



I. La France et les Etats-Unis face aux grands défis stratégiques

Euro-Atlantic Security Relations and U.S.-French Cooperation

Leo Michel

(January 2009)

Summary

The North Atlantic Treaty Organization (NATO), backed by strong U.S. military and political commitments to the Alliance, has been the primary guarantor of Europe's defense from armed attack since 1949. With the end of the Cold War, NATO assumed new roles: building defense and security partnerships with new democracies in Central and Eastern Europe that prepared many for Alliance membership; extending dialogue and cooperation on political-military issues to Russia, Ukraine, and other states of the former Soviet Union; and leading complex military operations in the Balkans and, more recently, Afghanistan. Yet NATO's "unipolar moment" has passed. Many Europeans no longer view the most pressing threats to their security, or the tools needed to address them, as predominantly military, and they are less confident than a decade ago that U.S. interests, strategy, and policies will closely match their own. Hence, Europeans increasingly endorse the notion that to protect and advance their common interests and values in defense and security-related matters, NATO must share the stage with the European Union (EU). Defining how this shared responsibility should be carried out in practice will prove difficult for Europeans and Americans alike, notwithstanding the fact that 21 of 27 EU member states belong to NATO and five others work with NATO, in a few cases quite intensely, through Partnership for Peace. This task is complicated by profound differences between NATO and the EU in terms of their respective functions, structures, and procedures, as well as internal tensions over strategy, capabilities, and the uneven political will of their members.

For weeks preceding President Barack Obama's inauguration, officials and commentators carefully assessed potential points of convergence and friction between the incoming administration and *le Vieux Continent*. European publics had overwhelmingly favored his election, but savvy Americans and Europeans still wondered when the "honeymoon" would end.

It's easy to understand why. Over the past several months, a cascade of events underscored the difficulties of formulating and sustaining effective transatlantic responses to numerous challenges. Just a few examples:

- Russia—having flexed its energy, political and intelligence services' muscles across what President Medvedev termed its "regions of privileged interest"—unsheathed its military and effectively redrew, perhaps indefinitely, the borders of neighboring Georgian, a U.S. partner and aspirant for NATO membership.
- In Afghanistan, a mix of Taliban, al-Qaeda, and other "opposing militant forces" demonstrated their rising ambition and improved coordination, prompting the United

States to increase its military engagement there and step up pressure against insurgent sanctuaries in Pakistan.

- Elsewhere in the “arc of crisis,” Iran continued to defy efforts to end its suspected nuclear weapons-related activities; Iraq (despite some hopeful signs) remained fragile and violence-prone; and intense fighting between Hamas and Israel dealt a heavy blow to the struggling Middle East Peace Process.
- Against this somber security background (which omits inter alia massive African tragedies in Darfur, Somalia, Zimbabwe, and the Democratic Republic of Congo), the United States experienced its most serious financial crisis since the Great Depression, forcing Washington and European capitals to respond with emergency plans of dizzying proportions and uncertain prospects for success.

Reflecting on America’s mounting travails and sagging self-confidence, Francis Fukayama--whose 1989 essay “The End of History?” held that “liberal ideas had conclusively triumphed at the end of the Cold War”--acknowledged the reality of Fareed Zakaria’s “post-American” world wherein “America’s unimpeded influence will decline.”¹

For their part, leading French strategists already had foreseen a long-term redistribution of global power and influence away from the problematic *hyperpuissance*. The French *White Book on Defense and National Security*, published in June 2008, cautioned against underestimating American dynamism, but predicted three dominant trends over the next 15 years: a relatively diminished U.S. capacity to shape global events, due in part to the rising influence of China and a more assertive Russia; a shift in American focus from Europe toward pressing crises in the Middle East and Asia; and, albeit less certain, a more inward focus among part of the American population.

Exactly how the new Obama Administration will tackle its inherited problems, not to mention future surprises, remains to be seen. However, it is safe to assume that the United States and France will be obliged over the coming months and years to reexamine how best to work together to advance common and/or parallel interests where they exist, while limiting the fallout of diverging priorities and/or policies when they inevitably arise. Here, then, are some of the key strategic questions they will face, particularly in the area of transatlantic defense and security cooperation, and a few suggestions on where they might work bilaterally to reinforce broader Euro-Atlantic partnership.

NATO Under Strain

NATO, backed by strong U.S. military and political commitments to the Alliance, has been the primary guarantor of Europe’s defense from armed attack since 1949. With the end of the Cold War, NATO assumed new roles: building defense and security partnerships with new democracies in Central and Eastern Europe that prepared many for Alliance membership; offering dialogue and cooperation on political-military issues to Russia, Ukraine, and other states of the former Soviet Union; and leading complex military operations in the Balkans and, more recently, Afghanistan. Throughout its existence, NATO also has performed the vital job of promoting intra-European as well as transatlantic collaboration regarding threat assessments, political-military strategy, defense planning, equipment standards and interoperability, and training and exercises.

Most Europeans want to preserve robust political-military links through NATO that are reinforced, in many cases, by their respective basing, information-sharing, and other bilateral ties

¹ Francis Fukayama, “They Can Only Go So Far,” *The Washington Post*, August 24, 2008; and Fareed Zakaria, “The Rise of the Rest,” *Newsweek*, May 12, 2008.

to the United States. Moreover, Russia's behavior in Georgia and elsewhere in the former Soviet space, combined with menacing statements of intent (for example, Medvedev's vow "to protect of the life and dignity of ((Russian)) citizens, wherever they are") have refocused attention on NATO's collective defense role, particularly among Eastern and Northern Europeans.

Yet NATO's "unipolar moment" has passed. Russia does not represent the type of existential threat posed by Soviet Union, despite the Kremlin's new assertiveness. More broadly, many Europeans no longer view the most pressing threats to their security, or the tools needed to address them, as predominantly military. And while public opinion polls indicate a modest recovery in positive European views of the United States since the Iraq-related nadir of 2003-4, Europeans arguably are less confident than a decade ago that U.S. interests, strategy, and policies closely match their own.² European respect for American competence in the conduct of military operations and standards of treatment for captured militants and extremists has suffered as well.

Truth be told, Europeans are not alone in questioning previous assumptions.

Over the past year, intense discussions on NATO's future have proliferated within Washington's large "think tank" community, where non-government experts—including retired top diplomats, military officers, and candidates for senior posts in the new administration—rub shoulders with serving government officials and analysts. That reassessments of NATO have taken place is not unusual or necessarily alarming. After all, for decades the transatlantic dialogue has been punctuated by crises (e.g., over Germany's rearmament in the 1950s, France's NATO role in the 1960s, détente in the 1970s, intermediate nuclear forces in the 1980s, and the Balkan wars in the 1990s) and repeated American calls for more "burden sharing." Ultimately, however, the Alliance proved to be strong and resilient because its members did not allow their differences ever to rival, in scope or in depth, their shared interests and values. Still, fewer American experts are confident these days that, where NATO is concerned, the past will be prologue. Instead, they are increasingly worried that the Alliance will not adapt quickly enough to the changed security environment.

For many Americans, NATO's solidarity and effectiveness will be decided in the caldron of Afghanistan, where European Allies and Partners contribute approximately 28,000 of the 55,000 troops (including nearly 23,000 Americans) in ISAF.³ European and American leaders broadly agree that if Afghanistan were to become a "failed state," terrorist networks would be able again to operate there with relative impunity, posing a direct threat to an unstable and nuclear-armed Pakistan and, eventually, to the European and American homelands. But whereas American public support for the Afghanistan mission remains strong, the European public's support for the ISAF effort is wavering.

Despite European troop increases since NATO's April 2008 Bucharest Summit—of note, the additional French deployments were applauded in Washington—Europe seems unlikely to provide significantly larger forces in 2009 and beyond. Indeed, some Allies have announced plans to scale down or terminate their ISAF role over the next two years, especially in southern Afghanistan where, contrary to initial expectations, their involvement in combat missions frequently has overshadowed peacekeeping and reconstruction tasks.

NATO's difficulty in meeting ISAF's force requirements extends beyond troop levels. Some Allies continue to invoke so-called "caveats" restricting how and where their nation's forces can be employed by the ISAF commander. Most European government and military leaders understand the inherent dangers of a "two-tier" NATO. Still, certain important ISAF

² See, for example, European Views of U.S. Leadership in World Affairs, in "Transatlantic Trends 2008", a study of European attitudes by the German Marshall Fund of the United States, available at: http://www.transatlantictrends.org/trends/doc/2008_English_Key.pdf

³ Source: NATO figures as of January 2009. NATO Ally Canada and Australia (not a NATO member) provide 2830 troops and 1090 troops, respectively. Some 10,000 additional U.S. military serve in Afghanistan under Operation Enduring Freedom's Combined Joint Task Force 101. Since late 2008, all U.S. forces in Afghanistan report to ISAF's Commander, U.S. Gen. David McKiernan.

contributors would face serious domestic opposition to shifting their focus from the relatively stable northern and western regions to higher-risk operations in the south and east. Among some Allied publics, the aversion to seeing their “peacekeeping” troops attack opposition forces is almost as strong as their reaction to casualties among their own contingents. And unlike the United States, none of the European Allies seems prepared to contemplate any form of military involvement inside Pakistan, despite the acknowledged problems posed by insurgent sanctuaries along its border with Afghanistan.

