de silence est jugée bonne, malgré la cohabitation.

I.2. Commandement et contrôle des opérations.

I.3. Priorités, efforts à fournir.

Pour la conduite des opérations, les choix suivants sont validés : acquisition de moyens garantissant en permanence une capacité d'appréciation autonome de situation et capacité à mettre en œuvre un PC de conduite. Ces choix doivent désormais faire l'objet des plans d'équipement associés.

Au niveau de l'entraînement, il est souhaité la contribution de la France au centre ACSTP (ACE Command and Staff Training Program).

II. Capacités des forces

II.1. Interopérabilité

II.2. C3R

II.3. Capacités de déploiement et mobilité

II.4. Capacité à durer et logistique

La familiarisation des personnels à la langue et au milieu otanien est indispensable. *En la matière, la satisfaction du besoin a exigé de faire appel à une proportion significative de la ressource répondant à ces critères.*

II.5. CSAR

II.6. Efficacité de l'engagement.

III. Technologie et réactivité industrielle

III.1. Technologie.

L'écart technologique entre la France et les USA, presque toujours doublé d'un écart quantitatif, se traduit par un *écart capacitaire* qui pourrait conduire à nous isoler de certaines actions. Une approche européenne paraît indispensable, reposant sur des critères de convergence budgétaires, afin de fortifier notre base technologique.

III.2. Réactivité industrielle.

La montée en puissance au cours de la crise pourrait être améliorée par la constitution d'une cellule reliée aux entités nationales de planification opérationnelle et aux services concernés de la DGA (remarque personnelle : ce qui n'est pas forcément compatible avec une planification au niveau OTAN). Il s'agirait de procéder au plus tôt à *un bilan des capacités disponibles et des matériels nécessaires, et de préparer les actions correctrices les plus pertinentes.*

IV. Le cadre juridique

IV.1. Bilan des opérations au Kosovo.

IV.2. Quels enseignements ?

Il serait souhaitable de réfléchir à un canevas intégrant l'ensemble des circonstances dans lesquelles peuvent se dérouler les opérations (cadre ONU ou OTAN, accords de défense...). Ce canevas pourrait être mis à profit par les organismes de planification.

Le ministère de la Défense entretient d'étroits rapports avec la représentation permanente de la France auprès de l'Alliance. Les procédures de travail doivent cependant être améliorées, notamment à l'occasion de la mise en œuvre des procédures de silence.

V. La politique d'information et de communication

V.1. Une politique d'information intégrée à l'évolution politico-militaire nationale.

La liaison avec la cellule de communication de l'OTAN n'a pris véritablement sa consistance qu'à compter de l'envoi de personnels français (deux diplomates, deux militaires) en son sein.

V.2. Objectifs de la politique d'information.

Le premier des trois objectifs principaux assignés à la politique d'information mise en œuvre a été de crédibiliser l'action de la France au sein de la coalition formée par l'OTAN. [...] Ainsi, a progressé au sein de l'opinion et au cours de la crise la conviction qu'il est possible de participer totalement et de façon intégrée aux opérations tout en préservant, par des mécanismes de décision ad hoc, une liberté de décision, correspondant à notre statut particulier.

V.3. Diagnostic sur la conduite de la stratégie d'information.

Annexes

Glossaire

3.4/ « La coopération militaire entre la France et ses alliés, 1966-1991 : entre le poids de l'héritage et les défis de l'après-Guerre froide »

par Mr Diego A. Ruiz PALMER, chef de la section de planification des Armements au Secrétariat International de l'OTAN (8-10 février 1996, communication au Colloque La France et l'OTAN, Paris)

30 ans après son retrait de la structure militaire intégrée de l'Alliance, la France a entamé une **redéfinition majeure de son rôle et de sa place dans l'OTAN**, en parallèle avec l'évolution de l'Alliance elle-même. Cette nécessaire redéfinition a une double dimension :

- **Dimension strictement militaire** : les rapports entre les forces françaises et les autres forces alliées encadrées dans la structure militaire intégrée ;
- **Dimension politique et politico-militaire** : les modalités de la participation de la France aux processus décisionnels de l'Alliance au siège de l'OTAN

L'histoire des rapports militaires France-OTAN est aussi l'histoire d'un **double paradoxe** :

- le paradoxe d'une relation entre Alliés orientée vers l'hypothèse d'une action militaire commune, mais fondée à la fois sur la reconnaissance mutuelle d'un désaccord stratégique sur le nucléaire et la non-participation d'un Allié à une structure militaire intégrée considérée par les autres membres de l'OTAN comme la clé de voûte de la défense commune ;
- le paradoxe d'un Allié qui, tout en acceptant l'hypothèse d'une action militaire commune et la nécessité de la préparer et de lui accorder, le moment venu, des moyens militaires conséquents, se met de son propre chef en marge des enceintes politico-militaires de l'Alliance où se décident les principes stratégiques et les modalités opérationnelles qui guideront, sur le terrain, cette action commune .

AU-DELA DE LA GUERRE FROIDE

Dès lors que la France avait souscrit en 1991 au **même concept stratégique** de l'Alliance que ses alliés, et dès que la distinction entre forces intégrées et forces non-intégrées ne recouvrait plus une nécessité politique ni une réalité militaire tangibles, il devenait de moins en moins concevable que la France puisse encore se tenir à l'écart des instances de décision de l'Alliance dont le rôle premier est de mettre en œuvre le concept et de préparer les dites forces.

Comment concilier sur le long terme l'implication de la France dans chacun des nouveaux dossiers et des nouvelles tâches de l'Alliance et son absence des instances et processus de l'Alliance chargés d'élaborer et exécuter ces tâches :

- gestion des crises et opérations de maintien de la paix
- développement de l'IESD au sein de l'Alliance (GFIM)
- PFP
- élargissement de l'Alliance
- dialogue avec les pays riverains de la Méditerranée
- contribution à la lutte contre les armes de destruction massive et leurs vecteurs

⇒ **volonté de la France de « normaliser » sa situation militaire dans l'Alliance tout en préservant la singularité de son statut de pays non-intégré**

Les opérations récentes ont mis en relief la communauté de destin de la France et de ses alliés face aux crises de l'après Guerre Froide et les implications stratégiques et militaires d'un contexte international radicalement différent de celui qui prévalait en 1959-1966.

