



N° 3700

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 février 2007.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DE LA DÉFENSE NATIONALE ET DES FORCES ARMÉES
sur les évolutions des relations transatlantiques en matière de défense

ET PRÉSENTÉ PAR

MM. FRANCIS HILLMEYER ET MARC JOULAUD,

Députés.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. — UN LIEN TRANSATLANTIQUE S'INSCRIVANT DANS UN CONTEXTE PROFONDEMENT TRANSFORME	7
A. UNE EUROPE REUNIFIEE POLITIQUEMENT ET MILITAIREMENT, MAIS OU S'EXPRIMENT DES DIFFERENCES.....	7
1. La disparition de la menace originelle et l'extension de l'OTAN.....	7
2. Des différences d'approche renforcées par de véritables ruptures en matière d'effort de défense.....	8
B. LE REPOSITIONNEMENT STRATEGIQUE AMERICAIN.....	11
1. Une perception de la menace différente.....	11
2. Une nouvelle posture en Europe : moins de troupes, plus au Sud et à l'Est.....	12
II. — LES INTERROGATIONS SUR LE DEVENIR DE L'ALLIANCE	15
A. LES FRONTIERES ET LE ROLE DE L'OTAN.....	15
1. Quelle étendue géographique pour l'alliance ?.....	15
2. Des activités de plus en plus diverses, une mission de moins en moins claire.....	18
B. LA COMPLEMENTARITE DE LA PESD AVEC L'OTAN ET LA PLACE PARTICULIERE OCCUPEE PAR LA FRANCE.....	21
1. La PESD n'apparaît plus comme un sujet de discordance important dans les relations transatlantiques.....	21
2. Une place de la France au sein de l'Alliance encore caractérisée par son originalité.....	25
III. — UNE COOPERATION PRATIQUE MAIS PARFOIS DELICATE SUR LES SUJETS D'INTERET COMMUN	27
A. LA QUESTION EPINEUSE DES DOSSIERS D'ARMEMENT TRANSATLANTIQUES.....	27
1. Un rôle important en matière d'interopérabilité et de surveillance.....	28
2. La défense antimissile en Europe : les ambiguïtés de deux démarches parallèles.....	30
B. LES ENJEUX DU PROCESSUS DE TRANSFORMATION MILITAIRE.....	33
1. La NRF : un catalyseur de la rénovation militaire.....	33
2. ACT : outil de transformation ou instrument d'influence ?.....	36
CONCLUSION	39
EXAMEN EN COMMISSION	41
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES	47

INTRODUCTION

Issue de la victoire de 1945 et de la guerre froide, la relation transatlantique a présenté un caractère exceptionnel dont la pérennité a suscité bien des interrogations, et ce depuis fort longtemps. Ces dernières ont pris un tour radicalement nouveau à l'occasion de la grave crise politique qu'a entraînée la guerre en Irak, et ce phénomène a été analysé et commenté dans un nombre considérable de publications ⁽¹⁾. L'un des aspects saillants du nouveau contexte est sans doute la méfiance croissante des opinions publiques européennes à l'endroit des États-Unis, alors même que, passé le moment le plus difficile de la crise, les gouvernants n'ont eu de cesse d'essayer de retisser des liens politiques et de parler de réconciliation.

Pourtant, bien des divergences subsistent en matière de politique étrangère et de défense, et celles-ci sont au cœur du débat entre les États-Unis et l'Europe. Même si les coopérations pragmatiques n'ont jamais cessé, d'importantes évolutions sont à l'œuvre et ne rendent plus la solidarité aussi automatique que par le passé.

Pour ces raisons, l'organisation du traité de l'Atlantique Nord apparaît comme le lieu essentiel où s'expriment les interrogations sur l'avenir de la relation transatlantique en matière de défense. Ce lourd privilège n'est pas sans conséquences sur le sort de l'Alliance elle-même. Cela ne l'empêche pas de réaliser un travail considérable, comme en témoignent ses opérations de plus en plus nombreuses et difficiles, ni de continuer à être un acteur essentiel de la défense européenne. Mais il n'est guère possible de masquer combien elle est fragilisée par les questions sur sa mission exacte et ses frontières futures, tandis que son articulation avec une politique européenne de sécurité et de défense en plein essor est sujette à de rapides évolutions.

(1) Pour une approche générale de l'évolution des relations transatlantiques, on se reportera utilement au rapport Pour un nouveau contrat transatlantique (n° 2567), de M. Axel Poniatowski, au nom de la mission d'information sur les relations entre l'Europe et les États-Unis, présidée par M. Édouard Balladur.

I. — UN LIEN TRANSATLANTIQUE S'INSCRIVANT DANS UN CONTEXTE PROFONDEMENT TRANSFORME

Il est rétrospectivement tentant de réduire à sa seule part de stabilité la relation transatlantique au cours de la période s'étendant de la fin de la seconde guerre mondiale à la dissolution du Pacte de Varsovie. Les crises politiques n'ont pourtant pas manqué, du retrait de la France des structures militaires intégrées de l'OTAN en 1966 aux débats et inquiétudes sur le « découplage » progressif entre les États-Unis et l'Europe durant les années 1970, sans parler de la question des euromissiles au début des années 1980. Mais le principe d'unité face à la menace commune prévalait, ce qui donne un aspect d'exceptionnelle solidité aux relations durant ces décennies passées. La victoire complète sur l'ennemi qui avait fait naître l'Alliance a permis une réunification politique rapide du continent européen, l'adhésion à l'OTAN jouant un rôle de « sas » préalable à celle à l'Union européenne pour les pays d'Europe centrale et orientale. Cette extension de l'Alliance a eu lieu alors que s'accroissaient les divergences d'appréciation sur son devenir et sur ses rapports avec une politique de défense de l'Union européenne en développement. Par-delà les différences d'approche politique entre États, au demeurant évolutives, des tendances profondes rendent moins naturelle la relation transatlantique en matière de défense. Il s'agit tout d'abord de l'écart croissant constaté dans les efforts consentis pour la défense, aussi bien entre les États-Unis et l'Europe qu'entre nations européennes. Ensuite, le repositionnement stratégique américain modifie profondément la perception du rôle de l'espace européen pour la sécurité des États-Unis.

A. UNE EUROPE REUNIFIEE POLITIQUEMENT ET MILITAIREMENT, MAIS OU S'EXPRIMENT DES DIFFERENCES

1. La disparition de la menace originelle et l'extension de l'OTAN

- Au milieu des années 1980, l'OTAN ne ressemblait plus beaucoup à la structure souple originelle de ses débuts. L'édification progressive d'une structure militaire intégrée avait finalement conduit à une lourde architecture datant du milieu des années 1960. Tout était organisé en fonction de la menace du Pacte de Varsovie et de la préparation d'un conflit au centre de l'Europe. Les 8,5 millions de soldats de l'Alliance relevaient de 16 États membres et d'une pléthore de 80 quartiers généraux.

Considérable machinerie militaire, elle n'était pourtant engagée dans aucune opération et, de toute son histoire, n'avait même jamais mené d'exercice militaire en dehors de ses frontières. Cette alliance n'entretenait de surcroît aucun dialogue avec des pays non membres.

La fin brutale de la guerre froide allait mettre un terme à quarante années de stabilité et de prévisibilité relative, l'OTAN pouvant dès lors profiter de sa subite victoire pour intégrer d'anciens États ennemis, tout en faisant face à une multiplication de crises.

- Si les possibilités d'extension de l'Alliance prévues par l'article 10 du traité de l'Atlantique Nord avaient été utilisées à plusieurs reprises (Grèce et Turquie en 1952, République fédérale d'Allemagne en 1955 et Espagne en 1982), les vagues d'élargissement liées au nouveau contexte politique européen à partir de 1989 sont d'une tout autre ampleur et signification. Désormais, il s'est agi d'accueillir des États anciennement membres du Pacte de Varsovie et de l'ex-Yougoslavie.

Ouverts à la suite du sommet de Madrid, le 8 juillet 1997, les pourparlers avec la Hongrie, la Pologne et la République tchèque ont abouti à leur adhésion formelle le 12 mars 1999. Ce premier élargissement en Europe centrale a été rapidement complété par l'invitation faite à sept nouveaux États, lors du Sommet de Prague, le 21 novembre 2002. La Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et les trois États baltes, Estonie, Lettonie, Lituanie, sont ainsi devenus membres de l'OTAN le 2 avril 2004. Dans tous les cas précités, l'adhésion à l'OTAN a précédé celle à l'Union européenne. Le contexte de liberté nouvelle et la diversité des situations des nouveaux membres ont cependant conduit à faire perdre en cohésion à l'Alliance ce qu'elle a gagné en extension.

2. Des différences d'approche renforcées par de véritables ruptures en matière d'effort de défense

- Au sein de l'OTAN, des différences se sont toujours manifestées, qu'il s'agisse de sujets politiques ou militaires. L'organisation n'a jamais eu le monolithisme qu'on lui a prêté, chacun des membres étant attaché à la règle du consensus. Il n'en reste pas moins que l'arrivée des nouveaux États membres de l'Europe centrale et orientale a pu donner l'impression d'un renforcement de l'atlantisme au sein de l'Alliance, du moins si celui-ci est défini comme une attitude d'étroite proximité avec les positions américaines, voire de suivisme.

Il est certain que, pour les nouveaux membres, l'adhésion avait une importance toute particulière. Il s'agissait de changer complètement de système d'alliance, d'intégrer une structure militaire efficace et éprouvée et, surtout, de bénéficier de la garantie de sécurité offerte par l'article 5 du traité, et donc de la protection militaire américaine. Ces motivations restent très présentes, surtout pour les États ayant des frontières communes ou des relations historiquement difficiles avec la Russie, comme les pays baltes ou la Pologne. Ce sentiment d'un alignement systématique avec la politique menée par les États-Unis a pu être renforcé par la participation de pays d'Europe centrale et orientale à la coalition en Irak. Il convient toutefois de souligner que les divergences sur la guerre en Irak se sont également manifestées entre les membres fondateurs, le Royaume-Uni, l'Italie et le Danemark participant aux opérations. De plus, l'identité de vues avec

Washington n'est pas une donnée acquise définitivement. À la suite de changements de majorité, l'Italie et l'Espagne ont retiré leurs troupes d'Irak. De même, dans la plupart des opinions publiques des nouveaux États membres, les positions sont susceptibles d'évolution tant les adhésions à l'OTAN et à l'Union européenne sont des événements récents. On peut noter à cet égard que les initiatives concrètes prises dans le cadre de la PESD ont rencontré un écho non négligeable en Europe centrale et orientale, comme en témoigne la large participation aux groupements tactiques ⁽¹⁾.

- Si ces divergences politiques ont été abondamment commentées, des clivages au moins aussi déterminants se manifestent si l'on considère les efforts consentis au titre de la défense. Ceux-ci sont dépendants pour une large part des conditions économiques et budgétaires particulières à chaque État, mais ils sont aussi révélateurs de priorités politiques. Les différences en la matière ne sont pas d'ordre géographique ou historique, mais séparent les contributeurs actifs et ceux qui ont tendance à confier leur défense nationale à l'Alliance, en s'acquittant de charges minimales.

Le tableau ci-après souligne la grande hétérogénéité des dépenses liées à la défense au sein de l'OTAN.

(1) Les États baltes, la Hongrie, la République tchèque, la Pologne, la Slovaquie, la Roumanie et la Slovénie participent aux groupements tactiques.

DEPENSES DE DEFENSE DES MEMBRES DE L'OTAN

(en % du produit intérieur brut, à prix constants)

Pays	Moyenne 1985-1989	Moyenne 1990-1994	Moyenne 1995-1999	Moyenne 2000-2004	2002	2003	2004	2005	2006 ⁽¹⁾
Belgique	2,6	1,9	1,5	1,3	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
Bulgarie	-	-	-	-	-	-	2,6	2,5	2,4
Canada	2,1	1,8	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
Rép. tchèque	-	-	-	2,0	2,0	2,1	1,8	1,8	1,8
Danemark	2,1	2,0	1,7	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4
Estonie	-	-	-	-	-	-	1,6	1,6	1,6
France	3,7	3,3	2,9	2,5	2,5	2,6	2,6	2,5	2,4
Allemagne	3,0	2,1	1,6	1,4	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3
Grèce	5,1	4,4	4,6	3,6	3,4	2,7	2,9	3,0	3,0
Hongrie	-	-	-	1,6	1,6	1,7	1,5	1,4	1,2
Italie	2,7	2,4	2,0	1,9	2,0	1,9	1,8	1,7	1,5
Lettonie	-	-	-	-	-	-	1,3	1,3	1,5
Lituanie	-	-	-	-	-	-	1,5	1,3	1,3
Luxembourg	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Pays-Bas	2,7	2,2	1,8	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5
Norvège	2,6	2,5	1,9	1,9	2,0	1,9	1,9	1,7	1,7
Pologne	-	-	-	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Portugal	2,5	2,4	2,1	1,7	1,5	1,5	1,6	1,7	1,6
Roumanie	-	-	-	-	-	-	2,0	2,0	2,0
Slovaquie	-	-	-	-	-	-	1,7	1,7	1,7
Slovénie	-	-	-	-	-	-	1,5	1,5	1,7
Espagne	2,1	1,6	1,3	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2
Turquie	4,6	5,2	5,0	4,1	4,2	3,8	3,1	2,8	2,8
Royaume-Uni	4,8	3,9	2,7	2,4	2,4	2,4	2,3	2,5	2,3
États-Unis	6,3	4,8	3,4	3,4	3,4	3,7	3,9	3,9	3,8

(1) Estimations.