In addition, the costs associated with ISAF are taking a heavy toll on several European troop contributor nations. Under standard NATO practice, nations must absorb the lion’s share of expenses associated with their participation in operations. This is a particular disincentive to Allies who have the political will to sustain or increase troop contributions in the most demanding missions but lack sufficient budget resources to do so. However, several Allies resist suggestions to increase NATO’s common funding for operations or to acquire more collective assets. Some seem unwilling to improve capabilities, fearing they might be called upon to use them. Others, faced with low and relatively stagnant defense budgets, probably worry that greater NATO common funding would come at the expense of their national programs.

Afghanistan also raises hard questions about NATO’s role in long-term stabilization missions. The “comprehensive approach” agreed at the Bucharest Summit aims to join international civilian and military assistance to the Afghan government to: build capable security forces; develop the economy; improve governance and rule of law; and tackle the narcotics problem. Europeans, however, have not taken a common approach regarding their militaries’ engagement in reconstruction, counter-narcotics and other non-traditional roles. And some European officials privately worry that United States intends to steer NATO to build its own civilian capabilities for use alongside the military in stabilization operations—a move that, in their view, would duplicate and undermine efforts by the United Nations, EU and other international actors.

Finally, NATO’s deepening engagement in Afghanistan has raised doubts in several European capitals regarding overall Alliance strategy and priorities, particularly in the wake of the Russian-Georgian conflict. No Allied government openly advocates a return to Cold War models of territorial defense. But many officials, particularly among newer members of the Alliance, increasingly fret that NATO might lose its *raison d’être* of collective defense—and, with it, vital parliamentary and public support—by focusing on expeditionary missions that seem disconnected from threats that are “closer to home.”

Hence, some Allies—including, not surprisingly, those closest to Russia—are looking for reassurance of NATO’s ability to back up its Article 5 (collective defense) commitments in the form of an updated Alliance threat assessment and increased NATO contingency planning and exercises relevant to deterring and, if necessary, responding to any future military intimidation by Russia.

EU Seeking to Define its Role

Nearly a decade after its formal launch, ESDP is firmly rooted within the EU’s legal and institutional frameworks. ESDP is supported by civilian and military decision-making structures that roughly parallel NATO’s (albeit with much smaller staffs), and the 2003 European Security Strategy document, updated during the French EU Presidency, sets out a broad vision of EU policy goals and approaches. The record of nearly two dozen ESDP military and civilian operations undertaken to date (all of which have taken place under UN Security Council resolutions approved by the United States) is generally positive, although most of these have been modest in size, of limited duration, and relatively low-risk.

The notion once floated by a few European officials that ESDP would develop into a “counterweight” to American influence in Europe and beyond has been largely discredited. But while EU governments frequently differ over the priorities and resources they are prepared to assign to ESDP, even the most “Atlanticist” among them have come to accept ESDP as a legitimate and important pillar of the EU’s global influence.

Within the EU, debate regarding ESDP largely revolves around the balance between military and civilian tools for crisis management and how best to generate additional military and civilian capabilities. ESDP’s initial focus was largely military, very ambitious, and heavily influenced by European “lessons learned” from the Balkan conflicts of the 1990s. With its 1999 “Helsinki Headline Goal,” for example, the EU pledged to develop, by 2003, the ability to deploy, within 60 days, some 50,000-60,000 military personnel to crisis spots thousand of miles from Europe, and to sustain them for at least one year for tasks ranging from humanitarian operations to peacekeeping and separating warring parties.

Faced with substantial capabilities shortfalls, however, the EU shifted its attention in 2004 to creating some 15 “battle groups” of reinforced battalions (approximately 1500 troops); two such formations serve in alert status for six month periods and, in theory, would be able to deploy within ten days of an EU decision and sustain operations for up to 120 days. (To date, the EU has not operationally deployed a battle group, but EU officials cite Africa as the most likely venue for any future use.)

Some EU governments—France, in particular—continue to prioritize the development of military capabilities within ESDP. They favor the periodic conduct of “autonomous” military operations—that is, operations without NATO assistance through the 2004 “Berlin Plus” arrangements—to demonstrate ESDP’s practical value, encourage higher defense spending, and build habits of intra-European cooperation in increasingly challenging missions. They also favor expanded joint research, development, and asset pooling and acquisition programs managed by the EU’s European Defense Agency (EDA).

That said, in recent years the limits of such efforts have become clearer. Former EDA Chief Executive Nick Witney’s July 2008 report catalogues the disappointing results to date of EU capability development efforts. European defense budgets remain stubbornly low, which in turn limits the possibilities of significant new investments in EDA programs, especially if such programs are seen by some members as duplicative of NATO efforts or biased to advantage another member’s defense industry. And the ongoing ESDP operation in Chad and the Central African Republic has proved more difficult and expensive than anticipated. Operational fatigue no doubt was an important reason why during the French Presidency the EU recently turned down the UN Secretary General’s plea to dispatch forces to reinforce some 17,000 UN “blue helmets” in eastern Democratic Republic of Congo.

Increasingly, many EU members look toward their civilian capabilities—including police mentors and experts in justice, corrections, customs, and public administration—as key tools to be deployed in crisis prevention or crisis management operations. These capabilities can be used in conjunction with EU financial and developmental assistance and, depending on the circumstances, alongside an ESDP military component. Recruiting, training, and deploying qualified civilians for these purposes has not been easy, especially in cases where the EU finds itself, in effect, competing with its member governments. Still, the EU is accumulating valuable experience through several ongoing civilian ESDP missions, notably in Kosovo and Afghanistan.

European governments will remain careful to protect national prerogatives in the conduct of foreign, defense, and security policies. As Witney’s report points out, no EU member “will allow itself to be forced to enter conflict, or to change how it spends its defense budget, by ‘Brussels’—whether an EU institution, or a majority of its partners.”⁴ However, the past decade’s

⁴ Nick Witney, “Re-energizing Europe’s Security and Defence Policy,” European Council of Foreign Relations, July 29, 2008, available at www.ecfr.eu/content/entry/european_security_and_defence_policy.

trend toward greater coordination within the EU is unlikely to be reversed, despite the setback to ratification of the Lisbon Treaty occasioned by its defeat in the June 2008 Irish referendum.

Toward a More Flexible Defense and Security Architecture

Despite U.S. frustrations with the European Allies, Washington in the near-term likely will try to strengthen the Alliance rather than seek alternatives to it. The “coalition of the willing” approach once favored by many in the Bush Administration has demonstrated its limits—especially in Iraq, where European contributions to the Multinational Force are low and fast disappearing. At the same time, and without underestimating the aforementioned challenges faced by NATO in Afghanistan, the ability of the Allies to sustain and even increase their ISAF commitments over recent years testifies to the importance of an Alliance structure for consultations, planning, decision-making, capabilities development, and mutual support in difficult operations.

That said, the United States will face some hard decisions over the coming months and years. Admiral Michael Mullen, Chairman of the Joint Chiefs of Staff, stated bluntly in September, 2008: “Absent a broader international and interagency approach (in Afghanistan), it is my professional opinion that no amount of troops....can ever achieve all the objectives we seek. And frankly, we are running out of time.”⁵ More recently, an unnamed U.S. military hinted at growing impatience with certain Allies, commenting: “There are those (in Washington) who would say, ‘Kick NATO to the curb -- let’s get it done.’ But NATO is the reality in Afghanistan, and we need [the Allies] to be successful.”⁶

The question remains: As the United States increases its force commitment in Afghanistan—Admiral Mullen stated in mid-December that the United States was considering adding 20,000-30,000 additional troops over the next 18 months—what happens if few European Allies are prepared to follow suit? Would the injection of more U.S. forces reinforce perceptions in parts of Europe that this is an “American war” and actually strengthen calls for a drawdown of European participation? Would increased U.S. military pressure against insurgent sanctuaries in Pakistan be viewed in Europe as “expanding” the war, thereby increasing the risk to European forces in ISAF? In short, how does the United States prevent NATO, which brings needed political legitimacy as well as military capabilities to the stabilization effort, from disintegrating into a coalition of the willing effort where a number of European Allies are more anxious to rush for the exits than bolster each other’s determination to stay?

One response might be for the United States to shift its emphasis from seeking significant additional European troop contributions to maintaining the levels now in place—while keeping the pressure on Allies (albeit discreetly) to loosen further their operational caveats. While avoiding any declared *quid pro quo* or formal division of labor, the United States would work with the Europeans wherever possible to increase their contributions to non-military aspects of the “comprehensive approach”—for example, in police training and mentoring, funding for an expanded Afghan National Army, finding sustainable development alternatives to the opium poppy culture, and capacity-building for struggling civilian ministries and regional governments.⁷

Indeed, from an American perspective, one of the anticipated benefits of President Sarkozy’s more positive approach to NATO’s relations with the EU, as well as his stated intention to boost French participation in NATO structures, will be to improve implementation

⁵ Testimony to House Armed Services Committee, September 10, 2008.

⁶ “Officials work toward best Afghanistan strategy,” American Forces Press Service, December 12, 2008.

