

# LA FRANCE ET LA « GLOBALISATION » DE L'OTAN : LES DÉSACCORDS DE RIGA

MICHÈLE BACOT-DECRIAUD \*<sup>1</sup>

*A partir de l'analyse du Sommet de Riga, tenu en 2006, l'auteur présente un aperçu complet des désaccords exprimés par la France quant aux orientations proposées par les États-Unis en vue de réformer l'OTAN.*

*Qu'il s'agisse d'une extension des pays membres ou associés ou de l'élargissement des missions et des théâtres d'opération, les réticences exprimées par le président Jacques Chirac sont fermes tandis que sont réaffirmées avec force la primauté du rôle de l'ONU et la nécessaire reconnaissance de celui de l'Europe.*

**S**i les propos de Nicolas Sarkozy, successeur de Jacques Chirac à la présidence de la République, lors de son allocution à la conférence des ambassadeurs de France, le 27 août 2007, ont relancé le débat sur les rapports France-États-Unis-OTAN<sup>2</sup> et notamment sur

---

\* MAÎTRE DE CONFÉRENCES DE SCIENCE POLITIQUE À L'INSTITUT D'ÉTUDES POLITIQUES DE LYON - UMR CNRS 5206 TIRANGLE (ENS-LSH, IEP, UNIVERSITÉ LYON 2)

<sup>1</sup> Cet article a fait l'objet d'une communication au colloque de l'Association France-Canada d'études stratégiques « Les crises, la sécurité de l'Europe et du Monde. Perspectives pour le XXI<sup>e</sup> siècle », organisé à Strasbourg les 18-19 octobre 2007 par le Professeur Yves Jeanclos. Il sera publié dans les actes du Colloque, dans la collection « Études stratégiques internationales » dirigée par le Professeur Josiane Tercinet, aux éditions Bruylant.

<sup>2</sup> « Je souhaite que dans les prochains mois nous avançons de front vers le renforcement de l'Europe de la défense et vers la rénovation de l'OTAN et donc de sa relation avec la France. Les deux vont ensemble. Une Europe de la défense indépendante et *une organisation atlantique où nous prendrions toute notre place* » (souligné par nous-même). <http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/79272.htm>

la place de la France dans la structure militaire intégrée, le sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance atlantique des 28-29 novembre 2006 à Riga a vu la France rester fidèle à sa position du « dedans-dehors » – d'un modèle gaullien certes amendé mais qui faisait consensus.

La question de la « globalisation » de l'OTAN (anglicisme tiré du mot *globalization* à fort succès médiatique) est l'expression de la volonté de certains – dont principalement les États-Unis – de transformer l'Alliance atlantique et d'en faire une organisation « attrape-tout », positionnée à l'échelle de la planète et « ayant vocation à exporter la sécurité tous azimuts, là où cela sera nécessaire »<sup>3</sup>, comme se plaît à le répéter le Secrétaire général de l'OTAN, Yaap de Hoop Scheffer.

Ce problème d'une extension géographique mais aussi fonctionnelle a été largement débattu dans la période qui a précédé le sommet de Riga. Les échanges souvent virulents ou à fleuret moucheté ne laissaient présager en rien la teneur de la Déclaration finale du sommet<sup>4</sup> qui a glissé sur les élargissements futurs, en dehors de la mention d'une ouverture possible de négociations avec l'Albanie, la Croatie et la Macédoine, et d'un dialogue avec la Géorgie et l'Ukraine, et se présente plutôt comme la traduction assez classique d'un large consensus, sans doute non exempt de divergences profondes mais camouflées, les sujets de désaccord ayant été écartés.

Le sommet de Riga fait un peu penser à un bal masqué où certains États comme la France, après la publication d'une tribune de Jacques Chirac, le 28 novembre, dans plus de 40 journaux de 36 pays<sup>5</sup>, se sont présentés démasqués. Car, si un

<sup>3</sup> Cité par Dumoulin (André), octobre 2006, « L'OTAN et la globalisation », *Défense et Stratégie*, p. 2.

<sup>4</sup> « Nous, [...], réaffirmons [...] notre détermination à relever les défis de sécurité du xxi<sup>e</sup> siècle et à défendre nos valeurs communes, tout en conservant comme finalité première de notre Alliance une défense collective forte », Déclaration du sommet de Riga, 29 novembre 2006, extraits, <http://www.nato.int/docu/pr/2006/p06-150f.htm>

<sup>5</sup> Chirac (Jacques), 28 novembre 2006, *Tribune* publiée dans 36 pays, [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais\\_archives/interventions/interviews\\_articles\\_de\\_pr...](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/francais_archives/interventions/interviews_articles_de_pr...)

Tribune publiée dans : Allemagne : *Frankfurter Allgemeine Zeitung* – Albanie : *Panorama* – Autriche : *Die Presse* – Belgique : *La Libre*

des enjeux du sommet avait trait à l'intervention en cours en Afghanistan et à la demande des États-Unis d'un renforcement des troupes déployées, la question fondamentale était celle de l'avenir de l'OTAN, de son rôle futur et des rapports États-Unis/Europe.

