

1998-586

CID

5ème PROMOTION

Capitaine de Frégate PIPOLO

GROUPE A5

MEMOIRE DE STRATEGIE

SUJET : Stratégie de la France dans sa relation avec l'OTAN.

MARS 1998

PLAN

1. Introduction
 2. La France et la naissance de l'alliance atlantique
 3. A propos d'intégration
 4. La communauté européenne de défense
 5. La France, l'OTAN et la défense de l'Europe dans les années 50
 6. Conclusion
- Bibliographie

1. Introduction

L'histoire des relations entre la France et l'OTAN fait partie de l'histoire contemporaine de notre pays qui demeure, encore aujourd'hui, peu enseignée et très mal connue.

Pourtant, une telle approche de notre passé commun nous livre une clé chargée de sens qui nous permet de mieux comprendre les options militaires et les décisions politiques adoptées durant la période cruciale de création de l'Alliance. Au cours de ces années, la France se trouvait engagée dans la guerre froide et dût faire face, successivement, à deux guerres à caractère national, qui devaient marquer la fin de son empire colonial.

Au travers des choix qui ont déterminé notre relation avec l'OTAN pour aboutir à la position originale que nous connaissons aujourd'hui, faut-il voir une véritable stratégie militaire de défense atlantique, ou plutôt l'expression de la volonté d'un Etat d'user de l'outil militaire indispensable à la défense de la France et de l'Europe à des fins politiques ?

Si la politique d'indépendance nationale de notre pays est communément admise de nos jours, elle n'a pas pour autant dissipé, chez nos alliés, toutes les incompréhensions nées de la subtilité de notre lien avec l'Alliance, ni permis de faire apprécier à sa juste valeur le niveau d'engagement militaire susceptible d'être fourni par nos forces dans un cadre atlantique et dont un sommet fut atteint à la chute du mur de Berlin.

L'analyse de la période 1944 -1958 permet de mieux cerner les raisons de cette "exception française". Après avoir joué un rôle déterminant dans l'édification de l'Alliance, les dirigeants français ont été confrontés à des tiraillements entre des objectifs et des intérêts politiques, stratégiques et militaires souvent contradictoires. Ces dilemmes imposèrent des compromis dans la formulation de la participation de la France à l'Alliance et à son organisation militaire, jetant ainsi les bases des malentendus futurs.

Après avoir examiné le rôle joué par la France dans la naissance de l'Alliance, nous traiterons des diverses interprétations données au concept atlantique d'intégration. L'étude des raisons qui ont conduit à l'échec de la Communauté Européenne de Défense de 1954 permettra d'aborder, dans une dernière partie, la position de la France et de l'OTAN face à la défense européenne au cours des années cinquante. Ces éléments, pour la plupart, déterminent encore largement les fondements de nos principales décisions.

2. La France et la naissance de l'alliance atlantique

Les impératifs de sécurité et les objectifs internationaux de la France de la Libération, sont exprimés dans la politique extérieure du général de Gaulle, au pouvoir jusqu'en 1946. Ils s'inscrivent dans une perspective nationale, européenne et mondiale.

La sécurité nationale du pays passait d'abord par sa propre capacité de défense aux frontières contre une éventuelle résurgence de la menace allemande. Malgré les acquis de la victoire, les leçons de l'histoire dictaient la nécessité d'une défense autonome et forte, face à cette menace hypothétique mais ressentie.

Dans la perspective européenne, le même objectif de sécurité devait être visé préventivement, en interdisant la renaissance militaire de l'Allemagne et en

surveillant sa reconstruction politique et économique. De plus, la France devait s'affirmer comme la première puissance à l'ouest du Vieux Continent, garante avec l'URSS du statu-quo de la victoire et capable, à terme, de fédérer ses voisins pour constituer une entité européenne, en mesure d'équilibrer l'énorme puissance soviétique.

A l'échelle mondiale, il s'agissait pour la France de préserver son empire, dont la guerre avait démontré l'importance stratégique, mais que fragilisaient déjà les multiples aspirations à l'indépendance.

La France devait surtout maintenir et justifier son statut en apparence retrouvé de grande puissance, ce qui supposait que les Etats-Unis et la Grande-Bretagne d'une part, et l'URSS de l'autre, lui reconnaissent durablement cette qualité de membre du "club" des Grands que le Général avait conquise de haute lutte.

