
L'OTAN ou la tentation du retrait

À l'horizon des prochaines décennies, l'Organisation de l'atlantique nord (OTAN) a assurément un avenir. Tout simplement parce que sa fin n'est envisagée aujourd'hui par personne. Prétendre que ce futur sera glorieux ou simplement consistant est une autre paire de manche. L'OTAN a en effet perdu beaucoup de sa substance historique. Elle a épuisé une grande part de ce qui justifiait incontestablement son rôle au XX^e siècle : assurer au temps de la guerre froide la sécurité collective des Occidentaux et au lendemain de la guerre froide la stabilité de l'Europe.

Louis GAUTIER*

*Conseiller maître à la Cour des comptes,
professeur de science politique à Lyon III.
Ancien conseiller pour la défense de Lionel
Jospin, premier ministre (1997-2002).*

Comme le montrent les travaux d'élaboration de son nouveau concept stratégique¹, l'Alliance atlantique peine à définir quelle sera, demain, fondamentalement sa mission.

Depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN, pour survivre et s'imposer, a dû s'adapter à la nouvelle donne internationale qu'elle a en partie façonnée. Il lui fallut aussi surmonter des crises internes liées à son expansion sur le Vieux continent ou aux divergences de vue de ses membres au sujet de la guerre en Irak et la gestion du conflit afghan.

Au cours d'un ample processus de transformation, l'OTAN connaît depuis une vingtaine d'années un essor continu de ses fonctions et de ses compétences. Son emprise sur les coopérations militaires transatlantiques et entre Européens n'a jamais été aussi solidement établie. La garantie de sécurité collective entre alliés est toujours aussi solennellement affirmée que dans le passé. Pourtant, cette

dynamique est en train de faiblir, l'OTAN n'a pas le vent en poupe. Alors que le Moyen-Orient et l'Asie focalisent désormais toute l'attention, le rôle international futur de l'Alliance est tout sauf évident. Avec le désengagement des forces américaines d'Europe et leur redéploiement sur d'autres théâtres, l'implication politique et militaire de l'OTAN dépendra d'abord des Européens. Or, ceux-ci sont d'autant plus tentés par l'abstention que leurs moyens armés comme leur affirmation stratégique vont en déclinant.

(*) *Louis Gautier est également l'auteur de La défense de la France après la guerre froide, PUF, novembre 200.*

(1) *En particulier le rapport du groupe d'experts présidé par Madeleine Albright OTAN 2020 : Une sécurité assurée ; un engagement dynamique. Ce document remis au secrétaire général de l'OTAN et rendu public le 17 mai 2010, doit orienter les travaux du conseil de l'Alliance réuni à Lisbonne les 19 et 20 novembre 2010.*

Centralité durable de l'OTAN dans la sécurité des Européens

L'OTAN occupe désormais une place prépondérante et quasiment incontestée dans la sécurité des Européens. Cela n'était pas évident à la fin de la guerre froide.

Conçue en 1949 comme une alliance militaire permanente entre les États-Unis et l'Europe de l'Ouest pour faire face à la menace d'une possible agression soviétique, l'OTAN, après la chute du mur de Berlin en 1989, semblait condamnée, en sursis. Certains, après la disparition de l'URSS, la donnaient même pour morte. Déjouant ce pronostic, l'OTAN survécut à la guerre froide. Sa suppression présentait, pour les Européens, trop d'inconvénients. En termes de sécurité collective, il n'était tout simplement pas possible de se passer de la garantie américaine apportée dans l'OTAN au moment où l'explosion du Pacte de Varsovie et de l'Union soviétique obligeait à remodeler complètement le paysage stratégique sur le Vieux continent. Les pays européens, alors, n'étaient ni mûrs politiquement ni militairement en mesure de faire face, seuls, aux défis de sécurité qu'ils devaient affronter. Les conflits des Balkans marqués par l'intervention américaine et, pour la première fois de son histoire, par l'engagement militaire de l'Alliance l'ont amplement prouvé.