Dans sa tribune, précédée par un point de vue du ministre de la Défense de l'époque, Mme Michèle Alliot-Marie, dans *Le Figaro* en date du 30 octobre 2006<sup>6</sup> et complétée par sa conférence de presse du 29 novembre<sup>7</sup> à l'issue du sommet, Jacques Chirac a mis l'accent sur l'idée que l'OTAN devait rester une organisation euro-atlantique. Si au sommet de Prague en 2002, la France avait soufflé le froid mettant en avant sa spécificité, elle avait aussi soufflé le chaud, donnant des gages à l'OTAN (acquiescement à l'élargissement envisagé, aux décisions concernant la rationalisation des structures de commandement et la réforme des forces, dont sa participation – sous condition – à la Force de réaction [*Nato Response Force*], solidarité avec l'engagement capacitaire)<sup>8</sup>, à Riga, la position

*Belgique* : *De Standaard* – *Bulgarie* : *Troud* – *Canada* : *The National Post* ; *La Presse* – *Croatie* : *Vjesnik* – *Bosnie-Herzégovine* : *Oslobodjenje* ; *Nezavisne Novine* – *Danemark* : *Jyllands-Posten* – *Espagne* : *El País* – *Estonie* : *Postimees* – *États-Unis* : *Christian Science Monitor* – *Finlande* : *Turun Sanomat* ; *Hufvudstadsbladet* – *Grèce* : *Kathimerini* – *Hongrie* : *Magyar Nemzet* – *Irlande* : *The Irish Times* – *Islande* : *Morgunbladid* – *Italie* : *La Repubblica* – *Lettonie* : *Agence LETA* ; *Neatkariga* – *Lituanie* : *Lietuvos Rytas* – *Luxembourg* : *D'Wort* – *Macédoine* : *Dnevnik* ; *Fakti* – *Norvège* : *Aftenposten* – *Pays-Bas* : *NRC-Handelsblad* – *Pologne* : *Gazeta Wyborcza* – *Portugal* : *Diario de noticias* – *République tchèque* : *Lidové Noviny* – *Roumanie* : *Evenimentul zilei* – *Royaume Uni* : *Guardian* – *Russie* : *Kommersant* – *Serbie* : *Danas* ; *Politika* – *Slovaquie* : *Sme* – *Slovénie* : *Delo* – *Suède* : *Svenka Dagbladet* – *Turquie* : *Referans* – *Ukraine* : *Den*.

<sup>6</sup> Alliot-Marie (Michèle), 30 octobre 2006, « L'OTAN doit rester une organisation euro-atlantique », *Le Figaro*, [http://www.lefigaro.fr/debats/20061030.FIG000000166\\_1\\_otan\\_doit\\_rester\\_une\\_organ...](http://www.lefigaro.fr/debats/20061030.FIG000000166_1_otan_doit_rester_une_organ...)

<sup>7</sup> Chirac (Jacques), 29 novembre 2006, Conférence de presse à l'issue du sommet de l'OTAN, Riga, Lettonie. <http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/67246.htm>

<sup>8</sup> Bacot-Déciaud (Michèle), 2005, « La France et l'OTAN : entre le froid et le chaud, la réaffirmation d'une spécificité ? » in Tercinet Josiane, (dir.), *Les relations transatlantiques et l'environnement international*, Bruxelles, éditions Bruylant, collection d'études stratégiques internationales, 3, p. 157 à p. 175.

française s'est durcie. Ce n'était plus un « oui mais » mais un « non » ferme sur des points essentiels.

A Riga, Jacques Chirac s'est fait le chantre d'une opposition franche aux desseins des États-Unis dans un rappel à l'orthodoxie de l'Alliance et à un double credo.

### **Le rappel à l'orthodoxie**

En fait, depuis la chute du mur de Berlin et l'implosion de l'URSS, avec le bouleversement du paysage politique et stratégique, l'OTAN se cherche. A la perte de l'ennemi originel – l'Union soviétique – ont succédé, sous l'impulsion des États-Unis, la demande d'une révision/réformation et, après les attentats du 11 septembre 2001, la proclamation de la guerre contre le terrorisme, nouvel ennemi.

A partir de cette date, les États-Unis ont eu tendance à vouloir mobiliser les autres États en faveur de leur propre combat et à voir dans l'OTAN une organisation qui serait ni plus ni moins qu'« un réservoir de troupes »<sup>9</sup> dans lequel ils pourraient puiser selon leurs désirs et/ou leurs besoins. Par ailleurs, la guerre contre l'Irak, déclenchée de façon préventive et unilatérale sur la base de deux mensonges, comme l'explique Alain Joxe<sup>10</sup> – la complicité de Saddam Hussein avec Al-Qaeda et la menace d'armes de destruction massive – a eu pour conséquence de brouiller les cartes entre les Américains et les Européens.