⁷ NATO’s “comprehensive approach” strategy toward Afghanistan is described in the Bucharest NATO Summit declaration, accessible at: <http://www.nato.int/docu/pr/2008/pr08-052e.html> The EU decided in late 2008 to double its number of police trainers and mentors in Afghanistan to reach a total of 400. U.S. officials have complained privately that this is still woefully inadequate. Several thousand U.S. soldiers and Marines are currently involved in training Afghan police and army personnel.

of the “comprehensive approach” in Afghanistan, Kosovo, and future crisis management and stabilization efforts.⁸ Hence, Washington reacted positively to the French suggestion to create an informal high-level group—including the NATO Secretary General and EU High Representative, the chairmen of the respective military committees, the principal military operational commanders of each organization, and representation from the European Commission—to meet at the early stages of discussion and planning of a new operation.⁹

For some American experts, this hopefully would facilitate additional steps, such as: more frequent and better structured meetings between NATO’s North Atlantic Council and the EU’s Political and Security Committee, which would permit the two organizations to have a real consultation on questions of mutual interest (their formal agenda currently is limited to Bosnia); a NATO-EU joint planning mechanism focusing on a more systematic development and application of the “comprehensive approach” as opposed to the *ad hoc* and improvised arrangements seen in Afghanistan and Kosovo; and improved practical cooperation on capabilities development.

Fortunately, for most Europeans, the need for a close, cooperative, and pragmatic relationship between NATO and the EU is no longer seriously contested. The operational strains on Europe’s pool of forces caused by commitments in the Balkans, Afghanistan, Lebanon and Africa, combined with their projected low levels of defense spending, serve as a powerful brake on efforts, within either organization, to expand existing missions or create new and potentially duplicative structures. And when it comes to doctrine, training, and equipment interoperability, European military commanders understand that inconsistent practices within NATO and the EU could increase the inherent risk of military operations.

A formal “division of labor” between the two organizations, advocated by some European security experts, is unlikely for the foreseeable future. EU governments would find it as difficult to agree on a fixed “ceiling” for ESDP military operations—in terms of force size, capabilities, and deployment regions—as NATO would find it difficult to set a “floor” for its involvement. And neither organization is prepared to accept explicitly to subordinate its decision-making autonomy to the other.

In practice, however, certain notional differences in each organization’s level of ambition already are taking shape. For example, none of the EU members is prepared to engage in large-scale combat operations without the United States, although only the United Kingdom has been willing to state this explicitly. On the other hand, many Europeans believe the EU has a comparative advantage, thanks to its array of developmental and civil-military tools, in crisis prevention and crisis management in Africa. As evidenced by high-level U.S. statements in early 2008, Washington does not dispute that point.¹⁰

The long-term objective of a close relationship between NATO and the EU should not be to diminish either’s decision-making autonomy; or to attempt to define a formal division of labor; or to allow or encourage one organization to systematically inject itself into missions conducted by the other. Rather, it should be to ensure transparency, avoid contradictions in their respective approaches and, more positively, to benefit from synergies. Think of it as adapting the military’s concept of “interoperability” (e.g., in matters of doctrine, equipment standards, and

⁸ For other benefits, see also: Leo Michel, “Defense Transformation *à la française* and U.S. Interests,” Strategic Forum 233, Institute for National Strategic Studies, September, 2008, accessible at: www.ndu.edu/inss

⁹ In its statement on ESDP issued at the conclusion of the EU Summit on December 11-12, 2008, the European Council “reaffirms the goal of strengthening the strategic partnership between the EU and NATO in order to address current needs, in a spirit of mutual enhancement and respect for their decision-making autonomy. To this end, it backs the setting up of an informal EU-NATO high-level group to improve cooperation between the two organisations on the ground in a pragmatic manner.” The vague language left unclear whether the informal group would be constituted along the lines proposed by the French.

¹⁰ See, for example, the statement of the U.S. Permanent Representative to NATO, Ambassador Victoria Nuland, in Paris in February, 2008, accessible at: <http://nato.usmission.gov/Article.asp?ID=21A35613-E9D6-431D-9FD5-36FDD1389EB0>

operational practices) to the NATO-EU relationship: with better tools in place to cooperate, if and when a political decision is made to do so, any joint or coordinated effort will be more timely and successful.

From a European perspective, however, Euro-Atlantic security cooperation cannot be limited to the NATO-EU relationship. Globalization has blurred the dividing lines between “external” and “internal” (or “homeland”) security. The latter problems of greatest concern to European publics fall under the purview of EU structures that have little or no connection to ESDP instruments; among these are illegal immigration, so-called homegrown extremism, transnational crime, critical infrastructure protection, and environmental security. And while such problems can have serious impact on transatlantic relations, many have limited, if any, direct connection to NATO’s core competencies. It is not surprising, therefore, that some European analysts advocate a more developed U.S.-EU relationship that, in time, might become more important than NATO-EU relations.

In fact, an important and growing bilateral U.S.-EU relationship already exists in areas such as counterterrorism, transportation security, non-proliferation and combating transnational crime. And as the EU increasingly serves as the Europeans’ venue for strategic discussions and decision-making on these and other interrelated security issues—for example, policy toward Iran—the United States will want to ensure that its views are taken into account before EU policies are set in stone. This, in turn, will periodically pose a difficult policy question for Washington: where does it draw the line between discussing strategic questions at NATO, where there is a U.S. seat at the table, and with the EU, where the United States and “Europe” sit across the table from one another?

After all, there are inherent limits to bilateral U.S.-EU relations insofar as defense matters are concerned. One is the obvious mismatch of memberships: while 21 of 27 EU members are also NATO Allies, the United States will not put at risk its military and political relationships with the non-EU Allies (Canada, Turkey, Norway and Iceland) by circumventing NATO councils to consult, plan, and operate with the other Allies who are EU members. Another less obvious factor is equally if not more important: NATO’s strength and effectiveness derive, in large part, from the multinational nature of its civilian and military structures, where Americans, Canadians and Europeans sit side by side to discuss, plan, decide, and implement a broad range of political and military functions. A bilateral U.S.-EU relationship would not include those structures (and why duplicate them if they already exist?) But letting them atrophy is a recipe for “decoupling” the United States from Europe in a manner that would put both at risk.

Russia

Sorting out relations with an increasingly assertive Russia will be a major strategic challenge for the United States, NATO and the EU.¹¹ For a start, there is no common assessment between Americans and Europeans on Russian motivations or strategy; nor, indeed, is there internal agreement within the United States or Europe. For example, some see Russian actions in Georgia as largely a “one off” action—an opportunistic show of force to destabilize a weak but impetuous neighbor and prevent further NATO enlargement. Others divine a more deliberate and comprehensive Russian strategy that extends from discouraging investments in southern energy pipelines to intimidating Ukraine and other neighbors where Russia’s “near abroad” live and, over time, to sow disagreement within Europe and division between Europe and the United States.

Moreover, NATO and EU member states have differing interests and priorities regarding Russia. Except for Turkey, those closest to Russia generally see a heightened threat to their security; hence, many favor steps in NATO—such as re-examining its threat assessment

¹¹ See also Celeste Wallander’s chapter focusing on Russia.

document, updating contingency planning, and revamping its military exercise program—that would underscore its preparedness to fulfill Article 5 commitments in a timely manner. Other Europeans, further removed from Russia’s borders, seem less anxious about near-term military threats to their security and might see such steps as needlessly provocative. They also are keenly aware of their significant dependence on Russian energy supplies.

The United States must be responsive to the concerns of both those groups, but it has additional strategic concerns, as well. These include securing Russian cooperation on non-proliferation issues (Iran, North Korea, and destruction and safeguarding of Russian weapons of mass destruction and related materials under the Cooperative Threat Reduction program) and, where possible, on fighting terrorism and extremism. And while not in the spotlight today, the United States will need to continue some form of strategic dialogue with Russia on nuclear arms limitations (and related verification regimes) and missile defense.

Those who believe, as does Secretary of Defense Gates, that “the Georgia incursion will, over time, be recognized as a Pyrrhic victory at best and a costly strategic overreach” are likely to be proven right—provided Europe and the United States can forge a new consensus on policy toward Russia “as durable and agile as containment was in the Cold War.”¹² This cannot be done, however, if NATO and the EU pursue divergent paths, with one emphasizing that relations with Russia cannot be handled as “business as usual” while the other is inclined, beyond some rhetorical cautions, to do just that.

As in Afghanistan, the Russian question is an area where the U.S. tendency to assert its “leadership” of the Euro-Atlantic community needs to be held in check. Here, Washington’s attitude regarding the French EU Presidency’s role in the Russian-Georgian conflict might prove instructive. Despite some tactical differences between Paris and Washington, the latter agreed, in effect, to step aside without stepping back as President Sarkozy brokered a cease-fire between the parties and mobilized EU support for a civilian monitoring mission in Georgia. Had the United States tried to lead those efforts, the results might have been even more problematic. At the same time, the quick dispatch of American humanitarian and civilian reconstruction aid to Georgia, as well as the high-level U.S. visits to Tbilisi following President Sarkozy’s conclusion of the cease-fire, kept the United States in the picture in a way that projected overall solidarity, not competition, with the EU’s efforts. It might not be a perfect model for transatlantic cooperation in the future, but it seems like a step in the right direction.

Ideas for the U.S.-French Cooperation Agenda

Washington and Paris share important interests in strengthening transatlantic defense and security ties encompassing NATO, the NATO-EU relationship, and bilateral cooperation.