Cette triple perspective de la politique internationale de la France devait demeurer dans sa forme, une constante remarquable, même si son contenu a progressivement évolué, dans sa signification, avec le temps.

Dans l'immédiat après-guerre, une diplomatie centrée sur la question allemande était donc pour la France le meilleur moyen d'assurer ses impératifs de sécurité et d'atteindre ses objectifs internationaux malgré sa faiblesse objective. D'où une politique orientée selon les deux axes parallèles du maintien des alliances du temps de guerre et de l'hostilité à l'égard de tout ce qui pouvait conduire à la renaissance de l'Allemagne comme Etat.

Cette attitude conduisait les dirigeants français à négliger quelque peu les signes de plus en plus nets, à partir de 1946, d'une guerre froide commençante et à minimiser la confrontation, sur le continent, de deux systèmes antagonistes.

Alors que les Etats-Unis entraient dans la guerre froide et se préparaient à faire front à la menace soviétique, Paris ne voulait identifier qu'une menace allemande. Bien avant que le général de Gaulle ne parle de sortir de l'ordre des blocs, ses successeurs, entre 1946 et 1948, hésitaient à y entrer, sentant que l'émergence des blocs risquait de contredire les objectifs français de puissance et de sécurité. Mais une série de facteurs et d'évolutions mettait bientôt la France au pied du mur et poussait le pays dans le bloc occidental.

La montée de la rivalité est-ouest menaçait d'entraîner la reconstruction rapide de l'Allemagne, face à laquelle la France risquait de se trouver isolée si elle se tenait à sa politique. Le seul choix réaliste consistait en un rapprochement avec ses alliés anglo-saxons qui maîtrisaient davantage l'évolution de l'Allemagne.

De plus l'état des forces armées en 1947-1948 interdisait tout espoir d'assurer seule la sécurité du pays face à la menace allemande, et surtout face à la menace soviétique croissante. Cette dernière ne tarderait pas à se signaler par la prise du pouvoir par les communistes en Tchécoslovaquie en février 1948, puis par le blocus de Berlin entre juin 1948 et mai 1949.

L'apparition caractérisée de la menace soviétique faisait entrer tardivement la France en guerre froide dans le bloc occidental. Contrainte à cet alignement, elle allait essayer de le rendre compatible avec ses perspectives propres, par un rôle actif dans l'édification d'un système de défense atlantique dirigé par les Etats-Unis.

Le traité de Bruxelles, signé par la France, la Grande-Bretagne et les pays du Benelux, le 17 mars 1948, consacrait la nouvelle orientation atlantique de la politique française. Il avait pour objectif déclaré de recueillir l'assistance des Etats-Unis pour la défense de l'Europe occidentale. Les dirigeants américains avaient insisté auprès de leurs futurs alliés pour qu'ils donnent eux-mêmes, au préalable, des gages de bonne volonté en matière de défense commune, avant que ne leur soit accordée l'aide militaire demandée.

Parmi les premiers pays à demander une garantie politique et militaire des Etats-Unis contre la menace soviétique, la France adoptait une politique qui portait en elle le risque de restauration de la puissance allemande. L'engagement américain permanent demandé, ne manquerait pas d'être accordé en échange d'une participation de la République fédérale à la défense de l'Europe.

La résolution de Vandenberg, votée par le Sénat américain le 11 juin 1948, levait le verrou isolationniste traditionnel, et autorisait un engagement des Etats-Unis vis-à-vis de l'Europe dès le temps de paix : la conclusion de l'Alliance était en vue.

La formulation contractuelle de la garantie que les Etats-Unis accordaient aux Européens par l'article 5 du traité, restait bien en-deçà de l'automatisme que souhaitaient les français. Première cause d'insatisfaction, ce problème de la définition et de la nature concrète de la garantie américaine allait rester au coeur de la politique française à l'égard de l'Alliance et des futurs rapports entre la France et l'OTAN. De même, après l'expérience du traité de Bruxelles, les craintes d'une marginalisation du pays dans une alliance contrôlée par les Britanniques et les Américains agitaient les dirigeants français.