A la conception d'un État, gendarme du monde, appelé à intervenir sur tous les terrains et dans tous les domaines, et prêt à lancer unilatéralement des opérations préventives, hors droit, la France (avec d'ailleurs l'appui d'autres États comme l'Allemagne, l'Italie et l'Espagne) a insisté sur la nécessité de la préservation de la vocation originelle de l'OTAN et a opposé un double refus, celui d'une OTAN alliance militaire mondiale et celui d'une OTAN multifonctionnelle.

---

<sup>9</sup> Schwarz (Peter), 12 décembre 2006, « Le sommet de l'OTAN à Riga : vifs conflits au sujet de l'Afghanistan », <http://www.wsws.org/francais/News/2006/decembre06/121206-otan-p.shtml>

<sup>10</sup> Joxe (Alain), 2007, « La mondialisation de l'OTAN et les guerres expérimentales » in Badie (Bertrand), Tolotti (Sandrine), [dir.], *L'état du monde 2008*, Paris, La Découverte, p. 34.

### **Le « non » à une extension géographique**

Ce « non » traduit l'antagonisme entre une doctrine basée sur un unilatéralisme plutôt guerrier et une doctrine s'appuyant sur le multilatéralisme et privilégiant la diplomatie. Mais c'était aussi un « non, mais » qui savait reconnaître la nécessité d'une adaptation aux nouvelles menaces.

#### *L'accent sur l'euro-atlantisme*

La Déclaration du sommet de Bruxelles en janvier 1994 <sup>11</sup> réaffirmait que l'Alliance atlantique était ouverte à d'autres États européens, mais c'est à Madrid en juillet 1997 que les chefs d'État et de gouvernement ont véritablement ouvert la porte aux élargissements dans une référence explicite à l'article 10 du Traité de Washington qui permet d'accueillir de nouveaux membres – européens – susceptibles de favoriser le développement des principes du Traité et de contribuer à la sécurité de la région euro-atlantique <sup>12</sup>.

Aux souhaits de Washington exprimés dans la période pré-Riga d'une OTAN passant d'Alliance transatlantique à une alliance mondiale comprenant des pays comme l'Australie, le Japon, la Corée du Sud et d'autres encore comme Israël, l'Afrique du Sud, la Nouvelle Zélande, l'Inde – des pays souvent proches des zones de crises et pour certains alliés fidèles des États-Unis – Jacques Chirac a objecté le respect du Traité de Washington et refusé l'idée d'une OTAN vouée à « accueillir tous les États démocratiques désireux et capables de contribuer à assumer les nouvelles responsabilités de l'Alliance... car les défis rencontrés par l'OTAN étant planétaires sa composition doit l'être aussi » <sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Conseil de l'Atlantique Nord, 10-11 janvier 1994, « Déclaration des chefs d'État et de gouvernement », *Revue de l'OTAN*, Février 1994, 1, p. 30.

<sup>12</sup> Conseil de l'Atlantique Nord, 8 juillet 1997, « Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantique des chefs d'État et de gouvernement », *Revue de l'OTAN*, juillet-août 1997, 4, documentation, p. 1.

<sup>13</sup> Daalder (Ivo), Goldgeier (James), 13 octobre 2006, *International Herald Tribune*, [www.ihf.com](http://www.ihf.com), cité par Goerens (Charles), 22 novembre 2006, « L'OTAN : transformation et partenariat stratégique avec l'UE – Réponse au rapport annuel du Conseil », rapport présenté au nom de la Commission politique, *Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale*, 52<sup>e</sup> session, document C/1951, p. 17.

« Je réaffirmerai », a-t-il déclaré dans sa tribune du 28 novembre 2006, « le rôle éminent de l'Alliance atlantique, organisation militaire, garante de la sécurité collective des Alliés et enceinte où les Européens et les Américains peuvent conjuguer leurs efforts au service de la paix. [...] Parce que nous vivons une époque pleine de promesses, certains laissent à croire que le moment est venu de recueillir les dividendes de la paix et de remettre en cause nos engagements. Ce serait à mon sens une grave erreur. »<sup>14</sup>

Pour l'ex-président français et son ministre de la Défense, Michèle Alliot-Marie, « le développement d'un "partenariat global" risquerait [...] de diluer la solidarité naturelle entre Européens et Américains du Nord dans un ensemble flou »<sup>15</sup>.

A la question d'un journaliste demandant à Jacques Chirac, lors de sa conférence de presse du 29 novembre 2006, s'il fallait étendre l'organisation aux pays de l'Asie-Pacifique, la réponse du président français avait été sans appel et plus que claire : « Il n'est pas question d'étendre. Comme je vous l'ai dit, l'OTAN est une structure militaire de défense entre l'Amérique du Nord et l'Europe. Dans certains cas, l'OTAN associe certains pays à sa contribution pour des opérations militaires, d'un commun accord. C'est ce qui se passe en Afghanistan. Mais il n'a jamais été question d'étendre l'OTAN à l'Asie, pas plus qu'ailleurs. »<sup>16</sup>

