

**OTAN - Audition de l'ambassadeur  
représentant la France à l'OTAN  
devant la commission des affaires  
étrangères, de la défense et des  
forces armées du Sénat**

(Paris, 02 juillet 2014)

Merci de me donner cette occasion de vous présenter la position de la France au sein de l'Alliance atlantique : j'évoquerai les principaux enjeux pour l'Alliance à la veille du sommet qui va se tenir au Pays de Galles, et vous parlerai également de la place de notre pays au sein de l'OTAN.

L'OTAN est en phase de transition, vers une troisième étape après celle de la Guerre froide - la plus longue, la plus statique aussi, où l'Alliance est parvenue à ses objectifs - et après la période plus opérationnelle des années 1990 et 2000 où l'OTAN a démontré ses capacités à conduire des opérations, dans les Balkans en Bosnie, au Kosovo, en Macédoine, ou encore en Afghanistan où l'opération a compté jusqu'à 130.000 hommes issus de quelque 50 pays. Ces opérations connaissent une forte décrue : en Afghanistan, la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) se termine à la fin de l'année, nous nous orientons vers une mission de conseil, de formation et d'assistance aux forces afghanes, pour deux ans, avec un effectif qui devrait compter 12.000 hommes ; les effectifs dans les Balkans, où l'OTAN compte encore 5.000 hommes au Kosovo, devraient décroître, la France a d'ores et déjà annoncé qu'elle retirait ses forces et l'ensemble de la mission va être revue.

L'OTAN va également revoir ses deux principales opérations maritimes : Ocean Shield, dans l'Océan Indien, tournée contre la piraterie, et Active Endeavour, chargée, au titre de l'article 5, d'une mission de surveillance générale en Méditerranée depuis les attentats du 11 septembre. Cet ajustement stratégique se réalise alors que l'Union européenne reconsidère également sa stratégie maritime.

L'OTAN mesure la «fatigue» des États envers les opérations extérieures, liée au bilan de ces opérations : l'Irak, où l'opération n'a certes pas été conduite par l'OTAN, l'Afghanistan, où planent bien des incertitudes, ou encore la Libye, où l'opération a été réussie mais où la situation se détériore ; les difficultés de ces grandes opérations font s'interroger sur les objectifs même que l'OTAN peut poursuivre. Les États deviennent plus difficiles à mobiliser, la France l'a constaté en République centrafricaine (RCA).

Plus récemment, la crise russo-ukrainienne interroge la mission de défense collective assumée par l'OTAN depuis son origine. Cette crise a révélé des différences de sensibilité entre les États de l'ouest de l'Europe, où la Russie n'est pas perçue comme une menace directe, et l'est du continent, en Pologne, dans les États baltes, en Roumanie, où les États se sentent directement menacés. On retrouve de façon certes atténuée le climat d'il y a dix ans, lorsque l'intervention en Irak avait, selon le mot du secrétaire d'État américain de l'époque, Donald

Rumsfeld, opposé la «vieille» et la «nouvelle» Europe...

Certes, personne ne prétend qu'une intervention militaire de l'OTAN serait utile pour résoudre la crise russo-ukrainienne, mais l'Alliance est concernée par la demande de réassurance fortement exprimée par certains États. La France est au rendez-vous, en déployant des avions en Pologne, des navires en mer Baltique et en mer Noire, en mettant ses AWACS à disposition : cette réponse est très appréciée des Polonais, il est permis d'en espérer des incidences très positives. À plus long terme, l'OTAN adopte sa posture à la menace et aux nouvelles méthodes des Russes, qui déploient une «menace ambiguë», une forme de guerre hybride avec l'intervention de paramilitaires, d'hommes sans insignes, dans des pays comptant des minorités russophones et en «protection» de ces populations.

Face à cette menace, les États de l'Europe orientale demandent une présence renforcée de l'OTAN sur leur sol et en font un objectif central du sommet au Pays de Galles. La France comprend cette préoccupation, mais devrait adopter une position plus nuancée, fondée sur trois principes : il faut être pertinent sur le plan militaire, sachant qu'en revenir à une position de type Guerre froide n'aurait aucun sens ; il faut être acceptable politiquement, en respectant l'Acte fondateur de 1997 entre l'OTAN et la Russie, où nous nous étions engagés à ne pas déployer de «forces substantielles» de combat sur les territoires de l'ex-Pacte de Varsovie : si le niveau de ces forces n'a pas été défini, un engagement existe et il n'y a pas lieu d'y revenir ; enfin, il faut une solution «soutenable» financièrement, sachant que notre pays contribue à 11 % du budget de l'OTAN.