La volonté de préserver, dans un cadre atlantique, les grandes orientations retenues pour la sécurité du pays - sécurité nationale, rôle européen et statut mondial - explique pour l'essentiel, la difficulté pour la France de trouver sa place et son rôle dans une alliance en formation jusqu'aux accords de Paris en 1954.

La phase initiale du développement du système atlantique, conclue le 4 avril 1949 à Washington par la signature du traité de l'Atlantique Nord, rendait déjà compte de ces contradictions. Les dirigeants français avaient dû inévitablement accepter des compromis qui allaient peser lourd par la suite. Ils avaient dû mettre entre parenthèse leur propre vision, plus ou moins nette, de la sécurité européenne, qui devait certes reposer sur l'alliance avec les Etats-Unis et la Grande-Bretagne mais également sur un pôle européen continental dont la France aurait assuré la direction. A l'avenir, la question de la place d'une telle entité stratégique européenne au sein de l'Alliance allait rester au centre des rapports France-OTAN.

3. A propos d'intégration

La garantie de sécurité américaine contenue dans le pacte atlantique devait donc être soumise à la condition, formulée dans la déclaration de Vandenberg. L'Europe devait démontrer sa volonté de "self-help and mutual aid". Désormais, le terme d'"intégration", fréquemment utilisé par les dirigeants américains pour désigner le processus d'unification qu'ils attendaient des Etats européens, revêtait à leurs yeux, une signification principalement politique. Il est indispensable de conserver à l'esprit le caractère fondamental de cette notion dans la conception américaine des rapports

transatlantiques en général, et de l'OTAN en particulier.

Ce concept d'intégration a apporté plus de confusion que de clarté dans les débats au sein de l'OTAN. Une bonne partie des difficultés qui ont caractérisé les rapports France-OTAN depuis lors, ont découlé de cette confusion. Aujourd'hui encore, l'essentiel des facteurs qui rendent malaisées l'analyse et la compréhension de ces rapports proviennent de ce terme, dans la mesure où la position particulière de la France dans l'OTAN continue d'être définie comme tout simplement fondée sur le rejet de l'intégration. Cette confusion est d'abord issue de ce que la notion d'intégration a surtout servi de ligne de partage politique entre deux conceptions de l'Alliance.

Malgré son utilisation fréquente, ce mot n'a jamais eu d'existence officielle dans le cadre de l'organisation atlantique. On peut toutefois distinguer deux acceptions principales de l'expression.

La première d'ordre politico-militaire, désigne le processus d'organisation et de mise en oeuvre d'une politique de défense commune dans le cadre atlantique.

La seconde plus spécifiquement militaire, désigne les structures et procédures adoptées au sein de l'OTAN et tendant à la fusion plutôt qu'à la simple coordination des forces alliées en temps de paix, et surtout, en temps de guerre.

Ce terme est trompeur dans la mesure où l'intégration militaire dans le cadre de l'OTAN est limitée dans les faits. Les commandements intégrés étaient loin de retirer aux Etats - et cela demeure le cas aujourd'hui - leurs prérogatives souveraines sur les forces qu'ils y assignent. De plus, le volume global des forces détachées sous commandement permanent de l'OTAN, par les pays membres de l'Alliance, est toujours demeuré limité.

C'est avec cette double signification de l'intégration - processus général d'organisation de la défense commune au delà de la lettre du Traité, et adoption de mécanismes et de structures militaires plus ou moins intégrées - qu'il faut analyser l'attitude française à cet égard aux premiers temps de l'Alliance.

Dès la première année de l'Alliance, les nouveaux alliés envisageaient donc de donner un contenu concret au Traité en constituant une Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Cette évolution, qui se poursuivit jusqu'en 1954 au moins et que la France dénonça par la suite, était double et correspondait aux deux définitions de l'intégration. D'une part les alliés mettaient en place une structure politico-militaire destinée à préparer une défense unifiée de la zone du Traité ; de l'autre ils décidaient de créer dès le temps de paix, une structure militaire intégrée appelée en cas de conflit à exercer, en accord avec les plans approuvés par les organes politico-militaires, le commandement des forces nationales mises à la disposition des grands commandements par les Etats-membres.