L'OTAN a donc opéré une mue. Il lui a fallu d'abord être à la hauteur des enjeux liés à la recomposition stratégique d'après guerre froide puis chercher à répondre aux défis de sécurité posés par la mondialisation. L'Alliance atlantique s'est ainsi largement ouverte en incorporant la plupart des pays d'Europe centrale et orientale. Elle comporte aujourd'hui 28 membres contre 16 il y a vingt

ans. Elle a aussi développé de multiples partenariats extérieurs au point de compter désormais plus de partenaires que d'Alliés. L'OTAN est devenue ou tout au moins se considère non plus simplement comme une alliance militaire assurant la sauvegarde de ses membres mais comme une organisation polyvalente de sécurité. Elle est régulièrement impliquée depuis quinze ans dans des actions de police internationale voire d'imposition de la paix, non seulement en Europe mais hors d'Europe : en Bosnie en 1995, au Kosovo en 1999 ou en Afghanistan depuis 2003.

L'amélioration des performances individuelles et de l'efficacité collective des forces mises à sa disposition dans ces opérations a renforcé l'ascendant de l'OTAN sur les armées européennes pressées de faire converger leurs moyens et leur doctrine d'emploi. Cette loi de nécessité rencontrait par ailleurs l'intérêt bien compris des États-Unis, premier contributeur de l'Alliance. Juste retour des choses, ceux-ci attendent de l'OTAN qu'elle serve de serre file au camp occidental, veille à la répartition des tâches opérationnelles en son sein ainsi qu'à la passation de commandes groupées d'armement dont l'industrie américaine se trouve être le principal bénéficiaire.

Aussi, en dépit d'oppositions et de divisions qui en freinèrent le cours, la montée en puissance de l'OTAN, depuis la fin de la guerre froide, a été irrésistible car sans concurrence ni alternative crédibles.

Confrontée au projet de Défense européenne initiée par le traité de Maastricht en 1992, l'OTAN, emporte haut la main une partie, à vrai dire, très inégale. À cela plusieurs raisons. Jamais la politique européenne de défense n'a osé ni seulement prétendu se

substituer à l'OTAN pour assurer la sécurité collective des Européens ; jamais elle n'a entendu récupérer ou doubler les moyens de l'Alliance. La défense européenne naît à l'ombre de l'OTAN dont par réalisme elle ne peut d'entrée de jeu s'affranchir. Cette ombre a empêché le grain de lever. Les membres de l'Union favorables à une défense européenne autonome, telle que décrite dans le traité de Nice en 2000, ont ainsi excessivement borné leurs ambitions communes à la réalisation d'interventions militaires extérieures ponctuelles et de faible intensité. Pusillanimes, ils n'ont atteint pleinement aucun de leurs modestes objectifs qu'il s'agisse d'équipements militaires ou de forces projetables. Pour que la politique de défense européenne présente un avantage comparatif par rapport à l'OTAN, il faudrait qu'elle puisse aller plus loin que la facilité donnée au commandement de l'Alliance de disposer, sous bref préavis, de forces multinationales pré-formatées et prêtes à l'emploi. La politique de défense européenne bute sur ce qui potentiellement en constitue le principal atout : l'intégration politique de l'Union. Tant que l'Europe ne sera pas davantage unie, il est illusoire de prétendre mutualiser puis fondre des armées nationales qui constituent l'apanage d'États membres souverains. En tout cas, si l'espoir d'une défense européenne demeure, sa concrétisation prendra nécessairement beaucoup de temps. A cet égard, le retour de la France dans le commandement intégré de l'OTAN en 2009, alors que notre pays en était le plus fervent supporteur, a été perçu comme un contre signal. Depuis le projet de défense européenne est resté au point mort.

2009 est l'année du retour de la France dans le giron de l'OTAN, c'est aussi l'année d'une réconciliation transatlantique après

sept ans de brouille. Minée par les dissensions causées par l'invasion de l'Irak et l'unilatéralisme de la politique américaine sous la présidence de GW Bush, l'OTAN a en effet traversé une passe difficile. Les séquelles de cette crise sont maintenant effacées. L'aggiornamento de la politique extérieure des États-Unis et le retrait des forces américaines d'Irak après l'élection de Barack Obama ont favorisé des retrouvailles, solennellement célébrées à l'occasion du soixantième anniversaire de l'Alliance au Sommet Strasbourg-Kehl d'avril 2009.

