



OTAN : QUITTER OU NE PAS QUITTER TELLE EST LA QUESTION ?

Par Alessandro ROBERTO, Analyste du Millénaire



AVANT-PROPOS

« L'OTAN est en état de mort cérébrale » : tel était le dur constat du Président de la République Emmanuel Macron lors d'un entretien accordé à l'hebdomadaire britannique *The Economist* en novembre 2019. Pourtant, si le sujet a de manière inattendue occupé l'actualité de la campagne présidentielle en raison de la guerre en Ukraine et des demandes d'adhésion de la Finlande et de la Suède qui ont suivi, les questions internationales et de défense, pour lesquelles l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord est centrale, sont trop souvent délaissées. Il nous semble dès lors essentiel de procéder à un état des lieux des arguments en faveur d'une meilleure coopération au sein de l'OTAN, ainsi que de ceux plaidant au contraire pour une sortie de la France de cette organisation, et enfin des différentes positions plus nuancées qui sont également défendues. Car si les solutions proposées diffèrent, le constat est quasi-unanime : dans l'état actuel des choses, l'OTAN n'est plus à la hauteur des enjeux contemporains.

LA FRANCE ET L'OTAN DEPUIS 1949

Avant d'étudier les arguments en présence et afin de mieux en saisir les enjeux contemporains, il paraît utile de brièvement revenir sur les origines et le fonctionnement de l'OTAN, organisation dont la France fait partie depuis sa création en 1949.

C'est en effet le traité du 4 avril 1949 qui donne naissance à ce qui s'appelait alors le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN), une alliance politico-militaire reposant sur le principe de défense collective entre ses membres. 12 États font partie de l'organisation à l'origine, dont notamment la France, les États-Unis et le Royaume-Uni, contre 30 aujourd'hui (et 32 si l'adhésion de la Finlande et de la Suède se concrétisent). La création de l'OTAN devait alors notamment permettre à ses membres de contourner le veto soviétique à l'ONU rendu possible par l'article 51 de la Charte des Nations unies. Cette Alliance transatlantique émerge au même moment que la Guerre froide, si tant est que ce ne soit pas sa création qui marque le début formel de cette confrontation de deux blocs. Le blocus de Berlin imposé par les Soviétiques a servi d'évènement catalyseur. La crainte d'une expansion soviétique et de la menace communiste pousse l'Europe dans les bras des États-Unis et la création de l'OTAN s'impose alors comme une réponse coordonnée efficace. Le diplomate britannique Lord Ismay, premier secrétaire général de l'OTAN (1952-1957), résume le sens de l'organisation en ces termes « garder les Russes à l'extérieur, les Américains à l'intérieur et les Allemands sous tutelle ».

Le déclenchement de la guerre de Corée va ensuite accélérer le développement du CAN avec la création à la fin de l'année 1950 du commandement intégré, structure permanente qui symbolise aujourd'hui la force civile et militaire opérative de l'organisation. C'est cette structure qui établit les différentes stratégies et opérations de l'Alliance. La décennie qui suit va voir une augmentation importante des effectifs et investissements de l'OTAN. L'adhésion de la RFA à l'OTAN en mai 1955 et son réarmement – qui inquiétait la France – vont exacerber les tensions entre OTAN et URSS, cette dernière formant le pacte de Varsovie la même année, une alliance militaire avec sept autres États d'Europe de l'Est subordonnés à l'URSS.

Charles de Gaulle, devenu Président de la République en 1958, va porter le premier coup d'arrêt à cette coopération militaire en décidant en 1966 du retrait de la France du

commandement intégré de l'OTAN, avant que Nicolas Sarkozy ne décide de son retour en 2009.

Et contrairement à ce que l'on aurait pu penser, la chute de l'URSS et la fin *de facto* de la guerre froide en 1991 n'ont pas signifié la mort de l'OTAN, alors même que le fondement de son existence reposait initialement sur cette opposition avec le régime soviétique. L'organisation transatlantique s'est au contraire développée et a intégré de nombreux pays qui faisaient auparavant partie du bloc qu'elle combattait, comme la Pologne (1999), la Hongrie (1999), la Roumanie (2004) ou l'Albanie (2009).