Michèle Alliot-Marie considérait même qu'un tel objectif serait susceptible d'adresser un mauvais message politique au reste du monde, « celui d'une campagne à l'initiative des Occidentaux contre ceux qui ne partagent pas leurs conceptions ». Et d'ajouter : « Quel prétexte offririons-nous ainsi aux tenants de la thèse du conflit des civilisations ! Cela serait parfaitement antinomique avec notre vision d'un monde multipolaire reposant sur le dialogue et le respect de l'autre. »<sup>17</sup>

Le refus d'une OTAN outrepassant ce pour quoi elle avait été créée n'excluait cependant pas, pour Jacques Chirac, la poursuite d'une relation de confiance OTAN/Russie ni d'un partenariat OTAN/Ukraine. Il s'était dit favorable à l'accueil, quand ils seraient prêts, des États candidats des Balkans

---

<sup>14</sup> Chirac (Jacques), 28 novembre 2006, *op. cit.*

<sup>15</sup> Alliot-Marie (Michèle), 30 octobre 2006, *op. cit.*

<sup>16</sup> Chirac (Jacques), 29 novembre 2006, *op. cit.*

<sup>17</sup> Alliot-Marie (Michèle), 30 octobre 2006, *op. cit.*

occidentaux. S'il n'était pas hostile à un élargissement, au cas par cas, du dialogue avec d'autres partenaires, il rejetait, en revanche, une extension des adhésions dans toutes les directions.

### **L'acceptation, au cas par cas, de partenaires stratégiques**

En effet, si la France refusait une « alliance globale », elle n'était pas opposée à une alliance élargissant ses partenariats c'est-à-dire passant, au cas par cas, des accords avec des pays non membres. Pour Jacques Chirac, s'il convenait de reconnaître les contributions apportées par des pays non membres de l'Alliance à des opérations de celle-ci, et si l'on pouvait souhaiter améliorer les modalités pratiques de leur association aux opérations pouvant demander l'intervention militaire de l'Alliance, point n'était besoin de changer la nature de celle-ci, qui est d'être une alliance militaire euro-atlantique. « Je le répète », déclarait-il, « l'OTAN ne peut fonctionner convenablement qu'en tant que structure militaire de défense entre les États-Unis, le Canada et l'Europe avec, le cas échéant, des accords particuliers avec tel ou tel pays, acceptés de part et d'autre. »<sup>18</sup>

L'important pour le président français était de répondre à la nécessité d'une Alliance militaire, forte, solidaire et adaptée aux nouvelles menaces contre la sécurité transatlantique. Sa vision d'une telle organisation l'a conduit à vouloir donner un cadre politique à l'action des alliés européens et américains – il s'est d'ailleurs prononcé en faveur de la Directive globale traçant les orientations politiques pour la poursuite de la transformation de l'OTAN dans les 10 à 15 prochaines années<sup>19</sup> –, à souhaiter un renforcement de la crédibilité de son outil militaire et de sa capacité d'action commune par le dialogue et des consultations avec, au besoin, d'autres puissances et en premier lieu les pays membres du Conseil de partenariat euro-atlantique mais aussi les pays contributeurs de troupes extérieures à l'Alliance. Un tel dialogue, de telles consultations ne devraient bien évidemment pas

---

<sup>18</sup> Chirac (Jacques), 29 novembre 2006, *op. cit.*

<sup>19</sup> Conseil de l'Atlantique Nord, 29 novembre 2006, Riga, Directive politique globale entérinée par les chefs d'État et de gouvernement, *Nouvelles atlantiques*, 30 novembre 2006, n° 3829, Annexes, p. 14 à p. 18.

détourner les alliés du cœur de la mission de l'Alliance mais rester concrets et centrés sur des situations particulières. Dans sa conférence de presse du 29 novembre 2006, Jacques Chirac, sans remettre en cause la spécificité du lien entre Nord-Américains et Européens, s'est prononcé sans ambiguïté pour une meilleure association, au cas par cas et d'un commun accord, des États prêts à s'engager sur le terrain pour des contributions militaires avec les pays membres.

L'opposition de l'ex-président français à une globalisation des partenariats stratégiques s'est doublée – autre rappel à l'orthodoxie otanienne – d'une opposition à l'extension des missions de l'OTAN.

#### **Le « non » à une extension des missions**

Un double brandon de discorde a, en fait, enflammé les relations entre la France et les États-Unis : les « non » français à l'élargissement des missions proprement dites de l'OTAN et à l'élargissement des théâtres d'opération.

#### *Le « non » à l'élargissement des missions proprement dites*

Jacques Chirac n'a pas fait mystère de son hostilité à un élargissement de l'OTAN à des questions qui ne relevaient pas de sa vocation première – être une alliance militaire de défense collective : « L'OTAN a vocation à assumer une sécurité militaire de défense entre les Américains, au sens large du terme, et les Européens. L'OTAN doit assumer en permanence les évolutions qui impliquent cette coopération et s'occuper de cela et pas d'autre chose. »<sup>20</sup>