Source : OTAN.

La principale constatation porte sur la disproportion des efforts de défense entre l'Europe et les États-Unis. Traditionnellement importante, elle tend à s'accroître en raison de l'augmentation récente des dépenses militaires américaines (passées de 3,4 % du PIB en moyenne de 1995 à 2004 à 3,9 % en 2005) alors que, dans l'ensemble, les Européens consacrent de moins en moins d'argent à leur défense.

Vient ensuite un groupe d'États qui dépensent plus de 2 % du PIB. Il s'agit, par ordre décroissant, de la Grèce, de la Turquie, de la Bulgarie, de la France et du Royaume-Uni.

Dans le groupe formé par les onze États membres de l'Alliance disposant en 2006 de budgets de défense s'inscrivant entre 1,5 et 2 % du PIB figurent aussi bien des membres fondateurs, mais dont les budgets de défense diminuent (comme l'Italie, avec 1,5 % du PIB), que des nouveaux membres dont l'effort reste stable et à un niveau important (1,9 % du PIB en Pologne et 2 % en Roumanie).

Enfin, sept membres de l'Alliance y consacrent moins de 1,5 %, dont le Canada (1,2 %) et l'Allemagne (1,3 %).

La double rupture, d'une part entre les États-Unis et l'Europe et, d'autre part, entre États européens, intervient alors même que les États-Unis reconsidèrent en profondeur la place occupée par l'Europe dans leur stratégie de défense.

B. LE REPOSITIONNEMENT STRATEGIQUE AMERICAIN

1. Une perception de la menace différente

- Beaucoup a été dit et écrit sur la divergence supposée de plus en plus profonde entre les États-Unis et l'Europe sur les modes de résolution des crises et l'emploi de la force. L'opposition caricaturale entre une Amérique vouée à Mars et une Europe davantage portée vers Vénus ⁽¹⁾ a sans doute connu son apogée lors de la crise irakienne de 2003. Face à une Europe affichant une préférence pour le multilatéralisme et la résolution pacifique des conflits, les États-Unis continuent à privilégier ouvertement le primat de l'intérêt national et n'ont pas les mêmes préventions envers le recours à la force. Cette tendance n'est pas une nouveauté complète, mais elle a incontestablement été renforcée par le sentiment des Américains d'être en état de guerre à la suite des attentats du 11 septembre. En témoigne tout particulièrement l'accent mis sur la notion de préemption au sein de la *National Security Strategy* publiée en septembre 2002.

Depuis 2004, les déclarations sont malgré tout plus mesurées, compte tenu des déboires rencontrés en Irak et des limites politiques et militaires que connaît la capacité d'action américaine. Les positions extrêmes un temps affichées présentaient donc aussi un caractère conjoncturel. Lors de son audition par les rapporteurs, M. Richard Olson, représentant permanent adjoint de la délégation américaine auprès de l'OTAN, a indiqué que le multilatéralisme ne s'imposait pas de soi, mais qu'il constituait désormais le choix privilégié par les États-Unis, au travers des organisations les plus adaptées, OTAN ou Nations Unies. Cela n'exclut toutefois pas la possibilité de recourir à la création de « coalitions de volontaires », si besoin est.

Des choix politiques contingents ne doivent pas être pris pour des ruptures définitives. De ce point de vue, on peut relever que l'inappétence européenne pour l'usage de la force n'est pas absolue. Lors des crises liées à la dislocation de l'ex-Yougoslavie, le peu d'entrain d'abord manifesté par les Américains envers une intervention avait attiré de nombreuses critiques sur la « doctrine zéro mort » supposée alors paralyser l'armée américaine. Davantage que ces oscillations, c'est la réduction de la place de l'Europe dans les priorités stratégiques américaines qui tend à jouer un rôle déterminant sur la relation transatlantique dans le domaine de la défense.

- La *Quadrennial Defense Review* (QDR) du 30 septembre 2001 reconnaît que, si les forces armées américaines bénéficient d'une supériorité certaine dans

(1) La puissance et la faiblesse, Robert Kagan, Plon, 2003.

bien des aspects des conflits armés, elles peuvent néanmoins être mises en danger par des adversaires utilisant une large palette de moyens, notamment une stratégie asymétrique et des armes de destruction massive. Le rapport insiste sur le fait qu'à l'exception des Balkans, l'Europe est largement en paix. Les États d'Europe centrale sont de plus en plus intégrés à l'Ouest, tant sur le plan politique qu'économique, tandis que la Russie ne constitue plus une menace pour l'OTAN. Il apparaît peu probable que les États-Unis aient à faire face à un compétiteur d'égale force dans un futur proche, mais le risque existe que certaines puissances régionales développent la capacité de menacer la stabilité de régions déterminantes pour les intérêts américains. La QDR souligne aussi le fait que l'Asie devient progressivement une zone potentielle de compétition militaire à grande échelle, avec un vaste « arc d'instabilité » allant du Moyen-Orient à l'Asie du Nord-Est. Certains des États qui y sont situés sont vulnérables aux tentatives de prise du pouvoir par des éléments radicaux, et beaucoup d'entre eux disposent de capacités militaires importantes ainsi que du potentiel pour développer ou acquérir des armes de destruction massive.

Face à ce constat d'un monde plus incertain, la *Quadrennial Defense Review* la plus récente, présentée au Congrès en 2006, met l'accent sur le thème de la « longue guerre » contre le terrorisme et distingue quatre priorités déjà présentes dans la précédente version de ce document : défaire les réseaux terroristes ; défendre en profondeur le territoire national ; influencer les choix de pays se situant à un croisement stratégique ; prévenir l'acquisition et l'usage d'armes de destruction massive par des État hostiles ou des acteurs non étatiques.

Ces objectifs conditionnent largement la politique d'implantation des forces américaines en Europe.

2. Une nouvelle posture en Europe : moins de troupes, plus au Sud et à l'Est.

Dès la fin de la guerre froide, les États-Unis ont procédé à un important mouvement de rapatriement de leurs troupes basées à l'extérieur. Au cours des années 1990, près de 300 000 personnels militaires sont retournés aux États-Unis, tandis qu'environ 60 % des bases outre-mer étaient fermées ⁽¹⁾. Pour l'essentiel, ce sont les forces positionnées en Allemagne qui ont été concernées, mais cette politique a aussi affecté des pays en Asie et en Amérique latine. Durant la même période, d'importantes bases militaires ont été fermées à la demande de gouvernements étrangers, au Panama, aux Philippines et en Espagne.

Même après ces modifications, les États-Unis restaient la seule puissance militaire globale, disposant encore de quelque 850 installations au travers de réseaux de bases permanentes, de matériels prépositionnés et de facilités aériennes ou portuaires. Toutefois, le dispositif obtenu au début des années 2000 restait

(1) Dans le même temps, les effectifs totaux des forces armées étaient ramenés à 1,4 million de personnes, soit une réduction de moitié.

encore largement l'héritier des deux principaux foyers de tension de la guerre froide : l'Allemagne et la Corée. La *Global Posture Review* de septembre 2004 a donc décidé d'entamer un nouveau mouvement d'adaptation de la taille, de la localisation et du type des forces militaires déployées à l'étranger, afin de « gagner les guerres du XXI^e siècle ». Parmi les six principes guidant cette nouvelle approche figurent notamment l'extension de la capacité d'action à des régions plus variées et étendues que précédemment, le développement d'une capacité de déploiement rapide de moyens militaires (à la fois par la planification des forces et par des accords suffisamment nombreux et flexibles avec les États étrangers pour garantir l'accès aux théâtres d'opérations) et, enfin, une plus grande flexibilité opérationnelle. L'idée de garantie d'accès est particulièrement présente, probablement en raison des difficultés rencontrées avec la Turquie lors de la guerre d'Irak en 2003.

Pour atteindre ces objectifs, la *Global Posture Review* procède à une nouvelle classification des installations à l'étranger, désormais réparties entre trois catégories. Les bases permanentes principales (*Main Operating Bases* – MOB), tout d'abord, disposant d'importantes infrastructures et où sont stationnées en permanence forces et capacités de commandement, telles que la base aérienne de Ramstein, en Allemagne, ou celle de Kadena, à Okinawa. Les camps d'entraînement et de transit sont ensuite rebaptisés *Forward Operating Sites* (FOS) et ne comprendront qu'une présence militaire limitée, tout en pouvant servir au stockage d'équipements prépositionnés. Enfin, il est prévu un réseau d'infrastructures vides et de simples accords de passage ou de stationnement (*Cooperative Security Location* – CSL).

De manière plus significative, la *Global Posture Review* prévoit une nouvelle et considérable réduction des effectifs déployés à l'étranger. Entre 2006 et 2011, 70 000 militaires seront rapatriés aux États-Unis, et le nombre de bases et installations devrait être ramené à 550, soit une diminution de 35 %. Ce plan aura davantage d'impact en Europe que dans les autres régions du monde où sont déployées des forces américaines. Près de 200 bases et installations devraient y être fermées et le nombre de militaires américains présents passerait de 106 000 à environ 40 000. Deux divisions lourdes stationnées en Allemagne devraient ainsi progressivement être transférées aux États-Unis. Elles seront remplacées par une brigade moyenne permanente, complétée par la rotation régulière d'une seconde brigade à des fins d'entraînement. La présence militaire américaine en Europe reposera désormais sur des forces plus légères et davantage déployables (unités aéroportées et nouvelles brigades dotées du système *Stryker*). Outre l'adaptation à la nouvelle donne stratégique, cette politique a aussi pour objectif de réaliser des économies ⁽¹⁾.

Si la présence militaire américaine en Europe sera de fait considérablement réduite à terme, elle connaît dans le même temps une

(1) Le coût global du redéploiement des forces américaines est estimé à 7 milliards de dollars, mais les économies permanentes qui en résulteront représentent un milliard de dollars par an.

modification de sa répartition géographique avec l'importance donnée aux nouvelles implantations en Roumanie et en Bulgarie. En décembre 2005, les États-Unis et la Roumanie ont signé un accord permettant aux premiers d'utiliser quatre bases de l'ex-Pacte de Varsovie, la plus grande étant la base aérienne de Constanta-Mihail Kogalniceanu, capable d'accueillir les plus gros avions de transport américains. Au total, 1 500 militaires américains seront installés en permanence en Roumanie. Le principal intérêt de ces implantations est d'ordre géographique, avec une proximité plus grande des zones de préoccupation du Moyen-Orient et de l'Asie centrale. La Bulgarie offre les mêmes avantages, tout en étant proche du Kosovo. Trois bases y sont disponibles pour les forces américaines, dont la base aérienne de Bezmer, et elles hébergeront en permanence 2 500 militaires.

II. — LES INTERROGATIONS SUR LE DEVENIR DE L'ALLIANCE

La disparition de son ennemi principal, les divergences entre alliés et l'émergence d'un monde de moins en moins prévisible ont affecté l'Alliance atlantique, dont la raison d'être est moins évidente qu'auparavant. Si les États membres y sont attachés, bien qu'à des degrés divers, tous n'ont pas la même vision de son avenir, tant sur le plan de son étendue géographique que des tâches à accomplir. Ces interrogations sont d'autant plus fortes que l'OTAN n'a plus le monopole du rôle militaire en Europe. La construction progressive d'une politique de défense de l'Union européenne s'effectue désormais dans un contexte apaisé, en mettant en avant sa complémentarité avec l'OTAN. Mais le partage des tâches entre les deux organisations est loin d'être définitif, ce qui n'est pas sans conséquences sur la position occupée par la France au sein de l'Alliance.

A. LES FRONTIÈRES ET LE RÔLE DE L'OTAN

1. Quelle étendue géographique pour l'alliance ?

- Après les deux vagues d'élargissement de 1999 et de 2004, qui ont porté à 26 le nombre d'États membres de l'Alliance atlantique, la question des « frontières » de celle-ci n'est toujours pas close. L'article 10 du traité de l'Atlantique Nord stipule que « *les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre État européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord* ». La déclaration du sommet des chefs d'État et de gouvernement des pays membres qui s'est tenu à Riga les 28 et 29 novembre 2006 indique que « *le processus d'élargissement en cours à l'OTAN est une réussite historique* » et réaffirme l'engagement de garder l'Alliance ouverte à l'admission de nouveaux membres dans l'avenir.