Mais la mise en lumière des défis d'une telle évolution vient du fait de leur moindre familiarité avec :

- les procédures de planification de l'OTAN
- les habitudes de travail des états-majors intégrés
- l'usage routinier de la langue anglaise

L'Alliance se trouve donc à la croisée des chemins que représentent pour la France d'une part la nécessité de faire front commun avec tous les alliés face à une montée des périls sur les franges de l'Europe, et d'autre part l'aspiration à bâtir un pilier européen de la défense

LA COOPERATION MILITAIRE 1966-1991

Les étapes du retrait de la structure militaire intégrée

- Sept 1958, le Gal de Gaulle avait annoncé ses vues sur la rénovation de l'Alliance dans un aide-mémoire adressé au Président US Eisenhower et au 1^{er} Ministre GB MacMillan
- Le refus US + GB d'engager une réforme institutionnelle de l'Alliance conforte les convictions du Gal de Gaulle sur la nécessité d'engager le dialogue avec les alliés sur l'avenir de l'Alliance et sur la sécurité européenne dans un cadre autre que l'intégration
- Mars 1959, retrait de l'escadre française de la Méditerranée du commandement OTAN
- Nov 1959, discours historique du Gal de Gaulle à l'Ecole militaire
- 1960 – incorporation limitée et conditionnelle de l'espace aérien français et des moyens de défense aérienne français dans le nouveau système de défense aérienne intégrée de l'Europe occidentale (NATINAD)
- 1963, la France annonce son intention de retirer son escadre de l'Atlantique des commandements SACLANT et CINCHAN de l'OTAN
- 1965, fin de non recevoir française à la proposition allemande de déplacer vers l'avant (conformément au concept opérationnel de « défense vers l'avant ») des éléments d'une division française
- 1966, retrait de l'ensemble des forces terrestres, navales et aériennes françaises encore placées sous le commandement de l'OTAN (contribution française au NATINAD et aux états-majors intégrés), affectées ou réservées pour affectation.

La redéfinition des rapports militaires entre la France et l'OTAN s'inspirait d'une volonté politique de modifier les modalités de la participation de la France à la défense commune : refus de l'intégration, autonomie de décision quant aux circonstances de l'engagement des forces françaises aux côtés des autres forces alliées, non stationnement en temps de paix de forces étrangères sur le territoire national mais elle ne remettait pas en cause la nécessité d'une coopération militaire interalliée dès le temps de paix.

La mise en place d'une coopération militaire « post-retrait »

L'implication française à la défense commune concernait exclusivement la défense du territoire et de l'espace aérien français et de leurs approches immédiates. Cela allait grandement faciliter la démarche gaullienne (centrée sur la défense du « sanctuaire ») en permettant un retrait français « en douceur » sans ébranler le dispositif allié. Les accords de coopération mis en œuvre au fur et à mesure des retraits successifs français de l'intégration auront permis à l'Alliance de s'accommoder de ce retrait français de la structure militaire intégrée, et à la France de concilier une posture stratégique autonome avec son appartenance à l'Alliance.

Par exemple, parallèlement au retrait en 1964 des officiers français des états-majors navals de l'OTAN, la France mettait en place des MMF (Missions Militaires Françaises) et des OLF (Officiers de Liaison Français) pour :

- assurer les liaisons nécessaires
- mettre en œuvre les accords de coopération
- préparer les exercices d'entraînement mutuel des forces
- assurer l'interopérabilité des procédures opérationnelles, des transmissions et des ravitaillements (carburant, munitions, pièces de rechange, soutien médical)
- planifier à l'avance les actions communes entre forces françaises et alliées
- assurer la conduite conjointe des opérations en temps de crise et de guerre, tout en sauvegardant la pleine et entière autonomie de décision et d'emploi des forces françaises

⇒ accords Ailleret-Lemnitzer du 22 août 1967 pour rétablir rapidement un climat de confiance, et qui avaient une portée opérationnelle et géographiquement circonscrite.

Les principes directeurs de la coopération militaire

Facilitée par une reconnaissance mutuelle des principes directeurs

Pour les alliés de la France, deux principes demeuraient :

- préservation de leur liberté de décision quant aux modalités et aux circonstances de la mise en œuvre de la stratégie de l'Alliance
- unité du commandement

Pour la France, trois principes rappelés en septembre 1981 par le CEMA :

- la coopération n'intéresse que les forces classiques
- pas d'engagement automatique des forces françaises
- en cas d'engagement aux côtés de l'OTAN, les forces françaises resteront groupées sous commandement national et dans des directions ou des zones couvrant le territoire national

⇒ refus français de participer au concept OTAN de « défense de l'avant »

Les modalités de la coopération militaire en Centre-Europe

Trois étapes dans l'évolution des rapports militaires :

- « En attendant l'ANT » 1967 → 1974
mise en place des modalités de la coopération France-OTAN hors intégration
- « La contre-attaque, tous moyens réunis » 1974 → 1983-84
accords Valentin-Ferber de juillet 1974 ⇒ multiplication des directions d'engagement et des plans d'emploi correspondants des forces françaises
⇒ « A partir du moment où notre corps de bataille terrestre et aérien est doté d'armement nucléaire tactique, il faut que nul n'ignore que l'engagement de celui-ci au profit de l'Alliance entraînerait ipso facto l'emploi des feux nucléaires tactiques » (CEMAT, 1975) ⇒ pour l'OTAN, l'engagement de la France à ses côtés aurait pu être une arme à double tranchant
⇒ multiplication des axes d'engagement et des plans d'emploi ⇒ travail de planification extrêmement complexe, compliquée par les réorganisations
→ Tous les plans de l'OTAN sont faits sans la participation française, mais tous avec une option qui implique cette participation
- « Vers la défense de l'avant » 1984 → 1990
Redonner à l'emploi en premier du nucléaire une meilleure rationalité, en considérant comme vitale la cohésion du dispositif militaire de l'Alliance en RFA
→ privilégier clairement l'emploi en premier de l'arme nucléaire par l'Alliance à des fins politiques, et confirmer que cet emploi viserait en priorité le territoire de l'agresseur, y compris l'Union Soviétique
⇒ réponse à l'attente de la RFA, en libérant les forces classiques (y compris françaises) de leur assujettissement à l'emploi du feu nucléaire par le retrait des vecteurs tactiques à faible portée