Une telle prise de position française n'était pas nouvelle. Il suffit de se rappeler les réticences de François Mitterrand, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, Roland Dumas, à accepter à Oslo, puis à Bruxelles, en 1992, le volet « sécurité » d'une OTAN se mettant, au cas par cas, à la disposition de l'OSCE ou de l'ONU, pour des opérations de maintien de la paix et en conséquence, susceptible de jouer un rôle majeur dans la gestion de crises « hors zone ». On comprend mieux, dès lors, que Jacques Chirac ait fait la sourde oreille aux souhaits du président George W. Bush d'une extension du champ de l'article 5 du Traité de Washington et de son application lorsque des forces de l'OTAN sont déployées

---

<sup>20</sup> Chirac (Jacques), 29 novembre 2006, *op. cit.*

sur le terrain à l'étranger – en l'occurrence en Afghanistan – et rencontrent des difficultés. Selon le président des États-Unis, « l'Alliance [a] été fondée sur un principe clair : une attaque contre un est une attaque contre tous. Ce principe est valable dans le cas d'une attaque sur notre sol ou contre les troupes en mission de combat de l'OTAN à l'étranger »<sup>21</sup>.

A cela Jacques Chirac a répondu : « Nous avons une organisation, l'OTAN, qui comporte un certain nombre de règles. Je ne suis pas pour la modification de ces règles. Je suis pour tenir compte des problèmes particuliers que la mise en œuvre de ces règles peut impliquer, notamment pour les autres. Et c'est dans cet esprit, qu'à la demande de l'OTAN, j'ai annoncé un certain nombre de mesures destinées à aménager les obligations françaises dans ce domaine. Je ne suis pas disposé à aller au-delà. »<sup>22</sup>

On comprend mieux aussi que Jacques Chirac ait marqué sa désapprobation à une Alliance qui délaisserait sa mission première pour opérer dans le domaine civil et notamment dans l'assistance humanitaire et la reconstruction de pays sortis de crise. « Transformer l'OTAN en une organisation ayant pour mission de reconstruire l'économie en même temps que la démocratie », a énoncé, pour sa part, Michèle Alliot-Marie, « ne correspond ni à sa légitimité ni à ses moyens. Faisons bien attention à ne pas diluer l'Alliance dans des missions floues où elle perdrait son âme et son efficacité. L'OTAN se plaint déjà de ne pas avoir les moyens d'accomplir ses missions militaires. Il serait irresponsable de la pousser à s'engager dans des missions excédant ses moyens »<sup>23</sup>.

On comprend mieux, enfin, les *caveat* de la France à propos de ses forces engagées en Afghanistan et du refus chiraquien d'une augmentation des effectifs français.

### **Le « non » à l'élargissement des théâtres d'opération**

On peut considérer, comme Quentin Perret notamment<sup>24</sup>, que l'intervention en Afghanistan a marqué la fin du

---

<sup>21</sup> Cité par Schwarz (Peter), *op. cit.*

<sup>22</sup> Chirac (Jacques), 29 novembre 2006, *op. cit.*

<sup>23</sup> Alliot-Marie (Michèle), 30 octobre 2006, *op. cit.*

<sup>24</sup> Perret (Quentin), 4 décembre 2006, « L'OTAN et l'avenir de la sécurité européenne », Fondation Robert Schuman, *Question d'Europe*, n° 47, [http://www.robert-schuman.org/supplement/questions\\_europe47.htm](http://www.robert-schuman.org/supplement/questions_europe47.htm)

confinement de l'OTAN à des théâtres d'opération strictement européens et ouvert la voie à une Alliance à vocation mondiale, susceptible d'intervenir partout dans le monde et plus précisément à la demande des États-Unis.

C'est sans doute pour cela qu'à bien des égards, l'intervention en Afghanistan est, pour certains, un test décisif qu'il faut absolument réussir pour l'avenir de l'OTAN.

Mais c'est probablement pour ces raisons que la France s'est opposée à une transformation de OTAN, sans qu'ait été exprimé entre les Alliés un consensus stratégique explicite. En conséquence, la France a signifié sa volonté de voir respecter en Afghanistan le mandat et la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), dirigée par l'OTAN sous mandat des Nations Unies. Elle a fait savoir qu'elle n'augmenterait pas sa participation militaire, qu'elle n'envisagerait pas, hors du mandat initialement fixé qui était, notamment, de sécuriser le gouvernement du président Karzaï à Kaboul, le redéploiement de ses troupes dans l'ensemble du pays. C'était une façon de marquer qu'elle ne voulait pas être entraînée dans le sillage de la politique étrangère américaine.

A Riga, à propos de l'Afghanistan, l'ex-président français a plaidé « pour l'insertion de l'action de l'OTAN dans une stratégie globale, dans un processus politique organisé et qui associe tous les acteurs »<sup>25</sup>. Pour lui, le problème afghan n'était pas simplement un problème militaire, un problème économique et social, mais à la fois un problème militaire, de sécurité et de développement. Il a défendu la proposition – qui a été acceptée mais non concrétisée – de la création, sur le modèle de celui établi pour le Kosovo, d'un Groupe de contact rassemblant les pays de la région, les principaux pays engagés et les organisations internationales en vue de favoriser la reconstruction et le développement de l'Afghanistan et de coordonner les mesures prises à cette fin. C'était pour lui une façon de « donner [aux forces sur le terrain] les moyens de réussir leur mission en soutien des autorités afghanes et [de] recentrer l'Alliance sur la conduite des opérations militaires »<sup>26</sup>.

