

Alliance de contradictions:

# L'OTAN APRÈS LE SOMMET ANNIVERSAIRE

Bien qu'ombragé par la controverse entourant la nomination du nouveau secrétaire général, le sommet anniversaire de l'OTAN à Strasbourg et Kehl a principalement abordé la réorientation de la stratégie afghane, le renouvellement du partenariat transatlantique et la rénovation du concept stratégique. L'américanisation de la mission afghane entraînera une perte d'importance relative de l'Alliance. Pour préserver le noyau du partenariat de sécurité transatlantique, l'OTAN doit fondamentalement rabaisser ses ambitions.



*Le Premier ministre britannique M. Brown, le président américain M. Obama et le président français M. Sarkozy au sommet de l'OTAN à Strasbourg et Kehl, le 4 avril 2009*

REUTERS/Jason Reed

Les anniversaires donnent toujours l'occasion de faire symboliquement une rétrospective des résultats atteints, de tirer un bilan et de jeter un regard sur les tâches imminentes. Aucun autre lieu n'aurait pu mieux symboliser le succès de l'OTAN au cours des 60 dernières années que la région frontalière franco-allemande entre Strasbourg et Kehl. L'Alliance a non seulement, s'appuyant sur l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, assuré la paix vers l'extérieur, mais elle a surtout contribué de manière décisive à l'établissement d'une communauté de sécurité transatlantique qui exclut une fois pour toutes la guerre comme instrument dans le débat politique de ses membres jadis ennemis.

Selon la chorégraphie des hôtes, la chancelière allemande Mme Merkel et le pré-

sident français M. Sarkozy, les conquêtes du passé doivent être le point de mire au même titre que la volonté de tous les Etats membres de relever ensemble, par un concept revu et corrigé, le défi central du présent, la mission afghane. Une déclaration sur la sécurité de l'Alliance renforçant des tâches centrales comme la défense collective, la stratégie d'élargissement et la collaboration avec des partenaires a par conséquent été d'une part adoptée. L'Alliance a d'autre part confirmé son intention de contribuer à long terme à la stabilisation de l'Afghanistan.

La rencontre des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance atlantique, désormais au nombre de 28, a été ombragée par la mesquinerie politique et personnelle entourant la nomination du prochain secrétaire

général et trouvant son origine dans la politique intérieure turque. Même si la Turquie a obtenu quelques concessions par sa manière d'agir, elle pourrait somme toute avoir été victime d'un mauvais calcul, puisque la bienveillance des Européens à l'égard de sa demande d'adhésion à l'UE en a en outre souffert. Toute l'affaire peut en outre être interprétée comme une expression du fait que les Etats membres n'utilisent plus ces dernières années, comme c'était auparavant le cas, les rencontres au sommet comme une plate-forme pour des développements significatifs de l'Alliance mais, dans le meilleur des cas, comme l'occasion de formuler des stratégies ad hoc de gestion des crises de durée et de portée limitées.

C'est justement pour cette raison que la décision de charger le secrétaire général d'élaborer un nouveau concept stratégique répondant aux nouveaux défis sécuritaires et redéfinissant le sens et le but de l'Alliance revêt une importance capitale. De nombreux éléments donnent à penser que les efforts déployés pour élaborer un nouveau concept stratégique exposeront les points de rupture existants dans l'Alliance. Mais c'est précisément là aussi que se situe la chance d'une autoévaluation réaliste et à la fois exemplaire des possibilités et des limites de l'Alliance atlantique.

## Déjà vu: de Washington à Strasbourg / Kehl

Alors que les chefs d'Etat et de gouvernement arrivaient dans la région frontalière franco-allemande, il était impossible de