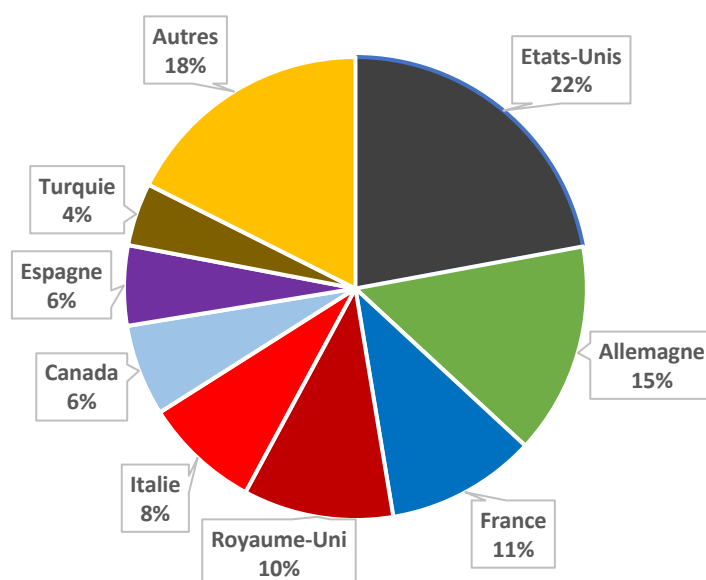
Concernant les opérations de l'organisation, aucune n'est menée jusqu'à la fin de la guerre froide, ce qui peut être interprété comme la réussite de son modèle de dissuasion collective. Depuis, elles se sont cependant multipliées : la première intervention a eu lieu lors de la guerre en Bosnie-Herzégovine (1993), elle est suivie d'opérations au Kosovo (1999), en Afghanistan et en Méditerranée à la suite des attentats terroristes perpétrés le 11 septembre 2001. Aujourd'hui, l'OTAN, dont le siège se situe à Bruxelles en Belgique, affirme avoir comme objectif « *la sauvegarde de la liberté et de la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires* »¹.

Le modèle dit de dissuasion collective de l'OTAN repose sur l'article 5 du traité : il s'agit d'une clause qui se base sur les principes de défense collective et de solidarité stipulant que toute attaque contre l'un des États membres est considérée comme une attaque contre la totalité des pays alliés. Ces pays alliés comprenant les États-Unis, l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie ou encore le Canada, le dispositif est censé décourager toute velléité belliqueuse. Toutefois, si l'article 5 prévoit une obligation d'action, celle-ci n'est pas automatique. Il a été invoqué la première fois après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, où une réaction solidaire des pays membres de l'OTAN a amené à une guerre en Afghanistan avec des troupes communes (malgré une intervention uniquement américaine dans un premier temps). La guerre menée par l'OTAN en Libye en 2011 en s'engageant contre le régime de Kadhafi, ne relevant pas de la défense collective, est quant à elle considérée comme une « opération non-article 5 », le Portugal ayant par exemple fait le choix de ne pas y prendre part.

¹ OTAN, « [L'objectif de l'OTAN](#) »

Enfin, avant de rentrer dans le vif du sujet, il s'agit d'aborder les différents rapports de force au sein même de l'OTAN. En effet, une des critiques les plus insistantes consiste à dénoncer l'hégémonie et la domination des États-Unis au sein de l'Alliance. Ils seraient en mesure de dicter leur propre agenda diplomatique sans réels contrepouvoirs. Or, les chiffres tendent à confirmer cette pensée, même s'il convient de rappeler qu'ils résultent d'une conséquence logique en fonction du poids militaire et économique de chaque pays, ainsi les États-Unis arrivent logiquement en tête. Les États-Unis contribuent à près d'un quart du budget total de l'OTAN, soit deux fois plus que la France ou le Royaume-Uni et davantage que les 22 autres pays.