L'évolution vers une structure militaire intégrée allait être précipitée par le déclenchement de la guerre de Corée en juin 1950. Elle donnait un certain réalisme à l'hypothèse d'une agression similaire des communistes soviétiques en Europe. Alors que la lettre du Traité ne prévoyait aucunement l'organisation d'une défense commune fondée sur l'intégration des structures militaires, ce conflit asiatique allait se trouver à l'origine de la montée en puissance de la défense alliée.

Sur décision du Conseil de l'Atlantique Nord sont successivement créés : le commandement allié en Europe (ACE) avec à sa tête un Commandant suprême allié

(SACEUR) ; le Grand quartier général des puissances alliées (SHAPE), en avril 1951 ; puis en 1952, le Commandement suprême allié pour l'Atlantique (SACLANT) et le Commandant en chef allié pour la Manche (CINCHAN).

Dans la phase de constitution politico-militaire de l'OTAN, la France tente d'éviter la marginalisation par ses alliés anglo-saxons et obtient, dans le principe, la subordination de ces structures militaires intégrées aux instances politiques comme le "groupe permanent". Dans la pratique, ces instances ne parviendront jamais à s'imposer et seront, de fait supplantées par le SHAPE et les organes proprement militaires.

4. La communauté européenne de défense

Face à l'inéluctable réarmement de l'Allemagne exigé par Washington, Paris allait pendant quelques années, non sans un certain paradoxe, se faire le champion de l'intégration militaire.

Le projet proposé par le plan Pleven, qui devait déboucher sur le traité de Paris du 27 mai 1952 portant création de la CED, revenait à tenter de combiner à l'avantage de la France les deux exigences américaines de l'intégration militaire et du réarmement de l'Allemagne. Ce dernier, serait effectué dans le cadre d'une communauté militaire à six (France, RFA, Italie, Benelux) et comportant une armée européenne dépendant d'un ministre de la défense commun, un financement, un armement et des plans communs. Il s'agissait de réaliser une véritable intégration des forces et de fixer au régiment le niveau maximal des forces nationales allemandes.

Il était permis de penser que cette intégration militaire bénéficierait à la France qui, par la constitution d'une armée puissante et par le maintien de discriminations politiques et militaires à l'égard de l'Allemagne pourrait contrôler et dominer la structure militaire ainsi créée. Celle-ci deviendrait ainsi un outil au service de la politique et du statut de la France, notamment par rapport aux Anglo-saxons. Derrière une apparence "atlantique", l'idée de CED réintroduisait la perspective européenne propre à la diplomatie française. Mais ces choix et ces propositions n'étaient pas viables.

L'objectif qui consistait à mettre en place un contrôle supranational de la force militaire était irréaliste pour l'époque. Il était pour le moins utopique de prétendre faire l'Europe de la défense avant d'avoir fait l'Europe politique ou même économique.

De plus, la CED ne pouvait apporter de solution durable aux dilemmes français. Dans le contexte de la guerre d'Indochine, elle ne pouvait assurer à la France une surveillance efficace du réarmement allemand. Ensuite, face à une Allemagne plus dynamique, la France ne pouvait à jamais être assurée, à travers la CED, du leadership politique et militaire européen auquel elle aspirait. Enfin, le projet de CED avait été transformé, sous l'influence américaine, en outil de promotion atlantique au point de faire de la CED une simple zone de plus grande intégration militaire par rapport au reste de l'OTAN mais soumise pour l'essentiel à celle-ci. Les objectifs d'indépendance française et d'autonomie européenne au sein de l'Alliance devenaient inaccessibles. L'alignement de la France dans l'OTAN en était arrivé

progressivement à être perçu comme moins dangereux qu'un face-à-face franco-allemand dans la CED.

La crise, gravement ressentie, qui résulta du rejet par les Français, le 30 août 1954, d'un projet français, fut cependant surmontée en deux mois par des propositions américaines radicales qui fixeront les structures et les orientations de l'OTAN pendant 35 ans. Compte-tenu de la réalité des rapports de forces entre alliés, la France n'était plus en mesure de refuser en bloc la double exigence américaine. En signant les accords de Paris du 30 décembre 1954, elle acceptait, d'une part, l'entrée de l'Allemagne dans l'alliance et son réarmement, et, d'autre part, l'élargissement de l'intégration militaire atlantique dans le cadre de l'OTAN. Ce "marchandage transatlantique" initial marquait donc un échec relatif de la France qui sera vérifié dans la pratique des rapports France-OTAN par la suite et dépassé seulement par la décision de 1966.