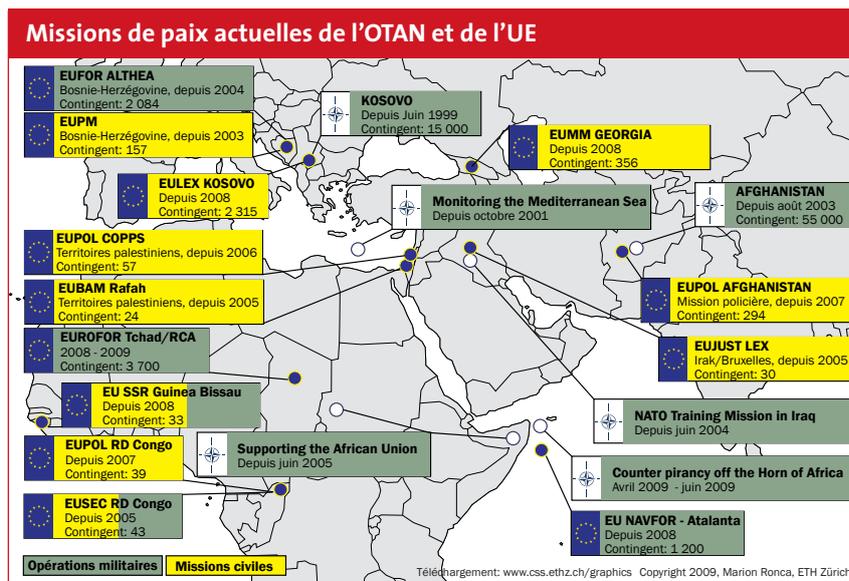
ne pas se rappeler le dernier grand sommet de l'Alliance, le 50e anniversaire de Washington en avril 1999. Comme alors, l'OTAN se trouve en guerre – non pas au Kosovo, à la périphérie européenne, mais en Afghanistan, loin du territoire euro-atlantique de l'Alliance. Ce pays d'Asie du Sud-Ouest personnifie certes, en tant que centrale de planification des attentats du 11 septembre 2001, le changement fondamental du système international et les nouveaux défis sécuritaires. Mais il renvoie simultanément aussi à une complexité régionale qui semble solliciter trop la disponibilité cumulée des partenaires de l'Alliance et dépasser les compétences de l'Alliance dans le contexte de différentes cultures stratégiques.

Comme en 1999, la rencontre au sommet de 2009 est synonyme d'une politique de la porte ouverte de l'Alliance – jadis avec la première tournée de l'élargissement à l'Est et l'adhésion de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque, aujourd'hui avec l'adhésion de la Croatie et de l'Albanie. Comme en 1999, les relations avec la Russie sont soumises à un sérieux test d'endurance – non pas en raison du rôle d'imposeur de paix que l'Alliance a endossé à présent, comme il y a dix ans au Kosovo, dans l'Hindu Kush, mais étant donné sa politique d'élargissement dans le territoire postsoviétique. Et comme en 1999, les Etats-Unis, qui se sont établis il y a 60 ans – à la fois recherchant ce rôle et poussés à l'accepter – comme force dirigeante occidentale, se sont présentés comme force décisive du changement politique de l'Alliance.

Mais, contrairement à 1999, le rôle dirigeant illimité des Etats-Unis n'est plus incontesté. La suppression de la menace soviétique et l'élargissement de la marge de manœuvre des Etats membres qui en a découlé ainsi que la lutte entre l'hégémonie américaine et l'auto-affirmation de l'Europe de l'Ouest ont entraîné un déplacement du centre de gravité au sein de l'Alliance.

**Européanisation de l'OTAN?**

Ce contexte permet de comprendre le retour complet de la France dans les structures militaires de l'OTAN. Paris n'avait jamais quitté l'Alliance, était toujours représentée au comité central de décision, le Conseil de l'Atlantique Nord, et s'était toujours sentie tenue à la défense collective.



La position particulière célébrée pouvait encore se justifier pendant la guerre froide dans une Alliance largement statique qui ne permettait aux Européens qu'une marge de manœuvre réduite pour des raisons structurelles. Mais dès que l'Alliance s'est établie, après le délabrement de l'Union soviétique, comme institution sécuritaire centrale dans l'espace euro-atlantique élargi, le prix politique et militaire de l'isolation est devenu de plus en plus intenable. La France a risqué de perdre la connexion dans les questions d'interopérabilité militaire. Paris a dû constater en outre que seule une intégration complète dans l'Alliance pouvait permettre au quatrième plus grand contributeur et fournisseur de troupes de gagner une influence politique réelle.