Assouplissant néanmoins ses positions originelles, à Riga, Jacques Chirac a fait part de sa volonté d'adapter le

---

<sup>25</sup> Chirac (Jacques), 29 novembre 2006, *op. cit.*

<sup>26</sup> Chirac (Jacques), 28 novembre 2006, *op. cit.*

dispositif français « à effectifs constants, aux besoins de l'OTAN et des Afghans, notamment dans le domaine de la formation »<sup>27</sup>. Parmi les améliorations envisagées, il a annoncé le déploiement à Kaboul de deux hélicoptères de transport « Cougar », le maintien en 2007 du détachement d'avions de combat basés à Douchanbe, la participation ponctuelle du groupe aéronaval à des missions d'appui aérien au profit de la FIAS ou de l'opération « *Enduring Freedom* ». Enfin Jacques Chirac a évoqué la possibilité, au cas par cas, d'engager les unités françaises à l'extérieur de la zone de Kaboul.

Au rappel général à la vocation première de l'OTAN s'est ajouté le rappel d'un credo.

### **Le rappel d'un credo**

Ce credo que Jacques Chirac a quasiment toujours entonné, particulièrement depuis le sommet de Madrid de 1997, non sans irriter les États-Unis, est en fait double : la croyance en l'ONU et la croyance en l'Union européenne.

### **Le credo onusien**

Ce n'était pas une nouveauté pour la France de mettre en avant, à Riga, la primauté des Nations Unies et du Conseil de sécurité. Au sommet de Prague en 2002, notamment, lors de son entretien à la télévision tchèque, l'ex-président français avait insisté sur « la règle éthique internationale qui donne à l'ONU et à son Conseil de sécurité la vocation à affirmer, à incarner la légalité internationale »<sup>28</sup>. Ceci revenait à dire que pour la France, il y avait d'une part l'ONU qui est une organisation se trouvant à la tête de la communauté internationale et, d'autre part, des organisations régionales et spécialisées et que l'OTAN avait toute sa place car elle a montré son efficacité, mais qu'elle devait être dans une relation de complémentarité et de non-substitution à l'ONU. On peut d'ailleurs concevoir que cette reconnaissance appuyée de la prééminence de l'ONU n'a pas été sans conséquence,

---

<sup>27</sup> Chirac (Jacques), 29 novembre 2006, *op. cit.*

<sup>28</sup> Entretiens du président de la République, M. Jacques Chirac, avec la télévision tchèque « CT1 », Paris, 20 novembre 2002, *Déclarations officielles de politique étrangère*, <http://www.diplomatie.gouv.fr/actu/bulletin.asp?liste=20021121>

dans la période de l'avant-sommet de Riga, sur la question des missions de l'OTAN.

*La primauté des Nations Unies*

Pour Jacques Chirac, la paix n'est jamais acquise et les Nations Unies doivent rester la seule enceinte politique à vocation universelle. A Riga, s'il a bien déclaré que la France voulait contribuer à une alliance militaire toujours plus forte et solidaire, garante de la sécurité collective, une alliance où alliés nord-américains et européens pourraient définir en commun des objectifs et continuer à œuvrer, côte à côte, pour la paix et la sécurité internationale, il n'en a pas moins précisé que ceci devait se faire conformément aux principes et aux objectifs de la Charte de l'ONU. S'il a certes réaffirmé le rôle éminent de l'Alliance atlantique, il n'en a pas moins ajouté que la France voulait « contribuer à une organisation politique du monde qui conjure les périls » et qu'elle voulait « concourir à l'exercice d'une responsabilité partagée dans le cadre d'institutions internationales fortes, légitimes et acceptées, notamment à travers la réforme de l'ONU et du Conseil de sécurité »<sup>29</sup>.

Ce rappel à la primauté des Nations Unies venait conforter le refus français de voir transformer les missions de l'OTAN.

*La confortation du refus d'une transformation des missions de l'OTAN*

Si Jacques Chirac a insisté sur le fait que « la France particip [ait] à l'effort engagé pour adapter [l'Alliance atlantique] aux nouvelles réalités »<sup>30</sup>, il s'est prémuni contre toute interprétation hâtive qui pourrait être faite de son propos, en spécifiant, élément restrictif : « tout en préservant sa vocation originelle »<sup>31</sup>. Déjà dans son article publié dans *Le Figaro* du 30 octobre 2006, Michèle Alliot-Marie, nous l'avons dit, avait mis les points sur les *i* à propos d'une hypothétique vocation mondiale de l'OTAN. Elle avait même – message sans équivoque – souligné que si elle était « favorable [...] à une articulation entre mission militaire et mission d'assistance

---

<sup>29</sup> Chirac (Jacques), 28 novembre 2006, *op. cit.*

<sup>30</sup> *Ibidem.*

<sup>31</sup> *Ibidem.*

et de reconstruction, dans le cadre d'une stratégie globale comme en Afghanistan » [...], « pour autant, les missions de reconstruction [devaient] impérativement relever d'organisations qui en ont la compétence – en particulier l'ONU et l'Union européenne »<sup>32</sup>.