Tirant les enseignements du processus d'adhésion de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne, l'OTAN a mis en place lors du sommet de Washington, en avril 1999, un programme destiné à mieux préparer les pays candidats : le plan d'action pour l'adhésion (*Membership Action Plan – MAP*). Ses principales caractéristiques sont : la soumission par les pays candidats d'un programme national annuel relatif à leur préparation à une éventuelle adhésion et portant sur des questions politiques et économiques, des questions de défense, de ressources et des questions juridiques ; un mécanisme de retour d'informations ciblé et transparent sur les progrès accomplis par les pays candidats, comprenant la fourniture de conseils d'ordre politique et technique, ainsi que la tenue de réunions annuelles entre tous les membres de l'OTAN et chaque pays candidat au niveau du Conseil afin d'évaluer les progrès ; et une formule de planification de la défense applicable aux pays candidats, prévoyant l'élaboration et l'examen d'objectifs de planification agréés.

Le MAP constitue la formule la plus approfondie de partenariat avec l'OTAN, mais n'offre pas formellement la garantie d'une adhésion future. Trois États y participent actuellement : l'Albanie, la Croatie et l'ex-République yougoslave de Macédoine. Dans la déclaration précitée du sommet de Riga, les progrès accomplis par ceux-ci sont salués, mais la décision d'invitation formelle a été renvoyée au prochain sommet, en 2008. L'Alliance pourrait alors lancer de nouvelles invitations à l'adresse des pays qui satisferont aux normes de l'OTAN et qui seront en mesure de contribuer à la sécurité et à la stabilité euro-atlantique. Les débats sur l'adhésion de ces États sont donc désormais davantage techniques que politiques. Inversement, on peut relever que des États neutres nordiques satisfont en pratique techniquement aux exigences de l'Alliance, avec laquelle ils entretiennent d'ailleurs d'étroites relations de partenariat, mais le débat politique interne sur leur adhésion éventuelle est loin d'être tranché. C'est tout particulièrement le cas de la Finlande.

Bien plus délicate est la question de l'adhésion éventuelle d'États géographiquement plus éloignés et aux situations politiques encore mal stabilisées, comme l'Ukraine et la Géorgie. Si les États-Unis sont particulièrement favorables à leur admission, le sommet de Riga n'a pas permis de conclure le débat. La déclaration précitée se contente de réaffirmer prudemment que « *l'Alliance poursuivra avec la Géorgie et l'Ukraine ses dialogues intensifiés couvrant toute la gamme des questions politiques, militaires, financières et de sécurité liées aux aspirations de ces pays à l'adhésion, sans préjudice de toute décision que prendrait l'Alliance, à terme* ». Le statut de « dialogue intensifié » constitue généralement l'étape précédant le MAP. Si l'Ukraine en bénéficie depuis 1997, la Géorgie l'a obtenu seulement à l'occasion du sommet de Riga. Dans les deux cas, ces candidatures présentent des difficultés liées à l'instabilité politique, particulièrement sensible en Ukraine où, de surcroît, l'opinion publique est profondément divisée sur la question d'une éventuelle adhésion. La Géorgie fait pour sa part face à de graves tensions internes, notamment avec l'Ossétie du sud. Enfin, et peut-être surtout, un processus d'adhésion de ces deux États supposera au préalable de rassurer la Russie et d'éviter de lui donner un sentiment d'encerclement.

- L'OTAN n'a pas seulement mis en place des systèmes de partenariat avec les États susceptibles d'adhérer. De ce point de vue aussi l'Alliance a profondément évolué après la fin de la guerre froide, en passant d'une absence de relations avec des États non signataires du traité de Washington à une activité de coopération extérieure intense et très diversifiée.

L'une des premières mesures prises à cet effet a été la création du Conseil de coopération nord-atlantique en 1991, devenu Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA). Cette instance comprend désormais 49 pays, dont les 26 États membres de l'OTAN. Y figurent l'ensemble des États neutres européens,

l'Albanie, les États issus de l'ex-Yougoslavie, ainsi que ceux issus de l'ex-URSS, y compris ceux situés en Asie centrale et dans le Caucase ⁽¹⁾.

À l'initiative du secrétaire général Manfred Wörner, l'OTAN a lancé en 1994 le Partenariat pour la Paix (PpP). Ce programme est conçu pour aider les pays du CPEA à restructurer leurs forces armées, de façon à ce qu'elles puissent jouer le rôle qui leur revient au sein d'une société démocratique et participer aux opérations de maintien de la paix dirigées par l'OTAN. Des États du PpP ont ainsi contribué aux opérations de stabilisation en Bosnie en 1996, au Kosovo en 1999 et en Afghanistan dès 2003. Adapté aux besoins particuliers de chaque pays, le Partenariat offre des possibilités de coopérations pratiques et permet de moduler les programmes en fonction des besoins effectifs dans le domaine de la sécurité.

En 1995, l'OTAN a établi un Dialogue méditerranéen avec six pays (Égypte, Israël, Jordanie, Mauritanie, Maroc et Tunisie) de la région Méditerranée au sens large. L'Algérie a rejoint en 2000 ce programme qui a pour but de créer de bonnes relations et d'améliorer la compréhension mutuelle. De fait, la mission est bien moins étendue que dans le cas du PpP, même si des représentants des pays participant au dialogue sont invités à suivre des stages à l'école de l'OTAN à Oberammergau, en Allemagne, et au collège de défense, à Rome. Depuis juin 2004, ce processus est complété par l'initiative de coopération d'Istanbul (ICI), destinée à favoriser la coopération et la stabilisation au Moyen-Orient. Ce programme a surtout permis d'établir un dialogue avec quatre pays membres du Conseil de coopération du Golfe (Bahreïn, Koweït, Qatar et Emirats arabes unis), ainsi que de mettre en place des coopérations militaires bilatérales somme toute limitées (échanges, formations, etc.).

Enfin, depuis 2002, les Alliés et la Russie ont établi une relation plus étroite et plus profonde en créant le Conseil OTAN-Russie, qui a succédé au Conseil conjoint permanent créé en 1997. Tous les membres de cette instance sont placés sur un pied d'égalité et, à l'image du Conseil de l'Atlantique Nord, les décisions sont prises sur la base du consensus.

Le visage diplomatique de l'Alliance a donc profondément changé. Faut-il désormais aller plus loin dans les partenariats, à la fois d'un point de vue géographique et en ce qui concerne le degré d'association au processus de décision ? La question divise profondément les Alliés, comme en témoignent les réactions au projet de « partenariat global », lancé par les États-Unis dans le cadre de la préparation du sommet de Riga. Partant du constat du caractère global des menaces actuelles, et tout particulièrement du terrorisme, ainsi que de la participation à des opérations d'États non membres, tels que le Japon et l'Australie, il s'agissait d'offrir une place davantage institutionnalisée dans le processus de décision et les activités de l'Alliance. Cette proposition a soulevé de nombreuses objections, beaucoup s'inquiétant du risque de dilution du lien

(1) A l'occasion du Sommet de Riga, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie ont été invités à adhérer au Partenariat pour la paix et au CPEA. Cette adhésion est effective depuis le 14 décembre 2006.

transatlantique et d'un affaiblissement des garanties militaires offertes par l'article 5 du traité. Ces inquiétudes ont été particulièrement vives parmi les États d'Europe centrale et orientale récemment admis au sein de l'OTAN. Pour la plupart d'entre eux, il reste nécessaire de conserver la logique géographique à l'origine de l'Alliance. La France s'est nettement opposée à ce projet, notamment en raison du risque de perception d'une forme agressive d'« Alliance des démocraties », mais aussi d'une possibilité de confusion croissante avec le rôle normalement dévolu à l'ONU.

Ces réticences ne signifient pas une fermeture vis-à-vis de l'idée de partenariat actif. Il n'est pas question de nier le rôle joué par les États non membres contributeurs de forces, qui représentent environ 12 % des effectifs actuellement engagés en opérations, ou contributeurs financiers. Il reste que la distinction entre membre et non membre dans le processus de décision doit être préservée.

La déclaration du Sommet de Riga révèle l'ampleur des dissensions au travers de la prudence du texte consensuel retenu, qui charge le Conseil de *« donner une plus grande pertinence opérationnelle aux relations avec les pays non membres de l'OTAN, y compris les pays de contact intéressés, et en particulier de renforcer l'aptitude de l'OTAN à travailler avec ceux des contributeurs actuels et potentiels à ses opérations et missions qui partagent nos intérêts et nos valeurs »*. Cet objectif sera poursuivi notamment *« en permettant de tenir des réunions ad hoc, en fonction des événements, avec les pays qui contribuent à nos opérations et nos missions, ou qui les soutiennent sur les plans politique, militaire ou autre, ainsi qu'avec les pays qui sont les contributeurs potentiels, compte tenu des intérêts qu'ils ont spécifiquement dans des régions où l'OTAN est engagée »*.

Ces consultations s'effectueront par le biais de « configuration souples », et il n'y a donc pas à ce stade d'institutionnalisation des relations avec les contributeurs précités. Il reste que la même déclaration prévoit l'étude de réformes possibles des modalités pratiques de fonctionnement des partenariats et qu'une certaine vigilance sera nécessaire pour que les propositions de partenariat global ne redeviennent pas une priorité dans le cadre de la préparation du prochain sommet, en 2008. Au travers de ces débats, c'est davantage la question des missions de l'OTAN que de sa composition géographique qui est posée.

2. Des activités de plus en plus diverses, une mission de moins en moins claire

- Si la chute de l'URSS a laissé l'OTAN sans ennemi majeur, les attentats du 11 septembre 2001 ne lui ont pas permis de retrouver une mission claire acceptée par tous. Dès le lendemain, les États membres de l'Alliance ont manifesté leur solidarité avec les États-Unis, en proposant de mettre en œuvre la

clause d'assistance mutuelle de l'article 5 du traité de Washington⁽¹⁾. Mais les États-Unis ont décliné l'offre, au profit d'une coalition de volontaires. Cette attitude souligne une méfiance profonde vis-à-vis des processus de décision consensuels de l'OTAN, mais aussi l'ampleur des incertitudes qui pèsent sur les objectifs de l'Alliance.

Pourtant, les réflexions et déclarations officielles sur le sujet n'ont pas manqué. Lors du sommet de Washington, les 23 et 24 avril 1999, les États membres ont approuvé le concept stratégique de l'OTAN. Ce texte copieux est l'énoncé officiel des objectifs de l'Alliance et précise les orientations concernant les moyens politiques et militaires permettant d'y parvenir. Il indique que l'Alliance continue à avoir pour vocation la défense de tous ses membres et « *incarne l'association transatlantique qui établit un lien permanent entre la sécurité de l'Amérique du Nord et la sécurité de l'Europe* ». Est aussi examiné le rôle d'autres éléments essentiels de l'approche globale de la stabilité et de la sécurité de l'OTAN, à savoir l'identité européenne de sécurité et de défense, la prévention des conflits et la gestion des crises, le partenariat pour la paix, la coopération et le dialogue, l'élargissement, la maîtrise des armements, le désarmement et la non prolifération.

La déclaration du sommet de Riga reprend presque les mêmes termes, en réaffirmant le « *rôle vital de l'OTAN en tant que forme essentielle de consultation sur la sécurité entre les Alliés nord-américains et européens* », tout particulièrement au regard des menaces complexes, et parfois liées entre elles, que sont le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, ainsi que l'instabilité due aux États « faillis » ou en déliquescence. Ce sommet a également permis aux chefs d'État et de gouvernement d'entériner une directive politique globale, destinée à fournir un cadre et des orientations politiques pour la transformation de l'OTAN dans les dix à quinze prochaines années. Celle-ci mentionne tout d'abord que les termes retenus par le concept stratégique de 1999 pour décrire l'évolution du contexte de sécurité restent valables. Outre la défense collective qui reste la vocation essentielle de l'Alliance, même si « *une agression conventionnelle à grande échelle dirigée contre [elle] reste hautement improbable* », l'OTAN a vocation « *au cas par cas et par consensus, à contribuer à une prévention efficace des conflits et à s'engager activement dans la gestion des crises, notamment dans le cadre d'opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5* ». Ce texte consacre l'importance des activités dites « hors zone », pour reprendre une terminologie qui n'a désormais plus guère de signification en pratique, et l'extension du champ des activités de l'Alliance.

- Celle-ci a de fait élargi ses missions, avec plus ou moins de bonheur, dans deux directions principales : la lutte contre le terrorisme et les plans civils

(1) *Qui stipule que* « les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles, survenant en Europe ou en Amérique du Nord, sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties ».

d'urgence. Le sommet de Prague, les 21 et 22 novembre 2002, a ainsi vu l'approbation d'un concept militaire de défense contre le terrorisme, s'inscrivant dans un ensemble de mesures destinées à renforcer les capacités de l'OTAN dans ce domaine (amélioration du partage du renseignement et des dispositifs de réponse aux crises). Immédiatement après les attentats de septembre 2001, elle a procédé au déploiement d'avions AWACS afin de contribuer à la surveillance de l'espace aérien américain. Cette intervention ponctuelle a été complétée le 26 octobre 2001 par une opération navale de surveillance en Méditerranée, baptisée *Active Endeavour*, s'inscrivant dans la durée. Initialement destinée avant tout à maintenir ouvertes et sûres les routes commerciales de la Méditerranée, y compris par des missions d'escorte de navires de commerce des pays membres de l'Alliance, elle obéit depuis octobre 2004 à un nouveau schéma opérationnel. Il s'agit surtout désormais de collecter et traiter le renseignement, de manière à cibler les navires suspects ou présentant un intérêt spécifique.