En triomphant des obstacles, l'OTAN a renforcé ses positions. Son assise institutionnelle est consolidée et son champ d'action élargi. L'OTAN, s'est vue consacrer comme la référence unique des armées européennes qui appliquent des normes d'interopérabilité fixées par l'OTAN, des standards d'équipements retenus par l'OTAN, des règles d'entraînement et des procédures de commandement établies par l'OTAN. Au fur et à mesure, de l'extension de ses compétences et de l'évolution de ses missions, le sens de l'action de l'OTAN a cependant eu tendance à se brouiller. Son efficacité opérationnelle fait aussi maintenant question. En dépit d'une réforme récente de ses structures militaires², l'organisation de l'Alliance, volumineuse et dispersée, apparaît excessivement coûteuse et mal adaptée à la réalisation d'objectifs très divers.

Le concept stratégique soumis à l'approbation du sommet de Lisbonne les 19 et 20 novembre 2010 tend à réduire ces critiques.

(2) Réforme caractérisée par la création du Commandement allié Transformation (ACT) et de la Force de réaction de l'OTAN (NRF).

Ce document qui constitue le premier énoncé de la doctrine de l'Alliance au XXI^e siècle³ est toutefois écartelé entre l'affichage de grandes ambitions (une Alliance modernisée, impliquée dans de nouveaux enjeux, sur de nouveaux théâtres, avec de nouvelles méthodes, de nouveaux membres, de nouveaux partenaires, de nouvelles capacités⁴) et la nécessité de parvenir à des compromis tenant compte de la situation actuelle de l'Alliance et des priorités des États membres surtout soucieux de résoudre la crise qui affecte leur santé économique et financière.

L'adoption d'un nouveau concept stratégique intervient dans un contexte morose marqué par l'affaiblissement du crédit extérieur de l'OTAN et le tarissement des budgets militaires occidentaux. Le conflit afghan, test de la solidarité transatlantique, met en cause l'aptitude collective des Alliés à « gagner une guerre » ainsi que l'efficacité opérationnelle de leurs détachements sur le terrain. Le « règlement » de la crise géorgienne de 2008 a ouvert un vif débat, à ce jour non conclusif, sur la nature de la relation entre l'OTAN et la Russie. L'Alliance traverse enfin une crise financière interne qui rend urgente une réforme de son organisation, alors que la contraction des crédits militaires aux États-Unis et en Europe rend par ailleurs très aléatoires des renforcements capacitaires futurs.

A l'horizon de la prochaine décennie, l'OTAN continuera d'occuper une place centrale dans la sécurité des Européens. Mais pour ces raisons en partie circonstancielles ainsi que d'autres plus structurantes à long terme, l'OTAN entre sans doute dans une phase moins active de son histoire qui contraste avec l'essor des deux décennies précédentes.

Relativisation du rôle international de l'OTAN

L'OTAN, privée des dynamiques de croissance qui caractérisaient hier son expansion géographique, fonctionnelle et capacitaire, semble désormais devoir évoluer sur son aire.

Après une longue période d'élargissement continu, l'OTAN, tout comme l'Union européenne, est d'abord confrontée à un problème de frontières et de stabilisation de ses marches orientales. La progression de l'Alliance à l'Est, parce qu'elle est source de graves tensions avec Moscou, est stoppée. L'invasion de l'Ossétie par la Russie en 2008 a marqué la fin de la poussée de l'OTAN en direction de l'Ukraine et de la Géorgie. La politique de l'OTAN en matière d'élargissement devrait donc à l'avenir être fort prudente et, sans abandonner le discours de la « porte ouverte », connaître une inflexion significative dans un sens restrictif. Par ailleurs, la question de l'intégration turque dans l'Union européenne, inextricable cassette, ne peut avoir que des répercussions problématiques dans l'OTAN. Il est probable, comme plusieurs indices le laissent déjà supposer, que la solidarité atlantique passera nettement au second plan des préoccupations diplomatiques et militaires d'Ankara dont l'agenda est de plus en plus dominé par des priorités exclusivement nationales, d'où un affaiblissement inéluctable du flan méridional de l'Alliance.