In terms of operations, the French and American militaries cooperate today—most importantly, in Afghanistan and Kosovo—and no doubt will cooperate in the future in diverse missions, theaters, and frameworks inside and outside Europe. To do so, they must be able to communicate, exchange information, train together, offer mutual support, and, when needed, fight side by side. Extensive cooperation between the United States and France also exists in an array of nonmilitary areas important to the national security of both countries, including intelligence, counterterrorism, and emergency response to civil disasters.¹³

Moreover, French defense and national security policies and capabilities influence, directly or indirectly, those of other key U.S. allies and partners. Political or tactical differences between Washington and Paris periodically surface in NATO, NATO–EU relations, and operational theaters, as they do, on occasion, with other allies. Yet overall U.S. interests are better served by a more capable, responsive, and cooperative French defense and national security

¹² Gates speech to Oxford Analytica, UK, September 19, 2008; and Jim Hoagland, *Washington Post*, August 17, 2008.

¹³ See, for example, Dana Priest, “Help from France Key in Covert Operations,” *The Washington Post*, July 3, 2005.

structure that encourages other Europeans, through deeds as well as rhetoric, to increase their military capabilities and make them available for NATO as well as EU missions. It would be an overstatement to suggest that the U.S. route to a more capable European partner goes through Paris, notwithstanding the latter's clout in the EU. But it would be wrong to underestimate the benefits of greater convergence between American and French approaches to defense issues.

In Afghanistan, for example, the increased French participation in combat operations since mid-2008 could serve to reinforce Alliance solidarity in what will likely be an operation that continues for several more years. In this context, it is noteworthy that in an October 2008 interview, France's Chief of the Defense Staff, General Jean-Louis Georgelin, declared: "I regret that in an international coalition, some nations place caveats that significantly restrict the ISAF commander's freedom of action. Imagine that a temporary but extremely strong action is needed in southern Afghanistan while the situation in the north is rather calm. Yet the force commander does not have the latitude to swing forces from the north to help those in the south because of a caveat. There is no total freedom of action, therefore; caveats are akin to a poison of international organizations."¹⁴ U.S. commanders no doubt share General Georgelin's sentiment, which is all the more interesting in view of his example and the fact that France's close partner, Germany, commands the bulk of forces in the north.

As for NATO, the United States almost certainly would welcome the increased French participation promised by President Sarkozy for several reasons. An influx of talented French officers and non-commissioned officers into the integrated military structure would bring additional command and planning skills that stand to improve NATO's performance in its increasingly demanding and complex operations. While French officials have not publicly floated their vision of a new headquarters and command structure, they appear sympathetic to a realignment and reduction of NATO military staffs, opening the possibility of close cooperation with the United States and other Allies anxious to improve efficiency and equitably redistribute responsibilities and burdens. On the civilian side, if France were to return to its seat on the Defense Planning Committee (or a refashioned committee fulfilling similar functions), it could improve the coherence of the force planning process through which NATO identifies its military requirements to meet the overall level of ambition set by its political leadership.

Contrary to the opinion expressed by some French observers, these are not merely symbolic moves or "concessions" to the United States. Every step taken by France to improve the cohesiveness and efficiency of NATO will, sooner or later, benefit ESDP. This is true in terms of capability development, interoperability (in doctrine, training, and equipment), and performance in actual operations. Keeping in mind the large overlap between NATO and EU memberships and the fact that each of those members has one set of forces and one defense budget, NATO is not simply a means for France to cooperate with the United States; it also serves as a vital mechanism for intra-European cooperation. When he unveiled the *White Book on Defense and National Security* in June 2008, President Sarkozy was correct to admonish his compatriots: "(NATO) is of course an alliance between Europeans and the United States. *But it also is—and it is not said enough—an alliance among the Europeans, themselves (emphasis added).*"

Another subject merits greater attention in the U.S.-France strategic dialogue: nuclear deterrence in the 21st century and its relationship to questions of non-proliferation and the development of missile defenses. In his companion essay, Bruno Tertrais wonders whether the new U.S. Administration intends to emphasize the goal of a "nuclear weapons-free world," suggesting that this would clash with France's "traditional conservatism" on nuclear matters. In my view, however, a good indicator of the new Administration's approach in this area actually is to be found in the remarks of Secretary of Defense Robert Gates, the only Bush cabinet official whom President Obama asked to stay in office. As Secretary Gates put it in an October 2008:

14 Interview on Public Sénat, Jeu de dames, le 8 octobre 2008. Accessible at: http://www.defense.gouv.fr/ema/commandement/le_chef_d_etat_majior/interventions/interviews/08_10_08_interview_du_cema_sur_public_senat

“There is no way to ignore efforts by rogue states such as North Korea and Iran to develop and deploy nuclear weapons, or Russian or Chinese strategic modernization programs. As long as other states have or seek nuclear weapons – and potentially can threaten us, our allies, and friends – then we must have a deterrent capacity that makes it clear that challenging the United States in the nuclear arena – or with other weapons of mass destruction – could result in an overwhelming, catastrophic response.... Try as we might, and hope as we will, the power of nuclear weapons and their strategic impact is a genie that cannot be put back in the bottle – at least for a very long time. While we have a long-term goal of abolishing nuclear weapons once and for all, given the world in which we live, we have to be realistic about that proposition.”¹⁵

This is a sensitive topic to be sure, but the United States and France—along with the United Kingdom—will want to avoid becoming progressively isolated (or nearly so) within the transatlantic community on the need to preserve credible and safe nuclear forces. Should French officials conclude that European political support for nuclear deterrence is under serious strain, they might reconsider the merits of joining a NATO body where nuclear issues can be discussed. This might involve renaming and restructuring the existing Nuclear Planning Group (one of the NATO committees that France has not joined to date) to include a remit on counter proliferation and missile defense policy—areas where France has keen interests. In this way, France could help sustain a European consensus on the need for a nuclear component as part of a broader NATO deterrence and defense strategy. Moreover, this could be done without crossing any of the White Book’s “red lines” regarding respect for French nuclear “independence” and “autonomy.” In this regard, UK policy on nuclear issues might be a relevant model for France, as it underscores that “decision-making and use of the [nuclear] system remains entirely sovereign to the UK [and] only the Prime Minister can authorize the use of the UK’s nuclear deterrent, even if the missiles are to be fired as part of a NATO response.”¹⁶

In all such endeavors, the tone of U.S.-French relations will be of vital importance. Many Americans, for example, refer to U.S. “leadership” of the Alliance, thinking this concept is essentially an accurate reflection of objective facts—in particular, the real disparities in military capabilities between the United States and our Allies. But for many in France-- and no doubt elsewhere in Europe, too--the notion of “American leadership” has come to be understood, at best, as an outdated Cold War notion or, worse, an irritating expression of dominance by an imperfect *hyperpuissance*.

In my view, Washington might best achieve its long-term goals with fewer rhetorical invocations of its “leadership” role and more of what it has often (but not always) done so well: acting resolutely—always in a spirit of true partnership—as a catalyst, builder, and ultimate defender of a democratic and prosperous transatlantic community. This would oblige Americans, from time to time, to leave more space and accord more confidence to our European Allies.

At the same time, Paris would need to be realistic about its vision of European defense and to continue, within the Alliance and in our bilateral relations, to work for pragmatic and “win-win” solutions, even if these are not always the most politically flashy. By translating into policy President Sarkozy’s aforementioned admonition to his compatriots about the nature of the Alliance, France no doubt would strengthen its relations with fellow Europeans as well as the United States.

¹⁵ Speech to Carnegie Endowment for International Peace, October 28, 2008. Accessible at: <http://www.defenselink.mil/speeches/speech.aspx?speechid=1305>

¹⁶ Ministry of Defence, “The Future of the United Kingdom’s Nuclear Deterrent: Defence White Paper 2006,” available at www.mod.uk/DefenceInternet/AboutDefence/CorporatePublications/PolicyStrategyandPlanning/HeFutureOfTheUnitedKingdomsNuclearDeterrentDefenceWhitePaper2006cm6994.htm

Les défis stratégiques, 2009-2012

Bruno Tertrais

(Janvier 2009)

Résumé

Les relations franco-américaines dans le domaine stratégique sont aujourd'hui excellentes, et devraient rester très bonnes sous la présidence Obama, trois questions pourraient susciter des tensions entre Paris et Washington : une demande américaine de renforcement de la présence militaire de l'OTAN en Afghanistan ; un changement radical d'attitude envers l'Iran ; et l'engagement des États-Unis en faveur d'un « monde libre d'armes nucléaires ».