Bien plus connue est l'opération menée par la force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan, dont l'OTAN a pris le commandement le 11 août 2003. La lutte contre le terrorisme n'est que l'un des aspects de cette mission, mais la guerre menée sur place souligne combien l'utilisation des seuls moyens militaires ne peut suffire pour faire face à une situation d'une extrême complexité, où doivent être menées de front des actions de combat et des tâches de reconstruction des infrastructures et d'une administration efficace. L'intégration de cette dimension civile est une condition de la réussite de ce type d'intervention. Pour l'OTAN, deux options se présentent. Soit nouer des partenariats avec des organisations internationales spécialisées dans la gestion civile des crises, l'Union européenne ou l'ONU, soit développer sa propre capacité « civilo-militaire ». C'est cette deuxième option qui a été partiellement mise en œuvre en Afghanistan, avec la mise en place d'équipes de reconstruction provinciales (PRT) chargées de bâtir ou remettre en état écoles, hôpitaux et routes. Si la nécessité de l'intégration d'une dimension civile et humanitaire dès la phase de planification des opérations ne peut être contestée, il n'est pas certain que l'Alliance constitue l'organisation la plus à même de répondre aux besoins en la matière lors de la phase d'exécution.

Cette observation vaut encore plus pour tout ce qui concerne les plans civils d'urgence. L'objectif de ces derniers est de collecter, d'analyser et de partager des informations sur les activités nationales de planification afin d'assurer l'utilisation la plus efficace possible des ressources civiles dans le cadre de situation d'urgence. La justification avancée pour l'intervention de l'Alliance dans un domaine aussi peu militaire repose principalement sur les menaces sur la sécurité et la stabilité que peuvent constituer les situations d'urgence majeure. Si le rôle de l'Alliance n'est guère contestable lorsqu'il consiste à mieux préparer la réponse à des crises sérieuses, pouvant par exemple résulter de l'utilisation d'armes nucléaires, bactériologiques ou chimiques, force est de constater que l'utilisation pratique qui a pu en être faite s'éloigne des missions traditionnelles d'une alliance militaire. L'OTAN a ainsi contribué de septembre à octobre 2005 à l'aide aux États-Unis après le passage de l'ouragan Katrina (acheminement de

matériels de secours et de secours d'urgence). En octobre de la même année, c'est un pont aérien qui a été organisé pour contribuer aux opérations de secours à la suite du tremblement de terre au Pakistan.

Outre la confusion qui peut en résulter sur les objectifs fondamentaux de l'Alliance, une telle dérive peut susciter des interrogations du simple point de vue de l'efficacité et du coût des opérations menées. Il sera sans doute nécessaire à l'avenir d'interpréter strictement la déclaration du sommet de Riga, qui, « *tout en reconnaissant que l'OTAN n'a pas besoin de développer des capacités destinées strictement à des fins civiles* », a chargé le Conseil d'établir « *des propositions pragmatiques pour une application plus cohérente des instruments de gestion des crises propres à l'OTAN et pour une amélioration de la coopération pratique à tous les niveaux, avec les partenaires, l'ONU et d'autres organisations internationales compétentes, les organisations non gouvernementales et les acteurs locaux, dans la planification et la conduite des opérations en cours et des opérations futures en tant que de besoin* ».

Organisation à vocation militaire, l'OTAN ne gagnera rien à tenter de se doter, pour un coût important, de capacités civiles ou civilo-militaires existant déjà au sein d'autres organisations. Mieux vaut s'appuyer sur des partenariats, tout particulièrement avec une Union européenne se dotant progressivement de capacités de défense propres à compléter celles de l'Alliance.

B. LA COMPLEMENTARITE DE LA PESD AVEC L'OTAN ET LA PLACE PARTICULIERE OCCUPEE PAR LA FRANCE

1. La PESD n'apparaît plus comme un sujet de discord important dans les relations transatlantiques

- La mise en place par l'Union européenne d'une politique de sécurité et de défense constitue l'un des événements remarquables des dix dernières années. La commission a eu à de multiples reprises l'occasion de se pencher sur cette question ⁽¹⁾, mais il n'est pas inutile de revenir sur la rapidité du processus de construction de la PESD.

Cette politique est la conséquence logique de l'échec de la tentative de bâtir au sein de l'Alliance une « identité européenne de sécurité et de défense », en s'appuyant sur l'Union de l'Europe occidentale (UEO). C'est l'accord entre la France et le Royaume-Uni, manifesté au travers de la déclaration de Saint-Malo le 4 décembre 1998, qui a permis de bâtir ce nouveau volet d'action de l'Union européenne. La déclaration reconnaît que l'Union « *doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale* », ce qui implique pour le Conseil européen « *de décider le développement d'une politique de défense commune dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune* ». Dès le départ, les

(1) On se reportera tout particulièrement au rapport d'information intitulé La défense européenne : la condition d'une Europe puissance, présenté par MM. Jean Michel et Jérôme Rivière (n° 2531).

aspects strictement de défense sont donc inclus dans une approche plus vaste de la notion de sécurité. La déclaration prévoyait que pour atteindre ces objectifs l'Union devait « *avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire pour répondre aux crises internationales* ».

La première phase de mise en œuvre de la PESD a consisté en la création des institutions nécessaires à son fonctionnement, c'est-à-dire principalement du comité politique de sécurité (CoPS), où les ambassadeurs des 27 États membres discutent des sujets relatifs à la PESC, du comité militaire de l'UE (CMUE), constitué par les chefs d'état-major des armées des pays membres et de l'état-major de l'UE (EMUE), comprenant environ 150 officiers et chargé d'apporter son expertise militaire pour les opérations en cours ou en préparation. En décembre 2003, le Conseil européen a adopté une stratégie européenne de sécurité, élaborée sous l'autorité de M. Javier Solana, qui confirme que la PESD est bien davantage qu'une simple force militaire mais a pour but de s'insérer dans une approche globale destinée prioritairement à construire la sécurité dans notre voisinage et à favoriser un ordre international fondé sur un certain nombre de règles de droit.

La deuxième phase, plus difficile, a porté sur la constitution d'une capacité militaire propre, initialement fixée par l'objectif global d'Helsinki de décembre 1999, lequel prévoyait une force disponible de 60 000 hommes, 100 bâtiments et 400 avions de guerre. En 2004, cet objectif quantitatif a été complété par l'objectif global à l'horizon 2010, les États s'engageant à être en mesure d'ici à cette date de réagir « *par une action globale et décisive, en appliquant une approche totalement cohérente à tout l'éventail des opérations de gestion de crise* ». Les groupements tactiques ont vocation à en constituer l'instrument principal, 15 d'entre eux devant être mis en place à compter de 2007. Ils devront être complétés en 2008 par une composante maritime et une composante aérienne, tandis que 2010 verra l'achèvement de la réalisation de la compatibilité et de la mise en réseau des moyens de commandement et de communications.

La rapidité du processus s'est accompagnée à ses débuts de certaines incompréhensions ou ambiguïtés sur sa nature et ses objectifs. Les inquiétudes ont été particulièrement vives du côté américain, la PESD étant paradoxalement perçue comme un instrument de marginalisation de l'Alliance, voire de concurrence avec les États-Unis. Or, d'une part les États-Unis avaient depuis longtemps demandé à leurs alliés européens de davantage s'impliquer dans leur propre défense. D'autre part, les membres de l'Alliance et de l'Union européenne sont très largement les mêmes (sur les 26 membres actuels de l'OTAN, 21 appartiennent aussi à l'UE) et il est difficile d'imaginer que ces pays entrent en quelque sorte en compétition avec eux-mêmes, d'autant que tous manifestent un profond attachement envers l'Alliance en tant que garantie collective de leur sécurité. La méfiance américaine sur les buts de la PESD a atteint son sommet lors des vifs débats qui ont précédé la création, en 2004, d'un centre d'opération placé

auprès du Conseil européen et destiné à fournir la capacité de conduire une opération dans le cas où aucune des deux solutions existantes, moyens de l'OTAN ou centre de commandement national, ne serait disponible. Depuis lors, les relations se sont apaisées et le sujet des relations entre l'Union européenne et l'OTAN n'apparaît plus comme une préoccupation américaine. Lors de son audition, M. Richard Olson, représentant permanent adjoint de la délégation américaine auprès de l'OTAN, a reconnu que la position de Washington sur la PESD avait évolué et que les États-Unis reconnaissaient la valeur de la contribution de l'UE à la défense commune. Il a ajouté que l'Union européenne bénéficiant d'une plus grande popularité que l'OTAN, elle est davantage susceptible de susciter une acceptation du coût de l'amélioration des capacités militaires.

Dès la déclaration de Saint-Malo, la notion de complémentarité avait été bien soulignée, puisqu'il était mentionné qu'« *en renforçant la solidarité entre les pays de l'Union européenne pour que l'Europe puisse faire entendre sa voix dans les affaires du monde, tout en agissant en conformité avec nos obligations respectives au sein de l'OTAN, nous contribuons à la vitalité d'une Alliance atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres* ».

- L'idée de complémentarité des deux organisations, incessamment répétée au point qu'elle devient suspecte pour certains, ne repose pas seulement sur des déclarations politiques comme celle de Saint-Malo, mais aussi et surtout sur nombre de faits.

D'un point de vue institutionnel, une large part de la coordination entre l'Union et l'Alliance en matière de défense repose sur les arrangements dits de Berlin Plus, conclus le 16 décembre 2002. Afin d'éviter des duplications inutiles, cet accord de partenariat stratégique prévoit que les opérations menées par l'Union européenne peuvent s'appuyer sur les moyens militaires de l'OTAN. Il prévoit notamment un accès garanti de l'Union aux capacités de planification de l'OTAN pour mener à bien ses opérations et l'adaptation progressive du système de planification de l'Alliance afin de mieux identifier les forces disponibles à cet effet. Un accord de sécurité conclu le 14 mars 2003 permet en outre l'échange d'informations classifiées. Le premier résultat des accords de Berlin Plus a été de permettre à l'Union européenne de mener deux opérations en s'appuyant sur les capacités de planification et de commandement de l'OTAN. Après l'opération *Concordia*, conduite en 2003 dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine, l'Union s'est engagée de manière bien plus décisive en Bosnie-Herzégovine et a pris la relève de la force de stabilisation (SFOR) de l'OTAN. L'opération *Althéa*, lancée en décembre 2004, s'est ainsi traduite par un déploiement initial de près de 7 000 soldats.

Si les missions menées par l'OTAN sont d'ordre militaire, à quelques exceptions près comme l'aide aux victimes du cyclone Katrina ou du tremblement de terre au Pakistan, il n'en est pas de même de celles menées dans le cadre de la

PESD. Celle-ci suppose une approche globale de la notion de sécurité, s'appuyant également sur l'utilisation de moyens policiers, économiques et d'assistance à la reconstruction d'États « faillis » ou en difficulté. Ainsi, sur les onze opérations actuellement menées dans le cadre de la PESD, neuf sont de nature civile. Les États membres de l'Union disposent en la matière d'une palette d'instruments beaucoup plus large et efficace que l'OTAN.

La complémentarité s'exprime aussi au travers de capacités militaires qui sont loin d'être identiques. Si l'Union n'a pas abandonné les ambitions de pouvoir mener à terme des opérations de haute intensité et de grande envergure, grâce aux forces déclarées pour satisfaire l'objectif 2010, force est de constater que dans l'immédiat, l'accent a été mis sur des opérations plus modestes avec le développement d'un outil adapté : les groupements tactiques (GT 1 500). Le concept de GT 1 500 a été approuvé le 14 juin 2004 et le premier groupement opérationnel a été mis sur pied le 1^{er} janvier 2005. Ils sont susceptibles de remplir toutes les missions de l'UE dites de Petersberg. Ce sont des unités de petite taille, mais cohérentes, capables de mener très rapidement des actions autonomes, puisqu'elles peuvent être déployés au plus tard quinze jours après la décision d'intervention. Ces groupements doivent pouvoir agir pendant une durée de 30 jours, susceptible d'être portée à 120 jours. Depuis janvier 2007, deux d'entre eux sont disponibles en alerte permanente. Destinés à des interventions rapides, les groupements tactiques ne représentent toutefois qu'une fraction du potentiel dont dispose l'OTAN au travers de sa force de réaction rapide (*Nato Response Force* – NRF) ⁽¹⁾. Cette dernière, forte de 25 000 hommes, constitue de surcroît un ensemble très complet grâce à ses composantes terrestre, maritime et aérienne.