Participation des pays au budget civil, au budget militaire et au NSIP de l'OTAN en 2020



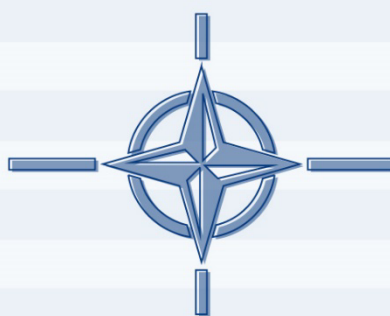
Source : OTAN

Et au-delà du niveau de contribution à l'OTAN, les dépenses absolues en matière de défense sont révélatrices des disparités qui règnent au sein de l'Alliance : les États-Unis dépensent plus de deux fois plus pour leur armée que les 29 autres États membres cumulés. Ils sont en position incontestable de leadership politique et militaire, et leur voix porte donc davantage que l'Albanie ou le Luxembourg, en toute logique, mais également que la France. Tout l'intérêt de cette note est de tenter de comprendre comment la France pourrait tirer son épingle du jeu et se réaffirmer comme une nation forte et respectée sur la scène internationale.

Les dépenses militaires au sein de l'OTAN

Estimation des dépenses militaires des pays de l'OTAN
(en millions de dollars) et niveau en % du PIB en 2021

		% du PIB
États-Unis	811 140	3,52
Royaume-Uni	72 765	2,29
Allemagne	64 785	1,53
France	58 729	2,01
Italie	29 763	1,41
Canada	26 523	1,39
Espagne	14 875	1,02
Pays-Bas	14 378	1,45
Pologne	13 369	2,10
Turquie	13 057	1,57
Norvège	8 292	1,85
Grèce	8 014	3,82
Belgique	6 503	1,12
Roumanie	5 785	2,02
Danemark	5 522	1,41
Tchéquie	4 013	1,42
Portugal	3 975	1,54
Hongrie	2 907	1,60
Slovaquie	2 043	1,73
Croatie	1 846	2,79
Lituanie	1 278	2,03
Bulgarie	1 253	1,56
Lettonie	851	2,27
Estonie	787	2,28
Slovénie	760	1,28
Luxembourg	474	0,57
Albanie	239	1,44



Source : OTAN



statista

UNE COOPÉRATION NOUVELLE POUR UNE ALLIANCE RENFORCÉE

Selon les partisans d'une France forte au sein d'une Alliance forte, quitter l'OTAN serait une erreur stratégique et diplomatique majeure.

Tout d'abord, le symbole que représenterait une telle décision serait extrêmement négatif : quitter une organisation dont nous sommes l'un des pays fondateurs et dont nous faisons partie depuis plus de 70 ans reviendrait à se couper de nos alliés historiques, à commencer par les États-Unis et le Royaume-Uni, et de nos partenaires européens, sachant que 21 des 27 pays membres de l'Union européenne sont membres de l'OTAN. La France renverrait l'image d'un pays qui se recroqueville sur lui-même : il serait le premier et surtout le seul pays occidental d'envergure à quitter l'Alliance. D'autant plus que la France, en tant que seule puissance militaire et nucléaire complète de l'UE, devrait se saisir de cette position européenne au sein de l'OTAN et organiser une réponse commune des pays européens, facilitant par la même occasion le développement d'une Europe de la défense. L'OTAN, en tant qu'organisation défensive et actrice de la sécurité collective, est capable de garantir la sécurité de l'Europe et servir de vecteur de renforcement des liens entre pays européens, à condition de le vouloir. La France doit passer d'une attitude réactive à proactive.

