

OTAN : Vers un nouveau concept stratégique

Par **Bernard Adam**, Directeur du GRIP

30 mars 2009

Résumé

Lors du sommet de l'OTAN les 3 et 4 avril 2009, sera lancée la révision du concept stratégique de l'OTAN, qui sera adopté lors du sommet de Lisbonne, fin 2010. Après la chute du Mur de Berlin en 1989, l'OTAN connaît un malaise existentiel, aggravé par les relations difficiles entre Américains et Européens depuis 2003 avec la guerre en Irak. Cinq points seront à l'ordre du jour des discussions sur le nouveau concept stratégique.

1. Après la période Bush, adopter une « politique de la main tendue » comme le propose le président Obama, afin de rechercher une sécurité commune et collective avec le reste du monde.
2. Après les échecs militaires en Irak et en Afghanistan, restreindre l'usage de la force et les dépenses militaires.
3. Privilégier les moyens non militaires de gestion des crises (prévention des conflits, renforcement des Nations unies) et relancer les accords de désarmement.
4. Créer un nouveau partenariat avec la Russie (élaboration d'une vision commune de sécurité, abandon du bouclier antimissile, arrêt de l'extension de l'OTAN).
5. Rééquilibrer la relation États-Unis/Europe afin que cette dernière puisse être mieux entendue.

Mots clés : OTAN, nouveau concept stratégique, sécurité, désarmement, relations Etats-Unis/Europe.

Abstract

NATO : towards a new strategic concept

During NATO's next summit on 3 and 4 April 2009, NATO will launch the revision of its strategic concept, which is to be adopted at the Lisbon summit, end 2010. After the fall of the Berlin Wall in 1989, NATO has gone through an existential crisis, aggravated by the poor relationship between America and Europe ever since the 2003 Iraq war. Five issues will be put on the agenda for discussion concerning the new strategic concept.

1. Adopt, in the after-Bush period, a policy of "extending the hand of friendship" as suggested by President Obama, in order to seek common and collective security with the rest of the world.
2. Restrict, after the military failures in Iraq and Afghanistan, the use of force and military spending.
3. Prefer non-military means for crisis management (prevention of conflicts, strengthen the United Nations) and re-launch the disarmament agreements.
4. Create a new partnership with Russia (elaborating a common vision of security, abandon the anti-missile shield, stop enlarging the NATO).
5. Re-balance the USA/EU relationship so that the EU can be heard better.

Key words : NATO, new strategic concept, security, disarmament, US/EU relationship .

Citation : ADAM Bernard, *OTAN : vers un nouveau concept stratégique*, Note d'Analyse du GRIP, 25 mars 2009, Bruxelles.

URL : http://www.grip.org/fr/siteweb/images/NOTES_ANALYSE/2009/NA_2009-03-25_FR_B-ADAM.pdf



Introduction

Les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN se réunissent en sommet les 3 et 4 avril 2009, à Strasbourg, puis à quelques kilomètres de l'autre côté du Rhin, à Kehl en Allemagne, pour commémorer les 60 ans d'existence de l'Alliance atlantique.

Ce sommet est doublement attendu. D'une part, ce sera la première réunion de l'Alliance atlantique en présence du président Obama. D'autre part une « Déclaration sur la sécurité de l'Alliance » sera adoptée, premier acte d'un long travail de révision du « Concept stratégique » de l'OTAN, qui devrait être finalisé pour le sommet de Lisbonne, fin 2010.

Un malaise existentiel

Au cours de ces 21 mois de discussions, l'élaboration du nouveau concept stratégique de l'OTAN sera censée redonner un nouveau souffle à une organisation qui peine à trouver un sens à son action, et même une justification à son existence. Le malaise n'est pas nouveau. L'Alliance atlantique, qui avait été créée en 1949 pour faire face à la « menace communiste » de l'URSS et de ses alliés (rassemblés par réaction, en 1955, dans le Pacte de Varsovie) a joué un rôle de dissuasion tout au long de la Guerre froide lors de l'opposition Est-Ouest. Mais avec la chute du Mur de Berlin en 1989, puis la fin de l'URSS en 1991, l'OTAN a perdu sa raison d'être originelle.

Après une décennie de questionnement (faut-il maintenir l'OTAN ?), un nouveau concept stratégique a été adopté en avril 1999, au moment où les avions de l'OTAN bombardaient la Serbie, lors de la guerre du Kosovo.

Sans mandat des Nations unies, l'OTAN a justifié son opération militaire comme étant une action humanitaire visant à protéger la population albanaise du Kosovo. Cette opération offensive fut la première action militaire d'envergure de l'OTAN depuis sa création, en outre dans une zone située en dehors du territoire couvert par le traité de l'Atlantique nord¹. La principale nouveauté du concept stratégique de 1999 était d'ailleurs la nécessité de faire face aux risques et menaces partout dans le monde, permettant dorénavant à l'OTAN d'intervenir « hors zone » atlantique.