Enfin, l'une des grandes forces de l'Alliance reste sa capacité de planification et de commandement, sans commune mesure avec les modestes moyens de l'Union. Si elle est loin d'être exempte de lourdeurs bureaucratiques, l'OTAN reste une efficace machinerie militaire. L'ensemble de ses commandements emploie encore près de 10 000 personnes, même si une réduction de près de 800 postes est prévue. Par comparaison, les capacités de l'Union européenne restent bien limitées. La première opération de la PESD conduite sans le recours aux moyens de commandement de l'OTAN s'est déroulée seulement en août – septembre 2003, en République démocratique du Congo (opération *Artémis*). La décision du Conseil européen de créer un centre d'opérations capable de conduire une opération dans le cas où aucune autre solution existante ne serait disponible apparaît donc comme une étape décisive. Toutefois, il s'agit encore d'une structure légère, avec 8 personnels en permanence et 89 à plein régime, dont la capacité se limite au pilotage d'opérations comprenant jusqu'à 2 000 personnels. Mise en place début janvier 2007, ce centre d'opérations devrait être testé au cours de l'exercice de gestion de crise baptisé *Milex 07*.

Au total, le partage des tâches atteint est plutôt cohérent, même s'il s'agit plus d'une étape que d'une situation définitivement figée. La mise en place et le

(1) Les GT 1 500 représentent environ un tiers de la composante terrestre de la NRF.

renforcement rapide de la PESD offrent une occasion de renforcer la convergence des vues européennes en matière de défense, non seulement dans une perspective d'autonomie d'action de l'Union européenne dans ce domaine, mais aussi en renforçant l'harmonie des vues exprimées par les Européens au sein de l'OTAN. De ce point de vue, la France occupe une place particulière en raison de sa forte implication dans la PESD et de son statut original au sein de l'Alliance.

2. Une place de la France au sein de l'Alliance encore caractérisée par son originalité

- Les dix dernières années ont été marquées par une évolution sensible du rôle que la France joue au sein de l'Alliance. Depuis 1995, c'est un réinvestissement partiel mais efficace de ses structures qui a été opéré.

La France occupe une place singulière au sein de l'OTAN : membre fondateur de l'Alliance, elle en a quitté la structure intégrée en 1966 afin de ne pas être tenue par la planification des forces. Restée depuis lors en dehors de la structure militaire et de commandement, la France a cependant toujours été présente dans la structure politique. Depuis 1995, elle participe de nouveau à l'ensemble des travaux, sans être cependant rentrée dans le commandement intégré et dans sa planification de défense. Elle continue donc à être absente du comité des plans de défense et du groupe des plans nucléaires.

Cette situation ne pose pas véritablement problème dans la mesure où cette activité de planification est devenue assez théorique avec la disparition du bloc soviétique, d'aucuns la qualifiant même de « *Jurassic Park* » de l'OTAN. L'idée d'un commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) tout-puissant disposant en permanence d'un réservoir de forces ne correspond plus à la réalité militaire de l'Alliance et de ses opérations.

Comparée aux effectifs d'autres nations dans les structures militaires de l'Alliance (2 800 Américains, 2 500 Allemands et 1 200 Italiens, par exemple), la présence française est des plus modestes du fait même de la décision de rester en dehors de la structure intégrée. Elle est toutefois loin d'être négligeable grâce à la présence d'une soixantaine d'officiers « insérés » dans les diverses structures de commandement, en complément des missions militaires françaises qui y sont associées à chacun des échelons principaux.

Le dispositif finalement retenu présente un certain nombre d'avantages, en permettant tout à la fois d'être au courant des évolutions et de peser sur les décisions, tout en conservant un niveau de participation somme toute limité. Il semble d'ailleurs que cette position est bien acceptée par nos alliés et qu'aucune voix ne se fait entendre chez eux pour demander une réintégration de l'ensemble des structures de l'OTAN par la France. Et ce d'autant moins que si la place de cette dernière dans les structures bureaucratiques ne correspond pas à son poids militaire, elle est plus que compensée par la crédibilité que confère un engagement résolu dans les opérations.

- La France demeure dans une situation spécifique également parce que ses positions contrastent souvent avec la majorité en quelque sorte automatique dont bénéficient la plupart des demandes américaines ; elle est pourtant l'un des principaux acteurs de l'OTAN.

Cette implication a tout d'abord une traduction budgétaire. En 2006, la France était le cinquième contributeur budgétaire de l'Alliance, avec 104,7 millions d'euros au titre des budgets militaires, soit 6,7 % du total. En raison de sa participation active à la NRF, elle contribue aussi désormais au budget de fonctionnement de certains états-majors et entités de la structure militaire intégrée. Enfin, il convient d'y ajouter le coût de sa participation à des opérations, inscrit sur le budget national en vertu de la règle « *costs lie where they fall* ».

La France participe activement aux opérations de l'Alliance, qui ont beaucoup crû ces dernières années. Elle est présente au sein de la KFOR au Kosovo, avec 1 950 hommes en décembre 2006, ainsi que de la force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan, avec 1 100 hommes, principalement dans la région de Kaboul. Jusqu'en 2006, elle était le troisième contributeur en troupes, mais la hiérarchie des participations a été modifiée par le passage sous commandement de l'OTAN d'une grande partie des troupes américaines en Afghanistan, 12 000 hommes de l'opération *Enduring Freedom* étant sous l'autorité de la FIAS depuis la fin septembre 2006 dans le cadre de la dernière phase d'extension de cette dernière. Pleinement investie dans la mise en place de la NRF, outil précieux d'interopérabilité des forces européennes, la France a joué un rôle clé dans la composante terre de cette force durant le deuxième semestre 2006, grâce à la participation de la brigade franco-allemande du corps européen.

Cette implication dans la NRF s'est également traduite par un important effort humain et financier pour les capacités de commandement, afin de pouvoir assurer un rôle de nation cadre d'opérations de l'OTAN. La certification HRF (*High Readiness Force*) du commandement aérien est intervenue en 2005. Elle a été suivie par la mise en place d'un état-major destiné au commandement de la composante marine de la NRF, pleinement opérationnel au début de 2006 et comptant 85 officiers et officiers marinières. Le dispositif est désormais complet avec, pour la composante terrestre, l'installation à Lille du corps de réaction rapide – France (CRR-FR), dont la certification finale devrait intervenir au printemps 2007 lors d'un exercice de l'OTAN.

Par delà les divergences politiques parfois sensibles, la situation française au sein de l'OTAN témoigne de rapprochements considérables des outils militaires, reposant sur des intérêts communs bien compris.

III. — UNE COOPERATION PRATIQUE MAIS PARFOIS DELICATE SUR LES SUJETS D'INTERET COMMUN

Si les relations transatlantiques sont caractérisées par de nombreux sujets de divergences politiques, les échanges restent malgré tout particulièrement denses sur le plan pratique, qu'il s'agisse des relations proprement militaires ou des aspects industriels. Il n'existe pas un lieu unique pour ces échanges, les coopérations pouvant être bilatérales, associer un groupe d'États ou s'organiser dans le cadre de l'OTAN. Celle-ci reste un instrument puissant de standardisation et d'interopérabilité, particulièrement entre les armées européennes, tout en hébergeant des programmes d'armement non négligeables.

A. LA QUESTION EPINEUSE DES DOSSIERS D'ARMEMENT TRANSATLANTIQUES

Il n'est sans doute pas inutile de revenir brièvement sur les conditions largement déséquilibrées de l'échange entre les deux rives de l'Atlantique. Pendant des décennies, les États-Unis ont été le fournisseur principal d'équipements de défense pour la plupart des Alliés. Ce phénomène massif n'a pas empêché l'émergence progressive d'une industrie européenne, mais les inégalités demeurent manifestes, comme l'ont souligné le rapport précité sur la défense européenne ainsi que le rapport de MM. Bernard Deflesselles et Jean Michel sur l'industrie de défense européenne⁽¹⁾. Certains industriels européens ont obtenu des succès sur les marchés militaires américains, comme le montre la vente récente d'hélicoptères légers, et tentent d'obtenir de plus importants contrats, par exemple dans le domaine des ravitailleurs en vol. Le département de la défense américain n'est d'ailleurs pas hostile à une augmentation de la concurrence, susceptible de limiter l'accroissement souvent vertigineux du coût des matériels. Il n'en reste pas moins que les relations industrielles et commerciales entre l'Europe et les États-Unis reposent sur de profondes inégalités. La première concerne l'écart considérable des budgets de défense et de recherche militaire, qui tend à favoriser les entreprises américaines par un effet d'échelle tout en leur permettant de disposer, dans de très nombreux secteurs, d'une avance technologique sensible. Celle-ci est de surcroît préservée de manière très attentive par l'application de règles de transferts de technologies strictes (normes ITAR – *International Traffic in Arms Regulation*). La deuxième inégalité correspond à la taille des groupes d'armement américains comparée à l'émiettement encore très important des industries de défense européennes. Enfin, il existe une évidente disparité d'accès aux marchés, le marché domestique américain restant éminemment protégé, largement en raison du lobbying efficace mené par les industriels américains. L'ensemble de ces données est bien résumé par le programme d'avion de combat F35 – *Lightning II*, auquel participent individuellement cinq États européens. Les montants engagés par ceux-ci dans la phase de développement et de démonstration

(1) Industrie de défense européenne : de la maîtrise à l'indépendance, n° 2202.

sont considérables (deux milliards de dollars pour le Royaume-Uni, un milliard pour l'Italie et 800 millions de dollars pour les Pays-Bas), alors que les retombées technologiques et industrielles restent incertaines et, surtout, que l'autonomie opérationnelle des appareils n'est toujours pas garantie, même pour le Royaume-Uni, seul partenaire dit de niveau I du programme.

Par comparaison, l'OTAN paraît être le lieu d'une relation plus équilibrée. Elle mène plusieurs projets d'armement importants ⁽¹⁾, même si certains ne sont pas exempts d'ambiguïtés.

1. Un rôle important en matière d'interopérabilité et de surveillance

- En raison de sa mission historique visant à assurer la bonne communication des forces alliées, l'OTAN continue à jouer un rôle déterminant en matière de systèmes d'information et de communication (SIC). Ceux-ci représentent environ 115 millions d'euros d'investissements par an et emploient près de 700 personnes. Il s'agit pour une part de financer un certain nombre de moyens propres à l'OTAN, mais pour l'essentiel, l'interopérabilité passe par l'élaboration *a posteriori* de passerelles entre systèmes nationaux existants. Ces derniers représentent plus de 90 % des équipements en service dans les pays de l'OTAN, qui détient pour sa part environ 10 % des moyens. Ceux-ci sont d'une extrême diversité, allant des grandes infrastructures en réseaux de communications aux SIC déployables en passant par les équipements cryptographiques. On notera que l'un des plus importants contrats passés ces dernières années par l'OTAN et portant sur la fourniture d'un service de télécommunications satellitaires (Satcom post 2000) a été remporté par un consortium européen associant des moyens français (Syracuse III), britanniques (Skynet) et italiens (SICRAL).

L'un des principaux enjeux en matière de SIC est la définition de normes communes. Le processus de normalisation au sein de l'Alliance est complexe et souvent long. Les nations établissent et adoptent des accords de normalisation pour atteindre ou préserver la compatibilité, l'interchangeabilité ou l'identité des concepts, doctrines et procédures. Une fois ratifiés, ils sont promulgués sous la forme d'accords de normalisation (STANAG) ou de publications interalliées. En matière d'interopérabilité des systèmes de communication, l'agence spécialisée de l'OTAN (NATO C3 *Agency*) intervient dans le processus de définition technique. Compte tenu des enjeux industriels, la définition de normes associe un grand nombre d'acteurs et dépasse le simple travail technologique d'harmonisation. Pour la France, il est important de disposer de systèmes interopérables avec l'OTAN, sous peine de se trouver isolée et de ne pas être en mesure d'assurer le rôle de nation cadre auquel elle aspire et se prépare activement. D'un point de vue industriel, l'adaptation aux normes OTAN est également essentielle car elle conditionne largement les possibilités d'exportation. Dans le même temps, il

(1) Le budget armement de l'OTAN représente environ 640 millions d'euros par an. Il devrait passer à 700 millions d'euros par an pour la période 2008-2011.

convient de veiller à ce que les questions de normalisation ne servent pas de prétexte pour imposer l'achat « sur étagères » de matériels déjà existants ou en cours de développement par les États-Unis. C'est largement l'enjeu du lancement par l'Agence européenne de défense d'un programme autonome baptisé ESSOR (*European Secure Software Defined Radio Referential*), associant la France, l'Italie, l'Espagne, la Suède et la Finlande pour la définition d'une norme commune en matière de radio logicielle.

Si les systèmes de communication de l'OTAN sont caractérisés par leur diversité, un grand programme structurant existe en matière de défense aérienne : il s'agit du système de commandement et de contrôle aériens (*Air Command and Control System – ACCS*). Il s'agit de disposer d'un système unifié de commandement aérien qui permettra aux pays européens de l'OTAN de gérer de manière harmonieuse tous les types d'opérations aériennes menées au-dessus de leur territoire et au-delà. L'architecture du système reposera sur cinq centres de commandement fixes (dont un situé en France au Mont Verdun, près de Lyon, prévu pour être interopérable mais non intégré dans le dispositif de l'Alliance) et deux centres déployables. Le coût total du projet représente 2,5 milliards d'euros et on peut noter que les États-Unis y contribuent à hauteur de 25 % alors qu'il ne porte que sur le territoire européen. Le déploiement du système est prévu pour la période 2009-2010.