Le deuxième axe du Sommet du Pays de Galles devrait porter sur la réévaluation des relations de l'OTAN avec la Russie. Au lendemain de la Guerre froide, après l'Acte fondateur de 1997, un Conseil OTAN-Russie a été créé à 29, où chacun des États était autour de la table ; ce Conseil a connu des hauts et des bas, avec une forte activité sur l'Afghanistan ou dans la lutte contre le terrorisme, puis une forte détérioration lors de la crise du Kosovo, puis celle de Géorgie et maintenant avec celle de l'Ukraine. Il n'est de secret pour personne que le président Poutine n'est pas un grand partisan du dialogue avec l'OTAN, comme l'a montré avant même la crise ukrainienne le gel des contacts sur la défense antimissiles ou encore sur la transparence nucléaire. Quelles relations l'OTAN vise-t-elle, à plus long terme, avec la Russie ? Il y a deux écoles : d'abord ceux qui, avec la France, constatent le gel des relations mais entendent maintenir ouverts les canaux du dialogue politique, en particulier les réunions au niveau des ambassadeurs, pour revenir dès que possible à un partenariat avec la Russie, nécessaire à la paix ; il y a ensuite les pays pour qui les changements russes sont tels, que la Russie n'est plus un partenaire mais un adversaire...

Q - Quelle est la position de l'Allemagne ?

R - Elle est sur notre ligne, c'est notamment la position de Frank-Walter Steinmeier, le ministre des affaires étrangères allemand. La Grande-Bretagne, elle, est sur une position plus dure que la nôtre.

Troisième axe du sommet prochain, le rapprochement avec nos partenaires orientaux qui souhaitent des liens plus forts avec l'OTAN, en particulier la Géorgie, l'Ukraine et la Moldavie. La Géorgie est candidate à l'adhésion, la promesse lui a été faite en 2008 que ce

serait possible, certains proposent de lui donner le Plan d'action pour l'adhésion ; la France n'y est pas très favorable, estimant le contexte peu opportun pour agiter le chiffon rouge, dans l'intérêt même des Géorgiens et même si la Géorgie fait ce qu'il faut pour obtenir cette avancée - elle a été par exemple le deuxième contributeur de l'opération en RCA. Il reste qu'il est difficile d'accorder la protection de l'article 5 à un État dont le cinquième du territoire est occupé par la Russie... Pour l'Ukraine, ensuite, l'adhésion à l'OTAN n'est pas une priorité, dans le contexte que l'on sait et l'on évoque plutôt, dans le cadre d'un règlement politique de la crise, la perspective d'une «neutralité», comme c'est le cas pour la Finlande, à condition bien sûr que ce soit la demande des Ukrainiens eux-mêmes.

Un autre aspect du débat portera sur le « partage du fardeau » de la défense, thème que les États-Unis veulent remettre sur la table. Deux chiffres sont parlants : entre 2008 et 2013, la Russie a augmenté de moitié son budget de la défense, quand les Alliés diminuaient le leur du cinquième. Au sein de l'Alliance, seuls quatre États respectent le critère des 2 % du PIB assignés à la défense : les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Estonie et la Grèce ; la France, à 1,85 %, figure parmi les bons élèves. Nous faisons également valoir que des éléments qualitatifs doivent être pris en compte, en particulier avec le critère des 20 % des dépenses de défense qui vont à l'équipement ou à la R&D ; cinq alliés respectent ce critère, dont la France, qui est à 25 %.

Nous faisons également valoir que le partage du fardeau ne saurait aller sans celui des responsabilités, ce qui pose la question des relations de l'OTAN et de l'Union européenne. Le climat a changé par rapport à il y a une dizaine d'années : il existait alors l'impression d'une compétition entre l'OTAN et l'UE sur les opérations extérieures ; l'esprit des «arrangements Berlin plus» s'est heurté au blocage de la Turquie sur la question chypriote, ce qui a limité les relations institutionnelles entre l'OTAN et l'UE, puis nous sommes passés à la période actuelle où c'est l'atonie, plutôt que la compétition, qui domine en matière d'opérations. La coopération fonctionne cependant en pratique, sur des domaines comme les capacités et l'on tend à en revenir à une idée de division du travail entre les deux institutions : à l'OTAN le haut du spectre des opérations, à l'UE le bas du spectre, même si nous avons des réserves à propos de cette division du travail.

