

Points de mire



Les défis du nouveau concept stratégique de l'OTAN

Par Niels Lachmann
CEPSI/CEUE, Université de Montréal

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord prévoit de publier son nouveau concept stratégique lors du sommet de Lisbonne les 19 et 20 novembre 2010. Pour l'alliance, il s'agit de montrer qu'elle s'est adaptée aux transformations du contexte international depuis la publication en 1999 de la dernière version de ce document définissant son positionnement dans le monde, ses moyens et ses buts. Il lui faut également montrer son dynamisme et son potentiel pour rester un acteur essentiel à la fois de la relation euro-atlantique et de la gestion de crises internationales. Dans ce qui est censé être la dernière étape du processus de consultation et d'élaboration, le Secrétaire général Anders Fogh Rasmussen a pris le relais d'un groupe d'experts mené par l'ancienne Secrétaire d'État américaine Madeleine Albright, dont les recommandations ont été publiées le 17 mai 2010. L'OTAN se trouve donc actuellement à la fin d'un processus entamé en 2006, quand la Chancelière fédérale allemande Angela Merkel a incité les alliés à redéfinir le concept stratégique de 1999 en prenant en compte les mutations de l'environnement international advenues après le 11 septembre 2001. Sous l'influence du prédécesseur de Rasmussen, Jaap de Hoop Scheffer, cette initiative avait conduit à la publication de la « Directive politique globale » en novembre de la même année, puis à la « Déclaration sur la sécurité des alliés » en avril 2009. L'élaboration d'un nouveau concept stratégique est alors devenue l'une des principales tâches assignées à Rasmussen lors de son entrée en fonction à l'été 2009.

Désaccords entre alliés

Jusqu'à récemment, le concept stratégique datant de 1999 était considéré comme toujours valable, malgré son caractère « pré-11 septembre ». Le fait que plus de quatre ans se soient écoulés entre les premières suggestions d'une redéfinition et sa finalisation suggère que la nécessité d'un renouvellement ne s'est pas imposée rapidement et n'est pas partagée par tous les alliés. Bien que ce soit la Chancelière Merkel qui, la première, ait évoqué le besoin d'un nouveau concept stratégique, l'Allemagne est depuis devenue la porte-parole d'un groupe de membres européens réticents à ce que l'OTAN réoriente l'identification des menaces et de ses tâches de manière à modifier fondamentalement le statu quo. Si la France a initialement

partagé ces réticences, elle s'est détachée de la position allemande dans le contexte de son retour dans la structure militaire intégrée. Elle s'est notamment montrée très engagée à approfondir la transformation des structures de l'OTAN mais aussi plus activiste que l'Allemagne concernant la conduite d'opérations « antiterroristes » à l'extérieur du territoire et du voisinage des alliés. De ce fait, elle s'est rapprochée des États-Unis, du Royaume-Uni et du Canada, pour qui le nouveau concept stratégique a représenté l'occasion de donner un cadre à la « globalisation » d'une alliance opérant désormais principalement en dehors de l'espace nord-atlantique et de sa périphérie, et préoccupée avant tout dans son identification des menaces par le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive.

Les pays d'Europe centrale et orientale se sont eux aussi intéressés à la perspective d'un concept stratégique sur lequel ils pourraient avoir une influence – davantage que sur celui de 1999, date à laquelle ils ont commencé à devenir membres. Outre la Hongrie, la Pologne et la République tchèque qui ont rejoint l'OTAN à ce moment-là, ce groupe comprend aussi la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. Lors de l'élaboration du nouveau concept stratégique, ces pays ont majoritairement pris position pour que l'alliance maintienne, voire renforce, une orientation territorialisée de sa mission de défense collective, notamment vis-à-vis de la Russie, dont la plupart d'entre eux continue de se méfier. Enfin, les Secrétaires généraux successifs ont apporté eux aussi leurs priorités dans le processus : si de Hoop Scheffer a insisté pour que l'OTAN, en plus de son aspect militaire, soit un lien politique et diplomatique unique et fondamental entre l'Amérique du Nord et l'Europe, Rasmussen se montre plus préoccupé à la réformer sur le plan organisationnel.

Un contexte difficile

En dehors des divergences de points de vue entre les partisans d'un nouveau concept stratégique, son élaboration a lieu dans un contexte difficile pour l'alliance. Constamment évoqué entre 2006 et 2010, un échec de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) que l'OTAN dirige en Afghanistan est présenté comme catastrophique pour l'alliance. Cela a exacerbé les tensions au moment des négociations sur l'envoi de troupes pour la FIAS et sur les mandats qui leur sont donnés. À plusieurs reprises, le Secrétaire à la Défense des États-Unis, Robert M. Gates, a critiqué certains

États membres, et notamment l'Allemagne, parce qu'ils refusent d'accroître leur présence militaire en Afghanistan et maintiennent des restrictions concernant les missions que leurs soldats peuvent y mener. Le contexte est également marqué par le fait que les plus importants alliés européens continuent de réduire leurs dépenses budgétaires pour la défense sans avoir transformé leurs forces armées aussi profondément que le requièrent les besoins de la gestion de crises internationales. Le déploiement de leurs troupes en mission se heurte alors aussi bien à un manque de capacités de transport qu'à l'assignation d'une grande partie de leur personnel à des tâches de défense nationale dans le sens d'une protection du territoire.