Activement prendre part à l'OTAN ne nuirait nullement à l'indépendance et la souveraineté de la France pour les défenseurs de cette théorie. La France n'incarnait-elle pas un exemple de souveraineté lorsque Jacques Chirac décida en 2003 de ne pas se joindre à l'invasion américaine en Irak ? Il est évidemment possible de faire entendre sa voix au sein de l'OTAN, ce qui n'empêche aucunement de prendre des décisions indépendantes et fortes. Au contraire, la décision de Nicolas Sarkozy de réintégrer le commandement intégré de l'OTAN en 2009 après plus de 40 ans d'absence était justement motivée par un désir de regain d'influence et de souveraineté. En effet, le commandement intégré permet de prendre part à la planification stratégique de l'OTAN. Avoir son mot à dire concernant les opérations militaires, les moyens financiers et humains mobilisés, et la stratégie à adopter pour des missions auxquelles l'on va participer est un gage de souveraineté. La France était jusque-là

exclue de la prise de décision, ce qui pouvait rendre la coopération plus difficile, comme lors de l'intervention au Kosovo. La France ayant pris part à toutes les missions menées précédemment par l'OTAN, il semblait alors logique pour Nicolas Sarkozy qu'elle puisse également décider des futures opérations et de leurs modalités. En novembre 2012 et à la demande du Président de la République François Hollande, l'ancien ministre des Affaires étrangères Hubert Védrine a rendu un rapport analysant « les conséquences du retour de la France dans le commandement intégré de l'Otan, sur l'avenir de la relation transatlantique et les perspectives de l'Europe de la défense ». Cette voix qui compte en France en matière de géopolitique émet certes quelques doutes quant à la réelle efficacité de ce retour, mais ne remet nullement en cause la participation de la France au commandement intégré et affirme qu'il s'agit d'une échelle pertinente pour davantage user de son influence vis-à-vis de ses alliés.

Par ailleurs, il n'est pas nécessaire de remettre en cause l'appartenance à l'OTAN pour réaffirmer la puissance diplomatique et militaire française. Il faut en revanche être exigeant sur le budget de nos armées en investissant, en modernisant, et en étant capable de produire soi-même et de vendre : en somme, renouer avec une forme d'excellence militaire française.

En outre, il serait hypocrite de ne pas reconnaître les nombreux succès de l'OTAN, profitant ainsi directement à la France. Et avant de critiquer le fiasco du retrait américain en Afghanistan en août 2021, il convient de rappeler que la France fut la première à s'en retirer en 2013, alors que les États-Unis réclamaient pourtant un renforcement de notre présence. Ensuite, l'OTAN, avec la chute de l'URSS, a tenu son objectif premier de contenir le bloc de l'Est en constituant un front occidental. La Libye et l'Afghanistan, s'ils n'ont pas pu durablement installer la paix, sont deux victoires militaires de l'Alliance. L'OTAN a également permis de développer des standards d'armement qui ont rendu possible une meilleure interopérabilité militaire entre les Alliés.

Pour conclure sur une formule de Charles Baudelaire issue de son recueil *Les Fleurs du Mal* (1857) : « Faut-il partir ? Rester ? Si tu peux rester, reste ; Pars, s'il le faut. ». Il est certain que la France *peut* rester dans l'OTAN. S'il lui *faut* partir sera notre prochaine interrogation.

QUITTER L'OTAN POUR RETROUVER L'INDÉPENDANCE DE LA FRANCE

Indépendance, souveraineté, puissance, rayonnement international... telles sont les notions (non exhaustives) qui sont invoquées afin de justifier de la nécessité de quitter l'OTAN. Pourtant, elles traduisent des réalités politiques qu'on ne peut occulter.

Concernant tout d'abord le sens même de l'OTAN : l'organisation est d'une certaine manière « anachronique » depuis la chute du bloc soviétique, elle a perdu son sens originel qui était d'enrayer et de lutter contre le Pacte de Varsovie et l'URSS. Était-il nécessaire de faire perdurer une organisation qui avait pourtant rempli sa mission initiale ?

Il faut également admettre que la France n'est plus une grande puissance mondiale respectée, et peine même à s'imposer à l'échelle européenne. Le dernier exemple en date est la très médiatisée humiliation par nos « alliés » américains, australiens et britanniques dans l'affaire du contrat des sous-marins. L'Australie, qui s'était pourtant engagée auprès de Naval Group pour 12 sous-marins à propulsion conventionnelle d'un montant de 56 milliards d'euros, a rompu cette promesse pour finalement signer un contrat avec les États-Unis dans le cadre de l'alliance AUKUS formée dans la région indopacifique et comprenant également le Royaume-Uni. Ce manquement commun d'alliés pourtant historiques de la France a été interprété comme la preuve des dissensus au sein même de l'OTAN et d'une influence réduite de notre pays à l'échelle internationale.