- La surveillance de l'espace de bataille a depuis longtemps été l'une des préoccupations de l'Alliance, ce qui explique notamment que le principal système d'arme dont elle dispose en propre est constitué par une flotte d'avions AWACS chargée de la surveillance aérienne. Il n'est donc pas étonnant que le programme d'armement majeur en cours porte sur la capacité de surveillance terrestre (*Alliance Ground Surveillance – AGS*). Tout comme la composante AWACS, l'AGS autorisera une connaissance précise de la situation tactique par tous les temps et de manière continue. Plus originale est l'évolution de ce programme qui témoigne d'une certaine forme de rééquilibrage de la relation transatlantique. Lancé il y a plus de quinze ans, le programme AGS était initialement conçu comme l'acquisition « sur étagère » d'appareils américains JSTAR de surveillance terrestre aéroportée. Peu avant le sommet de Prague, en novembre 2002, les directeurs nationaux de l'armement de la France, de l'Allemagne, de l'Italie, des Pays-bas, de l'Espagne et des États-Unis ont signé une déclaration d'intention en vue de la conception et de la construction d'un radar pour l'AGS développé en coopération transatlantique. Cet événement a marqué un profond changement du projet, désormais caractérisé par une véritable coopération dans la mesure où elle autorise les transferts importants de savoir-faire et de technologies américains. L'ensemble du programme représente un coût de 3,3 milliards d'euros, dont 70 % à la charge des Européens. Il s'articule à ce jour autour d'une composante formée par des Airbus A321, emportant le radar TCAR, et des drones *Global Hawk*. La signature du contrat portant sur la phase de design et de développement (un milliard d'euros) devrait intervenir au cours du premier semestre 2007. La phase industrielle qui la suivrait devrait déboucher en 2013-2014 sur la mise en service

de deux A321 et deux *Global Hawk*, quatre appareils restant à fournir à l'horizon 2016.

Ce programme aura un impact important sur les questions d'interopérabilité et d'opérations en réseau à l'avenir, tout en constituant un outil au service de forces de l'OTAN en pleine transformation.

2. La défense antimissile en Europe : les ambiguïtés de deux démarches parallèles

Deux programmes de défense antimissile sont en cours de développement en Europe, mais ils reposent sur des démarches et des moyens extrêmement différents. Le premier intervient dans le cadre de l'OTAN et comprend plusieurs initiatives d'inégale ampleur. Le second est constitué par le projet d'installation en Europe de sites s'intégrant dans le programme national américain de défense antimissile.

- L'OTAN s'est engagée dans un projet de défense antimissile en 1999 avec l'adoption d'un objectif d'état-major en matière de défense antimissile balistique de théâtre active multicouche (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence* – ALTBMD) contre des menaces allant jusqu'à 3 000 km de portée.

Une première étude de faisabilité d'un montant de 40 millions d'euros a été réalisée par deux groupements industriels, le premier associant Lockheed-Martin avec MBDA, le second comprenant SAIC/Boeing et EADS, afin d'évaluer différentes architectures possibles pour un futur programme. Les résultats de l'étude ont permis d'aboutir à l'automne 2003 à l'approbation d'un plan basé sur l'acquisition d'un noyau dit BMC31 (*Battle Management Command Control Communication Intelligence*) par l'OTAN et la mise à disposition des capteurs et systèmes d'armes par les nations, au cas par cas. Ces systèmes sont notamment le sol-air moyenne portée/terre (SAMP/T), le Patriot PAC3 et le MEADS. S'y ajoute depuis peu une composante maritime, avec le développement de nouveaux moyens de détection et d'interception embarqués à bord de frégates de six pays européens (Pays-Bas, Royaume-Uni, Danemark, Allemagne, Italie et France).

Lors du sommet d'Istanbul, en juin 2004, les chefs d'État et de gouvernement ont demandé « *que les travaux sur la défense antimissile balistique de théâtre progressent promptement* » et ont approuvé le principe de l'établissement d'un programme ALTBMD. Le 18 juillet 2005, le Conseil de l'Atlantique Nord en a approuvé la première phase pour un montant de 403 millions d'euros, afin de disposer d'une capacité couvrant la « couche basse » pour contrer les menaces jusqu'à 1 300 km de portée à l'horizon 2010. Une seconde phase concernant la « couche haute » devrait représenter par la suite un montant de 280 millions d'euros, à l'horizon 2015.

Un premier grand contrat de réalisation de 91 millions d'euros, baptisé SE&I (*System Engineering & Integration*), a été attribué en 2006 à un consortium

transatlantique associant le bureau d'études américain SAIC à Raytheon, EADS, Thales et Qinetiq. Il devrait être suivi par un contrat plus important portant sur la modification du programme ACCS de l'OTAN afin d'y intégrer la défense antimissile (257 millions d'euros).

Ce programme de défense de théâtre pourra être complété par une coopération avec la Russie. Depuis 2002, la question d'une mise en œuvre coordonnée de ses forces avec celles de l'OTAN dans ce domaine figure parmi les sujets prioritaires du Conseil OTAN-Russie (COR). Une première étude sur l'interopérabilité des systèmes dits « couche basse » a conclu en 2005 à la possibilité d'améliorations en matière de rapidité et de précision de l'évaluation des menaces ainsi que dans l'efficacité de la défense associée. Une nouvelle phase devrait débuter en 2007 avec le lancement de la réalisation de prototypes permettant de protéger les informations échangées sur l'état des moyens, la détection et l'engagement des défenses, pour un coût évalué à 8 millions d'euros. Ce montant témoigne de l'ambition technique réduite du projet.

Lors du sommet de Prague de novembre 2002, il a été décidé d'aller plus loin en lançant une étude de faisabilité portant sur une défense antimissile beaucoup plus ambitieuse et destinée à assurer la protection du territoire, des forces et des centres de population des pays de l'Alliance contre toute la gamme des menaces balistiques. Une étude de 18 millions d'euros a été confiée en septembre 2003 à un consortium mené par SAIC et associant notamment EADS et Thales. Elle a conclu que, sous réserve de nombreuses hypothèses restrictives, notamment sur la nature, la quantité et l'origine des menaces ou les performances des intercepteurs, un système antimissile est techniquement faisable. Pour offrir la protection d'une grande partie des centres de population, il nécessiterait des sites radar et un site d'intercepteurs, soit un coût de 8 milliards d'euros sur 20 ans. Le devis pour une défense complète répondant aux objectifs initiaux s'élèverait à 27 milliards d'euros, sans compter les satellites d'alerte, l'accès aux données américaines étant supposé acquis, ni les essais, ni les nombreux systèmes destinés à contrer les missiles de portée limitée du type de ceux traités par le programme ALTBMD.

À l'évidence, le coût prohibitif d'un tel système en rend la réalisation des plus improbables. En outre, il poserait les questions très délicates du commandement et du contrôle politique de la décision d'y recourir, mais aussi celle des débris issus des interceptions. La déclaration du sommet de Riga demande donc prudemment que « *les travaux se poursuivent sur les implications politiques et militaires de la défense antimissile pour l'Alliance, avec notamment une actualisation sur les développements dans le domaine de la menace liée aux missiles* ». De fait, le seul programme de défense contre les missiles de longue portée en Europe est américain.

• Par comparaison, le programme de défense antimissile américain apparaît infiniment plus complet et coûteux. On rappellera qu'en décembre 2002, le Président George Bush en a fait une priorité en ordonnant le déploiement dès

2004 d'une première capacité de défense antimissile pour le territoire des États-Unis. En juillet 2004, une composante terrestre a été déclarée opérationnelle avec l'installation des premiers missiles GBMI (*Ground-based Midcourse Interceptor*) sur la base de Fort Greely, en Alaska. Le programme de défense antimissile américain comprend également une composante maritime, avec les missiles SM-3 équipant les croiseurs AEGIS, et aéroportée, avec le développement d'armes laser embarquées sur Boeing 747 (*Airborne Laser* – ABL).

L'état d'avancement du programme de défense antimissile américain est variable selon les composantes. Des GBMI ont été déployés en Alaska et en Californie. Le premier essai réussi d'interception exoatmosphérique utilisant ce vecteur a eu lieu le 1^{er} septembre 2006, avec un impact direct sur la cible. Deux radars à longue portée ont été installés aux États-Unis, tandis que la modernisation des radars de Thulé (Groenland) et Fylingdales (Royaume-Uni) est en cours et qu'un prototype de radar en bande X est déployé dans le Pacifique. La composante navale est proche d'être opérationnelle, avec un fort taux de succès des essais réalisés jusqu'à présent. Elle vise une interception à plus courte portée même si elle est également exoatmosphérique. En ce qui concerne l'ABL, un premier laser de série devrait être monté sur un Boeing 747 au cours de l'année 2007, avec un essai sur cible réelle prévu en 2008.

L'ensemble de ces projets suppose des financements considérables. Ainsi, le « bloc 2006 », qui couvre la période 2006-2007, s'élève à 10 milliards de dollars, tandis que l'étape suivante, dite « bloc 2008 » (2008-2009) nécessiterait de l'ordre de 16 milliards de dollars.

Depuis plusieurs années, les États-Unis ont engagé des discussions avec des États d'Europe centrale et orientale en vue d'installer des sites contribuant à la défense antimissile américaine. À la fin du mois de janvier 2007, il a été annoncé que ces négociations entraient dans une phase plus concrète en vue de l'installation d'un système de radars en République tchèque, d'une part, et d'un site accueillant 10 missiles GBMI en Pologne, d'autre part. L'ensemble pourrait être opérationnel à partir de 2011 et représenterait un coût de 3,5 milliards de dollars.

Il s'agit à ce stade d'un programme destiné officiellement en priorité à protéger les intérêts américains et alliés contre les menaces émergentes au Moyen-Orient, et les déclarations soulignent bien qu'il n'est pas dirigé contre la Russie. Cette dernière ne semble pour l'instant guère convaincue et le maintien de bonnes relations au sein du Conseil OTAN-Russie supposera de bien souligner que ces installations ne relèvent en rien de l'OTAN. Par ailleurs, compte tenu du caractère embryonnaire de la défense antimissile contre les menaces à longue portée au sein de l'Alliance, une vigilance constante devra être exercée afin d'éviter toute confusion des financements avec le programme américain. Il n'y a en effet aucun doute sur le fait que l'utilisation des moyens prévus en Pologne et en République tchèque relèvera exclusivement d'une chaîne américaine de commandement.

Malgré toutes ces difficultés, la question de la défense antimissile s'inscrit dans le cadre plus général d'une adaptation à l'évolution des menaces pesant sur les alliés.

B. LES ENJEUX DU PROCESSUS DE TRANSFORMATION MILITAIRE

Face aux nouveaux besoins, l'outil militaire essentiellement statique dont disposaient les pays membres de l'Alliance à la fin des années 1990 apparaissait inadapté. La multiplication des opérations et l'augmentation de celles réalisées hors zone impliquaient de sortir du cadre d'une défense avant tout territoriale. De nouvelles capacités étaient dès lors nécessaires, tout particulièrement en matière de transport stratégique, de renseignement et de planification, pour pouvoir garantir l'exécution des missions dans la durée. Pour les forces militaires, cette nouvelle perspective implique une modification importante de l'entraînement et une adaptation des matériels en service afin, d'une part, d'être capables de mener aussi bien des opérations dites de haute intensité que des tâches de maintien de la paix et, d'autre part, d'être davantage habituées à travailler dans le cadre de coalitions multinationales.

La transformation reflète donc un changement culturel et institutionnel à grande échelle. Le sommet de Prague a marqué le point de départ officiel de la politique de transformation militaire au travers de deux outils, la NRF et le commandement de la transformation. Quatre années plus tard, la rapidité des réformes est remarquable, mais l'ampleur des problèmes restant à régler ne l'est pas moins, ce qui est en un certain sens naturel, le processus de transformation ne pouvant par définition avoir de terme véritable.

1. La NRF : un catalyseur de la rénovation militaire

- La création officielle de la NRF a été annoncée lors du sommet de Prague en 2002, le concept NRF, c'est-à-dire la méthode de déploiement des capacités requises pour une mission donnée, étant pour sa part adopté en juin 2003 par les ministres de la défense de l'OTAN. La NRF, qui peut compter jusqu'à 25 000 hommes relevant des composantes terrestre, maritime et aérienne, doit pouvoir être déployée pour une opération d'une durée allant jusqu'à six mois ⁽¹⁾. Le commandement de la NRF est assuré à tour de rôle par les trois commandements opérationnels de l'OTAN (Brunssum, Naples et Lisbonne).