(3) *Le précédent concept stratégique de l'OTAN date de 1999.*

(4) L'OTAN, la gestion de la sécurité à l'ère de la mondialisation, *Discours de M. Anders Fogh Rasmussen, Secrétaire général de l'OTAN, Université Catholique de Lisbonne, 2 juillet 2010.*

L'OTAN, en dépit d'un champ d'action qui se veut désormais planétaire, restera finalement une organisation régionale. Les Alliés se montrent en effet réticents à l'internationaliser davantage. La perspective, évoquée par les uns et dénoncée par les autres, que l'OTAN devienne « une grande coalition occidentale » ou « une sainte Alliance des démocraties » s'est définitivement dissipée dans l'aventure irakienne et la débâcle des croisés néoconservateurs.

Enlisés en Afghanistan, la plupart des pays de l'OTAN, échaudés, y regarderont en outre à deux fois avant de prêter la main à d'autres opérations lointaines. Les Alliés européens constatent qu'ils n'ont finalement aucune prise sur l'issue militaire ou politique du conflit. Quant aux Américains qui en exercent le pilotage exclusif, ils vérifient chaque jour sur le terrain la difficulté d'agir avec des contingents européens aux moyens et aux règles d'engagement disparates. L'OTAN, dans une crise balkanique aux multiples rebondissements (Bosnie, Kosovo, Macédoine), était « à son affaire ». En Afghanistan, elle montre les limites de son savoir-faire. Ce théâtre n'appartient ni au périmètre de sécurité des Européens ni à leur zone de projection « naturelle ». Leurs capacités, notamment d'allonge et de commandement, comme leur volonté collective y sont ainsi soumises à rude épreuve.

La tendance n'est donc plus à la mondialisation de l'OTAN, mais à son repli sur sa sphère d'influence. L'heure n'est plus à la concurrence mais aux partenariats avec l'ONU sans qui la légitimité des actions internationales est compromise et avec l'UE sans laquelle le volet civil de gestion de crise n'est pas financé.

Le rapport Albright affirme explicitement que « l'OTAN est une organisation régionale,

et non mondiale ». Il se révèle en outre particulièrement prudent s'agissant de l'engagement extérieur de l'OTAN. L'heure n'est plus à l'interventionnisme militaire tous azimuts. Certes, le groupe d'experts sollicité pour rédiger ce rapport, reconnaît que la sécurité de l'OTAN se joue désormais bien au-delà de ses frontières mais il souligne aussi la nécessité d'une plus grande discrimination des actions futures de l'OTAN. Il propose d'en décider au cas par cas avec circonspection. De manière notable, ce rapport insiste sur la nécessité de partenariats avec d'autres organisations (UE, ONU, OSCE) et des pays non membres de l'OTAN (Japon, Nouvelle-Zélande, Australie, Russie, Ukraine...) en posant qu'à l'horizon 2020, « l'OTAN n'opérera généralement pas seule ».

Ce « repositionnement » de l'OTAN s'accompagne aussi d'un recentrage de ses missions. Alors que l'Organisation, prenant prétexte de la lutte contre le terrorisme, semblait hier vouloir traiter de toutes les dimensions internationales de la sécurité (des trafics illégaux à la protection des approvisionnements énergétiques en passant par les coopérations civiles), doit maintenant en rabattre. Ses tentatives malheureuses pour étendre son action et ses moyens se sont heurtées aux prérogatives des États-membres et de l'Union européenne. C'est pourquoi, s'il n'est pas question de nier que les menaces qui pèsent sur la sécurité de l'Alliance évoluent rapidement et sont entre elles corrélées (cyber-risques, prolifération, terrorisme, sécurité des voies de circulation internationale), le rapport Albright et, à sa suite, les conclusions du sommet de Lisbonne, prennent fortement leurs distances avec l'idée d'une OTAN « gendarme global ». L'OTAN est certes présentée comme une organisation « polyvalente », mais les travaux préparatoires au sommet de Lisbonne précisent qu'elle

n'est pas la mieux placée « pour toutes les tâches » et qu'il n'est nullement souhaitable « d'entreprendre des missions dont on sait que d'autres institutions ou pays peuvent se charger ». L'OTAN devra pour l'heure se contenter d'agir en complémentarité avec l'UE pour le pilotage et la coordination opérationnelle des programmes civils de gestion de crise. Pour cela, il est cependant probable qu'une « petite unité de planification civile » avant tout « chargée d'entretenir des contacts » sera prochainement créée en son sein.