1. La relation euro-américaine sur les questions stratégiques : état des lieux

Au moment même du renouvellement des équipes politiques à Washington, il existe une relation solide entre les deux rives de l'Atlantique sur les questions stratégiques. Près de vingt ans après la fin de la Guerre froide, les pays de l'OTAN partagent encore une perspective stratégique commune. L'existence de l'article 5 du traité de l'Atlantique nord n'a pas été remise en question, et il y a un accord général sur l'idée selon laquelle l'Alliance doit être capable de conduire des opérations de paix hors de la zone du traité. Les pays membres sont liés par le Concept stratégique adopté au sommet de Washington (1999), et par la Directive politique adoptée au sommet de Riga (2006). Après le 11 septembre 2001, l'OTAN a invoqué l'Article 5 pour la première fois de son histoire, et a initié des opérations communes visant à patrouiller dans le ciel des États-Unis et à surveiller l'espace maritime méditerranéen. La plupart des pays de l'Alliance ont immédiatement donné leur accord pour participer à l'opération *Enduring Freedom* (*Liberté immuable*), y compris en mer¹⁷. L'OTAN a ensuite pris en charge la Force de stabilisation en Afghanistan. La publication de la Stratégie européenne commune de sécurité (2003) a réconcilié la communauté transatlantique sur l'évaluation de la menace et la stratégie politique. Après un « creux » de quelques années dû à la crise irakienne, les populations européennes ont de nouveau une image favorable de l'OTAN¹⁸. Le terrorisme et la prolifération nucléaire sont reconnues comme étant les deux menaces de sécurité les plus immédiates par les pays membres, l'Iran étant considéré comme une menace potentielle particulièrement inquiétante. Enfin, tous les sondages montrent que le terrorisme international est systématiquement considéré comme la menace prioritaire par les opinions, des deux côtés de l'Atlantique¹⁹.

Qui aurait pensé, à l'époque de l'ouverture du Mur de Berlin, que vingt ans plus tard, les pays membres de l'Alliance partageraient encore une telle vision commune ? Cet état de fait est d'autant plus remarquable qu'un renouvellement presque complet des élites politiques et intellectuelles a eu lieu dans l'intervalle.

Le prochain président des États-Unis bénéficiera immédiatement d'un *a priori* positif dans les opinions européennes, pour la simple raison qu'il ne s'appelle pas George Bush. Mais il n'est pas évident que l'Alliance atlantique gardera sa cohésion face aux défis stratégiques qui s'annoncent.

¹⁷ La coalition alliée CTF-150 (Combined Task Force 150), qui patrouille autour de la Corne de l'Afrique, est l'opération la plus importante de la Marine allemande depuis la fin de la Seconde guerre mondiale.

¹⁸ *Transatlantic Trends 2008*, The German Marshall Fund of the United States, septembre 2008.

¹⁹ Voir par exemple *Transatlantic Trends 2008*, The German Marshall Fund of the United States, septembre 2008 ; TNS Emnid poll for the Berterlsmann Stiftung, 22 octobre 2007 ; Harris Interactive Survey for France 24 and the International Herald Tribune, 28 mars 2008.

2. Les défis stratégiques qui s'annoncent

2.1. La Russie et la Chine

Il existe un décalage de perceptions entre l'Europe et les États-Unis sur la Russie et sur la Chine. L'affaiblissement de la démocratie en Russie est vu avec inquiétude au sein de la population américaine (70%), davantage qu'en Europe (58%)²⁰. Quant à la Chine, elle est considérée comme une menace potentielle par près de la moitié des Américains (48%), contre seulement 29% des Britanniques, proportion la plus élevée des grands pays européens²¹. Et 20% des Américains la voient même comme un « ennemi », proportion qui n'a pas d'équivalent en Europe, sauf en Turquie (25%)²².

Si du fait de l'insistance américaine pour une entrée rapide de la Géorgie ou de l'Ukraine dans l'OTAN, les relations entre Washington et Moscou devaient se tendre davantage, des tensions transatlantiques pourraient en résulter. Malgré l'intervention en Géorgie, seuls les pays d'Europe centrale et orientale semblent prêts à suivre les États-Unis sur une ligne dure. Au sein des opinions publiques, seuls les Britanniques considèrent la Russie comme un ennemi potentiel, alors que ce n'est pas le cas dans la plupart des autres grands pays de l'OTAN²³. La réaction à avoir face à une possible aggravation de la crise du Caucase, par exemple, pourrait être un vrai test de la solidarité de l'Alliance atlantique.

2.2. L'Afghanistan

Le président Obama est prêt à renforcer l'implication militaire des États-Unis (envoi de deux ou trois brigades de combat supplémentaires) et demandera certainement des efforts supplémentaires aux alliés européens pour l'effort commun en Afghanistan.

Mais la conduite des opérations de combat contre les Talibans continue de diviser profondément les opinions des pays membres de l'Alliance : 76% des Américains y sont favorables, contre seulement 43% des Européens²⁴. Et dans certains pays de l'OTAN (Turquie, Pologne, Espagne, France, Allemagne), il existe une majorité pour un retrait des forces de l'Alliance²⁵.

Il n'est pas certain que la fermeture attendue du camp de Guantanamo – un symbole cher aux yeux de nombreux Européens – suffira à persuader les parlements des pays alliés d'autoriser des déploiements supplémentaires pour une opération militaire encore souvent perçue, à tort, comme une aventure américaine.

2.3. La crise iranienne

La crise iranienne restera, dans les mois et les années qui viennent, l'un des problèmes stratégiques les plus importants et les plus sensibles pour la communauté transatlantique, tant du point de vue des gouvernements que de celui des opinions.

L'Iran est unanimement perçu comme le pays le plus menaçant par les opinions publiques des pays membres de l'OTAN²⁶. La proportion de ceux qui sont opposés à l'acquisition par

²⁰ *Transatlantic Trends 2008*, The German Marshall Fund of the United States, septembre 2008.

²¹ Harris Interactive Survey pour France 24 et *The International Herald Tribune*, 28 mars 2008. La proportion en France est de 16%.

²² 24-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 12 juin 2008.

²³ Harris Poll n° 19, 20 février 2008. Le Royaume-Uni est également le pays européen dans lequel on trouve la proportion la plus forte de sondés (31%) considérant la Russie comme une menace militaire potentielle (Harris Interactive Survey pour France 24 et *The International Herald Tribune*, 28 mars 2008).

²⁴ *Transatlantic Trends 2008*, The German Marshall Fund of the United States, septembre 2008.

²⁵ 24-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 12 juin 2008.

²⁶ Harris Interactive Survey for France 24 and the International Herald Tribune, 28 mars 2008.

Téhéran de l'arme nucléaire varie entre 83% (Bulgarie) et 97% (Allemagne)²⁷. Un Iran nucléaire serait considéré comme une menace directe et sérieuse par de larges majorités, de 65% des Bulgares à 87% des Italiens²⁸.

En tant que candidat, Barack Obama n'a pas souhaité exclure l'option d'une action militaire contre l'Iran, et tout porte à croire que cette hypothèse restera d'actualité, même si sa réalisation à court terme demeure assez improbable (sauf énorme provocation iranienne, ou escalade incontrôlée à la suite d'un incident dans le Golfe). En effet, le président élu demandera certainement un « passage en revue » de la politique iranienne, le temps d'examiner ses options. Par ailleurs, Washington pourrait attendre l'issue de l'élection présidentielle de juin 2009 pour réexaminer ses choix.

Si le président Obama devait décider d'une action militaire contre l'Iran, il provoquerait sans doute une grave crise transatlantique. Même s'il n'existe pas de majorité absolue aux États-Unis en faveur du maintien de l'option militaire contre l'Iran (47% soutiennent cette idée), les Européens y sont, eux, très majoritairement opposés (18% seulement souhaitent que cette option soit maintenue)²⁹. Selon une autre étude, réalisée en octobre 2007, la « diplomatie seule » (sans sanctions) ne recueille l'assentiment que de 36% des Américains, contre, par exemple, plus de 50% des Espagnols, des Italiens et des Allemands ; et l'option militaire est soutenue par 21% des Américains contre 7 à 8% des Allemands, des Italiens, des Français et des Espagnols³⁰.

À l'inverse, un président américain tenté par une politique d'ouverture sans condition envers Téhéran, en dépit des positions communes affichées dans le cadre du groupe des « Cinq plus Un » depuis 2005, pourrait faire face à l'hostilité des gouvernements européens les plus en pointe sur le sujet – comme c'est le cas pour la France. On se trouverait alors dans une étrange configuration politique, à bien des égards l'inverse, quoique sans doute en moins violent, de celle que nous avons connu à propos de l'Irak en 2002-2003. Il en serait sans doute de même au cas – très improbable – où, dans les quatre ans qui viennent, des évolutions politiques majeures allaient jusqu'à altérer la nature même du régime iranien, qui renoncerait notamment à tout soutien au terrorisme. En effet, dans un tel cas les États-Unis seraient beaucoup moins enclins à se préoccuper du programme nucléaire du pays, alors que pour les gouvernements européens, la question continuerait à se poser dans les mêmes termes. Car pour l'Amérique, c'est la nature même du régime politique iranien qui pose problème, alors que pour l'Europe, c'est d'abord et avant tout l'impact de la crise sur le régime de non-prolifération nucléaire dans son ensemble³¹.

Enfin, la simple poursuite de la ligne actuelle, qui consiste à exiger la suspension des activités nucléaires sensibles avant toute reprise des négociations formelles, ne recueillera pas nécessairement le consensus au sein de la communauté transatlantique. L'approbation de cette ligne a diminué un peu partout dans le monde entre 2006 and 2008³². En l'absence de provocation iranienne, les positions de Washington, Berlin, Londres et Paris pourraient se trouver de plus en plus isolées.

2.4. La défense antimissile

Le déploiement d'un site d'intercepteurs destinés à la défense contre les missiles à longue portée est un autre sujet possible de contentieux³³. Il n'y a pas de divergence fondamentale d'appréciation quant à la menace. Selon le Secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer,

²⁷ 47-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 27 juin 2007.

²⁸ 47-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 27 juin 2007.