Seul un régime plus stable et disposant d'un nouvel outil de puissance politico-militaire, organisé autour d'une arme nucléaire dont la quatrième République avait décidé le développement, pourrait permettre de modifier la formule de la participation de la France à l'OTAN et de la rendre à nouveau compatible avec les objectifs propres de la France, tout en apportant à l'Alliance une contribution enfin solide à la sécurité commune.

5. La France, l'OTAN et la défense de l'Europe dans les années 50

La France n'ayant pu imposer sa conception de l'Alliance à sa création, elle ne pouvait que tenter de jouer au mieux son rôle dans l'OTAN et espérer y faire valoir sa stratégie. Les priorités nationales fondamentales de cette période en décideront tout autrement.

Tout au long des années 50, la France ressent une désaffection politique croissante vis-à-vis de l'OTAN à mesure qu'elle s'y marginalise du point de vue tant militaire que politique. Incapable d'apporter à l'OTAN, entre deux guerres coloniales, une contribution suffisante par rapport au rôle qu'elle entendait exercer dans la défense occidentale et au statut international auquel elle aspirait, trop faible pour pouvoir concilier ses obligations en Europe et sa présence outre-mer, la France s'enferme dans une logique d'insatisfaction la conduisant insensiblement à une modification radicale de sa participation à l'OTAN.

Jusqu'à la moitié des années 50, la France en première ligne en Centre-Europe se prépare à jouer un rôle majeur au contact immédiat de l'agresseur. Mais une double évolution, à partir de 1954-1956, allait profondément modifier cette mission. D'une part la guerre d'Algérie réduisait le volume de la contribution française au dispositif de l'OTAN à sa portion congrue. D'autre part, à partir de 1955, la création puis la montée en puissance de la Bundeswehr, qui devenait peu à peu le fer de lance de l'OTAN en Allemagne, permettait le déplacement vers l'est de la ligne de défense avancée. Ceci rendait plus délicat le soutien des forces françaises chargées d'intervenir en première ligne au côté des alliés. A partir de 1956, le SACEUR ne pouvait plus compter sur une participation française déterminante dans ce combat. Alors que les français attendent de leurs alliés l'acceptation d'une évolution, en raison des circonstances, de son rôle en Centre-Europe, ces derniers, mis devant le fait accompli, ne reconnaissent ni le caractère occidental du combat mené en Algérie et déplorent que la France n'apporte pas le concours déterminant attendu à la défense commune dans une zone sensible.

Le processus de réduction du volume des forces assignées à l'OTAN était engagé.

Cette évolution amorçait une révision fondamentale du rôle militaire et stratégique de la France par rapport à l'OTAN.

De manière paradoxale, c'est alors même que diminuait l'importance des missions opérationnelles des forces françaises en Centre-Europe, que les dirigeants du pays prennent conscience d'un déficit des responsabilités françaises dans les rouages politico-militaires de l'organisation et ses commandements militaires intégrés, par rapport à l'image qu'ils se faisaient du statut de la France dans l'Alliance.

Sur les 13 principaux commandements interalliés, 7 revenaient aux Etats-Unis, 5 au Royaume-Uni et 1 à la France (CINCENT). Au delà de cette répartition et d'une prépondérance anglo-saxonne à tous les niveaux, c'est surtout leur fonctionnement qui provoquait l'insatisfaction française. Le SHAPE était de plus en plus ressenti comme un état-major américain.

Cette frustration au sujet des commandements militaires intégrés était reproduite au niveau des structures politico-militaires de l'OTAN. Dès le début de l'Organisation, on avait assisté à une prédominance de fait des commandements interalliés sur les organes politico-militaires dont ils relevaient théoriquement. Le SACEUR préparait ou modifiait les plans de défense non sur instruction du Groupe permanent, mais en toute autonomie, puis le Groupe permanent les proposait pour approbation au comité militaire et, ce dernier, au Conseil.