Or, un des principaux points de critique du fonctionnement de l'Alliance aujourd'hui est justement la place prépondérante des États-Unis. Il est difficile de contredire cela. Les États-Unis, en tant que première armée dans le monde et principal contributeur aux efforts de l'OTAN, sont logiquement la force motrice de l'organisation. Cependant, cette position dominante débouche de plus en plus sur des abus américains, alors que ceux-ci utilisent une alliance politique et militaire pour servir en premier lieu leurs propres intérêts commerciaux et diplomatiques. Si l'objectif est en soi normal pour un Etat, cette attitude pose un problème lorsque cela se fait aux détriments des autres membres de l'OTAN. Cette capacité à imposer une direction à l'ensemble de l'Alliance souligne notre incapacité à défendre nos propres

intérêts. Il faut dire qu'avec 30 membres, les intérêts nationaux sont multiples et les compromis difficiles à trouver : peut-être aurait-il fallu être plus prudent dans l'élargissement continu de l'Alliance. La prise de décision à l'unanimité et le statut *primus inter pares* des États-Unis posent des difficultés, comme en atteste le cas de la Crimée en 2014 où les Américains souhaitaient une réponse forte et immédiate alors que France y était plus réticente. Les exemples de la Chine et de la Russie actuellement démontrent dans quelle mesure les positions portées par l'OTAN peuvent entrer en contradiction avec la politique française de 3^e voie. Or, la polarisation géopolitique entre les États-Unis et la Chine représente une menace pour les intérêts et l'autonomie stratégique des pays pris entre le marteau et l'enclume. L'OTAN ne s'est d'ailleurs révélée d'aucune utilité particulière depuis l'invasion russe en Ukraine, tandis qu'au contraire l'Union européenne s'est présentée comme un soutien important.

Régis Debray, haut-fonctionnaire français dépeint comme souverainiste, a quant à lui contesté les conclusions du rapport d'Hubert Védrine évoqué précédemment. Il dénonce aussi bien le passage d'une Alliance défensive à une démarche offensive (l'ennemi soviétique n'étant plus) que l'hégémonie décisionnelle américaine au sein de l'organisation. Selon lui, l'OTAN est devenue « anachronique [...] déresponsabilisante et anesthésiante » et le symbole d'un Occident au caractère expansionniste, soit justement ce contre quoi il s'était allié en 1949.

Enfin, si l'OTAN était efficace en temps de Guerre froide, elle a connu plusieurs échecs depuis. Le plus récent est celui du fiasco du retrait des troupes américaines en Afghanistan où, quelles que soient les responsabilités de chaque pays, la finalité est sans appel : après 20 ans d'une guerre qui a attisé une haine viscérale contre l'occident, les talibans ont récupéré le pouvoir en quelques semaines à peine. Retour à la case départ donc, même si les centaines de milliards dépensées et les dizaines voire centaines de milliers de morts ne peuvent malheureusement pas en dire autant. Un autre exemple de dysfonctionnement important au sein de l'OTAN est la situation ubuesque lors de laquelle la Turquie, membre de l'OTAN, attaque nos alliés kurdes en Syrie. Ainsi, un pays pourtant membre de la même alliance politique et militaire, s'attaque à une population pourtant alliée à l'occident dans la lutte antijihadiste... A cela, peuvent être ajoutées l'escalade des tensions entre la Grèce et la Turquie sur fond de conflit territorial en Méditerranée ou encore l'incident franco-turc au cours duquel un navire français a été menacé par un bâtiment turc, entraînant une quasi-absence de réaction de la part de l'OTAN. Le manque de cohérence de telles circonstances

pousse sérieusement à se poser la question de l'efficacité et du bienfondé de cette alliance entre 30 États. Dernier exemple : la présence de la France au Mali dont l'intervention a débuté en 2013 mais où le soutien reçu de ses voisins européens et otaniens a été quasi nul. Dès lors, qu'apporte encore l'OTAN à la France ?