²⁹ *Transatlantic Trends 2007*, The German Marshall Fund of the United States, septembre 2007.

³⁰ Harris Interactive Survey pour France 24 and *The International Herald Tribune*, 9 novembre 2007.

³¹ Sur ce thème, voir Bruno Tertrais, « A Fragile Consensus », *The National Interest*, printemps 2006.

³² Globescan poll for the BBC World Service, February 2008.

³³ Le site comprendrait jusqu'à 10 intercepteurs à deux étages GBI (*Ground-Based Interceptors*). Steven A. Hildreth & Carl Ek, *Long-Range Ballistic Missile Defense in Europe*, CRS Report for Congress, Congressional Research Service, 9 janvier 2008, p. 4.

« il existe sans conteste une perception commune de la menace entre Alliés. Les Alliés sont tous d'accord pour dire que les missiles balistiques constituent une menace »³⁴. De fait, la déclaration faite par les pays membres lors du Sommet de l'OTAN de Bucarest (2008) indique que « la prolifération des missiles balistiques représente une menace croissante pour les forces, le territoire, et la population des pays de l'Alliance »³⁵. Certes, les Alliés ont officiellement donné leur bénédiction au projet américain : « La défense antimissile s'inscrit dans le cadre d'une réponse plus large visant à contrer cette menace. Nous reconnaissons donc la contribution substantielle que le projet d'implantation en Europe de moyens de défense antimissile des États-Unis apporte à la protection des Alliés contre les missiles balistiques à longue portée »³⁶. Mais les opinions y restent très réticentes. La plupart des Européens y sont opposés (notamment 71% des Allemands), alors qu'environ la moitié (49%) des Américains y sont favorables³⁷. Le sujet a pris une dimension nouvelle depuis août 2008 en raison de la crise géorgienne. Le gouvernement polonais a confirmé sa disponibilité à accueillir le site d'intercepteurs, et la signature de l'accord avec les États-Unis, qui était prévue depuis plusieurs jours, n'a pas été remise en cause.

2.5. L'avenir des armes nucléaires

Plusieurs facteurs vont faire des questions de politique nucléaire, dans les années qui viennent, un élément important du débat transatlantique.

La révision prochaine du Concept stratégique de l'OTAN, qui sera sans doute engagée lors du sommet de 2009, sera l'occasion de rouvrir la question de la présence nucléaire américaine en Europe. Or les pays membres de l'Alliance atlantique voudront réussir la prochaine conférence quinquennale d'examen du Traité de non prolifération des armes nucléaires (TNP), qui se tiendra au printemps 2010 – et ce d'autant plus que la précédente conférence d'examen en 2005, avait été un échec complet. Par ailleurs, il se trouve que, pour des raisons techniques (remplacement des avions porteurs en raison de leur vieillissement), les « pays hôtes » de la présence nucléaire américaine devront prendre des décisions dans les années 2010-2012 quant au maintien ou non de la capacité de leurs forces aériennes à emporter des armes nucléaires américaines³⁸. Enfin, c'est vers 2012 que les premiers éléments d'un système de défense antimissile de l'OTAN devraient être déployés. Il ne fait guère de doute que la question « faut-il que l'OTAN soit protégée à la fois par des armes nucléaires et des défenses antimissiles ? » sera posée.

Le débat transatlantique qui s'annonce sur cette question sera complexe, et n'opposera pas l'Europe d'un côté aux États-Unis de l'autre.

Au vu des déclarations de campagne de Barack Obama, il faut s'attendre à ce que les États-Unis affirment désormais plus fortement leur pleine souscription à l'objectif d'un « monde libre d'armes nucléaires ». Une telle évolution sera certainement appréciée positivement par la grande majorité des gouvernements et des opinions des partenaires de l'Amérique au sein de l'OTAN – même si certains d'entre eux n'y sont guère favorables. De même, la ratification possible du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE) serait-elle certainement applaudie par tous. Enfin, les deux candidats disent souhaiter une poursuite de la réduction de

³⁴ Jaap De Hoop Scheffer, Conférence de presse, 19 avril 2007.

³⁵ *Déclaration du Sommet de Bucarest, publiée par les Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bucarest le 3 avril 2008*, Communiqué de presse (2008) 49.

³⁶ *Déclaration du Sommet de Bucarest, publiée par les Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Bucarest le 3 avril 2008*, Communiqué de presse (2008) 49.

³⁷ Harris Interactive Survey pour France 24 et The International Herald Tribune, 28 mars 2008.

³⁸ Selon les sources ouvertes, cinq pays non-nucléaires accueillent aujourd'hui des armes nucléaires américaines : l'Allemagne, la Belgique, l'Italie, les Pays-Bas et la Turquie. Le Royaume-Uni accueille lui aussi, depuis longtemps, des armes nucléaires destinées aux bombardiers américains ; mais selon une source récente, ces armes auraient été retirées. Voir Hans Kristensen, « US Nuclear Weapons Withdrawn from the United Kingdom », FAS Strategic Security Blog, Federation of American Scientists, 26 juin 2008.

l'arsenal nucléaire américain, et cette position n'a pas été affectée par le récent refroidissement des relations avec la Russie³⁹.

Mais des gestes plus forts de la part des États-Unis dans ce domaine pourraient ouvrir une véritable faille au sein de l'Alliance atlantique. Le retrait des armes américaines d'Europe ou l'adoption d'une politique de « non-emploi en premier » de l'arme nucléaire (concevable sous la présidence Obama, de nombreux experts proches de lui étant favorables à cette option) seraient en effet perçus négativement par les pays les plus proches de la Russie (Pologne, pays baltes), ainsi que par la Turquie.

Ankara, dont la relation stratégique avec les États-Unis est devenue plus complexe, s'interroge sur la valeur de la garantie de sécurité accordée par l'OTAN⁴⁰. Les avancées du programme nucléaire iranien l'inquiètent. Les Turcs sont 57% à s'inquiéter du programme nucléaire de l'Iran, contre, par exemple, 21% des Français⁴¹. Si le « parapluie » américain devait sembler se rétracter aux yeux de la Turquie, l'hypothèse d'un programme nucléaire national turc ne serait certainement pas à exclure⁴².

3. Perspectives pour les quatre prochaines années

Comme on le voit, il serait déraisonnable de partir du principe que la prochaine mandature présidentielle américaine sera nécessairement une nouvelle lune de miel euro-américaine.

Il ne fait guère de doute que les premiers mois de la prochaine administration se prêteront tout particulièrement bien à une relance de la coopération stratégique euro-américaine. La fermeture très probable du camp de Guantanamo, l'annonce de la réduction, voire du départ du gros des forces de combat d'Irak, la poursuite des réductions nucléaires et la possible ratification du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires – tous ces événements devraient faciliter la coopération transatlantique dans les années 2009-2010. D'autant plus que le sommet du 60^{ème} anniversaire de l'OTAN qui se tiendra en 2009 devrait voir l'annonce du retour français dans l'organisation militaire intégrée de l'OTAN.

Mais même avec M. Obama à la Maison-Blanche, en dépit du fait qu'il était clairement le candidat préféré des Européens, certaines questions pourraient susciter des tensions avec les alliés. La demande d'un soutien militaire plus grand en Afghanistan, par exemple, ne rencontrera pas l'assentiment de tous les pays européens. Il en est de même pour certains problèmes non évoqués plus haut, comme par exemple l'élargissement de l'OTAN à l'Ukraine et à la Géorgie, pour lequel la demande américaine est beaucoup plus forte que la demande européenne. Enfin, le maintien de l'option militaire contre l'Iran continuera à mettre mal à l'aise la très grande majorité des gouvernements et des opinions publiques en Europe.

De plus, les positions diplomatiques annoncées de Barack Obama sur l'Iran – vis-à-vis duquel il envisage un dialogue direct, avec seulement un minimum de conditions – pourraient gêner certains gouvernements européens.

³⁹ En revanche, la relance d'un processus formel de négociation américano-russe ne serait sans doute concevable que sous un président démocrate.

⁴⁰ Pas moins de 70% des Turcs considèrent les États-Unis comme « un ennemi ». 24-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 12 juin 2008.

⁴¹ 47-Nation Pew Global Attitudes Survey, The Pew Global Attitudes Project, 27 juin 2007.

⁴² Actuellement, la Turquie entretient un important programme nucléaire civil, mais ne dispose pas des installations nécessaires à la fabrication de matière fissile. Elle aurait donc besoin, à cette fin, d'une installation d'enrichissement de l'uranium ou d'un réacteur plutonigène dédié. La production de matière fissile dans des installations de ce type impliquerait le retrait du TNP. Une option nucléaire nationale turque ne serait sans doute concevable que si trois conditions étaient remplies : une sévère crise de confiance entre Ankara et Washington, un effondrement du TNP, et enfin un pessimisme quant aux chances de la Turquie d'entrer dans l'Union européenne à échéance prévisible. Il semble en effet inconcevable que l'Union puisse accepter en son sein une nouvelle puissance nucléaire.

Par ailleurs, si le Congrès est resté démocrate, il n'y a pas au Sénat de majorité suffisante pour ratifier à coup sûr certains des traités auxquels les Européens accordent une importance particulière (traité d'interdiction des essais, convention sur l'interdiction des mines antipersonnel, traité instituant la Cour pénale internationale, etc.)