Défense aérienne et espace aérien

- 1970 accords sur l'utilisation de l'espace aérien français par l'OTAN en période de tension ou d'opérations
- 1983 premier survol du territoire français par des appareils US en exercice
- 1987 première remise en condition au sol d'appareils français et alliés
- 1994 ouverture de l'espace aérien et du territoire français pour exercice DATEX

coopération logistique bilatérale franco-allemande (hors OTAN) ⇒ véritable planification commune des flux logistiques allemands et français ⇒ accord Mery-Wust en 1978

1966-1991 Bilan et paradoxes du retrait français

Alors que la fin de la Guerre Froide approchait, il devenait incontestable que, sans renier sur le fond les principes qui avaient guidé sa relation avec l'OTAN depuis 1966, la France prendrait une part active à la défense commune et, de manière paradoxale, avec des moyens militaires plus importants en volume et mieux préparés à l'effort commun que ceux qu'elle avait alloués à l'Alliance à l'époque de l'intégration, même si son engagement restait limité aux approches de l'hexagone et à la RFA.

Après le retrait de la France, les gouvernements français successifs se sont attachés à développer toujours plus loin la coopération militaire avec les Alliés au niveau opérationnel. Cette coopération opérationnelle, dont le champ d'action et la matière n'ont cessé de croître au fil des années, s'est développée malgré :

- l'absence jusqu'en 1991 d'un accord entre la France et ses alliés sur un concept stratégique commun pour la défense de l'Europe
- la non-participation de la France au processus et aux instances de planification de la défense commune

3.5/ Intervention de M. Alain Richard au Conseil des Affaires Générales.

Bruxelles, le 15 novembre 1999

Ce conseil est l'occasion de la première participation des Ministres de la défense, ce qui est considéré comme « un grand événement pour la construction de l'Europe de la défense. »

La décision de Cologne d'être en mesure d'agir seuls offre « ainsi à l'Alliance une alternative dont elle n'a pas disposé durant la crise du Kosovo : si d'un commun accord les Américains et nous-mêmes Européens avions préféré que les Européens se chargent de l'opération contre le pouvoir serbe, ce n'était pas possible. »

7 capacités génériques doivent être étudiées :

- évaluation stratégique des situations,
- planification et conduite des opérations,
- projection du volume de forces adéquat,
- livraison, le cas échéant, d'un combat de haute intensité,
- capacité de durer,
- entraînement adapté,
- interopérabilité à tous les niveaux.

L'examen des capacités européennes identifiées dans l'inventaire / audit de l'UEO, non négligeables, incite aux travaux suivants :

d'ici 2002 :

- définition des compétences et des attributions du **comité militaire et de l'état-major européen**, ainsi que préparation, par un **secrétariat militaire**, de la montée en puissance d'un état-major européen capable de veiller, d'analyser la situation et d'établir et valider des options stratégiques,
- réalisation ensemble et mise à disposition de l'UE de moyens de veille et d'alerte (espace, avions, drones), maintenus néanmoins dans le giron national,
- mise en place de **structures permettant de concevoir, planifier et conduire une opération de projection**, au niveau stratégique par mise à disposition de structures de commandement interarmées nationales préexistantes, au niveau tactique par un renforcement des capacités de commandement des forces relevant de l'UEO (FRUEO),
- acquisition de la capacité à déployer, sur une durée au moins égale à un an et hors le territoire de l'Union, une force terrestre de réaction rapide (50000 à 60000H) avec de quoi obtenir la maîtrise de l'espace aérien (150 à 300 avions de combat) et une force navale (15 grands bâtiments, avec des capacités aéronavale et amphibie)

à échéance plus éloignée (2005 ?) :

- augmenter le volume de forces projetables,
- renforcer, à due concurrence, les moyens de planification et de commandement,
- développer l'efficacité opérationnelle en terme d'évaluation stratégique de la menace et de projection,
- mise sur pied d'une force de sécurité des populations spécialisée dans les missions de maintien de la paix.

Pour cela, « la définition d'**indicateurs de cohérence** est le moyen le plus simple de donner, à terme plus ou moins rapproché, un caractère homogène aux contributions des états membres », tant en terme capacitaire (priorité étant donnée à la projection et à l'entraînement pour des actions communes) que d'effort financier (maintien dans chaque pays membre, du ratio Titre V / PIB constaté ces 3 dernières années ?).

3.6/ « Kosovo : une guerre d'exception »

Par les députés Paul QUILLES et François LAMY, rapport d'information n° 2022 de l'Assemblée Nationale (15 décembre 1999).

IV. Les enseignements militaires du conflit

A. L'intégration des forces françaises dans l'Alliance

« Notre pays a su s'insérer dans le dispositif militaire intégré malgré quelques difficultés préalables et a figuré en bonne place parmi les pays contributeurs. Mais le conflit a surtout révélé le fonctionnement de l'Alliance dans ses bons comme dans ses mauvais aspects : »

- Succès au cours de la phase aérienne, en particulier cohésion entre les membres et cohérence de l'action, malgré une certaine lourdeur bureaucratique et l'inadaptation des choix de commandement.

- Structure complexe et lourde dans ses rouages organisationnels. L'importance des missions confiées à la KFOR n'explique pas l'ampleur de l'état-major qui paraît surdimensionné même s'il est nécessaire d'intégrer des personnels des 19 pays membres de l'OTAN.

- Forte influence américaine. Outre la double casquette de Clark et le poids des forces US, il est précisé que le SMI n'a pas réellement fonctionné. D'une part, le comité militaire a été marginalisé, sur le plan de l'information notamment, ne pouvant exercer sur le SACEUR le contrôle qui normalement lui incombe. D'autre part, la réforme des commandements régionaux n'a pas été appliquée. Le commandement sud, à Naples, qui aurait dû jouer un rôle opérationnel majeur a été écarté au profit du SACEUR. Des procédures spécifiques ont été mises en place pour la gestion de la crise et des relations directes instituées entre le SACEUR et les CEM alliés.