Un débat existe sur les questions des capacités et de l'interopérabilité. À l'OTAN, la planification de la défense identifie des lacunes, à l'aune du principe qu'une capacité ne devrait pas dépendre à plus de moitié d'un seul pays ; nous en sommes loin pour certaines capacités, l'OTAN a listé seize lacunes capacitaires à combler - certaines sont des priorités de l'UE, comme le ravitaillement en vol, les drones ou les satellites. L'interopérabilité, ensuite, est une véritable valeur ajoutée de l'OTAN : nos armées travaillent ensemble depuis des décennies, en associant des pays non-membres comme la Suède ou la Finlande, très impliquées dans nos opérations. Nous devons poursuivre dans ce sens, préserver cet avantage.

Le Sommet, enfin, devra débattre de l'élargissement de l'OTAN. Parmi les quatre candidats déclarés - la Géorgie, le Monténégro, la Bosnie-Herzégovine et l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine - une mention particulière peut être faite du Monténégro, ancien territoire serbe qui fait l'objet d'une forte pression russe pour l'implantation d'une base navale sur son territoire.

Quelques mots, enfin, sur la position de la France dans l'OTAN. La décision prise en décembre 2009 de revenir dans la structure militaire intégrée n'est nullement remise en cause et nos objectifs répondent au rapport Védrine : la vigilance, l'influence et la volonté que notre

appartenance ne signifie pas une banalisation et un alignement sur les positions américaines. Nous participons à tout, sauf au Groupe des plans nucléaires. Cette présence est très importante pour se faire comprendre au sein de l'Alliance, c'est un enseignement de notre réintégration.

Notre présence dans l'institution est conforme à notre participation budgétaire ; quelque 800 Français travaillent à l'OTAN, nous avons des positions d'influence, d'abord avec le général Jean-Paul Paloméros, responsable de l'un des deux commandements stratégiques, le Commandement allié Transformation, basé à Norfolk en Virginie, mais aussi avec l'inspecteur général des armées Patrick Auroy, secrétaire général adjoint chargé des investissements de défense, qui travaille en lien direct avec Claude-France Arnould, directrice exécutive de l'Agence européenne de défense (AED). Enfin, les entreprises françaises représentent 17 % des contrats passés par l'OTAN, avec Thales au premier plan, pour un montant de quelque 1,7 milliard d'euros entre 2009 et 2012.

(Interventions des parlementaires)

La France a-t-elle dans l'OTAN le poids qui doit lui revenir ? Je le crois et, en pratique, les décisions importantes ne sont pas prises par les coalitions extraordinaires que vous craignez, Monsieur le Président, mais, le plus souvent, lors des réunions hebdomadaires informelles que nous tenons avec nos partenaires américains, britanniques et allemands - la réunion «quad». Notre retour dans la structure intégrée nous a justement permis d'anticiper les décisions, alors qu'antérieurement nous n'avions pas les bons «capteurs» pour peser véritablement, le changement est notable.

Le nouveau secrétaire général, M. Jens Stoltenberg, prendra ses fonctions le 1er octobre, il connaît bien les Russes pour avoir négocié l'accord frontalier entre la Norvège et la Russie et il n'a pas la réputation d'être opposé à l'Union européenne.

Q - La France était-elle favorable à cette nomination ?

R - Oui, d'autant que le président de la République connaissait déjà l'ancien Premier ministre norvégien, tous deux étant de la même famille politique. Parmi les autres candidats, l'accord ne s'est pas fait sur le nom de Franco Frattini, ancien ministre des affaires étrangères italien et ancien commissaire européen à la justice et aux affaires intérieures, tandis que Pieter de Crem, le ministre belge de la défense, s'est lancé trop tard dans la course, semble-t-il.