Enfin, les Européens tendent parfois à oublier que certains des traits les plus discutés de la politique étrangère américaine sont assez consensuels et ne disparaîtront pas avec le départ de M. Bush et l'arrivée de M. Obama : c'est le cas par exemple de la disponibilité des États-Unis à l'action unilatérale si nécessaire, de la méfiance de Washington à l'égard des traités susceptibles de contraindre la liberté d'action des États-Unis et sa préférence systématique pour le droit national au détriment des normes internationales, du soutien à la politique israélienne, ou du lobbying en faveur de l'entrée rapide de la Turquie dans l'Union européenne.

Voilà pourquoi il importe d'appréhender cette nouvelle phase des relations stratégiques transatlantiques avec réalisme, et sans optimisme excessif.

4. La dimension franco-américaine

Dans ce contexte, la relation franco-américaine pourrait constituer un point d'ancrage pour les relations transatlantiques. Elle connaît en effet une phase extraordinairement coopérative sur les questions stratégiques. Ce n'est certes pas la première fois que les deux pays connaissent une telle « lune de miel », mais celle qui a commencé en mai 2007 apparaît particulièrement durable.

La France entend ainsi reprendre toute sa place au sein de « *la famille occidentale* », selon l'expression qu'affectionnent M. Sarkozy et ses conseillers. Cette décision est désormais justifiée par le fait que dans une époque de transition vers « *l'ère de la puissance relative* », il est nécessaire pour la France d'affirmer plus nettement ses valeurs et intérêts essentiels.⁴³

Certes, la question de la réintégration dans la structure militaire de l'OTAN fait débat dans les cercles politiques français, mais l'opposition n'a pas choisi d'en faire un cheval de bataille. Il est vrai que, contrairement à ce à quoi l'on pourrait s'attendre, l'Alliance atlantique reste assez populaire en France (55% des Français souhaitent son maintien... contre 54% des Américains)⁴⁴. Par ailleurs, le soutien plus clair et plus ouvert de l'administration Bush au développement de l'Europe de la défense, qui s'est manifesté depuis l'élection de M. Sarkozy – en « contrepartie » de la disponibilité française à rejoindre la structure intégrée de l'OTAN – satisfait bien sûr les diplomates français.

4.1. Le Moyen-Orient

C'est sans doute sur les questions relatives au Proche- et au Moyen-Orient que la convergence de vues et la coopération franco-américaine est la plus visible. Dès l'entrée en fonction de M. Sarkozy, ses déclarations d'amitié envers Israël, ainsi que le voyage du ministre des affaires étrangères Bernard Kouchner en Irak (août 2007), ont inauguré une nouvelle atmosphère dans les débats franco-américains sur ces questions.

Si la décision française d'initier un dialogue avec la Syrie a au départ suscité des froncements de sourcils à Washington, les États-Unis ont eux-mêmes emboîté le pas en invitant Damas à participer à la conférence d'Annapolis (novembre 2007). Au résultat (final ?), les États-Unis et la France se sont engagés à co-parrainer une future négociation directe entre la Syrie et Israël. Par ailleurs, sur le Liban, les États-Unis et la France, qui travaillaient déjà étroitement

⁴³ Nicolas Sarkozy, Discours de M. le Président de la République, 16^{ème} conférence des ambassadeurs, 27 août 2008.

⁴⁴ Harris Interactive Survey pour France 24 et *The International Herald Tribune*, 28 mars 2008.

ensemble depuis 2004, continuent de rechercher de concert les moyens de garantir l'indépendance du pays⁴⁵.

Par ailleurs, comme on le sait, les services de renseignement des deux pays entretiennent une bonne relation de travail dans le domaine du contre-terrorisme (relation qui n'a guère été affectée par l'évolution en dents de scie de la relation bilatérale au cours des années 2001-2008). La persistance de la menace djihadiste au Moyen-Orient et en Afrique du nord (la France étant particulièrement visée par Al-Qaida au Maghreb islamique) rendra la poursuite de cette coopération particulièrement opportune.

4.2. L'Iran

À propos de l'Iran, le terme « d'alignement » sur les États-Unis a parfois été employé pour qualifier la position française depuis 2007. Pourtant, les positions des deux administrations étaient déjà largement convergentes depuis deux ou trois ans. Mais le langage employé par la Présidence de la République est désormais aussi fort que celui de son homologue américain. Tous deux ont fait savoir à plusieurs reprises qu'il serait « inacceptable » que l'Iran se dote de l'arme nucléaire. MM. Sarkozy et Kouchner ont repris à leur compte le thème de « *l'alternative catastrophique* » (la bombe iranienne ou le bombardement de l'Iran) qui avait été évoqué pour la première fois par John McCain⁴⁶. Certains choix possibles de M. Obama pourraient toutefois susciter des tensions entre Paris et Washington. Lorsqu'il était candidat, Barack Obama s'était en effet prononcé en faveur d'une diplomatie excluant « *les préconditions menant tout droit à l'échec* » (*self-defeating preconditions*).⁴⁷ Or la France, tout comme ses partenaires européens, insiste sur le respect de la condition de suspension des activités sensibles de l'Iran avant toute reprise formelle d'un dialogue d'ensemble. Et il insiste par ailleurs, comme on l'a rappelé plus haut, sur le fait que l'option militaire doit demeurer un choix possible – option à laquelle on voit mal la France se ranger sans un mandat des Nations-Unies.

4.3. Le nucléaire

Les questions de politique nucléaire font aujourd'hui l'objet d'un consensus assez fort entre les États-Unis et la France. Le conservatisme traditionnel de Paris dans ce domaine rencontre en effet les préoccupations de l'administration Bush. Mais cette convergence pourrait être moins forte sous la nouvelle administration. Barack Obama soutient en effet clairement, dans le discours en tout cas, l'objectif d'un « monde libre d'armes nucléaires ». Cette insistance nouvelle sur le désarmement nucléaire, qui trouve son origine dans un mouvement intellectuel lancé par quatre personnalités américaines en janvier 2007, met Paris mal à l'aise⁴⁸. En revanche, une éventuelle ratification par le Sénat des États-Unis du Traité d'interdiction complète des essais nucléaires serait applaudie par Paris. Barack Obama s'est engagé à promouvoir cette ratification et à créer à cet effet un consensus bipartisan ; la France encouragera le nouveau président américain à s'engager rapidement dans cette direction, notamment en prévision de la conférence d'examen du Traité de non-prolifération nucléaire qui se tiendra au printemps 2010.

Par ailleurs, la France sera certainement réceptive à des demandes américaines de soutien et de coopération dans le domaine de la « réduction de la menace nucléaire », annoncée comme une priorité absolue par la nouvelle administration afin de lutter contre le risque de terrorisme

⁴⁵ Voir Conférence de presse conjointe avec M. George W. Bush, Président des États-Unis d'Amérique, Palais de l'Élysée, 14 juin 2008.

⁴⁶ Nicolas Sarkozy, Discours de M. le Président de la République, 16^{ème} conférence des ambassadeurs, 27 août 2008.

⁴⁷ Barack Obama, Intervention devant l'American-Israel Public Affairs Committee, 4 juin 2008.

⁴⁸ George P. Shultz, William J. Perry, Henry A. Kissinger, Sam Nunn, "A World Free of Nuclear Weapons", *The Wall Street Journal*, 4 janvier 2007.

nucléaire. Elle dispose en effet d'une certaine expérience dans ce domaine (aide à l'ex-Union soviétique) et est un participant actif à l'initiative prise à cet effet par le G8 à Kananaskis en 2002.

4.4. *La défense antimissiles*

L'installation d'un site de défense antimissiles en Europe n'est pas populaire chez les Français (58% s'y opposent), mais la question ne fait guère les grands titres des journaux, et Paris a adopté une attitude de soutien mesuré à cette initiative⁴⁹. Barack Obama n'est pas opposé à l'installation du site, mais refuse tout déploiement hâtif et souhaite que celui-ci n'ait lieu qu'à la condition que le système ait démontré son efficacité, et qu'il ne suscite pas de nouvelles divisions en Europe. Il est douteux que ce thème soit un sujet majeur de débat entre la France et les États-Unis à l'avenir, Paris préférant rester en deuxième ligne sur cette question – contrairement à ce qui avait été le cas dans les années 1999-2000, lorsque la France s'opposait au projet américain de *National Missile Defense*, par crainte d'une nouvelle course aux armements. Par ailleurs, les systèmes de défense antimissile seront probablement affectés par les probables coupes qui ne manqueront pas d'être faites dans le budget américain de la défense.

4.5. *La Russie*

Sur les relations avec la Russie, la France a adopté une attitude prudente qui devrait garantir l'absence de divergence majeure avec l'administration Obama. Toutefois, la nouvelle administration pourrait vouloir faire pression sur ses alliés pour accélérer le processus d'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN : la France n'y est actuellement pas favorable, même si elle ne rejette pas totalement, à ce stade, l'idée de proposer à ces deux pays d'adhérer au Plan d'action pour l'adhésion (MAP), première étape vers l'adhésion.

En revanche, la France n'aura aucun problème à adhérer à l'idée d'une pertinence nouvelle pour l'article 5 du Traité de Washington, chère aux nouveaux alliés qui se méfient de la résurgence russe. En effet, même en temps que membre non intégré de l'OTAN, elle a toujours insisté sur le fait que la défense collective était et devait rester la première mission de l'Alliance atlantique.