Jacques Chirac avait d'ailleurs renchéri dans sa tribune pré-sommet, insistant sur l'idée que l'Alliance devait « travailler, en parfaite complémentarité et sur un pied d'égalité, avec les autres organisations internationales dont la vocation, les compétences et les moyens, en particulier dans les domaines de l'aide à la reconstruction, de l'assistance humanitaire ou de la sécurité civile, sont clairement établis »<sup>33</sup>. Les succès de la communauté internationale dans la solution des conflits ne viendraient que d'une telle coopération, « sans duplications inutiles »<sup>34</sup>, soulignait-il.

Il était clair que la France ne pouvait imaginer une OTAN révisée, alternative aux Nations Unies, susceptible de se substituer à l'ONU comme organisation de secours humanitaire au niveau de la planète et comme organisation apte à légitimer des interventions militaires extérieures. Il était clair qu'elle n'était pas prête à cautionner une concurrence plus ou moins voilée aux prérogatives de l'ONU mais aussi aux compétences de l'Union européenne (UE).

### **Le credo européen**

On peut considérer qu'à l'heure actuelle, l'Alliance atlantique est prise en tenailles entre les ambitions mondiales des États-Unis et une vocation européenne et euro-atlantique que la grande majorité de ses membres désire voir maintenue.

Si Jacques Chirac s'est prononcé pour un dialogue politique et stratégique plus dense entre les États-Unis et l'Union européenne, il a souhaité toutefois que ne soit pas négligée « la nouvelle réalité de l'Union européenne dont la plupart des membres appartiennent aussi à l'Alliance atlantique »<sup>35</sup> et il a plaidé pour une meilleure complémentarité UE/OTAN.

---

<sup>32</sup> Alliot-Marie (Michèle), 30 octobre 2006, *op. cit.*

<sup>33</sup> Chirac (Jacques), 28 novembre 2006, *op. cit.*

<sup>34</sup> Chirac (Jacques), 28 novembre 2006, *op. cit.*

<sup>35</sup> *Ibidem.*

*Une meilleure écoute de la voix de l'UE au sein de l'Alliance atlantique*

Pour l'ex-président français, l'Union européenne travaille à la construction d'une Europe politique capable d'assumer ses responsabilités au plan international. Pour lui, l'UE, qui est capable de mobiliser un large éventail d'instruments militaires et civils, ne peut que jouer un rôle croissant à l'appui de la stabilité internationale. Il est d'avis que l'engagement de l'UE au service de la paix ne pourra que se développer, grâce notamment au renforcement de la politique étrangère et de sécurité commune mais aussi – et peut-être surtout – de la Politique européenne de sécurité et de défense. Il a fait remarquer que l'Europe de la défense avait « davantage progressé depuis le sommet de Saint-Malo [1998] qu'au cours des cinquante dernières années »<sup>36</sup>. « Une Europe de la défense plus forte, plus efficace et plus assurée de ses moyens [ne pourrait] », a-t-il affirmé, « [que] renforcer la capacité de l'Alliance dans son ensemble et contribuer à l'équilibre du monde »<sup>37</sup>. Ceci supposait assurément un renforcement des relations entre l'OTAN et l'UE mais aussi que la voix de l'UE puisse être entendue au sein de l'Alliance et que ses membres puissent y établir une concertation spécifique. Jacques Chirac reconnaissait cependant, « marque de la solidarité qui unit les deux rives de l'Atlantique »<sup>38</sup>, qu'il était indispensable que « les Européens qui se sont trop longtemps reposés sur leurs alliés américains »<sup>39</sup> fassent un effort de défense approprié, qu'ils assument « leur part du fardeau en consentant un effort national de défense qui soit à la hauteur de leurs ambitions pour l'Alliance [...], mais aussi pour l'Union européenne »<sup>40</sup>.

Comme l'écrivait Michèle Alliot-Marie, dans *Le Figaro*, « l'accroissement des capacités européennes est nécessaire au renforcement du pilier européen de l'Alliance, condition elle-même indispensable à un partenariat équilibré entre les États-Unis et l'Europe et une répartition équitable des responsabilités en matière de sécurité »<sup>41</sup>. Elle ajoutait : « Un

---

<sup>36</sup> *Ibidem.*

<sup>37</sup> *Ibidem.*

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> *Ibidem.*

<sup>40</sup> *Ibidem.*

<sup>41</sup> Alliot-Marie (Michèle), 30 octobre 2006, *op. cit.*

partenaire européen fort constitue la meilleure garantie de la pérennité du lien transatlantique. Il en va donc de l'intérêt des Européens comme des Américains. » <sup>42</sup>

La résultante de ces diverses prises de position était que la relation entre l'UE et l'OTAN devait se poursuivre sous le signe de la complémentarité et non de la concurrence.