- Prise de conscience de la faiblesse militaire des européens. L'influence est liée au poids militaire et reste difficile à exercer. D'où la double initiative de la DCI, issue de l'OTAN, et du sommet d'Helsinki.

L'intégration française dans l'Alliance s'est faite sous contrôle national. L'association de la France a tout d'abord été facilitée par les relations directes entre le SACEUR et le CEMA et par l'action de la MMF. La présence de personnels militaires français dans les états-majors mis en place pour les opérations aériennes et navales et pour les opérations terrestres a également facilité cette insertion.

- Parfaite interopérabilité des unités Air et Marine
- Forces Air véritablement intégrées dans le dispositif allié, mais soumises à un contrôle national politique et opérationnel
- Forces Marine bénéficiant d'une autonomie plus forte, comme c'est l'usage.
- La position française lui a permis d'intervenir dans les travaux de planification et de peser dans la conduite politico-militaire des opérations. La procédure d'alerte du CEMA a fonctionné et a permis à plusieurs reprises de refuser les missions assignées à nos avions de combat.

- Des chaînes de commandement complexes pour les forces terrestres, d'abord du fait de la nécessaire intermédiation OSCE/SACEUR, puis au sein de la KFOR.

- Pour les opérations terrestres, il existe une double chaîne de commandement dans chaque nation-cadre responsable d'un secteur.

« Le fonctionnement de l'Alliance pendant les opérations a ainsi montré des travers qui ne peuvent que conforter le choix fait par la France d'une situation spécifique. Les inconvénients de cette position particulière ne doivent pas être sous-estimés. Ils expliquent en particulier la position de certains officiers français en faveur d'une réintégration dans les structures militaires intégrées ; cependant, les avantages politiques que notre pays retire de la situation sont loin d'être négligeables car elle incite à un dialogue plus intense entre Alliés. »

VII. Extraits des conclusions du conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999.

4 pages essentielles

3.7/ « Le label OTAN »

par JP. Chauvot de Beauchêne, extraits de la revue de l'armement de décembre 99

La France participe aux mécanismes OTAN qui influent sur l'armement par :

- la Conférence des directeurs nationaux d'armement (harmonisation des concepts tactiques),
- la participation à l'élaboration puis la ratification des Stanag,
- la coopération en matière d'armements (Atlantic, Fiat G91).

Toutefois, la DCI lancée au sommet de Washington est très liée à la planification de défense, à laquelle nous ne participons pas. En participant aux travaux de la DCI, nous pouvons avoir une meilleure vue, au moins qualitative, sur les plans d'équipement...voire diffuser par ce biais nos concepts.

Les groupes OTAN sont incontournables pour la standardisation et la définition des conditions d'interopérabilité des matériels militaires. Or le Kosovo a montré que ce standard est de plus en plus connu et demandé. De plus, les partenaires du PPP montrent un désir fort d'être des bons élèves en recherchant la standardisation OTAN maximale. Tout comme la possibilité de s'adresser à la NAMSA (Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement) pour la gestion des rechanges ou des réparations des matériels.

Les cercles et mécanismes OTAN peuvent donc soutenir la promotion de nos concepts et matériels. Comment les aborder ? En s'adressant aux officiers des forces alliées (surtout lorsqu'elles n'ont pas d'équivalent de la DGA), à tous les comités subordonnés ou collatéraux qui traitent de sujets connexes. Cela demande un investissement non négligeable en coordination et en présence à l'OTAN, coordonné avec celui des états-majors, tant de la part des directions centrales de la DGA que des services de programme.

3.8 / « Sans les américains ? »

Article du Colonel (ER) Erik SANDALH, appartenant alors à l'état-major international de l'OTAN / Division Opérations / Chef de la branche « Opérations en cours » publié dans « le Casoar » (janvier 2000)

Les Européens, non sans réticence, ont progressivement dû s'engager de plus en plus profondément dans l'imbroglio balkanique. C'était leur devoir, et le seul moyen de garder sa crédibilité à l'idée d'une Europe unie, pacifiée et débarrassée des démons de son passé lointain et récent.

Ce faisant, nous avons fait le constat de notre incapacité à gérer nous-mêmes, sans l'aide de nos alliés américains, les séquelles de l'après guerre froide sur notre propre continent. Seule l'OTAN a permis la mise en place des moyens militaires nécessaires à l'arrêt des massacres, en attendant l'instauration, sans doute encore lointaine et hypothétique, d'une paix durable dans ce « ventre mou » de l'Europe.

La récente campagne conduite par les forces de l'OTAN contre la Fédération yougoslave (Serbie et Monténégro), et les opérations en cours en Bosnie et au Kosovo, tout en soulevant des polémiques de tous ordres, posent aux Européens un redoutable dilemme et mettent en question un bon nombre de nos choix passés et présents. Dans la suite de la Guerre du Golfe, elles témoignent de l'influence croissante du refus des pertes et de la suprématie technologique sur les choix stratégiques, avec pour conséquence la prééminence américaine. Elles démontrent également la nécessité de projeter les moyens lourds en premier et l'obligation de soutenir la phase civilo-militaire de l'après conflit avec des moyens différents, donnant la primauté aux unités légères et au maintien de l'ordre. Elles doivent, par conséquent, conduire à un réexamen de nos choix stratégiques et de nos *modus operandi*.

1. Un redoutable dilemme.

L'option militaire choisie et maintenue par les 19 pays de l'OTAN pour faire accepter aux autorités de Belgrade le déploiement de la KFOR au Kosovo a été celle d'une campagne aérienne intensive, sans option terrestre. Ce choix, initialement déconseillé par les autorités militaires de l'Alliance, a été motivé en grande partie par le refus des pertes qu'aurait impliqué une offensive terrestre, et par la difficulté qu'auraient eu les Alliés à mobiliser les troupes et les moyens nécessaires. Certains pays auraient dû faire appel aux réservistes, avec les redoutables problèmes politiques qu'une telle mesure implique. La possibilité d'une action terrestre a dès lors été officiellement écartée par certains dirigeants politiques de grands pays de l'Alliance. Avec l'idée, sans doute, que la campagne aérienne serait courte, ce qui s'est avéré exagérément optimiste. Mais avec la quasi-certitude que les pertes seraient très limitées, ce qui fut le cas au-delà de toutes espérances, et que les dirigeants serbes finiraient par céder, ce qui fut le cas. Ces présupposés étaient les conditions du maintien de la détermination politique et de la cohésion des Alliés, y compris ceux qui étaient hostiles au principe même de l'intervention armée sans mandat explicite des Nations Unies. Le maintien de cette cohésion, réaffirmée lors du sommet de Washington, a été probablement la clé du succès de l'OTAN.