Force expéditionnaire, la NRF, dont le principe est d'être la « première force sur le terrain et la première force à quitter le terrain », peut remplir différentes missions, définies au cas par cas par le Conseil de l'Atlantique Nord, sans aucune limite géographique préétablie. Ses déploiements peuvent être effectués :

(1) Pour les missions plus importantes, l'outil militaire est constitué par un groupe de forces interarmées multinationales (GFIM), de la taille d'un corps d'armée (soit 50 000 hommes), en mesure de se déployer dans les 45 jours suivant la décision d'emploi et de rester jusqu'à deux ans sur le terrain.

— en tant que force autonome pour des opérations relevant de l'article 5 (défense collective) et des opérations de réponse aux crises hors article 5, telles que des opérations d'évacuation, et pour faire face à la gestion des conséquences d'une catastrophe (notamment des incidents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires), à des situations de crise humanitaire ou assurer des opérations de lutte contre le terrorisme ;

— comme force d'entrée initiale facilitant l'arrivée des forces de remplacement plus importantes ;

— afin de montrer la détermination de l'OTAN et sa solidarité en vue d'éviter les crises.

Les rotations semestrielles de la NRF ont débuté en octobre 2003 et la capacité opérationnelle initiale a été déclarée atteinte un an plus tard. La mise en place de cette force a été à la fois progressive et rapide, puisque deux étapes décisives ont été réalisées en 2006. L'exercice *Steadfast Jaguar*, organisé dans les îles du Cap Vert du 15 au 28 juin 2006, a constitué le premier test important. Conduit par la NRF 7 dans le cadre de sa formation, l'exercice a prouvé que l'OTAN est capable de projeter une force interarmées à une distance stratégique de l'Europe et d'en assurer le soutien dans des conditions difficiles. Cette démonstration a permis, lors du sommet de Riga, de constater que la NRF avait atteint sa capacité opérationnelle finale.

Catalyseur de l'adaptation des forces, mais aussi « vitrine » de l'OTAN, la NRF est sans aucun doute un succès, même s'il faut aussi souligner les limites et difficultés de l'exercice.

• Trouver les forces disponibles pour donner à chacune des composantes de la NRF les moyens dont elle a besoin n'a jamais été une tâche aisée et la rotation sur une base semestrielle rend le processus de génération de force presque permanent⁽¹⁾. Les États membres n'ont en effet qu'un seul réservoir de forces, celles-ci étant affectées en fonction des besoins et des décisions politiques à l'OTAN, à l'Union européenne, à des missions de l'ONU ou à des opérations strictement nationales. Afin de faciliter l'identification des moyens disponibles, l'OTAN a mis en place un processus de constitution des forces à long terme permettant de disposer d'une visibilité allant jusqu'à six ans pour les différents engagements auxquels doivent faire face les nations. La déclaration du sommet de Riga souligne d'ailleurs la nécessité d'*« une approche plus durable et plus transparente pour maintenir la capacité de la Force dans l'avenir »*. À ces difficultés structurelles s'ajoute le fait que la NRF est restée avant tout un instrument européen, les États-Unis n'ayant annoncé une contribution qu'en 2006, avec une participation limitée à un bataillon d'infanterie. Il convient d'ailleurs de souligner que, de manière générale, les Européens assurent 85 % de l'effort militaire de l'OTAN dans le cadre d'opérations extérieures.

(1) Robert Bell, *Sisyphus and the NRF*, *Revue de l'OTAN*, automne 2006.

Toujours du point de vue des capacités, les lacunes restent importantes dans un certain nombre de domaines-clés bien identifiés. Il s'agit tout particulièrement des moyens de projection, tant maritimes qu'aériens. Dans l'attente de l'arrivée en service de l'A400M, des palliatifs ont été recherchés au travers du programme de solution intérimaire pour le transport aérien stratégique (*Strategic Airlift Interim Solution – SALIS*), qui permet depuis mars 2006 à quinze des pays membres de l'Alliance, dont la France, de recourir à la location d'appareils Antonov russes et ukrainiens. Par ailleurs, quinze pays membres de l'OTAN et la Suède négocient l'acquisition d'une première capacité multinationale composée de trois avions C-17 au cours du deuxième semestre 2007. L'effort à réaliser reste considérable et mérite, pour des raisons d'efficacité et de responsabilisation, d'être effectué sur une base nationale plutôt qu'au travers de structures collectives. La déclaration de Riga met également l'accent sur le développement de capacités supplémentaires dans le domaine du renseignement et du partage des informations. Elle a aussi permis le lancement d'une initiative de transformation des forces spéciales, visant à accroître leur aptitude à s'entraîner et à opérer ensemble.

Toutefois, alors même que la NRF est déclarée pleinement opérationnelle, marquant une étape importante dans le processus de transformation, l'ampleur des opérations en cours pose la question de la capacité collective de l'Alliance à y faire face dans la durée et avec succès. Outre des missions d'ampleur modeste, au Darfour ou pour la formation des forces irakiennes, l'OTAN est principalement impliquée dans deux grandes opérations. Au Kosovo, tout d'abord, où l'Alliance maintient environ 16 500 hommes et dont le rôle est essentiel pour la stabilité de la région du fait du délicat passage au statut définitif. En Afghanistan ensuite, où l'OTAN compte 35 000 militaires, dont 14 000 soldats américains précédemment engagés dans l'opération *Enduring Freedom* et passés sous commandement de l'Alliance du fait de l'achèvement, en octobre 2006, de l'extension géographique de la mission de la FIAS. L'Afghanistan constitue la mission la plus difficile de l'Alliance, compte tenu de la complexité et de l'imbrication des problèmes à résoudre. La persistance de violents combats et l'augmentation des actions terroristes sont responsables de la mort de 170 soldats de l'OTAN en 2006. Sa crédibilité est largement engagée dans cette opération, ce qui explique le caractère parfois vif des échanges lors du sommet de Riga à propos des questions de renforcement des contingents et d'assistance mutuelle sur place.

De fait, les capacités expéditionnaires des États membres atteignent leur limite, compte tenu de leurs engagements multiples, tout particulièrement dans le cas des pays les plus impliqués comme la France et le Royaume-Uni. Il s'agit en effet de faire face aux exigences de l'OTAN, mais aussi d'assurer les missions de l'Union européenne, celles sous mandat de l'ONU, voire dans un cadre national ou de coalition *ad hoc*. La marge de manœuvre devient très ténue et la réussite de la NRF ne doit pas faire oublier que cette force représente seulement 25 000 hommes, alors que les effectifs militaires des membres de l'OTAN s'élèvent à 3,83 millions de personnes (2,48 millions si l'on fait abstraction des États-Unis). Le processus de transformation a donc vocation à se poursuivre.

2. ACT : outil de transformation ou instrument d'influence ?

• Lors de la réforme de la structure de commandement réalisée en juin 2003, l'importance accordée au processus de transformation a donné lieu à la mise en place d'un commandement allié de la transformation (*Allied Command Transformation* – ACT), désigné comme l'instrument de coordination et d'harmonisation d'ensemble de la transformation militaire menée par l'Alliance et par ses membres. Son quartier général est situé à Norfolk en Virginie et, en tant que commandement stratégique, il a vocation à prendre en considération l'ensemble des aspects de la transformation, qu'il s'agisse de la structure de l'Alliance, des forces, des capacités et des doctrines militaires. Il permet d'améliorer l'entraînement, en particulier celui des commandants et des états-majors, de mener des expériences pour évaluer les nouveaux concepts et de favoriser l'interopérabilité dans l'ensemble de l'OTAN. ACT dispose d'un certain nombre d'annexes en dehors de Norfolk, notamment un élément d'état-major au SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*), qui est essentiellement chargé des questions relatives aux ressources et à la planification de la défense. Il s'appuie aussi sur un centre de guerre interarmées en Norvège, sur un centre d'entraînement de forces interarmées en Pologne et sur le centre interarmées d'analyse du retour d'expérience au Portugal. Le quartier général du commandement de la transformation supervise également le centre de recherche sous-marine de La Spezia, en Italie. Des liens directs sont établis entre ACT, les écoles et les agences de l'OTAN. En outre, le commandement collabore de manière souple avec un réseau de centres de recherches compétents sur des sujets appelant une expertise spécifique.

La NRF joue vis-à-vis de la transformation un rôle de laboratoire, ACT étant chargé d'analyser le retour d'expérience des exercices et opérations pour en tirer les enseignements utiles à la suite du processus d'ensemble. S'y ajoute l'analyse des expériences opérationnelles réelles. De ce point de vue, les activités en Afghanistan donnent lieu à un important travail, en vue d'adapter plus rapidement équipements et tactiques.

De manière plus générale, les activités d'ACT portent sur trois domaines clés. Le premier concerne la « supériorité par la décision », terminologie qui recouvre essentiellement la maîtrise des outils et capacités d'information ainsi que le concept d'opérations réseau-centrées. Le deuxième domaine porte sur la cohérence des effets (*Effects-Based Operations* – EBO), qui vise à garantir une meilleure efficacité des engagements en associant mieux les instruments civils et militaires concernés. Le troisième sujet de préoccupation, plus classique, réside dans la projection et le soutien interarmées.

• Instrument de réflexion, ACT est étroitement lié à son équivalent américain, le commandement des forces interarmées (*Joint Forces Command* – JFCOM), lui aussi implanté à Norfolk. Le commandant de ce dernier exerce également les fonctions de commandant d'ACT.

Doté de moyens considérables et employant 3 000 personnes (contre 700 personnes pour 26 États membres de l'Alliance au sein d'ACT), le JFCOM est chargé de l'analyse du retour d'expérience et de la prospective à moyen et à long termes, associant pour cela chercheurs et militaires, mais aussi les industriels. Les travaux de l'Alliance en matière de transformation sont de fait très largement inspirés par ceux de la structure américaine.

Cette proximité a été recherchée lors de la mise en place de la nouvelle architecture de commandement de l'OTAN comme un moyen de garantir un lien étroit entre les deux rives de l'Atlantique en matière de transformation. ACT peut donc être un instrument utile d'information pour les Européens sur les projets et les réformes en cours au sein des forces armées américaines, afin d'éviter qu'un fossé trop grand se creuse. De ce point de vue, il est important pour les nations membres de l'Alliance d'entretenir des délégations suffisamment étoffées, à même de bien jouer leur rôle. La France n'y manque pas, avec 18 officiers insérés dans ACT, auxquels s'ajoutent deux officiers présents au titre de la mission militaire française. On peut mesurer l'ampleur de l'effort consenti en notant qu'en tout 18 officiers français sont présents au SHAPE. Les Britanniques ont investi ACT de manière très sérieuse, avec 48 militaires présents, dont le commandant en second. Ils disposent de surcroît d'un nombre important de personnels insérés au sein du JFCOM, aussi bien dans l'état-major principal que dans les états-majors subordonnés.

Par-delà la nécessité de ne pas perdre de vue l'importance d'une présence active au sein d'ACT, il est certain que les nations membres de l'Alliance doivent veiller à exercer pleinement un contrôle politique sur les activités de ce commandement, afin d'éviter toute dérive qui verrait les travaux d'ACT devenir de simples décalques des réflexions américaines.

CONCLUSION

Les relations transatlantiques en matière de défense semblent actuellement fondées sur une forme de primat de l'action, permettant d'évacuer les débats les plus dérangeants. Les opérations de l'OTAN sont importantes, les coopérations en matière d'armement réelles et les forces armées de part et d'autre de l'Atlantique entretiennent des contacts étroits et fructueux. Ce constat ne peut faire oublier l'érosion progressive des intérêts communs qui avaient cimenté l'OTAN dans le passé. Cette situation est avant tout perturbante pour les Européens, tant l'Alliance a pu constituer et constitue encore souvent une forme d'assurance en dernier recours. Alors qu'elle est l'outil militaire principal de défense du continent, son avenir échappe de fait aux Européens et dépendra largement de ce que les États-Unis voudront en faire.

Il semble donc illusoire de vouloir revenir à une unité de vues transatlantique s'exprimant au travers d'une structure unique. L'implication du Royaume-Uni dans la PESD et l'attrait que cette dernière exerce de plus en plus sur des États d'Europe centrale et orientale, pourtant très attachés à leur relation avec les États-Unis, témoignent de la nécessité bien comprise du développement parallèle de structures de défense complémentaires pour l'Europe, sans que l'on puisse pour autant attendre un partage clair et net de leurs rôles respectifs dans un avenir proche.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission de la défense nationale et des forces armées a examiné le présent rapport d'information au cours de sa réunion du mercredi 14 février 2007.

Un débat a suivi l'exposé des rapporteurs.

Le président Guy Teissier a demandé si malgré l'adhésion de nouveaux membres et la diversification de ses missions, l'OTAN n'était pas à la recherche d'une raison d'être depuis la disparition du Pacte de Varsovie. Il a souhaité savoir si l'hypothèse d'une dissolution de l'OTAN avait été évoquée par les différents interlocuteurs des rapporteurs.