Le commandement interallié, majoritairement américain, dominait ainsi la procédure d'élaboration des plans de défense et de la stratégie commune, éléments déterminants de l'organisation militaire de l'Alliance. La France payait ainsi l'échec de sa politique qui visait à faire du Groupe permanent l'organe responsable de la direction stratégique de l'organisation. Ce dernier s'était montré peu à même d'imposer son rôle à la hiérarchie militaire, paralysé par les rivalités et les perspectives nationales divergentes qui s'y affirmaient.

De plus, la nucléarisation de la posture militaire américaine en Centre-Europe, dès la fin de 1953, par l'introduction d'armes nucléaires tactiques dans les forces américaines affectées à l'OTAN sur le théâtre allait encore restreindre le droit de regard et l'influence des alliés sur la stratégie et les plans de défense de l'OTAN. Pour les Français, il y avait là un facteur supplémentaire de frustration par rapport à l'organisation militaire. Exclue de la planification nucléaire américaine pour le théâtre européen, ils ne maîtrisaient que marginalement l'organisation de défense alliée en temps de paix comme en temps de guerre. A terme, cet état de fait allait naturellement encourager la France à se doter d'une capacité nucléaire autonome, elle-même porteuse en germe des décisions de 1966.

Enfin, la France éprouvait le sentiment que la mission logistique pour la défense alliée, qu'elle assurait comme base arrière chargée du soutien et du commandement des forces de l'Alliance, était insuffisamment reconnue. Sa contribution était de plus en plus ressentie comme un poids excessif au regard des avantages limités qu'elle retirait de l'OTAN, ce qui alimentait sa désaffection croissante à l'égard de l'organisation.

Seul un régime plus stable et disposant d'un outil de puissance politico-militaire, organisé autour d'une arme nucléaire dont la quatrième République avait décidé le développement, pourrait permettre de modifier la formule de la participation de la France à l'OTAN et de la rendre à nouveau compatible avec les objectifs propres du

pays, tout en apportant à l'Alliance une contribution enfin solide à la sécurité commune.

6. Conclusion

Bien qu'ayant pris une forme plus actuelle, la triple perspective de la politique de sécurité de la France demeure, encore aujourd'hui, centrée sur la préservation de l'indépendance nationale, la recherche d'un rôle moteur dans une Europe, économiquement unie, en quête d'une identité européenne de sécurité et de défense et la préservation d'un certain rang dans la hiérarchie des puissances mondiales.

Alors qu'à la fin de la guerre froide le niveau d'implication militaire de la France dans la défense alliée est au plus haut, son influence politique au sein de l'alliance est au plus bas. Sans doute faut-il y voir les raisons de la tentative de rapprochement amorcée en 1995 en direction de l'OTAN.

Malgré l'échec de la conférence de Madrid de juillet 1997, il semble légitime de penser que ce processus reprendra pour atténuer les effets d'une aberration et rétablir un niveau d'influence politique plus en rapport avec notre implication militaire.

Alors que l'Alliance cherche à s'adapter aux modifications du contexte géostratégique, il semble plus facile de la faire évoluer vers des conceptions françaises en jouant pleinement notre rôle de l'intérieur, que d'espérer obtenir ces résultats en conservant notre position particulière.

L'outil militaire conçu par la France et destiné sous conditions au service de l'OTAN apparaît alors comme un des secteurs de la Grande Stratégie des théories de Liddle Hart, voué au titre de la stratégie militaire, au service de la politique générale d'un Etat. Cette subordination de l'ordre militaire à l'ordre politique se trouve renforcée par le caractère démocratique des institutions qui le régissent.

Un traité d'alliance comporte néanmoins des devoirs envers ses alliés qu'il faut être en mesure de remplir, faute de quoi la défense recherchée peut être compromise.

En observant le savant dosage des objectifs militaires fixés par les politiques dans le cadre d'une alliance, on peut ainsi mesurer la fidélité d'un allié aux objectifs supérieurs d'un traité.

Bibliographie

Frédéric Bozo, "La France et l'OTAN", Masson 1991

André Dumoulin, "Quel avenir pour l'OTAN ? ", dossiers d'actualité mondiale, la documentation française mars 1997.

Jean-Claude Zarka, "L'OTAN", Que sais-je ? , PUF août 1997.

Pascal Reysset et Thierry Widemann, "La pensée stratégique", Que sais-je ? , PUF septembre 1997.

Eric de La Maisonneuve, "Incitation à la réflexion stratégique", Economica 1998