Mais la conséquence politique et militaire essentielle de ce choix a été une dépendance quasi totale vis-à-vis de nos alliés américains sur qui a reposé l'essentiel de l'effort. Cette campagne a démontré, s'il en était besoin, la supériorité quantitative, mais surtout, et c'est le point le plus préoccupant, qualitative de la puissance militaire américaine, en particulier dans le domaine aérien. L'écart technologique entre les Européens et les Américains, notamment en matière de moyens d'acquisition et de traitement du renseignement, de commandement et de contrôle des opérations, de suppression des moyens de défense antiaérienne, de guidage des aéronaves et des munitions, de ravitaillement en vol, déjà considérable, va croissant.

L'autre conséquence a été une incohérence flagrante entre la justification invoquée pour le déclenchement de l'opération et ses effets immédiats. L'agression d'un état souverain, sans la légitimation d'une résolution explicite du Conseil de Sécurité des Nations Unies, a été décidée au nom de l'obligation morale de mettre fin à une situation jugée intolérable au plan humanitaire. Sans discuter la légitimité de cette décision, qui crée un précédent dans la pratique du droit international, on peut simplement constater que les frappes aériennes sur la Serbie et le Monténégro n'ont en rien amélioré le sort des Albanais du Kosovo, bien au contraire. Seul le déploiement de troupes dans la province a permis de mettre un frein aux massacres, sans toutefois empêcher la poursuite des violences inter-ethniques et l'exercice de représailles contre les minorités non albanaises, notamment serbes. En l'absence des agences des Nations Unies et des organisations non-gouvernementales spécialisées, ce sont les troupes terrestres déployées en Albanie et en ARYM qui ont dû faire face à la situation d'urgence humanitaire créée par l'afflux de dizaines de milliers de réfugiés kosovars chassés par les forces de répression serbes.

Le recours à l'option aérienne confronte les Européens en quête d'autonomie dans le règlement des crises qui affectent leur continent à un dilemme cornélien. Quelle était en effet l'alternative militaire à la campagne aérienne tant décriée par les habitués «juges de l'arrière» et stratèges en chambre, généralement dépourvus de toute expérience vécue de ces crises d'un nouveau type ? La seule solution offrant aux Européens une capacité d'action autonome eût été une opération aéroterrestre soit limitée au Kosovo, avec une solide couverture face à la Serbie et au Monténégro, soit étendue à l'ensemble de la Fédération yougoslave. Les effectifs et les moyens à engager pour de telles opérations, compte tenu des moyens déjà engagés en Bosnie-Herzégovine et en Croatie, ne pouvaient être réunis sans appel à la mobilisation et à des moyens de l'OTAN. En admettant que les obstacles politiques aient été levés (rappelons que plusieurs pays européens avaient alors des coalitions plus ou moins solides au pouvoir), cette mobilisation eût pris un temps considérable, temps pendant lequel les massacres ne pouvaient que se développer au Kosovo. Ajoutons que l'armée yougoslave, défendant son propre sol contre une agression étrangère aurait été non seulement pleinement justifiée dans sa résistance, mais redoutable car engagée dans le type d'opérations auquel elle était le mieux préparée. Les pertes eussent donc été vraisemblablement considérables. Nos décideurs politiques et nos opinions publiques y étaient-ils prêts ? A l'avenir, pourrions nous justifier des pertes humaines et matérielles élevées par la seule volonté d'agir de façon autonome, quand d'autres options existent ? Nos alliés nous laisseront-ils faire ce choix ?

2. Une autonomie d'action limitée.

Pour avoir- trop longtemps opéré des choix technologiques motivés par des stratégies nationales, souvent plus commerciales qu'opérationnelles, les principaux pays européens, intégrés dans la structure militaire de l'OTAN, à l'exception de la France, ne se sont pas dotés de tous les Moyens technologiques susceptibles d'assurer leur autonomie vis-à-vis de leurs alliés américains. Dans l'aéronautique militaire en particulier, les choix opérés n'ont fait que renforcer la prééminence américaine, faute d'avoir su, ou voulu, rechercher les synergies et les complémentarités nécessaires. Ce constat s'applique, à des degrés divers, à d'autres secteurs déterminants dans la conduite des opérations interarmées et interalliées, qui sont dorénavant la norme.

Le constat de ces lacunes s'est traduit, dans le développement du concept des Groupes de Forces Interarmées Multinationaux (GFIM), par l'offre faite par l'OTAN de mettre à disposition des Européens des moyens et des capacités pour des opérations conduites sous leur autorité. Dans le cadre du soutien au développement de l'identité Européenne de Sécurité et de Défense au sein de l'Alliance, cette dernière s'est également déclarée prête à soutenir, sur la base de capacités séparables, mais non séparées, des opérations menées sous le contrôle politique et la direction stratégique assurés soit par l'UEO. soit de toute autre façon convenue.

Derrière ces belles formules nul ne peut ignorer les réalités. Nos alliés américains n'accepteront de mettre à notre disposition les capacités qui nous font actuellement défaut que si un certain nombre de conditions sont remplies. Certaines seront de nature politique, avec sans

doute, et au minimum, l'exigence que les objectifs poursuivis correspondent aux intérêts américains en Europe et à sa périphérie, n'affaiblissent en rien le lien transatlantique et ne menacent pas l'état des relations avec la Russie. D'autres seront de nature militaire et, en vertu du principe selon lequel des troupes américaines ne peuvent être engagées que sous commandement national, excluront la subordination d'unités américaines à des états-majors européens qui ne seraient pas eux-mêmes placés sous un commandement stratégique américain. Les options militaires choisies devront limiter les risques d'escalade pouvant impliquer un engagement non souhaité de nos alliés. Cela fixe clairement les limites de l'exercice. Si nous voulons conduire une opération de quelque envergure entre Européens, ce ne sera, au moins dans le moyen terme, qu'avec l'aval de nos alliés américains, ce qui impliquera un soutien conditionnel, dans un cadre politico-militaire très strictement défini et contrôlé. Sortir de ce cadre, ou l'élargir, exigera des Européens des efforts considérables, notamment budgétaires, pour se doter des capacités militaires indispensables à la mise sur pied d'une Politique Etrangère et de Sécurité Commune qui manque encore de réelle substance.