Le président Sarkozy complète ainsi le processus de réintégration furtive amorcé au début des années 1990 par ses prédécesseurs, MM. Mitterrand et Chirac, dans l'objectif avoué d'une européanisation. La conviction, qui a déjà depuis longtemps fait irruption dans les autres capitales européennes, selon laquelle la politique sécuritaire transatlantique et européenne se complètent et ne se concurrencent en aucun cas (ne doivent en aucun cas se concurrencer), va de pair avec cet objectif. C'est ce thème qui aurait dû, à l'origine, être au centre de la rencontre au sommet. Mais il a été relégué à l'arrière-plan en raison du changement de gouvernement à Washington et de la détérioration de la situation en Afghanistan. La manière de concevoir concrètement un partenariat complémentaire entre l'OTAN et l'UE à l'avenir continue donc de faire l'objet de controverses dans le contexte du

chevauchement partiel de l'engagement géographique.

Et pourtant: si le retour de la France dans les structures militaires de l'OTAN (à l'exception du Groupe de planification nucléaire) doit être compris comme une offre de renouvellement du partenariat transatlantique, alors le nouveau président américain a saisi la balle au bond avec rapidité et habileté. Les Etats-Unis veulent être non pas le patron mais le partenaire des Européens, et le renforcement de l'Europe signifie irréfutablement un renforcement de l'OTAN, comme l'a laissé entendre le président Obama. C'est ainsi qu'il a réitéré son intention d'annoncer «une nouvelle ère de coopération» par le biais du vice-président Biden qui a lu les mots du président lors de la Conférence sur la sécurité de Munich début février.

Autant Obama a souligné la rupture avec le gouvernement précédent, autant il s'est inscrit, avec un appel pour qu'un changement de la position américaine s'accompagne d'un changement de l'attitude européenne, dans la tradition de tous les présidents américains de l'après-guerre. L'exigence vieille de décennies d'une «OTAN bien armée et capable», c.-à-d. d'un partage du fardeau (*burdensharing*) transatlantique, est revenue au centre – et s'éteignait avant même d'avoir terminé son voyage outre-Atlantique.

**Multilatéralismes controversés**

Malgré des réserves d'engagement nationales, l'absence partielle d'adaptations à la doctrine d'engagement, une répartition hétérogène du fardeau et une mise en œuvre insuffisante de la mission politique

et militaire, le secrétaire d'Etat américain à la Défense Gates avait exhorté avant le sommet les alliés européens à renforcer leur engagement en Afghanistan. Alors qu'un front opposé, qui s'est traduit par une promesse de 5'000 soldats, conseillers militaires et formateurs supplémentaires seulement, s'était formé en peu de temps sur le Vieux Continent, les Etats-Unis se montraient quant à eux décidés à soumettre leur stratégie afghane à une réorientation fondamentale. Outre la restructuration de l'objectif, l'élargissement du point focal géographique au Pakistan et la concentration sur une solution politique, la décision a été prise d'envoyer dans une première phase 17'000 soldats supplémentaires et 4'000 instructeurs en Afghanistan.

On peut identifier deux tendances fondamentales: premièrement, l'administration américaine confirme par sa manière d'agir la tendance renforcée depuis la fin de la guerre froide à un multilatéralisme sélectif. Le multilatéralisme contractuel n'est certes pas fondamentalement remis en question mais n'a plus préséance s'il réduit démesurément la marge de manœuvre propre et ne crée pas de plus-value marquée en ce qui concerne la légitimité, les contributions européennes et l'engagement volontaire européen. Tant la nouvelle stratégie afghane annoncée avant le sommet de l'OTAN que l'initiative de désarmement nucléaire annoncée en marge du sommet de l'OTAN dans une salle de sport strasbourgeoise et précisée ensuite sur l'esplanade du château de Prague avant le sommet UE-Etats-Unis soulignent la tendance au multilatéralisme sélectif de même que la prétention à la direction fondamentalement ininterrompue des Etats-Unis.

#### Documents du sommet 2009

- ▄ [Declaration on Alliance Security](#) ☞
- ▄ [Strasbourg / Kehl Summit Declaration](#) ☞
- ▄ [Summit Declaration on Afghanistan](#) ☞

