

LE SOMMET DE L'OTAN: RÉOLUTIONS AMBITIEUSES, RÉALISATIONS INCERTAINES

A Lisbonne, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'OTAN ont non seulement adopté un nouveau Concept stratégique, mais ont pris en outre des décisions prometteuses concernant une capacité de défense antimissile à l'échelle de l'Alliance tout entière, le partenariat avec la Russie et l'engagement futur en Afghanistan. Depuis la fin de la guerre froide et la transformation du système international dont elle s'est accompagnée, aucun sommet de l'OTAN n'a démontré une unité vers l'intérieur et une détermination vers l'extérieur comparables. Le programme est extrêmement ambitieux. Et c'est justement pour cela qu'il risque d'échouer à moyen, voire long terme.



M. Anders Fogh Rasmussen, Secrétaire général de l'OTAN, présente le nouveau Concept stratégique. Lisbonne, le 19 novembre 2010. Photo: OTAN

Les voix de ceux qui ont remis en question à intervalles irréguliers la raison d'être de l'Alliance atlantique depuis le tournant historique de 1989/91 se sont en attendant largement tues. Car l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a comme nulle autre organisation accompli un processus fondamental d'adaptation au cours des dernières décennies. L'élargissement intrinsèque et géographique de l'éventail des risques d'une part et la préoccupation des partenaires de l'Alliance devant leur propre échec d'autre part en sont responsables.

A première vue, la rencontre au sommet de l'OTAN à Lisbonne a mis un frein à l'éloignement de l'Alliance perceptible ces dernières années. Vingt ans après la fin

de la guerre froide, les 28 chefs d'Etat et de gouvernement ont adopté un nouveau Concept stratégique qui définit les lignes directrices de l'Alliance pour les prochaines années. Alors que l'ébauche stratégique est formulée de manière à la fois concise et tournée vers l'avenir et a été adoptée avec l'unité vers l'intérieur et la détermination vers l'extérieur qui s'imposaient, les partenaires du Traité ont en outre réussi à apporter une réponse, du moins déclaratoire, à certaines questions internes particulièrement controversées ces dernières années. C'est le cas de la mise en place novatrice d'un système intégré de défense contre les missiles balistiques (cf. analyse CSS n° 86) de même que du plan de retrait d'Afghanistan, motivé en premier

lieu par la politique intérieure de ce côté et de l'autre de l'Atlantique, et de l'intention d'accorder au partenariat avec la Russie une importance particulière après plusieurs échecs. Le plus grand défi consiste donc moins à concilier par principe des idées apparemment divergentes concernant la politique de l'Alliance qu'à avoir la volonté de réaliser les plans ambitieux qu'elle s'est fixés au cours des prochaines années.

Des conditions cadres difficiles

Le document adopté est le troisième Concept stratégique de l'Alliance depuis la fin du conflit Est-Ouest. Le premier a été adopté en 1991 lors d'une phase de transition empreinte d'incertitude, alors que l'Organisation abordait encore l'avenir en tâtonnant avec prudence entre guerre froide et «moment unipolaire». Au milieu de la guerre du Kosovo, le sommet anniversaire de Washington de 1999 s'est mis d'accord sur un concept de grande portée et malgré tout euro-centrique en substance: d'une part, les leçons des guerres des Balkans, et donc les défis posés à la gestion des crises euro-atlantiques, ont mis en point de mire la gestion des crises; d'autre part, l'administration Clinton a poussé les Alliés européens à reconnaître à l'OTAN une fonction d'ordre mondial – basée sur la mise en place et l'expansion systématiques des capacités militaires et un partage du fardeau transatlantique exigé de manière tout à fait contradictoire depuis des décennies. Dans cette mesure, le premier élargissement de l'Alliance vers

l'Est réalisé en 1999, qui revêtait pour les anciens membres la fonction d'un transfert de stabilité sécuritaire dans l'espace euro-atlantique et devait simplement apporter aux nouveaux Etats membres une garantie de sécurité vis-à-vis de la Russie, a fait à beaucoup d'égards concurrence aux plans américains plus étendus. Presque simultanément, l'Union européenne a envisagé de mettre en place une Politique européenne de sécurité et de défense autonome qui devait garantir en premier lieu la sécurité et la stabilité sur le continent et devait donc être, dans sa conséquence à long terme, même si c'était loin d'être explicite, un plaidoyer en faveur d'une fonction d'ordre *mondial* de l'Alliance préservant les intérêts sécuritaires euro-atlantiques.