La France serait sans doute capable de s'imposer comme une Nation forte et indépendante en dehors de l'OTAN. Elle est la septième puissance économique mondiale et l'une des 9 puissances nucléaires (dont 4 supposées), disposant ainsi d'une importante force dissuasive. Gagne-t-elle encore à faire partir d'une alliance qui certes contribue à la protection de ses alliés mais au risque de l'engager dans un conflit qui ne la concerne pas ? Si la France observe une baisse de ses indicateurs économiques depuis plusieurs décennies et que son influence dans le monde est de plus en plus fragilisée, c'est peut-être car la politique des petits pas l'a trahi, au lieu de s'imposer et de s'affirmer, quitte à brusquer dans un premier temps.

QUITTER LE COMMANDEMENT INTÉGRÉ, UNE TROISIÈME VOIE AU GOÛT TIÈDE ?

Dernière possibilité qui fait figure de compromis entre le statu quo et une sortie de l'OTAN : sortir du commandement intégré tout en restant membre de l'Alliance.

Pour rappel, le commandement intégré est l'organe en charge de la stratégie et de la mise en place opérationnelle des interventions de l'OTAN. En faire partie en tant que membre de l'OTAN peut donc sembler essentiel afin d'influer sur son ordre du jour et ses décisions. Pourtant, de plus en plus de personnalités politiques prônent un maintien français dans l'OTAN mais un retrait du commandement intégré.

Le 21 février 1966, le Président Charles de Gaulle annonçait le retrait de la France du commandement intégré de l'OTAN afin de pouvoir garantir « l'indépendance de la dissuasion nucléaire française », et réaffirmait dans le même temps l'alliance française avec les États-Unis : concilier indépendance et coopération est donc possible. Pourquoi alors ne pas renouer avec cette démarche gaullienne, aussi pragmatique et souveraine qu'intelligente et amicale ? Aujourd'hui, la logique d'une telle demande serait que la France dispose de l'exclusivité de ses décisions concernant ses engagements militaires et demeure ainsi une puissance souveraine. D'un autre côté, une conséquence pourrait également être le manque d'influence de la France au sein de l'OTAN sur les interventions souhaitées. De plus, les décisions y étant prises à l'unanimité, la France est souveraine même lorsque membre du commandement intégré. Et les craintes actuelles quant à une tutelle de la politique de dissuasion nucléaire manquent en légitimité en raison des garanties obtenues par Nicolas Sarkozy lors du retour français au sein de la structure.

L'ESPOIR D'UNE FRANCE FORTE

Alors qu'elle était initialement une alliance défensive, l'OTAN a depuis la chute de l'URSS multiplié à la fois sa taille ainsi que son nombre d'intervention.

En bref, que cela soit avec ou sans l'OTAN, question à laquelle la réponse est complexe, la priorité française doit être de réinventer sa stratégie diplomatique et de se repositionner sur la scène internationale.

Enfin, il semble pertinent de suggérer que le débat et les arguments invoqués ici ne sont peut-être pas les bons, que la place de la France dans le monde et en Europe n'est pas tant liée à l'OTAN, mais plutôt à la manière dont elle est incarnée. Quoi que l'on pense de Charles de Gaulle en tant que Président de la République, le constat était unanime quant à sa capacité à représenter une vision de la France, à représenter et incarner la France. Depuis, cette qualité s'est progressivement affaiblie. Le fait subsiste que peu d'Hommes d'État ont su s'imposer pour affirmer durablement la place de la France dans un monde de plus en plus complexe.

Pour conclure, qui citer d'autre que celui même qui avait encouragé la création de l'OTAN et celui qui en a en premier remis en cause les rouages : « La France ne peut être la France sans la grandeur ». Charge donc à la France de trouver la voie pour renouer non seulement avec *la*, mais surtout avec *sa* grandeur.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Secrétaire général adjoint à la stratégie : Emeric GUISSSET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*