La sécurité énergétique européenne, facteur de la sécurité globale, peut-elle être confiée à l'OTAN ? La compétence relève déjà de l'Union européenne, ce qui n'enlève rien à l'intérêt d'échanges d'informations avec l'OTAN ou encore de missions particulières pour la sécurisation des infrastructures critiques. Même chose pour le capacity building, c'est-à-dire la formation d'armées tierces : l'Union européenne est déjà active sur ce domaine, on le voit par exemple au Mali. L'enjeu industriel est effectivement une priorité, partie intégrante de la diplomatie économique promue par M. Laurent Fabius. Les entreprises françaises ont remporté 17 % du volume global des contrats, Thales vient au premier plan avec le système de communication de l'opération en Afghanistan, avec des systèmes de commandement et de

contrôle, des systèmes de défense aérienne et antimissiles ; ces contrats concernent également des PME françaises, Ubifrance a organisé des séminaires pour diffuser au mieux l'information sur ces contrats. La France, du reste, passe pour remporter «trop» de contrats plutôt que pas assez, à quoi nous répondons que les 17 % concernent des entreprises françaises en position de «primo-contractantes», avec des sous-traitants qui ne sont pas toujours sur notre sol. La participation aux contrats de l'OTAN est également très importante pour le référencement des équipements. Hors Thales, des entreprises comme MBDA, Airbus ou Thales Raytheon Systems (TRS) sont également actives à l'OTAN.

Les relations entre l'OTAN et l'UE gagneraient à être mieux définies, c'est vrai. Cependant, nous avons eu longtemps une vision bien cartésienne, comme s'il fallait que tout soit défini a priori, alors qu'une approche plus pragmatique prend désormais le dessus, on l'a vu avec le Livre blanc : la pluralité d'institutions compose une gamme d'outils dont on peut se servir au gré des situations.

Sur la Géorgie, je vous ai présenté la position française et il ne s'agit pas d'arriver les mains vides, des avancées sur la coopération sont possibles.

(Interventions des parlementaires)

Nos alliés comprennent bien que le contrat sur les «Mistral» est ancien, qu'un changement dans son application poserait un problème de crédibilité. La décision finale doit intervenir en octobre, la pression va s'accroître d'ici là et dépendre, bien entendu, de la situation sur le terrain. Nous ne perdons pas de vue non plus que nos alliés orientaux dépendent encore de la Russie pour bien de leurs équipements, en particulier le transport stratégique.

Parmi les seize lacunes capacitaires, figurent le C2, c'est-à-dire le Commandant control, le ravitaillement en vol et plusieurs fonctions nécessaires à la «déployabilité» de nos forces.

Les Russes, effectivement, appliquent ce qu'il est convenu d'appeler la «doctrine Poutine», c'est-à-dire une forme d'intervention, indirecte, dès lors que des minorités russophones sont présentes sur un territoire.

Q - Dans certains États, la moitié de la population est russophone...

R - C'est exact, sans compter que dans certains États, comme l'Estonie, des populations russophones n'ont pas de passeport - ni estonien, ni russe.

Quelle garantie de sécurité pouvons-nous apporter à ces pays, comment sortir de l'impasse ? Je n'ai pas de réponse définitive... L'Ukraine avait des garanties de sécurité au titre du Mémoire de Budapest, on voit ce qu'il en est advenu. La crise de Crimée montre à cet égard le statut très particulier de l'article 5, qui ne bénéficie qu'aux Alliés et non aux partenaires.

A cette aune, on comprend l'intérêt qu'ont les Géorgiens pour l'adhésion à l'OTAN, mais aussi

notre prudence, mêlée d'embarras, pour leur donner satisfaction ; les Russes n'ont certes pas un droit de regard sur l'OTAN, mais il est impossible de ne pas tenir compte de leur position...

Cela nous renvoie à la question de l'OSCE, dont on voit bien que les principes ne sont pas effectifs et sont violés par la Russie. L'Acte fondateur, je l'ai dit, demeure une référence, nous n'y renonçons pas. La Moldavie reste très prudente dans ses relations avec l'Alliance.

Vous connaissez la situation en Libye. L'OTAN a été sollicitée, elle a réagi prudemment ; il faudrait une initiative coordonnée, elle est d'autant plus difficile à réaliser que nous manquons d'interlocuteurs.

S'agissant de l'Europe de la défense, il est vrai que la réticence des États à concéder le moindre pouce de souveraineté est un obstacle, mais il y a des progrès à faire, cependant, en renforçant le champ de la majorité qualifiée pour certains types de décisions moins vitales.

Sur le partage du fardeau, enfin, bien des choses ont changé depuis le temps où les Américains regardaient les Européens comme des «chocolatiers», et outre-Atlantique, on désire désormais que les Européens s'engagent davantage. La question se pose aussi entre Européens, puisque la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne représentent à eux trois quelque 60 % de l'effort du continent, cependant que les pays d'Europe orientale diminuent leur effort de défense... ./.

(Source : site Internet du Sénat)