La crise économique internationale a également donné une nouvelle dimension au problème du déséquilibre capacitaire entre les États-Unis et les alliés européens. Un partage du fardeau déséquilibré limite le développement de l'alliance, mais ce sont désormais ses moyens de subsistance qui sont menacés. En effet, en 2010, l'OTAN se retrouve pour la première fois avec un budget déficitaire, faute de financements suffisants de la part de ses membres, et il n'est pas à exclure que cette situation se répète de manière encore plus grave en 2011. La réaction de Rasmussen a été d'annoncer un plan de réduction des dépenses de l'organisation, notamment en diminuant le personnel de son quartier général et de sa structure de commandement militaire. Il a aussi choisi de réduire drastiquement le nombre de comités spécialisés afin de rendre le travail de l'organisation plus efficace. L'adoption de ces mesures est prévue pour octobre 2010.

Un nouveau concept stratégique « concis, bref et simple »?

Parlant l'automne dernier du concept stratégique en train d'être élaboré, le Président du Comité militaire de l'OTAN, l'amiral Giampaolo Di Paola, a évoqué le défi de sortir d'un carrefour « complexe et sans panneaux indicateurs clairs ». Effectivement, l'OTAN se trouve devant des dilemmes dont il n'est pas certain qu'ils seront résolus par la publication d'une nouvelle orientation. En février 2010, Rasmussen a évoqué comme perspective d'avenir la transformation de l'OTAN en un lieu de consultation sur les questions de sécurité à l'échelle globale. Le groupe Albright, chargé par Rasmussen d'émettre des recommandations sur le nouveau concept stratégique, a de son côté dû prendre en compte la situation précaire de l'alliance. En mettant l'accent sur son caractère avant tout régional, son rapport a ainsi reflété la perte de vitesse de l'idée d'une « OTAN globale » représentant une « alliance des démocraties », évoquée en 2006 par l'ambassadeur des États-Unis auprès de l'alliance, Ivo H. Daalder. Devant les flottements persistants à propos du rôle de l'alliance, le rapport nomme quatre missions : dissuader toute menace contre les États membres, et le cas échéant défendre

ces derniers; contribuer à la sécurité de la zone nord-atlantique; servir de lieu de consultations; et enfin renforcer les partenariats en matière de sécurité.

Les rapports de l'OTAN avec ses partenaires sont également pleins de défis. Les alliés sont notamment divisés à propos de la Russie, vue tantôt comme une menace potentielle et tantôt comme un partenaire essentiel. Le groupe Albright a ainsi tenté de « rassurer tous les membres de l'alliance » tout en les invitant à « s'impliquer de nouveau avec la Russie » de manière constructive. Il s'agirait de dépasser les affrontements à propos de la Géorgie, avec laquelle l'OTAN a également établi un partenariat bilatéral. Par ailleurs, d'autres relations posent des difficultés. Dans le cadre d'une « approche globale » dans la gestion des crises, l'OTAN veut coopérer avec d'autres acteurs multilatéraux comme l'Union européenne et les Nations Unies, qui disposent des moyens et de l'expérience en matière d'interventions. Mais les rapports avec l'UE, dont pourtant 21 membres figurent parmi les 28 alliés, sont gênés par la perception du côté européen que l'OTAN envisage cette coopération implicitement comme une subordination du « civil » au militaire, à la fois sur le terrain et dans les mécanismes de coopération.

Des problèmes apparaissent également en ce qui concerne l'identification des menaces. Les cyber-attaques sont désormais considérées comme une préoccupation prioritaire, après le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. À l'inverse, malgré la méfiance à l'égard de la Russie de la plupart des anciens membres du Pacte de Varsovie, les attaques contre le territoire d'un des alliés sont considérées comme peu probables, ce qui pose la question de la signification de l'article 5 du traité de Washington, pris souvent pour une quasi-garantie territoriale et une clause de défense collective. Parmi les menaces évoquées figurent aussi les coupures volontaires de l'approvisionnement en énergie et les conséquences du changement climatique, qui pourraient entraîner des conflits dans l'Arctique concernant directement les alliés scandinaves et nord-américains. Le danger de ce que Di Paola a appelé une « liste de course des menaces » qui, faute de moyens, manquerait de cohérence n'est alors jamais trop loin. Mais comment l'éviter sans mécontenter certains membres qui jugeraient que leurs préoccupations ne sont pas prises en compte ou inversement que l'alliance oriente de manière incohérente l'identification des menaces et de ses tâches?

Il n'est alors pas certain que le nouveau concept stratégique pourra être « concis, bref et simple » comme le soutiennent les représentants de l'OTAN. Même si cette clarification paraît nécessaire, au vu des difficultés qui ont accompagné le processus d'élaboration, elle semble aussi illusoire.

Pour aller plus loin :

http://www.diis.dk/graphics/Publications/Reports2009/DIIS_report_200904_RingmoseRynning_NATO_web.pdf
<http://www.nato.int/ims/opinions/2009/o090925a.html>