Quant aux renforcements capacitaires, il ne faut pas se faire trop d'illusion. L'OTAN pâtit déjà de la baisse tendancielle de l'effort de défense des pays européens (inférieur à 1,4 % du PIB de l'Union en 2010). Elle va être confrontée, dès cette année, au tour de vis donné par les États-Unis à leurs dépenses militaires et aux coupes sévères pratiquées par les Européens dans les budgets de leurs armées. L'Allemagne, la France et le Royaume-Uni qui à eux trois totalisent 65 % des crédits d'équipements militaires (environ 110 milliards d'euros annuellement) de l'Union vont les amputer significativement. Ces réductions de crédits, erratiques en France (pour un montant estimé entre 3 et 6 milliards d'euros entre 2011 et 2013), programmés en Allemagne (pour 8,5 milliards d'euros jusqu'en 2014) ou en cours d'arbitrage au Royaume-Uni viendront obérer des budgets militaires déjà en manque de financement (le Royaume-Uni constate fin 2010 une impasse sur sa programmation militaire de l'ordre de 40 milliards d'euros. La différence entre les engagements et les prévisions de ressources font apparaître en France un besoin de financement du même ordre). Dans ces conditions, alors que le budget d'investissement de l'OTAN est lui-

même en déficit de plusieurs centaines de millions d'euros, on voit mal comment pourraient être satisfaits les objectifs de renouvellement de certaines capacités collectives de l'Alliance et surtout le renforcement de ses moyens propres.

Les difficultés budgétaires mettent ainsi en évidence plusieurs tendances : un déséquilibre capacitaire et technologique croissant entre Américains et Européens, un découplage stratégique progressif entre les deux rives de l'Atlantique dans les domaines spatial, nucléaire et anti-missiles, enfin, cause et conséquence de ces évolutions, une différenciation de plus en plus marquée des approches géopolitiques et des postures de défense entre les États-Unis et l'Union européenne.

À cet égard, la mise sous le boisseau de la question nucléaire depuis la déclaration de Tallinn est symptomatique⁵. On évite entre Alliés, quelle que soit l'importance stratégique du sujet, de saisir à bras le corps toute problématique qui fâche ou pourrait fâcher. Les conclusions du rapport sur le futur concept stratégique de l'OTAN⁶ sur l'avenir de la dissuasion en témoignent : « tant qu'il y aura des armes nucléaires, l'OTAN devra maintenir des forces nucléaires sûres et fiables ». Ces assurances formelles mais sans portée viennent masquer une tendance à la dénucléarisation progressive de l'espace européen. La plupart de nos parte-

(5) *A la suite de la réunion informelle des ministres des affaires étrangères de l'Alliance atlantique à Tallinn le 23 avril 2010, le porte parole de l'OTAN a en effet proclamé qu'« aucune arme nucléaire (de l'OTAN) ne sera retirée de l'Europe à titre unilatéral »*

(6) OTAN 2020 Une sécurité assurée ; un engagement dynamique p. 11 notamment.

naires européens, à commencer par l'Allemagne, sont favorables au retrait des armes nucléaires présentes sur leur territoire et en tout cas à leur non remplacement. À vrai dire, le véritable enjeu n'est pas celui du démantèlement des deux cents missiles nucléaires de l'OTAN stationnés sur des bases européennes et plus ou moins obsolètes mais celui de la place de la dissuasion nucléaire dans la sécurité des Européens et la doctrine de l'OTAN qui est éludée.

Désormais à l'OTAN, on ne semble envisager les armes nucléaires que sous l'angle de leur liquidation et pour servir de monnaie d'échange dans de futures négociations avec Moscou sur le désarmement. De fait, on va donc assister dans les prochaines années à une lente péremption du lien qui, par ses armes, attestait physiquement et symboliquement de la tangibilité du parapluie nucléaire américain sur l'Europe. À la place, les États-Unis et le secrétaire général de l'OTAN plaident pour un renforcement de la coopération transatlantique dans le domaine des défenses antimissile⁷. Mais le projet d'un tel système anti-missile intégré se heurte à de nombreux obstacles en raison de son coût très élevé, du caractère encore incertain de ses spécifications et de ses performances, enfin des modalités problématiques de son commandement et de son contrôle.