Deuxièmement, et cette tendance est directement liée à la première, une américanisation de la mission afghane, qui devrait être encore accélérée par le retrait déjà annoncé des troupes des alliés proches (Canada et Pays-Bas), va irréfutablement de pair avec les décisions des deux côtés de l'Atlantique même si elle n'est pas absolument souhaitée. Malgré une asymétrie de plus en plus visible des intérêts des Alliés de l'OTAN en Afghanistan, le

paradoxe à proprement parler se situe dans le fait que, juste au moment où la stratégie américaine rencontre, en raison de sa réorientation, un accord presque unanime parmi les alliés européens, l'influence de ces derniers sur le déroulement futur de la mission diminue de manière prononcée. On peut donc prévoir à moyen terme une spirale descendante graduelle qui commence avec la perte d'influence des partenaires européens de l'OTAN et la perte d'importance relative de la mission de l'OTAN en Afghanistan, entraîne un engagement volontaire réduit et un sens diminué des responsabilités des alliés européens, fournit le prétexte d'un retrait des troupes motivé au fond par la politique intérieure et se termine dans le pire des cas par l'échec de la mission.

#### Quelle OTAN pour l'avenir?

L'importance de la mission de l'OTAN en Afghanistan, le dernier sommet l'a fait entendre tout aussi clairement que les deux sommets précédents de Bucarest (analyse CSS n° 33 ☞) et de Riga (analyse CSS n° 4 ☞), dépasse largement le niveau purement opérationnel. Quand le secrétaire général sortant Jaap de Hoop Scheffer a exprimé, juste avant la rencontre au sommet, son espoir que l'Afghanistan ne devienne pas la guerre d'Obama mais que tous les Etats membres s'y sentent tenus, il se peut qu'il ait eu à l'esprit le succès à court terme d'augmentations de troupes à l'échelle de l'Alliance. Mais l'importance à proprement dire de ses paroles se situe dans la divergence des cultures stratégiques nationales de plus en plus apparente ces dernières années.

La date du sommet n'a pas permis une discussion approfondie de l'orientation future de l'Alliance. La nouvelle administration n'est entrée en fonction que fin janvier et la pire crise financière depuis la fin des années 1920 a requis l'attention exclusive des partenaires de l'Alliance de sorte que le sommet a dû avoir lieu entre le G20 et le sommet UE-Etats-Unis.

Les 28 chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance étaient cependant fondamentalement d'accord sur la nécessité d'élaborer un nouveau concept stratégique qui devrait être présenté à la prochaine rencontre au sommet de Lisbonne en automne 2010. Même si les formules de compromis usuelles cacheront habilement l'une ou l'autre

divergence d'opinion, il est aujourd'hui déjà prévisible que les partenaires de l'Alliance déploieront beaucoup plus d'efforts pour le rôle futur de l'OTAN qu'ils ne l'ont fait pour le dernier concept stratégique de 1999.

La mission afghane et le conflit géorgien ont nettement exposé les fissures de la fondation de l'Alliance atlantique. Les forces anglo-saxonnes s'efforcent depuis des années d'obtenir une globalisation de l'OTAN tant du point de vue fonctionnel que géographique. Leurs alliés les plus proches en Europe centrale, en Europe de l'Est et en Europe du Sud-Est s'engagent à leur tour de plus en plus en faveur d'une concentration exclusive de l'OTAN sur la défense collective comme noyau de l'Alliance, s'appuyant sur un complexe antirusse historiquement compréhensible et cependant démesuré. Un troisième groupe mené par l'Allemagne et la France est éventuellement en faveur d'un statu quo, c.-à-d. la préservation des principes de la défense collective, un élargissement de l'Alliance seulement s'il peut être harmonisé avec les intérêts sécuritaires justifiés de la Russie et la projection de stabilité et de sécurité dans le cadre de missions tant que les possibilités et limites politiques et militaires des partenaires du traité sont prises comme modèle.

Résultat: l'OTAN devra rabaisser ses ambitions. Les attentes et aptitudes coïncideront mieux avec les intérêts des 28 Etats membres de l'OTAN que ce n'est le cas aujourd'hui. Malgré les énormes défis en Afghanistan, l'Alliance fait face à une phase de consolidation et d'autoréflexion critique qui amènera aussi, outre la définition fondamentale des tâches, de nouveaux ajustements de la stratégie d'élargissement, des relations avec la Russie et de la question de la stratégie nucléaire. Le noyau du partenariat de sécurité transatlantique restera intact. Mais des configurations plus flexibles issues de groupes étatiques sous la direction des Etats-Unis apporteront en outre leur propre contribution à la sécurité dans le monde entier.

▄ Editeur responsable: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

▄ Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch