

CAMILLE GRAND

Directeur de la Fondation pour
la Recherche Stratégique

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Vers un nouveau « concept stratégique » de l'OTAN, acte II*

Avec la remise du rapport du Groupe des experts présidé par Madeleine Albright au Secrétaire général et sa présentation au Conseil de l'Atlantique Nord, les travaux sur un nouveau concept stratégique de l'OTAN viennent d'entrer dans leur deuxième phase.

Cet exercice n'est pas anodin, le dernier concept stratégique a été adopté lors du sommet de Washington, au cours de la campagne du Kosovo, il y a une décennie. Depuis 1999, les fondements de la sécurité transatlantique ont été transformés :

- Élargissement de l'OTAN de 16 à 28 membres ;
- Réduction massive de la présence militaire américaine en Europe et forte réorientation stratégique des États-Unis vers le Moyen-Orient et l'Asie ;

- Naissance européenne de sécurité et de défense (PESD) et émergence de l'Union européenne comme acteur stratégique ;
- Pleine participation de la France aux structures militaires intégrées ;
- Engagement de l'Alliance en Afghanistan après le 11 septembre ;
- Réforme des structures militaires avec la création du Commandement allié Transformation (ACT) et de la Force de réaction de l'OTAN (NRF) ;
- Développement de partenariats de l'Alliance qui compte désormais plus de partenaires que les Alliés.

L'originalité du processus choisi pour élaborer le prochain concept stratégique

L'Alliance a choisi un processus ouvert, transparent et sans doute mieux adapté à une alliance à 28 qu'un processus purement intergouverne-

* Une première version de ce texte est parue dans TTU n° 759 du 19 mai 2010.

mental. Le secrétaire général, Anders Fogh Rasmussen, s'appuie ainsi sur un « Groupe d'experts », présidé par Madeleine Albright qui, à partir d'août 2009, a travaillé sur le rapport rendu public le 17 mai 2010. Ce groupe comptait une forte représentation des « grands » pays (Allemagne, États-Unis, France, Italie, Pologne, Royaume-Uni, Espagne, Turquie sont représentés parmi les 12) et était assisté dans ces travaux de quelques conseillers.

Le « groupe Albright » a travaillé de manière ouverte à travers :

- Quatre grands séminaires dédiés (Luxembourg, Brdo en Slovénie, Oslo et Washington) avec plusieurs centaines de participants représentant au total près de 60 pays et associant aussi bien les « Experts », les Alliés, les Partenaires et la société civile ;
- Une multitude d'événements parallèles ;
- Des consultations dans les 28 capitales alliées mais aussi en Russie ;
- La collecte de nombreuses contributions d'Alliés et de partenaires (États et organisations).

Il a présenté donc ses recommandations le 17 mai 2010 pour permettre au Secrétaire général de préparer un concept stratégique qui sera soumis à l'approbation des Alliés lors du sommet de l'OTAN à Lisbonne en Novembre 2010, après un processus de consultations intensives.

La recherche délicate du point d'équilibre de l'Alliance

Sur le fond, les questions soulevées par l'exercice sont nombreuses. En effet, il intervient à un moment difficile pour l'Alliance qui fait face à une triple crise : un conflit afghan qui teste les limites de la solidarité transatlantique et de la capacité de l'OTAN de « gagner une guerre », un débat non résolu entre Alliés sur la nature de la relation avec la Russie après la crise géorgienne de 2008, une crise financière interne et l'indispensable réforme des structures.

Idéalement, il s'agit d'inventer l'Alliance du XXI^{ème} siècle par la résolution d'un certain nombre de vrais - et faux - débats qui ont agité l'Alliance dans les dernières années :

- entre la défense collective et l'action ;
- entre les menaces traditionnelles et « nouvelles » menaces ;
- entre une alliance politique globale et une

alliance militaire à vocation régionale ;

- sur la place de la dissuasion nucléaire dans la stratégie de l'Alliance et le désarmement ;
- sur la relation entre l'UE et l'OTAN ;
- sur les relations entre l'OTAN et de ses multiples « partenaires » dont la Russie.

Au départ, les divisions étaient visibles entre les alliés « conservateurs » en Europe centrale et orientale en particulier, qui redoutaient un affaiblissement de la fonction de défense collective de l'OTAN et de l'article 5 et donc plaidaient en faveur d'une révision *a minima*, et ceux qui appelaient de leurs vœux une véritable refondation de l'Alliance et la réforme de ses structures.

Un résultat qui reflète bien ce point d'équilibre et fait basculer l'Alliance dans le XXI^{ème} siècle

Le rapport Albright part du rappel d'une évidence destinée à rassurer tous les Alliés sur les fondements de l'Alliance : **la défense collective et l'article 5**. Il reconnaît cependant aussitôt que la sécurité de l'OTAN se joue désormais bien au-delà de ses frontières et que les menaces pesant sur la sécurité de l'Alliance évoluent rapidement (cyber-menaces, missiles, terrorisme), ce qui impose des capacités variées et flexibles pour offrir aux Alliés une « sécurité assurée ». Sur l'engagement de nouvelles opérations, le rapport est prudent, soulignant la nécessité de s'appuyer sur des « principes directeurs » guidant la décision au cas par cas.