Les conditions cadres d'élaboration d'un nouveau Concept stratégique ont fondamentalement changé au cours de la première décennie du 21^e siècle: premièrement, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont entraîné au fil des ans un accroissement constant de l'engagement qualitatif et quantitatif de l'Alliance en Afghanistan et donc la réalisation tacite des idées américaines de l'Alliance sans que la majorité des partenaires européens aient été préparés à la nature asymétrique du conflit. Leur engagement initial provenait tant de leur solidarité à la politique de l'Alliance que de la conviction qu'ils consentaient à une tâche de stabilisation au fond comparable aux missions dans les Balkans.

Deuxièmement, l'intervention en Irak menée par les Etats-Unis en mars 2003 a causé une profonde mésentente dans les relations transatlantiques, mésentente qui modifie à long terme les relations euro-américaines en dépit du changement à la Maison Blanche. Troisièmement, des différences stratégiques sont clairement apparues, différences qui ont pu être décrites de façon très concise par le terme de société à plusieurs classes à l'intérieur de l'Alliance, entre la défense collective préférée par l'Europe de l'Est, la préconisation franco-allemande d'une sécurité (régionale) collective et la mondialisation de l'OTAN poussée par les Anglo-Saxons. Et quatrièmement, de nombreux partenaires européens du Traité ont assujéti leurs budgets de défense à une politique d'épargne plus ou moins rigoureuse en raison de la grave crise économique et financière qui révèle

en même temps de manière particulièrement claire le transfert de pouvoir de l'Ouest vers l'Est.

Engagement actif et défense moderne

C'est sur cette toile de fond que le nouveau Secrétaire général de l'OTAN et ancien Premier ministre danois, Anders Fogh Rasmussen, a été chargé au sommet anniversaire de Strasbourg et Kehl d'élaborer le nouveau Concept stratégique. Il n'y a encore jamais eu auparavant dans l'histoire du Traité de processus de consultation aussi ouvert et public qui ait tenu compte des différentes approches des partenaires. M. Rasmussen a quand même réussi à présenter un concept cohérent en soi qui évite non seulement les pages de schémas directeurs du document de 1999 ainsi que du compte rendu du groupe d'experts «NATO 2020» dirigé par l'ancienne ministre américaine des Affaires étrangères, Madeleine Albright, mais résume aussi les intérêts contraires dans un document concis. L'Alliance reste tenue à trois tâches centrales: la défense collective; la gestion intégrale des crises; et la sécurité coopérative.

Alors que le Concept stratégique, tel qu'il est souhaité par les Européens de l'Est, souligne la défense collective comme constituant central du Traité sans limiter le concept de défense à la défense nationale classique, l'appel simultané à un partenariat stratégique avec la Russie reflète les préférences de l'Europe occidentale. C'est précisément sur cette toile de fond qu'il faut comprendre que, contrairement à toutes les rencontres au sommet qui ont eu lieu depuis la fin de la guerre froide, on n'a pas poursuivi cette fois-ci la thématique de la question de l'élargissement même si l'Alliance s'accroche en principe à sa politique des portes ouvertes.

La préservation de la dissuasion nucléaire, que la France avait qualifiée d'indépassable avant le sommet, va de pair avec l'adhésion au désarmement nucléaire que l'Allemagne surtout avait beaucoup soutenue. A la projection de puissance militaire en principe mondiale pour maîtriser les crises et les conflits en faveur de laquelle les Etats-Unis avaient plaidé pendant des années vient s'ajouter l'évidence qu'ils font partie – c'est-à-dire ni gendarmes du monde ni *primus inter pares* – d'un réseau de sécurité mondial de partenaires civils

et militaires comme l'avaient exigé de nombreux Etats européens. Et, alors que la mise en place d'un système commun de protection du territoire de l'Alliance contre les missiles balistiques est proposée depuis des années par les Etats-Unis, l'emphase sur de nouvelles menaces que l'on retrouve depuis quelque temps dans les documents stratégiques de sécurité nationale (prolifération nucléaire, terrorisme, conflits régionaux, cyber-attaques, menace des routes de transport et de transit internationales) a été saluée par tous les partenaires.

L'Alliance se trouve en terrain glissant pour ce qui est de quelques-unes des nouvelles menaces identifiées et de la défense contre ces menaces. C'est particulièrement le cas du thème de la militarisation du cyberspace. Il est incontestable que justement les petits Etats membres comme l'Estonie, touchée en 2007 par une série de cyber-attaques, doivent avoir recours à la coopération internationale pour protéger la cyber-sécurité civile et militaire. Mais ces dernières années il y a eu une tendance à exagérer le danger dans le domaine militaire. On éclipse ce faisant le fait que les cyber-attaques ont toujours un rapport direct avec d'autres conflits, qu'il est rarement possible d'identifier clairement la source de l'attaque et que, justement pour cette raison, la mention de quelques Etats membres semble justifiée pour ne pas subordonner la défense contre les cyber-attaques au principe de défense collective de l'article 5.

Questions en suspens

Trois autres décisions fondamentales de la rencontre au sommet demandent une précision claire ces prochains mois. Premièrement, la forme concrète du système commun de protection du territoire de l'Alliance contre les missiles balistiques qui, pris individuellement, est l'expression d'un manque de confiance dans le pouvoir de la dissuasion nucléaire, reste tout autant en suspens que le problème des pouvoirs de commandement et de décision du système (cf. analyse CSS n° 86).

Deuxièmement, il y a la question, directement liée au premier point, de savoir comment donner à la relation avec la Russie une base solide à long terme et comment surmonter par ce biais le dilemme sécuritaire perçu du moins partiellement des deux côtés. L'appel à un partenariat stratégique entre l'Alliance atlantique et la Russie remonte à l'époque qui a succédé

à la fin du conflit Est-Ouest. Mais les querelles amères relatives à l'élargissement de l'OTAN vers l'Est pendant la première moitié des années 1990, à la guerre du Kosovo en 1999 et à la guerre de Géorgie en 2008 ont fait échouer tous les efforts déployés en vue d'améliorer les relations. La quatrième tentative, qui repose sur la constatation mutuelle que les deux côtés ont besoin l'un de l'autre, que ce soit dans le contexte plus large de l'architecture sécuritaire euro-atlantique ou dans le cas concret de l'intervention en Afghanistan, pourrait déjà être bientôt soumise à un double test. Si le président Obama ne réussit pas à faire passer le nouvel accord START au Congrès ces prochaines semaines, la réputation des Etats-Unis comme partenaire de négociation sérieux ne sera pas la seule à souffrir; les efforts de l'Alliance en vue d'intégrer la Russie à l'architecture de défense antimissile à l'échelle de l'Alliance tout entière pourraient eux aussi échouer prématurément. Mais même si le nouvel accord START est ratifié, il est jusqu'ici impossible de prévoir comment la Russie peut être incluse dans le projet de l'Alliance en tant que partenaire disposant d'un pouvoir de décision sur un pied d'égalité. Finalement, on ne sait pas quelles conséquences un partenariat stratégique entre l'OTAN et la Russie pourrait avoir sur la structure de l'Alliance d'une part et sur des puissances émergentes externes d'autre part.

Troisièmement, le plan de retrait d'Afghanistan, motivé en premier lieu par la politique intérieure et qui devrait rappeler simultanément aux décideurs locaux leur propre responsabilité, entraînera des controverses à l'intérieur de l'Alliance. L'intervention de la FIAS, prévue initialement comme une simple mission de stabilisation, est devenue dans l'intervalle l'intervention militaire la plus longue de l'OTAN avec des pertes douloureuses. Bien qu'une stratégie de sortie (*Exit Strategy*) soit acceptée avec grand soulagement dans toutes les capitales, on doute que le retrait des troupes de combat, envisagé pour la fin 2014, soit réaliste. C'est précisément pourquoi la question se posera au plus tard dans trois ans de savoir quels Etats membres sont prêts à soutenir au-delà de 2014 les forces armées afghanes insuffisamment formées dans leurs efforts en vue de rétablir la sécurité et la stabilité.