M. Francis Hillmeyer a admis que la diversification des missions, qui tendent à s'éloigner des objectifs initiaux et se rapprochent de l'aide humanitaire, faisait courir un risque de dilution à l'Alliance. Les nouveaux adhérents recherchent en priorité la protection des États-Unis et ont inscrit leur démarche dans la perspective d'une adhésion à l'Union européenne, ce qui ne va pas sans entraîner des confusions. Il convient de renforcer une défense européenne autonome pour dissiper cette ambiguïté. La perspective de dissolution de l'OTAN n'a pas été évoquée devant les rapporteurs. Toutefois, la possibilité d'un éventuel relâchement des liens avec les États-Unis explique l'intérêt de certains, dont le Royaume-Uni, dans le développement de la PESD.

M. Michel Voisin a estimé que l'OTAN aurait du être dissoute en même temps que le Pacte de Varsovie. Il a regretté que ses actions civilo-militaires, concourant notamment à des travaux de reconstruction ou d'assistance à la mise en place d'institutions, bénéficient au bout du compte systématiquement aux États-Unis. Alors que la France dispose d'un régiment spécialisé dans ce domaine, comment faire pour accroître la part dévolue aux Européens ?

M. Marc Joulaud a reconnu que, bien après l'effondrement du bloc soviétique, les questions sur le rôle militaire et politique de l'Alliance, mais aussi sur sa composition géographique, continuent à se poser. Son avenir pose problème, même s'il faut souligner combien les nouveaux adhérents d'Europe de l'Est et les candidats à l'adhésion y sont profondément attachés. Il faudra du temps pour que les conséquences des adhésions à l'OTAN et à l'Union européenne soient bien mesurées, et qu'une attitude plus favorable à la seconde se confirme. Il est certain que les opérations en cours montrent que l'OTAN n'est pas la structure la mieux adaptée pour mener des actions civilo-militaires.

Évoquant la montée en puissance américaine depuis le XVIII^e siècle, **M. Jean Michel** a rappelé qu'après avoir conquis leur indépendance face aux Anglais, les États-Unis avaient racheté les possessions françaises de Louisiane qui

s'étendaient du Canada au Golfe du Mexique, puis l'Alaska. Au XIX^e siècle, la doctrine de Monroe avait pour objet de faire du continent américain un espace interdit aux influences européennes. Au XX^e siècle, les interventions militaires tardives des États-Unis dans les deux guerres mondiales, en 1917 et 1941, ont posé cette grande puissance comme l'un des deux pôles de domination, avec le bloc soviétique. Au moment de la chute du mur de Berlin, le Président George Bush avait évoqué avec le Président François Mitterrand une éventuelle disparition de l'OTAN mais il est vite apparu que les États-Unis ne sauraient renoncer à un tel instrument de domination militaire et économique. Dans les faits, l'OTAN n'a plus de raison d'être aujourd'hui et les nouveaux adhérents de l'est de l'Europe doivent comprendre que, 60 ans après 1945, lorsque des troupes étrangères stationnent encore dans un pays, il s'agit de troupes d'occupation.

Le général de Gaulle, en retirant la France du commandement intégré de l'OTAN en 1966, a permis à notre pays de recouvrer une liberté de choix tout en restant un allié des États-Unis. On peut aisément comprendre les préoccupations de la Russie lorsque des bases de défense antimissile sont installées à ses portes, contribuant à un sentiment justifié d'encerclement. Alors que l'Europe ne manifeste qu'une faible volonté de défense, la nécessité de sécuriser ses approvisionnements énergétiques rend indispensable le renforcement des relations bilatérales avec la Russie, alliée traditionnelle de la France. L'approfondissement de la politique européenne de défense et l'extension même de l'Alliance devraient permettre à terme la dissolution de la seconde. Chaque État devrait participer à la construction de l'Europe de la défense en proportion de ses facultés et bénéficier de l'ensemble des avantages qui en découlent, cette observation étant valable aussi bien du point de vue militaire qu'industriel.

M. Francis Hillmeyer a considéré que la mise en place d'une alternative crédible à l'OTAN supposait une défense européenne réellement active et des industries d'armement fortes.

M. Marc Joulaud a ajouté que les nouveaux adhérents à l'Union européenne s'approprieraient progressivement la PESD. Même s'ils demeurent marqués par l'occupation soviétique, leur attachement à l'OTAN pourrait s'affaiblir avec le temps et leur confiance dans la PESD se renforcer. Il reste que l'adhésion à l'OTAN donne une assurance militaire performante, qui peut conduire à la tentation de faire l'économie de la construction d'un outil militaire propre. Le renforcement de l'Europe de la défense suppose donc une contribution financière importante de tous les États membres. Il pourrait être facilité par le désengagement américain de l'Europe, qui se manifeste notamment par l'allègement des effectifs militaires. Quant à l'implantation de systèmes antimissiles dans l'est de l'Europe, elle relève de la seule souveraineté des États concernés.

M. Yves Fromion a rappelé que l'effondrement du bloc soviétique avait conduit à ce que les pays européens, qui ne se sentaient plus menacés, relâchent de manière peu responsable leur effort de défense, renforçant ainsi la mainmise

américaine sur l'Europe. Seul un effort financier conséquent permettra aux pays européens d'affirmer leur indépendance en matière de défense. La France reste l'un des pays dépensant le plus pour sa défense, mais cet effort reste contraint et, lors de la précédente législature, les coupes opérées sur le budget du ministère de la défense n'ont pas donné un signal encourageant à nos partenaires européens. Le seuil de 2 % du PIB pour la défense ne doit pas être remis en question, sous peine d'atteindre notre crédibilité politique. Il s'est déclaré particulièrement inquiet de la politique spatiale des États-Unis dont la nouvelle version, publiée en 2006, développe ouvertement les thèmes de la domination spatiale et semble vouloir nier le libre accès à l'espace des autres pays. L'espace représentant un défi majeur pour la défense, il faut que l'Europe développe ses capacités techniques et financières, aujourd'hui insuffisantes.

Le président Guy Teissier a souligné qu'une défense spatiale efficace suppose une politique européenne commune.

M. Francis Hillmeyer a insisté sur l'importance des moyens financiers affectés aux armées et à la recherche en matière de défense. Il a rappelé que les Européens n'ont pas aujourd'hui les moyens de mettre en place un bouclier antimissile similaire à celui que les États-Unis développent. Les installations américaines annoncées dans ce domaine en Europe s'inscrivent dans une logique de défense nationale américaine. Conforter le développement des outils de défense de la France et de l'Union européenne semble indispensable pour sortir de la relation de dépendance entretenue avec les États-Unis, notamment dans le domaine du renseignement.

M. Lionnel Luca, faisant usage de la faculté qui lui est conférée par l'article 38 du Règlement, s'est félicité de la réflexion engagée par la commission et a souhaité que le rapport soit plus un élément d'alerte qu'un constat. Il a estimé que, depuis la chute du bloc soviétique, l'OTAN s'est érigée en gendarme du monde, se substituant à l'ONU au seul profit des États-Unis et regretté que la France participe à ce processus. Il a par ailleurs souligné que l'appartenance à l'OTAN constituait pour beaucoup d'États une manière confortable et peu coûteuse d'assurer leur défense en se plaçant sous la protection américaine. Partageant les conclusions des rapporteurs sur la nécessité d'un effort européen en matière de défense, il a proposé qu'à l'image des critères de convergence du Traité de Maastricht soit définie une obligation pour chaque État membre de consacrer à la défense entre 1,5 et 2 % de son PIB. Il a également déploré que l'OTAN ait figuré dans le projet de traité instituant une Constitution européenne, considérant que cette mention entretenait une confusion insatisfaisante entre l'Union Européenne et l'Alliance atlantique, d'autant plus que cette dernière est fluctuante et placée sous commandement étranger. Il est donc primordial d'affirmer une volonté européenne de défense autonome et indépendante de l'OTAN, conditionnée par un effort financier substantiel. Il a cependant fait état de la méfiance historique de l'Europe

de l'Est envers la Russie, observant que leur attachement envers les États-Unis résulte des liens tissés durant la guerre froide et par l'émigration.

Il a relevé que la France s'est par ailleurs engagée dans un approfondissement de son intégration militaire dans l'OTAN, ce qui est contradictoire avec ses positions en politique étrangère, et estimé que la conciliation de ces deux postures risque d'être difficile à terme.

M. Gilbert Meyer a constaté que le rapport apportait plus de questions que de réponses. Il a déploré que l'OTAN se soit peu à peu éloignée de ses objectifs initiaux et que ses missions, exagérément diversifiées, soient aujourd'hui sans rapport avec eux. Pour que la France s'affirme comme partenaire et ne subisse plus l'emprise économique et militaire de l'OTAN, une clarification à la fois des missions et de l'organisation de l'Alliance semble indispensable, afin de mettre en place une structure qui corresponde aux besoins. Les inquiétudes de la Russie pourraient dans le même temps être tempérées par cette mise au point. Ce processus suppose également un effort financier conséquent, à la hauteur des aspirations françaises et européennes en matière de défense.

Le président Guy Teissier a abondé dans le sens de M. Gilbert Meyer, en soulignant que, si un consensus existait en France sur le constat, la mise en œuvre de réformes ne dépendait pas seulement de notre pays.

M. Marc Joulaud a souligné qu'une grande majorité de pays européens restait encore très attachée à l'OTAN et estimé que la montée en puissance de l'Europe de la défense prendra donc du temps.

M. Francis Hillmeyer a indiqué que, lors d'un déplacement récent en Ukraine, une délégation de la commission avait pu constater dans les propos de ses interlocuteurs une confusion entre adhésion à l'OTAN et adhésion à l'Union européenne. Certains pays candidats considèrent à tort que l'Union européenne ne serait pas aussi solide sans l'OTAN.

Par ailleurs, malgré les interrogations pesant sur la raison d'être de l'Alliance, force est de constater qu'aucune solution alternative n'est envisageable à court terme et qu'à moyen terme, l'affirmation d'une Europe de la défense dépendra d'efforts financiers nettement plus importants que ceux aujourd'hui consentis.

M. Yves Fromion s'est interrogé sur les conséquences d'une éventuelle décision française unilatérale de quitter l'OTAN.

M. Francis Hillmeyer a jugé qu'un élément de réponse résidait déjà dans la profonde division qu'une telle hypothèse provoquait parmi les parlementaires. Une décision de ce type nécessiterait un grand courage politique, mais il faut également peser l'intérêt que représente l'OTAN en tant qu'outil diplomatique.

M. Jean Michel a observé que, sans la volonté du général de Gaulle, le siège de l'OTAN serait encore à Fontainebleau et la France participerait au commandement intégré de l'organisation. La France est restée membre de l'Alliance et, subrepticement depuis plusieurs années, elle participe de plus en plus à la structure intégrée. Cette politique permet d'une certaine manière de rassurer les nouveaux États membres de l'Europe centrale et orientale, tout en leur présentant les avantages politiques de l'Union européenne, laquelle prend davantage en considération leurs aspirations.

La commission a **décidé**, en application de l'article 145 du Règlement, le dépôt du rapport d'information en vue de sa publication.

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES

— M. Patrice Buffotot, chercheur au centre de recherches internationales de la Sorbonne (université de Paris I) et directeur de l'observatoire européen de sécurité ;

— Mme Nicole Gnesotto, directeur de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne ;

— M. le général de division aérienne Patrick de Rousiers, chef de la division euratlantique à l'état-major des armées ;

— M. Jean de Ponton d'Amécourt, directeur de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, accompagné du colonel Antoine Creux, sous-directeur Europe et Atlantique, et de Mme Véronique Leblanc, adjointe au sous-directeur ;

— M. Alain Charneau, directeur général d'Astrium SAS Space Transportation ;

— son excellence M. Jan Tombiński, ambassadeur de Pologne en France ;

— M. le général de brigade aérienne John Thomas, attaché de défense et de l'air de l'ambassade du Royaume-Uni en France ;

Déplacement au siège de l'OTAN à Evere, le 14 décembre 2006 :

— son excellence M. Richard Duqué, représentant permanent de la France au Conseil de l'Atlantique nord ;

— Mme Hélène Duchêne, représentant permanent adjoint ;

— M. l'ingénieur général de l'armement François Fayard, chef de la section armement de la représentation permanente française à l'OTAN ;

— M. Sylvain Berger, conseiller politique de l'ambassadeur ;

— M. le général de corps aérien Pascal Vinchon, conseiller militaire de l'ambassadeur, chef de la représentation militaire ;

— M. le général de division Benoît Bescond, chef de la mission militaire au SHAPE ;

— M. l'ingénieur général de l'armement Jean Fournet, secrétaire général adjoint de l'OTAN, chargé de la diplomatie publique ;

— son excellence M. l'Ambassadeur Alessandro Minuto-Rizzo, secrétaire général adjoint de l'OTAN ;

— M. John Colston, secrétaire général adjoint de l'OTAN en charge de la politique de défense et de la planification ;

— son excellence M. l'Ambassadeur James Pardew, direction des opérations ;

— M. Richard Olson, représentant permanent adjoint de la délégation américaine.