Le malaise existentiel persistera et s'amplifiera même par la suite au sein de l'OTAN. Un événement hautement significatif renforça ce sentiment lorsqu'après les attentats du 11 septembre 2001, le Secrétaire général Richardson prit personnellement l'initiative de demander l'application de l'article 5 du Traité de l'Atlantique nord prévoyant que les États de l'Alliance portent assistance à un autre État membre lorsque celui-ci est attaqué. Les États-Unis n'avaient pas sollicité une telle démarche, et ne demandèrent d'ailleurs jamais l'aide de leurs alliés dans le cadre de l'OTAN.

L'OTAN connut ensuite une grave crise après l'entrée en guerre des États-Unis en mars 2003 en Irak, puisque les États membres se divisèrent sur l'attitude à adopter, la moitié d'entre eux (dont la « vieille Europe » selon les termes de l'ancien Secrétaire à la Défense américain Donald Rumsfeld) s'opposant formellement à la décision américaine.

Sécurité commune et collective avec le reste du monde

Quels seront les points à l'ordre du jour lors des discussions sur le nouveau concept stratégique de l'OTAN ? La première question à clarifier sera de s'entendre sur la conception du monde que les États membres veulent défendre, et de la place de l'OTAN dans ce contexte. Bien que la plupart des responsables politiques de l'Alliance insistent sur la défense commune de « valeurs », il faut rappeler que c'est aussi la sauvegarde de leurs « intérêts » qui est en jeu. Et dans un monde globalisé, où les risques et menaces sont multiples, quels moyens et quelle méthode utiliser ?

1. Des opérations militaires plus limitées avaient cependant déjà été menées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine en 2004 et 2005.

Première option : celle de l'administration Bush inspirée par les néoconservateurs, où l'OTAN, à la remorque d'une superpuissance américaine (« hard power »), se limiterait à un club de pays riches, s'érigeant en forteresse, dans une perspective de confrontation, et provoquant le « choc des civilisations ».

Autre option : considérer, à l'instar de Mikhaïl Gorbatchev qui mit fin à l'opposition Est-Ouest à la fin des années 80, que les pays de l'OTAN verraient leur sécurité améliorée, si celle du monde qui l'entoure s'améliore également. C'est alors la recherche d'une sécurité commune et collective avec le reste du monde, en privilégiant dialogue et coopération, les États-Unis devenant « Smart Power » et l'Europe « Soft Power ».

Les récentes déclarations du président Obama semblent indiquer que cette deuxième option sera privilégiée. En adoptant une « politique de la main tendue », le contraste est saisissant avec les discours accusateurs de George Bush, désignant et menaçant régulièrement les ennemis de l'Amérique, notamment avec « l'axe du mal ».

Restreindre l'usage de la force

La deuxième question majeure que devra clarifier le nouveau concept stratégique sera celle de l'usage de la force. La décennie 2000 sera considérée comme celle où les illusions sur les bienfaits des guerres se seront envolées. Les deux conflits majeurs dans lesquels se sont engagés certains pays de l'OTAN (Irak) ou l'ensemble de ceux-ci (Afghanistan) ont été qualifiés de borbier et d'impasse, tandis que le Kosovo, ethniquement purifiée, en proie au crime organisé, est considéré comme le « trou noir » de l'Europe. Début janvier 2009, le nouveau chef d'État-major des forces armées américaines, l'Amiral Michael Mullen, a déclaré que les officiers supérieurs devaient tout faire pour empêcher la militarisation de la politique extérieure des États-Unis et privilégier la recherche de solutions non militaires².

La sortie du « borbier irakien » a été entamée en 2006, avec la mise en place d'une nouvelle stratégie, élaborée par le général Petraeus, alors commandant des forces américaines en Irak, freinant les actions militaires et privilégiant les négociations avec les opposants armés et le lancement d'actions civiles de reconstruction.

C'est également le général Petraeus qui prépare un changement de stratégie analogue pour l'Afghanistan. Le président Obama, reconnaissant que les États-Unis n'étaient pas en train de gagner en Afghanistan, a confirmé ce changement de stratégie le 8 mars dernier, annonçant des négociations avec certains opposants armés et l'accroissement de l'aide au développement³. Ce fut également l'objet de la visite du vice-président Joe Biden à l'OTAN à Bruxelles le 10 mars, où, grande première depuis l'ère Bush, il est venu écouter les Européens qui plaident pour la plupart depuis longtemps pour ce changement de stratégie.

Une des leçons des engagements militaires récents est l'échec de la « lutte contre le terrorisme ». D'abord, parce que le qualificatif « terroriste » a été utilisé à tort et à travers, pour désigner opportunément toute une série de groupes armés défendant parfois certaines causes que l'on feignait ne pas apercevoir. Et surtout parce que la « guerre contre le terrorisme » a été menée quasi exclusivement avec des moyens militaires lourds, totalement inadaptés face à un ennemi extrêmement mobile, invisible et inatteignable.

Une des conséquences du constat de « l'impuissance de la puissance militaire » serait que les responsables de l'OTAN arrêtent de plaider sans cesse pour l'augmentation des budgets militaires. Face aux échecs militaires, le gaspillage financier des budgets publics doit être stoppé, d'autant plus que la crise économique va restreindre les moyens disponibles et que d'autres besoins plus fondamentaux entraîneront leur réaffectation (relance économique, aide sociale, aide au

2. « Top Officer Urges Limit on Mission of Military », Tom Shanker, *The New York Times*, 13 janvier 2009.

3. « Obama's Interview Aboard Air Force One », *The New York Times*, 8 mars 2009.

développement,...).

Ceci nécessitera de faire face aux pressions de certains industriels de l'armement qui persistent à vouloir développer et produire des systèmes d'armements qui s'avèrent coûteux et inutiles, si l'on se place dans la nouvelle perspective d'une moindre utilisation des forces armées. Le président Obama vient de s'engager dans cette voie lorsqu'il a présenté début mars les grandes lignes de son budget de la défense pour 2010, en annonçant le report ou la suppression de plusieurs programmes d'armement.

Diplomatie et prévention des conflits

Le troisième point qui devra être développé sera dès lors de privilégier les moyens non militaires de gestion des crises. Lors de la Conférence de Munich sur la politique de sécurité, début février 2009, la Chancelière allemande Angela Merkel a insisté sur une « approche globale de la sécurité caractérisée par une combinaison de moyens civils et militaires », insistant sur l'importance de la prévention des conflits et estimant que « l'OTAN doit être une enceinte de débats politiques »⁴, comme l'avait régulièrement demandé son prédécesseur, le chancelier Gerhard Schroeder.

Plusieurs observateurs ont remarqué une évolution du discours depuis 2006 parmi les responsables de l'OTAN. En 2006, ceux-ci pressaient les États européens de renforcer leur présence militaire en Afghanistan, à la suite des demandes américaines. Certains d'entre eux avaient affirmé que si l'OTAN échouait en Afghanistan, ce serait la fin de l'OTAN. Depuis plusieurs mois, les responsables de l'Alliance atlantique ont annoncé un changement de politique en Afghanistan y compris, à terme, le retrait des troupes.

De plus, de nouvelles missions ont été proposées pour l'OTAN. C'est ainsi qu'à Munich, le Secrétaire général de l'OTAN, Jaap De Hoop Scheffer, a indiqué que « le nouveau concept devrait ajouter la sécurité collective à la défense collective » et permettre la prise en compte de « la dimension humaine de la sécurité »⁵. Il a également indiqué que l'OTAN devrait prendre en compte de nouvelles problématiques comme les attaques informatiques ou les conséquences du changement climatique.

Si de telles évolutions dans les préoccupations paraissent logiques en soi, on peut se demander si c'est bien le rôle de l'OTAN d'assumer ce glissement de missions. L'OTAN est d'abord un outil militaire, dont on s'aperçoit aujourd'hui que sa mise en œuvre aboutit à des résultats moindres, voire opposés, par rapport à ceux que l'on recherchait. Pour les nouvelles missions non militaires proposées, il y a d'autres institutions internationales plus adéquates et davantage spécialisées, comme les institutions régionales (OSCE) et surtout les Nations unies. Il serait globalement plus judicieux de renforcer ces dernières institutions. Le nouveau concept stratégique devrait réaffirmer le rôle prééminent du Conseil de sécurité des Nations unies, comme le prévoit d'ailleurs le traité de l'Atlantique nord.

Le rôle des Nations unies dans la relance du désarmement nucléaire et classique est attendu et devrait être davantage soutenu, notamment dans la perspective de la Conférence du Traité de non-prolifération nucléaire de 2010, ainsi que sur les essais nucléaires, les armes biologiques et la démilitarisation de l'espace.

Créer un partenariat États-Unis/Europe/Russie

Le quatrième point à préciser dans le nouveau concept stratégique sera de créer un véritable partenariat stratégique avec la Russie.

Après une période de refroidissement des relations des Occidentaux avec la Russie, le rétablissement de la confiance est nécessaire. Cela passera par une relance du « conseil OTAN-

4. « Angela Merkel en faveur d'un nouveau concept stratégique pour l'OTAN », www.bundesregierung.de, 7 février 2009.

5. Voir *Europe, diplomatie et défense*, 10 février 2009.

Russie », créé en mai 2002, qui ne fonctionne plus depuis plusieurs années. Il s'agira de renouer un dialogue régulier, afin d'éviter que ne se reproduise des événements dramatiques comme le conflit entre la Géorgie et la Russie en août 2008.

Américains et Européens devraient davantage comprendre la position de la Russie qui s'est sentie progressivement encerclée par les Occidentaux depuis la fin des années 90, avec les élargissements de l'OTAN en 1999 et 2004, accueillant dix pays anciennement alliés ou membres de l'URSS, puis la multiplication de bases américaines dans les pays limitrophes de la Russie, ensuite les guerres menées par les Américains aux portes de la Russie en Irak et en Afghanistan, enfin en projetant le déploiement d'un bouclier antimissile en Pologne et en République tchèque.

Si les Occidentaux veulent avoir une influence positive sur le comportement de la Russie (notamment en matière de démocratie interne, de respect des droits de l'homme ou de politique énergétique), il serait important de renouer un dialogue régulier dans le cadre d'un nouveau partenariat où les intérêts de sécurité de chacun peuvent être pris en compte, en créant une vision commune dans la recherche de la sécurité. L'arrêt de l'élargissement de l'OTAN (Ukraine et Géorgie) tout comme l'abandon du bouclier antimissile sont annoncés par certains comme inéluctables.

La coopération avec la Russie est essentielle. D'une part pour la relance des accords de désarmement (forces conventionnelles en Europe, suppression des armes nucléaires de courte portée, réduction des armes nucléaires stratégiques...). D'autre part, afin de faciliter les négociations qui seront relancées avec l'Iran, pour permettre à ce dernier d'avoir de nouvelles relations avec les pays occidentaux, ce qui ouvrirait de nouvelles perspectives bénéfiques au règlement du conflit israélo-palestinien.

Rééquilibrer la relation États-Unis/Europe

Enfin, le dernier point à l'ordre du jour de la révision du concept stratégique sera le rééquilibrage du rôle des Américains et des Européens au sein de l'Alliance atlantique. Un véritable partenariat doit succéder à l'éternel leadership des États-Unis, parfois modéré comme sous l'administration Clinton, parfois très ferme comme avec George Bush. Ceci nécessitera une double condition.

D'une part, il faudra que la nouvelle administration Obama soit davantage à l'écoute des Européens, ce qui a été le cas après les récentes visites à Bruxelles de la Secrétaire d'État Hillary Clinton, et du vice-président Joe Biden, qui ont tous deux clairement déclaré que les États-Unis voulaient créer une nouvelle relation avec l'Europe. Comme l'a déclaré précédemment le président Obama, ils ont répété que les États-Unis avaient besoin d'une « Europe forte ». Le rapprochement des États-Unis vers les conceptions européennes en matière de défense et de sécurité a été constaté par plusieurs observateurs. Le rédacteur en chef de « Europe, diplomatie et défense », Olivier Jehin, a notamment estimé que « l'Union européenne est devenue le nouveau modèle de l'OTAN et des États-Unis ».⁶

D'autre part, il faudra que les Européens puissent dégager ensemble un consensus suffisant sur le rôle qu'ils souhaitent jouer dans le contexte de la nouvelle politique extérieure des États-Unis. Cela nécessitera notamment la recherche d'une vision commune entre les pays de la « nouvelle Europe », peu disposés à améliorer les relations avec la Russie, et ceux de la « vieille Europe », qui sont rassurés en voyant leurs positions approuvées par le président Obama.

Le rapprochement entre l'Union européenne et l'OTAN ne se fera sans doute pas aisément après les relations difficiles avec les États-Unis de l'administration Bush, d'autant plus que les oppositions entre « atlantistes » et « européistes » sont tenaces en Europe. Le dernier exemple est l'adoption par le Parlement européen d'une résolution sur le rapprochement entre l'OTAN et l'Union européenne qui a été voté de justesse le 19 février 2009 par 293 voix contre 283. Ici aussi, en Europe, le président Obama devra convaincre les réticents de se rallier à un nouveau partenariat euro-atlantique, si

6. « Revitaliser l'Alliance atlantique », dans *Europe, diplomatie et défense*, 5 mars 2009.

l'Amérique tourne véritablement la page du militarisme et de l'unilatéralisme de la période Bush, au profit d'une nouvelle politique fondée sur la diplomatie et le multilatéralisme en acceptant la réalité d'un monde multipolaire. L'Europe, comme le monde, ont bien besoin de réinventer de nouvelles relations avec cette Amérique d'un nouveau type.

Bernard Adam,
Directeur du GRIP.

* * *