La décadence de la doctrine nucléaire de l'OTAN et l'absence d'accord sur la défense anti-missile fragilisent le couplage stratégique transatlantique. L'unité des systèmes de défense de l'Alliance se retrouve aussi menacée. Entre une vaste zone dénucléarisée à l'est du Rhin et de l'autre côté de la Manche, un Royaume-Uni qui laisse dépérir sa force de dissuasion faute des crédits

nécessaires à sa modernisation⁸, la France se retrouvera bientôt dans une posture très isolée en Europe. La cohérence de l'Alliance est aussi mise à mal, faute d'accord global, par l'intégration à la carte des pays qui le souhaitent dans le programme anti-missile des États-Unis.

En fait, sur tous les sujets d'importance, l'Alliance qui, dans le passé, a cherché à gêner l'affirmation de l'Union européenne dans le domaine de la défense est en train de réaliser les inconvénients d'un trop grand manque d'Europe. Qu'il s'agisse du partenariat avec la Russie, des équipements militai-

(7) Voir notamment l'Interview de Anders Fogh Rasmussen au magazine *le Point* daté du 6 avril 2010 « Le développement d'une défense antimissile forte et crédible est un point crucial de la défense territoriale de l'Otan. Nous faisons face à une réelle menace : nous savons que l'Iran possède des aspirations nucléaires, et qu'au-delà le pays développe le moyen de transporter de telles armes à l'aide de missiles. Nous devons nous protéger et nous défendre contre de telles menaces, et pas seulement de la part de l'Iran. Le second point important est la dimension transatlantique de la défense antimissile. La disparité est réelle entre les investissements américains en matière de défense, et ceux des Européens. Si l'Europe rejoignait les États-Unis dans le développement d'un système antimissile, ce serait une démonstration claire de l'investissement européen dans la relation transatlantique. »

(8) Le coût de renouvellement du programme Trident comportant quatre sous-marins est estimé à 20 Mds £ pour une dépense qui devrait en principe s'échelonner de 2012 à 2027. L'état des finances publiques britanniques laisse peu augurer que le gouvernement de David Cameron rendra rapidement les arbitrages budgétaires favorables à la force de frappe britannique dont ses deux prédécesseurs Tony Blair et Gordon Brown avaient laissé l'avenir en suspens.

L'OTAN ou la tentation du retrait

Louis GAUTIER

res déterminant la posture stratégique future de l'Alliance ou des opérations extérieures, l'indétermination et la frilosité collectives des Européens n'est plus simplement, pour l'OTAN un handicap dont elle doit s'accommoder au quotidien mais une entrave qui compromet son avenir.

L'OTAN conserve une utilité pour les États-Unis, ne serait-ce que pour maintenir disciplinée la classe européenne mais leur regard porte ailleurs. Leurs sujets de préoccupation sont l'émergence de nouvelles puissances militaires et la définition d'une équation de sécurité viable au Moyen-Orient et en Asie. L'OTAN n'est maintenant une priorité que pour les Européens qui en ont fait la clef de voûte de leur sécurité collective. Dans ces conditions, l'avenir de l'OTAN c'est l'Europe et la capacité ou non de celle-ci à exister davantage stratégiquement.

L'Alliance atlantique conserve une place centrale dans la sécurité collective des Européens qui seraient bien incapables de lui substituer autre chose. Mais l'OTAN est menacée de sombrer dans la léthargie si elle ne favorise pas activement l'affirmation stratégique des Européens. Encore faudrait-il que les Européens le veuillent et que les Américains en comprennent l'intérêt. À défaut, l'Alliance atlantique risque de devenir de moins en moins pertinente donc de moins en moins importante aussi bien à Washington qu'aux yeux de leurs alliés, ce qui n'est sans doute pas une bonne nouvelle pour leur sécurité à long terme. À cet égard, le nouveau concept stratégique 2020 permet à l'OTAN d'aborder la prochaine décennie sur un compromis. Il ne permet pas d'effectuer un saut qui projette l'Alliance dans le XXI^e siècle. L'OTAN semble guettée par la tentation du retrait.