4.6. *L'Afghanistan*

Enfin, l'engagement allié en Afghanistan fait partie des rares questions qui pourraient susciter certaines tensions entre les deux pays. En effet, depuis le printemps 2008, avec la décision de renforcer la présence française en Afghanistan, annoncée au sommet de Bucarest, l'engagement français dans ce pays est devenu un thème de politique intérieure. (Lors du débat qui avait eu lieu à ce sujet à l'Assemblée nationale, le Parti socialiste avait déposé une motion de censure.) Ceci n'a pas altéré la nature de l'engagement français, le président Sarkozy se prévalant d'avoir convaincu ses alliés d'une révision de la stratégie transatlantique à l'occasion du Sommet de Bucarest. Mais le contexte politique a changé avec l'embuscade du 18 août qui a coûté la vie à 10 soldats français. De plus, en raison d'une réforme constitutionnelle, le Parlement a désormais son mot à dire dans la prolongation des opérations militaires extérieures, ce qui rend celles-ci davantage tributaires du contexte politique intérieur.

Or les Français sont désormais très majoritairement opposés au maintien de l'engagement national en Afghanistan⁵⁰. Et le Parlement lui-même est aujourd'hui divisé, tant au sein de la majorité que de l'opposition. Il ne fait aucun doute que la France restera engagée en Afghanistan. M. Sarkozy emploie à propos de l'engagement de son pays des termes que ne renieraient pas

⁴⁹ Harris Interactive Survey pour France 24 et *The International Herald Tribune*, 28 mars 2008.

⁵⁰ 62% selon une enquête BVA/Orange/L'Express réalisée les 12 et 13 septembre 2008. Citée in Jean-Dominique Merchet, « L'Afghanistan débarque au Parlement », *Libération*, 22 septembre 2008.

George Bush, et il a décidé de renforcer légèrement le contingent français, qui est passé à 2800 hommes à la fin 2008⁵¹. Toutefois, il lui sera sans doute difficile de faire plus sans susciter un trouble sérieux au sein même de sa majorité.

En résumé, si les relations franco-américaines dans le domaine stratégique sont aujourd'hui excellentes, et devraient rester très bonnes sous la présidence Obama, trois questions pourraient susciter des tensions entre Paris et Washington : une demande américaine de renforcement de la présence militaire de l'OTAN en Afghanistan ; la tentation d'un changement d'attitude envers l'Iran qui pourrait exister à Washington, dans le sens d'une négociation sans condition ou à l'inverse d'une frappe contre Téhéran ; et un engagement plus net des États-Unis en faveur d'un « monde libre d'armes nucléaires ».⁵²

Paradoxalement, alors que le monde entier a fêté l'élection de M. Obama, la relation franco-américaine sur les questions stratégiques pourrait ainsi être un peu plus tendue dans les quatre prochaines années qu'elle ne l'a été dans les deux dernières.

Il reste que les relations entre les deux pays sont suffisamment volatiles pour que les prévisions dans ce domaine soient sujettes à caution. Souvenons-nous, en effet, que ces relations avaient été très bonnes après l'élection de Jacques Chirac en 1995, mais avaient connu leur pire crise depuis longtemps avec le même président français sept ans plus tard.

⁵¹ « *Quelle serait l'alternative ? Un retrait militaire serait suivi du retour des Talibans et d'Al-Qaïda, et sans doute de la déstabilisation du Pakistan voisin. Ce n'est pas concevable. Soyons clairs : la France, membre permanent du Conseil de sécurité, assumera ses responsabilités. Elle ne cèdera pas aux terroristes. Elle les combattra, partout où ils se trouvent, avec la conviction que le peuple afghan, appuyé par ses alliés, l'emportera sur la barbarie et pourra progressivement y faire face par lui-même* » (Discours de M. le Président de la République, 16^{ème} conférence des ambassadeurs, mercredi 27 août 2008).

⁵² On pourrait y ajouter de probables tensions à propos des dossiers relatifs à l'industrie de la défense, le camp démocrate se montrant de plus en plus sensible aux sirènes du protectionnisme. Cette question n'est pas traitée ici dans la mesure où elle relève davantage du contentieux commercial que des problèmes stratégiques.

Biographies

- **Leo MICHEL**

Leo Michel is a Senior Research Fellow at the Institute for National Strategic Studies. Before joining the Institute, he served for 17 years in the Office of the Secretary of Defence (OSD), where he was appointed to the Senior Executive Service. His positions included: Director for NATO Policy; OSD Representative to the Geneva Centre for Security Policy; Director for Non-Nuclear Arms Control Policy; Secretary of Defence Representative to the U.S.-Russia Bilateral Consultative Commission; and Deputy Director for Verification Policy. Mr. Michel previously served as a U.S. Intelligence Community analyst, a legislative aide to a Member of Congress, and as a U.S. Navy officer. In addition to INSS publications, he has contributed to numerous European media, including *Newsweek* (International Edition), *Le Monde*, *Atlantisch Perspectief*, and *Rzeczpospolita*.

- **Bruno TERTRAIS**

Bruno Tertrais est maître de recherche à la Fondation pour la Recherche Stratégique (FRS), chercheur associé au Centre d'études et de recherches internationales (CERI). Il est membre de l'International Institute for Strategic Studies et du Gerson Lehman Group Policy Council of Advisors, et membre du comité de rédaction des revues *Survival*, *The Washington Quarterly*, et *Le Meilleur des Mondes*. En 2007-2008, il était membre de la Commission du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, et membre de la Commission du Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France. Il a auparavant été Directeur de la commission des affaires civiles à l'Assemblée de l'OTAN, Chargé de mission auprès du directeur des affaires stratégiques du Ministère de la défense, et Visiting Fellow à la RAND Corporation. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et titulaire d'une maîtrise en droit public, il est également docteur en science politique, et titulaire d'une habilitation à diriger des recherches. Il est notamment l'auteur de : *L'Asie nucléaire* (IFRI, 2001), *La guerre sans fin* (Seuil, 2004), *Dictionnaire des enjeux internationaux* (Autrement, 2006), *Iran, la prochaine guerre* (Le Cherche-Midi, 2007), *L'arme nucléaire* (PUF, collection « Que Sais-Je ? », 2008), *Atlas militaire et stratégique* (Autrement, 2008).

Présentation du Center for Transatlantic Relations et de la Fondation Robert Schuman

▪ Center for Transatlantic Relations

The Center for Transatlantic Relations has sponsored several activities related to U.S.-French relations including strong cooperation with the Fondation Robert Schuman. For example, in 2004 the Fondation published the French translation of Joe Quinlan's CTR monograph as *Dérive ou rapprochement? La Prééminence de l'économie transatlantique*. We co-hosted a conference in 2005 that resulting in the publication of the widely-distributed volume *Changing Identities and Evolving Values: Is There Still a Transatlantic Community?*

In 2003, SAIS hosted French Ambassador Jean-David Levitte for a public address. In 2005, CTR hosted Defense Minister Michèle Alliot-Marie also for a public address. CTR hosts an annual symposium with faculty from SAIS and the Sorbonne. CTR has co-sponsored two conferences and a book project with Professor Serge Sur and Université Paris II.

CTR regularly engages senior officials, opinion-shapers and experts, diplomats and the media. CTR serves the secretariat assisting the Congressional Caucus on the European Union (for Members of Congress) and the Congressional Staff Roundtable on the European Union (for congressional staff).

▪ Fondation Robert Schuman

Créée en 1991, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman est devenue une référence en matière d'information européenne en France, en Europe et dans le monde. Principal centre de recherches français sur l'Europe, la Fondation provoque et stimule le débat européen par la richesse et la qualité de ses publications. Son indépendance lui permet de traiter les sujets d'actualité européenne de manière approfondie et objective. Ses études et analyses sur l'Union européenne et ses politiques apportent aux décideurs des arguments et des éléments de réflexion. Vecteur permanent d'informations, elle propose des documents électroniques uniques : une Lettre hebdomadaire (+ 200 000 abonnés, 5 langues), des « policy papers : Question d'Europe », et un Observatoire des élections en Europe.

The Robert Schuman Foundation, created in 1991 and acknowledged by State decree, promotes the construction of Europe and publishes studies on the EU and its policies. It has become the principal institution in this field not only in France but also across Europe and indeed worldwide. The Foundation is distinguished by the quality of its publications and its numerous contributions. Its independence allows it to address topical subjects in a detailed and objective manner. Its studies and analyses provide decision-makers with arguments and insights that are highly esteemed for their concrete utility and scientific quality. Its website provides a wide range of electronic documents: a weekly newsletter (5 languages, 200,000 subscribers), policy papers called 'Question d'Europe', and the 'European Election Monitor'.

Center for Transatlantic Relations
The Paul H. Nitze School of Advanced
International Studies (SAIS)
The Johns Hopkins University
1717 Massachusetts Avenue, NW
Washington, D.C. 20036
Tel: +1 202-663-5880
<http://transatlantic.sais-jhu.edu/>

Fondation Robert Schuman
29, bd Raspail - F-75007 Paris
Tel : +33 1 53 63 83 00
Rond-Point Schuman 6 / Schumanplein 6
B-1040 Bruxelles / B-1040 Brussel
Tel : +32 2 234 78 26
<http://www.robert-schuman.eu>