3. Des modus operandi à revoir.

L'expérience des opérations de rétablissement ou d'imposition, puis de maintien de la paix en Europe remet en question certains modus operandi hérités des opérations de «peace keeping» onusiennes, conduites avec des unités légères, dépourvues d'appuis puissants, et contraintes à opérer du «faible au fort» - Il est clair qu'une opération militaire conduite sous Chapitre VII doit être envisagée dans la durée et selon un «phasage» désormais bien établi.

La phase initiale, a fortiori en l'absence d'un accord formel de cessez-le-feu ou de paix comme c'est le cas au Kosovo, doit être conduite avec des moyens lourds (chars, véhicules de combat d'infanterie, génie, artillerie, hélicoptères armés et appui aérien). Seuls ces moyens permettent de séparer les factions armées, qui sont généralement elles-mêmes dotées de moyens lourds, et de les dissuader de reprendre les hostilités. Ces forces doivent pouvoir être déployées rapidement et massivement par voies aériennes, maritime et terrestre -

Lorsque l'environnement opérationnel est jugé suffisamment stabilisé, il convient de relever une partie de ces forces par des unités plus légères, plus aptes à conduire des actions au contact des populations, en particulier en milieu urbain. Des réserves stratégiques et opératives lourdes doivent être maintenues, sur le théâtre ou «au-delà de l'horizon», prêtes à intervenir sur court préavis face à toute menace extérieure ou intérieure sur l'ensemble du théâtre. Le déploiement de moyens d'acquisition du renseignement humains et techniques redondants est indispensable à la préparation et à la conduite de l'ensemble des opérations ainsi qu'à l'engagement des réserves.

Dans la phase de stabilisation de la paix, dominée par les actions civilo-militaires, l'essentiel de l'activité des forces est consacré à la dissuasion, au contrôle du milieu et aux tâches de soutien des volets civils de l'opération. Les unités sont alors de plus en plus associées à des missions plus «policières» que strictement militaires - soutien de policiers, locaux ou internationaux, participation au contrôle des frontières" lutte contre les trafics, détention de criminels de guerre recherchés par le TPI, maintien de l'ordre public, protection de personnalités ou de sites exposés, soutien d'élections, etc. Il convient alors de disposer d'un nombre significatif de spécialistes de ces missions, et en particulier d'unités de gendarmerie mobile, formées et équipées pour ces tâches particulières.

Les leçons tirées des opérations en cours dans les Balkans, qui sont appelées à durer et pourraient être suivies d'autres dans l'espace européen, imposent une prise en compte lucide des réalités et un réexamen des choix politiques et stratégiques, aussi bien que des modus operandi qui ont prévalu jusqu'à présent. Nos capacités d'action actuelles ne nous permettent pas d'envisager de conduire des actions d'envergure en dehors du cadre de l'Alliance Atlantique, ou sans son soutien, et à ses conditions. La mise en œuvre d'une PESD s'appuyant sur des capacités d'action autonomes exigera des efforts considérables, tant conceptuels que budgétaires.

3.9 / « Le nouveau concept stratégique de l'OTAN »

Fiche rédigée par le Colonel CROCHARD / EMA/EA/OTAN datée du 11 octobre 1999

Le sommet de Washington a donné aux dirigeants de l'Alliance l'occasion de prendre un ensemble de décisions majeures visant à mieux préparer l'OTAN aux défis de sécurité qu'elle risque d'affronter au cours de la première moitié du siècle prochain. Le moment clé du sommet a été l'approbation du nouveau concept stratégique. Ce document expose la stratégie politique et militaire de l'OTAN dans le contexte des développements récents enregistrés en matière de sécurité européenne et réaffirme l'engagement fondamental de l'Alliance à l'égard de la défense collective.

II / Que trouve-t-on dans le concept stratégique approuvé à Washington ?

- **Un examen détaillé des rôles politique et militaire de l'Alliance dans le contexte des changements intervenus depuis 1991.** A cette occasion, les valeurs communes que constituent la démocratie, les droits de l'homme et l'état de droit ont été clairement réaffirmées.
- **Un énoncé des tâches de sécurité fondamentales de l'Alliance.** Ces tâches sont au nombre de cinq :
 - Sécurité : l'Alliance a pour principale tâche d'assurer la sécurité de la zone euro-atlantique, et ses membres s'engagent à appliquer les principes de démocratie et de non recours à la force pour régler leurs différends.
 - Consultation : l'Alliance constitue une enceinte où les Alliés peuvent se consulter sur toute question touchant à leurs intérêts.
 - Dissuasion et défense : En application du fameux article 5 du traité de Washington, l'Alliance s'engage à défendre tout membre contre toute menace d'agression extérieure.
 - Gestion de crises : conformément à l'article 7 du même traité, l'Alliance s'engage résolument dans la prévention des conflits et la gestion des crises.
 - Partenariat : l'Alliance recherche la coopération et le dialogue avec ses partenaires, afin d'accroître la confiance mutuelle et la stabilité de la zone euro-atlantique.
- **Une définition des risques et des incertitudes pour demain.** Le concept stratégique énonce les principaux facteurs de risque pour les états membres, qui s'appellent surtout aujourd'hui conflits ethniques, violation des droits de l'homme, instabilité politique et fragilité économique. Le conflit des Balkans illustre à lui seul toute la complexité et la multiplicité des risques auxquels nous devons nous préparer.
- **Une approche des composantes pour la sécurité dans les années à venir :**
 - La préservation du lien transatlantique : Ce lien fondamental est réaffirmé, et aucun état membre ne remet en cause l'intérêt primordial de ce lien.
 - Le maintien de capacités militaires efficaces : Le conflit du Kosovo devait illustrer le constat de lacunes existant dans certaines capacités militaires, et il importe maintenant d'y remédier, tout en prenant en compte la réduction des budgets de défense.
 - Le développement de l'identité Européenne de Sécurité et de Défense au sein de l'Alliance : Le concept confirme le développement de l'IESD au sein de l'Alliance, et l'étroite coopération à développer entre l'OTAN, l'UEO et l'UE.
 - La prévention des conflits et la gestion des crises : L'Alliance s'efforcera, dans le respect du droit international, et en coopération avec les autres organisations internationales, de prévenir les conflits, ou, en cas de crise, à conduire des actions de réponse aux crises.