De manière plus innovante, le rapport met ensuite l'accent sur les **partenariats** en posant qu'à l'horizon 2020, « l'OTAN n'opérera généralement pas seule ». Véritable nouveauté, cette insistance sur les partenariats traite tant des partenariats avec d'autres organisations (UE, ONU, OSCE) qu'avec les différents pays non-OTAN. Le texte est explicite sur le point que « l'OTAN est une organisation régionale, et non mondiale ; ses ressources financières sont limitées et répondent à d'autres priorités ; et elle ne souhaite nullement entreprendre des missions dont on sait que d'autres institutions ou pays peuvent se charger ».

Tout en reconnaissant que l'Alliance militaire régionale qu'est l'OTAN peut être appelée à agir globalement, le rapport prend ainsi fortement ses distances avec les idées de « gendarme global » ou d'« alliance des démocraties » pour recommander le positionnement de l'OTAN com-

me une organisation « forte et polyvalente », mais qui « n'est pas la mieux placée pour toutes les tâches ».

Répondant aux priorités de la France, du Royaume-Uni et des États-Unis, le lien entre concept stratégique et **réforme de l'Alliance** est fortement établi et le rapport soutient la mise en œuvre d'un vaste programme de réforme confié au Secrétaire général dont la mise en œuvre est souhaitée d'ici le sommet de Lisbonne.

Enfin, le rapport se positionne sans ambiguïté et ouvre des pistes de réflexion sur les différents débats qui agitent l'Alliance.

Il formule ainsi des propositions claires sur le positionnement de l'Alliance sur l'approche globale (*comprehensive approach*) en constatant une lacune. Il s'en tient à l'idée d'une OTAN agissant en complémentarité et avec d'autres acteurs plus qualifiés et propose la création d'une « petite unité de planification civile » avant tout « chargée d'entretenir des contacts ».

Sur les relations avec l'UE, le rapport reconnaît le « caractère tout à fait unique et essentiel pour l'OTAN » de la relation et prend acte des progrès enregistrés par la PESD/PCSD depuis 1999. En souhaitant le renforcement des contacts entre les deux organisations, il appelle à la résolution des désaccords sans formuler de recommandations très opérationnelles sur ce point.

La Russie tient une place particulière dans le rapport qui retient une double approche fondée simultanément sur la réassurance des Alliés inquiets et le réengagement de la Russie considérés comme les deux faces d'une même pièce. Il est précisé que la Russie n'est pas une menace et que l'OTAN ne menace pas la Russie. Fondé sur la recherche d'une « relation qualitativement meilleure », le rapport insiste sur le fait que « la porte vers une coopération à tous les niveaux est et restera ouverte ».

De manière cohérente, la politique préconisée en matière d'élargissement est prudente et insiste sur le respect des principes édictés en 1995, ce qui, sans abandonner la politique de la « porte ouverte » marque une inflexion significative dans un sens plus restrictif.

Alors que le sujet semblait devenir central dans les débats au sein de l'Alliance, le rapport retient l'option du *statu quo* en matière nucléaire en notant que « tant qu'il y aura des armes nucléaires, l'OTAN devra maintenir des forces nucléaires sûres et fiables ». Si des évolutions sont pos-

sibles et si la perspective de réductions croisées avec la Russie des arsenaux tactiques en Europe est envisagée, tout changement devra être adopté par consensus. En revanche, le rapport prend position en faveur de la défense antimissile appelée à devenir une « nouvelle mission ». Cette recommandation se fonde sur la menace croissante que représente la prolifération balistique notamment iranienne.

Sur les procédures décisionnelles, le rapport ouvre prudemment le débat sur la règle du consensus qu'il souhaite maintenir pour toutes les décisions essentielles et dont il envisage des aménagements dans la vie quotidienne de l'Alliance.

Enfin, le rapport formule un certain nombre de recommandations précises en matière capacitaire destinées à renforcer « l'agilité de l'Alliance ». Sur ce point, le message est clair : sans ignorer les conséquences budgétaires de la crise financière sur les budgets de défense, les Experts ont souhaité soutenir le maintien d'un effort de défense cohérent avec leur appréciation de l'environnement stratégique et des besoins militaires de l'Alliance.

Et maintenant ?

Il appartient désormais au Secrétaire général de rédiger son projet de concept stratégique qui sera soumis en septembre aux Alliés pour être ensuite âprement négocié. Le rapport Albright constitue une pièce essentielle de ce processus. Son ambition est claire, il souhaite tout à la fois rétablir un fort consensus entre Alliés autour des missions clefs de l'OTAN et lancer son adaptation vers l'Alliance du XXI^{ème} siècle en sortant nettement de l'après-Guerre froide. A cette fin, les experts du groupe Albright ont su trouver de manière consensuelle un bon point d'équilibre apte à rassembler les Alliés.

A Lisbonne, l'enjeu pour les Alliés sera d'adopter un document qui, pour leurs populations, démontre la pertinence et la crédibilité de l'OTAN dans un monde multiple. Satisfaire les ambitions et visions parfois contradictoires des 28 Alliés est une gageure et trouver un consensus sera sans doute plus difficile qu'au sein d'un groupe de douze experts indépendants. Il s'agit pourtant d'un défi essentiel à relever. A défaut l'Alliance risque de devenir moins pertinente donc moins importante aussi bien à Washington qu'aux yeux des Européens, ce qui ne serait sans doute pas une bonne nouvelle pour la sécurité des Alliés à long terme.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.

Retrouvez toute l'actualité et les publications de la Fondation pour la Recherche Stratégique sur :

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

Camille Grand

c.grand@frstrategie.org