*Une meilleure coordination des relations UE/OTAN*

Personne ne peut nier que l'Union européenne et l'OTAN ont des valeurs et des intérêts stratégiques en commun. Il existe certes l'accord dit « Berlin plus » (ou « Berlin + ») conclu le 11 mars 2003, lors d'une réunion du Conseil de l'Atlantique Nord et du Comité politique et de sécurité de l'UE, présidée par le Secrétaire général de l'OTAN, le Secrétaire général, Haut représentant pour la PESC de l'UE et le Président du Comité politique. L'accord « Berlin + » est un ensemble d'arrangements concernant les relations entre les deux institutions, un schéma stratégique pour les relations OTAN-UE qui comporte quatre éléments : l'accès assuré de l'UE à la planification opérationnelle de l'OTAN ; la présomption de mise à disposition de l'UE de capacités de l'OTAN et de moyens communs ; des options de commandement européen de l'OTAN pour des opérations dirigées par l'UE, y compris le rôle européen du *Saceur* adjoint ; l'adaptation du système de planification de l'OTAN afin d'incorporer la mise à disposition des forces pour des opérations de l'UE. Par ailleurs, l'OTAN et l'UE ainsi que leurs États membres ont approuvé des procédures afin de veiller à ce que les capacités nécessaires, communes aux deux organisations, soient développées de manière cohérente, transparente et propre à assurer un renforcement mutuel.

L'objectif de l'UE et de l'OTAN devrait donc bien être de parvenir à une coopération plus étroite et, par suite, à une efficacité plus grande. Si des progrès se profilaient dans la mutualisation des moyens, il n'en était pas moins vrai qu'il apparaissait plus qu'opportun d'éviter les doubles emplois inutiles et la duplication des moyens, dans un esprit de transparence et dans le respect de l'autonomie des deux organisations. En effet, selon Michèle Alliot-Marie, les moyens militaires restent pour l'essentiel nationaux. Or, « aucun de

---

<sup>42</sup> Alliot-Marie (Michèle), 30 octobre 2006, *op. cit.*

nos pays – pas même les États-Unis – ne peut se permettre de dupliquer ses capacités »<sup>43</sup>. A son avis, « la réponse à cette préoccupation légitime n'est pas tant dans l'appel incantatoire à un renforcement de la coordination entre l'UE et l'OTAN, mais bien plutôt dans la flexibilité des procédures d'emploi des moyens militaires, afin que ceux-ci puissent être utilisés dans tous les cas de figure : à titre national, dans le cadre d'une coalition ad hoc, dans le cadre de l'UE, de l'OTAN ou de l'ONU »<sup>44</sup>.

Au sommet de Riga, il a été manifeste que si la France, un des tout premiers contributeurs de l'Alliance atlantique, acceptait de participer à l'effort engagé pour l'adapter aux nouvelles menaces contre la sécurité transatlantique, elle se dressait contre tout ce qui était susceptible de la détourner de sa mission première, le Conseil de sécurité de l'ONU devant continuer d'assumer la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale.

Face à la question qui s'était profilée – l'OTAN devait-elle demeurer une organisation euro-atlantique ou devait-elle évoluer pour devenir une organisation mondiale sous la tutelle des États-Unis, une organisation de secours humanitaire à l'échelle de la planète, une alternative à l'ONU ? –, la France chiraquienne a répondu : « Riga doit marquer une nouvelle étape dans l'adaptation de l'Alliance. Ce résultat, nous l'obtiendrons en préservant la légitimité même de l'OTAN, en tant qu'organisation militaire garante de la sécurité collective des alliés européens et nord-américains. Chercher à engager l'Alliance dans des missions non militaires, dans des aventures technologiques, dans un élargissement insuffisamment préparé, ne pourrait que dénaturer sa vocation et au bout du compte, diminuer son efficacité. »<sup>45</sup>

Réponse à un questionnement ? Mots de la quasi fin d'un septennat et d'un quinquennat qui s'étaient efforcés, tout en l'aménageant, de garder à la France dans le partenariat euro-atlantique la place spécifique voulue par le général de Gaulle, le 7 mars 1966 ?

---

<sup>43</sup> *Ibidem.*

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> Alliot-Marie (Michèle), 30 octobre 2006, *op. cit.*

Quoi qu'il en soit, dans un environnement de sécurité en pleine mutation, le rôle vital de l'OTAN en tant que forum essentiel de consultation sur la sécurité entre les alliés garde toute son importance. Il ne saurait néanmoins y avoir de sécurité sans développement, ni développement sans sécurité. La paix, la sécurité et le développement sont plus que jamais interdépendants. Ils exigent une coopération et une coordination rigoureuses entre les différentes organisations internationales – des organisations jouant chacune un rôle étroitement lié à celui des autres dans la prévention et la gestion des crises.

En définitive, il n'est pas impossible que le débat orchestré à Riga autour de l'avenir de l'OTAN et de son rôle futur ait visé à dissimuler une nouvelle offensive des États-Unis pour tenter d'imposer une forme d'unilatéralisme aux apôtres du multilatéralisme.