- Le partenariat, la coopération et le dialogue: L'accent est mis sur le renforcement de toutes les actions de partenariat : Conseil de partenariat euro-atlantique, partenariat pour la paix, relations spéciales avec la Russie et l'Ukraine, Dialogue méditerranéen en constituent les rouages essentiels.
 - L'élargissement: Le concept réaffirme la politique de porte ouverte de l'Alliance, et un autre document important, le plan d'action pour l'adhésion (NIAP) en définit les modalités.
 - La maîtrise des armements, le désarmement et la non-prolifération: L'Alliance s'engage à rechercher la suffisance de ses forces et à soutenir la maîtrise des armements.
- **Un énoncé des principes et les missions pour les forces de l'Alliance**. La stratégie fixée prévoit la recherche du développement des capacités militaires nécessaires à l'accomplissement des missions, allant de la défense collective au maintien de la paix. Ces capacités comportent essentiellement :
 - > Un potentiel d'attaque des forces adverses,
 - > L'aptitude au déploiement et à la mobilité,
 - > La survivabilité des forces,
 - > La soutenabilité et l'interopérabilité,
 - > La souplesse dans la constitution des forces,
 - > L'aptitude à agir dans un cadre multinational.

II/ Les suites de Washington

C'est ce concept qui sert de référence pour l'ensemble des travaux qui vont maintenant se tenir au sein des instances de l'OTAN. Pour autant, derrière l'unité de façade, des divergences importantes d'appréciation demeurent entre les pays membres.

- a) Pour les Américains, le Sommet de Washington constitue le point de départ d'un processus de rénovation en profondeur de l'Alliance dans les deux grands domaines que constituent l'adaptation interne et l'adaptation externe.
 - > Concernant l'adaptation interne, l'objectif clairement affiché est d'améliorer l'outil militaire de l'Alliance, afin qu'elle puisse continuer à disposer des moyens et capacités nécessaires à l'accomplissement de sa tâche. Les études vont maintenant entrer dans une phase active ayant pour but d'aboutir à des décisions concrètes essentiellement dans les domaines suivants : rédaction du document fondateur de la nouvelle stratégie militaire de l'OTAN (MC 400/2), réforme de la structure de force de l'OTAN (FSR), mise en œuvre de décisions liées à l'initiative sur les capacités de défense (DCI), au développement et à l'expérimentation de concepts (CDE), et à l'initiative sur les armes de destruction massive (WMDI). La révision des procédures de planification (MC 133/3) et du document sur les opérations de maintien de la paix (MC 327/2) devraient achever ce processus.
 - > Concernant l'adaptation externe, le dossier, à vocation plutôt politique, ne devrait pas rester au premier plan des préoccupations : aucune nouvelle adhésion ne sera prononcée avant 2001, et le plan d'action pour l'adhésion (MAP) ainsi que les améliorations apportées à l'organisation du partenariat pour la paix (PfP) comportent des dispositions propres à faire patienter les pays partenaires tout en renforçant le dialogue et la coopération.
- b) Pour les Européens, l'avenir de l'OTAN après le Sommet de Washington va impliquer un plus grand rôle pour les Alliés européens et un rééquilibrage des relations fondamentales entre les deux rives de l'Atlantique. L'Alliance a réaffirmé qu'elle soutenait les efforts visant à renforcer la dimension européenne de sécurité et de défense, sur la base des décisions arrêtées à Berlin en 1996. Elle se tient prête à définir et à adopter les arrangements nécessaires à une étroite coopération avec l'Union Européenne à mesure que cette organisation assumera un plus grand rôle en matière de sécurité. La mise en œuvre du concept des Groupes de Forces

Interarmées Multinationaux (GFIM) fournira des moyens disponibles non seulement pour des opérations de l'Alliance, mais également pour le soutien d'opérations européennes.

- c) Pour la France, qui comme certains l'ont déclaré « a gagné la bataille diplomatique du concept stratégique », les mois à venir vont être déterminants. Elle devra tout à la fois tirer les dividendes de son parcours sans faute lors de la crise du Kosovo, (notamment en confortant sa place de pays incontournable de l'Alliance et en faisant entendre plus fort sa voix dans les rouages essentiels de l'OTAN), tout en réaffirmant sa place à l'écart des structures du Commandement militaire intégré et ses ambitions en matière de défense européenne. L'exercice tiendra pour beaucoup à l'équilibre sur la corde raide, et il sera certainement souhaitable, afin d'obtenir le soutien des uns et des autres :

- > Vis à vis des Américains, d'apporter le soutien français aux efforts d'adaptation interne et externe, sachant que, compte tenu des contraintes financières pesant sur l'ensemble des pays, les résultats réels seront sans doute modestes, tout en maintenant la pression nécessaire pour développer l'IESD au sein de l'Alliance et pour poursuivre la mise en œuvre du concept des GFIM,
- > Vis à vis des Européens, d'adopter une approche pragmatique en évitant d'opposer OTAN et défense européenne, mais au contraire en recherchant une synergie des deux dynamiques propre à susciter l'adhésion de nos partenaires et à donner une réalité concrète tout à la fois au « pilier européen de l'Alliance » et à « l'Europe de la Défense ».

3.10 / Extraits du discours de Monsieur Jacques CHIRAC (le 19 octobre 1999)

Président de la République, devant l'Assemblée générale de l'association du Traité de l'Atlantique (Strasbourg, 19 octobre 1999) dont le thème était :

« vers une Europe responsable dans une Alliance atlantique renouvelée »

Ce discours affirmait les orientations proposées par la France pour construire l'Europe de la défense. Les propos rapportés ci-après ne sont que ceux qui font état de la relation entre l'OTAN et cette « Europe de la défense ».