Défis transatlantiques

L'intervention de l'OTAN en Afghanistan n'entraînera certainement pas l'échec, et

Documents clés sur le sommet de l'OTAN à Lisbonne

- ▮ Concept stratégique: engagement actif, défense moderne ☞
- ▮ NATO 2020: Assured Security; Dynamic Engagement ☞
- ▮ Déclaration du sommet de Lisbonne ☞
- ▮ Déclaration conjointe du Conseil OTAN-Russie ☞
- ▮ Déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement des pays contribuant à la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) dirigée par l'OTAN sous mandat des Nations Unies en Afghanistan ☞

encore moins la désintégration de l'Alliance. Mais elle a, comme nulle autre mission menée les années précédentes, mis en évidence sans aucune merci la contradiction entre les intentions politiques d'une part et la réalisation pratique d'autre part. On peut dans cette mesure concevoir le nouveau Concept stratégique de l'OTAN comme une nouvelle tentative de faire coïncider les objectifs et les moyens. La tentative a réussi, mais sa réalisation dépend plus que jamais de la volonté et des possibilités des Etats membres européens.

Il ne serait guère surprenant que l'autre côté, largement occulté, de la rencontre des chefs d'Etat et de gouvernement l'emporte à moyen ou long terme: des grandes lignes du Concept stratégique à la défense antimissile, les Etats-Unis ont étayé de manière impressionnante leur prétention à diriger l'Alliance. Celle-ci est attendue par les Etats membres d'Europe de l'Est et les petits Etats membres et plus que seulement tolérée par les grands Etats membres même si l'apparence extérieure peut parfois donner, de manière tout à fait délibérée, l'impression contraire. Le rôle dirigeant des Etats-Unis permet en fin de compte aux Européens d'obtenir des garanties de sécurité à un prix relativement avantageux.

Mais le Concept stratégique ne prévoit justement pas une perpétuation de la répartition inéquitable du fardeau. Et il n'y a cependant guère d'éléments indiquant que la majorité des Etats membres européens seront prêts à combler le fossé des capacités militaires transatlantiques qui s'est encore nettement agrandi ces dix dernières années. Il ne s'agit pas du tout ici en premier lieu des chiffres absolus

des budgets de défense dont la somme est encore supérieure à celle des budgets chinois et russe, mais plutôt de la manière dont les moyens limités sont dépensés. Plus de dix ans après l'établissement d'une politique autonome de sécurité et de défense, l'Union européenne mise encore toujours, malgré de premiers progrès, avec 21 chantiers navals, 89 programmes d'armes et 11 programmes de chars, sur une duplication inutile alors que la spécialisation des rôles reste souvent un mot inconnu. Il est douteux que les réductions imminentes ou déjà annoncées des budgets de défense européens deviennent le catalyseur d'une modernisation fondamentale de l'industrie européenne de l'armement.

Perspective

On peut en tirer quatre conclusions centrales pour l'Alliance atlantique: premièrement, l'OTAN ne sera guère en mesure de maintenir son niveau d'ambition. La tâche centrale du partenariat de sécurité transatlantique restera cependant intacte. Deuxièmement: alors que les Etats-Unis peuvent utiliser l'Alliance comme instrument d'influence et donc empêcher la naissance d'un pôle de puissance autonome potentiellement dirigé contre eux, le Traité sert aux Européens de réassurance transatlantique contre des dangers extérieurs et les Etats-Unis en tant que contrepoids dans le cadre des différends européens. Troisièmement, il en découle inévitablement que l'UE doit dans le doute céder le pas à l'OTAN en tant qu'acteur autonome de la politique sécuritaire en Europe aussi. Quatrièmement et dernièrement, les Etats-Unis, qui se considèrent de plus en plus comme une puissance Pacifique, représenteront graduellement, en tant que chefs de file en matière de politique de sécurité, leurs propres intérêts avec d'autres Etats, groupes d'Etats et coalitions de volontaires dans le monde entier.

« L'OTAN ne sera guère en mesure de maintenir son niveau d'ambition. »

▮ Editeur responsable: Daniel Trachsler
analysen@sipo.gess.ethz.ch

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