Atlantique, l'Alliance l'est par le lien indéfectible qui unit les Etats-Unis et l'Europe. Sa vocation est, depuis l'origine, de garantir la liberté des peuples européens. Forte de son appui, l'Europe de l'ouest a pu se reconstruire économiquement et s'édifier politiquement. C'est pourquoi opposer l'Alliance atlantique à la construction européenne serait un contresens historique.

L'intérêt fondamental de l'OTAN est que l'Europe soit forte. Forte, et donc unie.

(...)

Permettez-moi d'ajouter que la perspective européenne aura sans doute un effet d'entraînement pour de nombreux pays qui n'ont pas de tradition forte en matière de défense. C'est dire que la contestation d'une perspective authentiquement européenne ne renforcerait pas l'OTAN. Elle affaiblirait au contraire l'effort collectif des alliés européens. Elle ouvrirait la voie à un système de défense fondé sur quelques nations qui, en tout état de cause, sont décidées à maintenir la crédibilité de leur appareil de défense. Cette option ne serait bonne ni pour l'OTAN, ni pour l'Europe.

(...)

Cette affirmation du rôle et des capacités de l'Union européenne ne doit en aucun cas être interprétée comme le signe d'un moindre attachement des Européens à une Alliance atlantique forte.

(...)

L'Alliance demeure l'élément essentiel de la défense collective de l'Europe. Elle a également un rôle important à jouer dans la gestion des crises et il faut qu'elle s'adapte davantage à ses nouvelles missions. L'émergence d'un vrai pilier européen l'y aidera, car c'est la garantie d'une Alliance dynamique. Voilà le chemin d'une Alliance renouvelée, plus forte parce que plus équilibrée.

En sens inverse, il faut souligner qu'une Europe forte a besoin d'une Alliance forte. Notre projet de défense européenne repose sur la possibilité d'agir, soit avec les seuls moyens européens, soit en y ajoutant certains moyens de l'OTAN. Si ces moyens de l'OTAN devaient dépérir, les progrès des Européens seraient beaucoup plus difficiles et la charge qui leur incomberait serait évidemment plus lourde. Cette situation provoquerait une fissure dommageable dans notre partenariat transatlantique.

A mesure que nous progressons, nous devons naturellement prêter attention au développement des relations entre l'Union européenne et l'OTAN. Sur ce sujet, comme sur l'ensemble des questions de défense, nous devons être pragmatiques. L'Union européenne et l'OTAN ne doivent ni s'ignorer, ni établir de façon prématurée des relations institutionnelles complexes et contraignantes. Dans l'immédiat, les rapports qui existent entre l'UEO et l'OTAN offrent un cadre de dialogue bien établi. A mesure que l'Union européenne affirmera ses compétences en matière de sécurité et de défense, elle devra nouer des relations avec l'OTAN.

ANNEXE 4 – GLOSSAIRE

ACE	<i>Allied command in Europe</i> (Commandement allié en Europe)
AFSOUTH	<i>Allied forces in Southern Europe</i> (Forces alliées du Sud Europe)
ARCC	<i>ACE rapid reaction corps</i> (Corps de réaction rapide du commandement allié en Europe)
AWACS	<i>Airborne warning and control system</i> (système de détection et de contrôle aéroporté)
C3R	Commandement, contrôle, communication et renseignement
CAOC	<i>Combined Air Operation Center</i>
CDAOA	Commandement de la défense aérienne et des opérations aériennes
CEMA	Chef d'état-major des armées
CEMIA	Chef d'état-major interarmées
CHEM	Centre des hautes études militaires
CID	Collège interarmées de défense
CJPS	<i>Combined Joint Planning Staff</i> (équivalent de l'EMIA)
CJTF	<i>Combined Joint Task Force</i> (GFIM)
COIA	Centre opérationnel interarmées
COMFOR	Commandant de la force
COMTHEATRE	Commandant de théâtre
CPC	Cycle de perfectionnement des capitaines
CSEM	Cours supérieur d'état-major
DAS	Délégation aux affaires stratégiques
DCI	<i>Defense Capabilities Initiative</i> (Initiative sur les capacités de défense)
DICOD	Direction à la communication de la Défense
DPC	<i>Defense plan committee</i> (Comité des plans de défense)
DSACEUR	<i>Deputy SACEUR</i> (Adjoint de SACEUR)
EEM	Ecole d'état-major
EFP	Equipe française de planification
EMA	Etat-major des armées
EMI	Etat-major international
EMIA	Etat-major interArmées de planification
GFIM	Groupeement de forces interarmées multinationales
HQ	<i>Head quarters</i> (Etat-major)
IESD	Identité Européenne de Sécurité et de Défense
JOC	<i>Joint Operation Center</i> (équivalent du COIA)
LANDCENT	<i>Allied Land Forces, Southern Europe</i> (Forces terrestres alliées du Centre Europe)
MAE	Ministère des affaires étrangères
MARS	Méthode interarmées d'appréciation et de raisonnement sur une situation militaire
MC	<i>Military comitee</i> (Comité militaire)
MMF	Mission militaire française
NAC	<i>North Atlantic Council</i> (Conseil de l'Atlantique Nord)
NAMSA	<i>NATO maintenance and supply agency</i> (Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement)
NPC	<i>Nuclear plan committee</i> (Comité des plans nucléaires)
OSCE	Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PESC	Politique étrangère de sécurité commune
PPP	Partenariat pour la paix (PfP= Partnership for peace)
R&D	Recherche et développement
REPAN	Représentation française auprès de l'Atlantique Nord
RMF	Représentation militaire française
SACEUR	<i>Supreme allied commander in Europe</i> (Commandant suprême des forces alliées en Europe)
SACLANT	<i>Supreme allied commander for Atlantic</i> (Commandant suprême allié de l'Atlantique)
SHAPE	<i>Supreme HQ allied powers in Europe</i> (Grand quartier général des puissances alliées en Europe)
SMI	Structure militaire intégrée
STANAG	<i>Standardization NATO agreement</i> (Accord de standardisation)
UEO	Union de l'Europe Occidentale
VNC	<i>Voluntary national contribution</i> (Contribution nationale volontaire ou CNV)