

Quelle orientation future pour l'OTAN ?

Christopher S. Chivvis, Gregory Danel

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2009/4 Hiver, PAGES 791 À 803
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782865926145

DOI 10.3917/pe.094.0791

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2009-4-page-791?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur [cairn.info/copyright](https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2009-4-page-791?lang=fr).

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Quelle orientation future pour l'OTAN ?

I.F.R.I. | Politique étrangère

2009/4 - Hiver

pages 791 à 803

ISSN 0032-342X

Article disponible en ligne à l'adresse:

<http://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2009-4-page-791.htm>

Pour citer cet article :

"Quelle orientation future pour l'OTAN ?", *Politique étrangère*, 2009/4 Hiver, p. 791-803.

Distribution électronique Cairn.info pour I.F.R.I..

© I.F.R.I.. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Quelle orientation future pour l'OTAN ?

par **Christophe S. Chivvis**

Christophe S. Chivvis est chercheur à la RAND Corporation et professeur adjoint à la Johns Hopkins School of Advanced International Studies (SAIS).

Texte traduit de l'anglais (États-Unis) par Gregory Danel.

L'orientation future de l'Alliance dépend de la réponse à deux questions : quels sont aujourd'hui les défis de sécurité pour les États-membres ; et quels sont ceux que peut traiter l'Alliance ? On examine ici quatre hypothèses, qui pourraient organiser le débat sur le futur concept stratégique : la focalisation sur le Grand Moyen-Orient, une attention centrale portée aux États fragiles, la focalisation sur les menaces non gouvernementales, ou un recentrage sur l'Europe.

politique étrangère

L'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) est sur la défensive, chancelante en Afghanistan, divisée sur la Russie, incertaine sur l'Iran et sur une foule d'autres problèmes de sécurité. Les doutes sur le futur de l'Alliance se multiplient – ce qui n'est pas une première, noteront les observateurs avertis. La réécriture du concept stratégique, élément qui se trouve au cœur de la stratégie de l'OTAN, est aujourd'hui une chance de revitaliser l'Alliance en redéfinissant ses buts futurs. Le secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, a constitué une équipe d'experts, avec à sa tête un ancien secrétaire d'État américain, pour s'atteler à la tâche. Celle-ci n'est pas aisée. Le consensus au sein de l'Alliance se trouve désormais à un niveau historiquement bas. Non seulement l'OTAN regroupe deux fois plus de membres que la dernière fois qu'il s'est agi de réécrire le concept stratégique, mais la nature même des problèmes de sécurité auxquels ses membres sont confrontés est manifestement devenue beaucoup plus complexe¹.

1. Parmi les études sur la révision du concept stratégique, voir notamment D. Hamilton *et al.*, *Alliance Reborn: an Atlantic Compact for the 21st Century. The Washington NATO Project*, Washington, DC, Atlantic Council of the United States, CSIS/Center for Technology and National Security Policy/NDU, Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University SAIS, février 2009, disponible sur Transatlantic.sais-jhu.edu ; Z. Brzezinski, « Un programme pour l'OTAN : vers un réseau de sécurité mondiale » dans ce même numéro de *Politique étrangère*.

Se concentrer sur les problèmes communs

Fondamentalement, la question qui devrait déterminer la révision du concept stratégique et la réflexion sur le futur de l'OTAN en général devrait être la suivante : comment l'Alliance peut-elle répondre au mieux aux problèmes de sécurité communs de ses États membres ? Cette question en suggère deux autres, complémentaires : quels sont les défis de sécurité les plus pressants auxquels font face les États membres ? Et quels sont ceux que l'OTAN pourrait aider à gérer, si elle devait décider de le faire ? En d'autres termes, il est crucial que le processus de mise au point du nouveau concept se focalise essentiellement sur les menaces et les problèmes rencontrés par les États membres, et non sur les problèmes internes de l'OTAN. La réponse à ces derniers dépend largement de l'analyse des menaces. L'élaboration du nouveau concept ne doit pas avoir pour objectif de « sauver l'OTAN », mais d'identifier et d'articuler une vision cohérente de la manière dont l'OTAN peut garantir la sécurité des pays membres dans un environnement global qui ne cesse de se métamorphoser. Les multiples idées toutes faites sur ce qu'est l'OTAN, sur ce qu'elle n'est pas, ou ne peut pas faire, doivent donc être passées au crible de constats réalistes sur ses objectifs et ses moyens.

Se focaliser sur les menaces contre les États membres revient à accepter, en théorie, qu'une organisation comme l'OTAN pourrait un jour ne plus être nécessaire, et devenir obsolète. La question étant ouvertement posée, le besoin de maintenir l'Alliance semble pourtant évident. La vaste majorité des problèmes de sécurité rencontrés par les États membres appellent une approche multilatérale. Pour cette raison, l'Organisation des Nations unies (ONU), l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Union africaine (UA) ou la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) constituent les composantes essentielles d'une architecture de sécurité globale émergente. Chacune a ses propres forces et est pertinente pour certaines tâches, dans certaines situations. L'OTAN n'est pas différente. Elle constitue une structure sophistiquée, à travers laquelle les États-Unis et l'Europe peuvent coopérer pour améliorer leur sécurité en résolvant des problèmes communs.

Les défis de sécurité empruntent aujourd'hui de multiples formes, et celles-ci ne sont pas toutes militaires. L'OTAN ne pourra pas répondre à tous ces défis sans le soutien et de la coopération d'autres organisations. Seule, elle ne pourra répondre qu'à une poignée de problèmes. Mais en tant qu'institution multilatérale, sa valeur n'a jamais été aussi grande.

L'art de la cohérence

L'identification des menaces auxquelles l'OTAN est raisonnablement censée s'attaquer constitue donc la problématique centrale de la réécriture du concept stratégique ; mais une deuxième tâche, presque aussi importante, nécessite plus d'art que d'analyse : les relations publiques sans lesquelles la révision tombera à plat. Des relations publiques réussies requièrent nombre d'efforts en direction du public, mais bien plus que cela. Elles exigent aussi une vision claire. Une fois les problèmes identifiés, ceux-ci devront donc être rangés par ordre de priorité, et intégrés dans une vision conceptuellement cohérente de l'Alliance, vision dont les grands traits pourront alors facilement être communiqués au grand public. S'ils sont censés soutenir l'Alliance, les citoyens des États membres doivent pouvoir comprendre sa nature et sa raison d'être. Durant la guerre froide, l'objectif central de l'Alliance était clair : défendre ses membres contre l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) – même si elle pouvait avoir en parallèle d'autres buts – contenir l'Allemagne, par exemple, but qu'elle avait en commun, il est intéressant de le noter, avec l'Union européenne (UE).

Les citoyens doivent pouvoir comprendre la nature et la raison d'être de l'Alliance

Aujourd'hui l'OTAN peut être utile à plus d'un titre. Mais elle pourra poursuivre plusieurs objectifs, et efficacement, si ceux qui figurent au centre du nouveau concept permettent de déchiffrer une vision centrale, à laquelle adhéreront les citoyens des principaux États membres.

Les auteurs du futur concept stratégique voudront certes qu'il ait la flexibilité nécessaire pour que sa pertinence survive à l'imprévu. Toute formulation des objectifs de l'OTAN risque en effet de se voir rapidement dépassée par les faits. L'exemple est d'ailleurs donné par le dernier concept stratégique mis au point deux ans avant le 11 septembre 2001, et qui mentionnait à peine la menace terroriste. Il faudra donc équilibrer flexibilité et cohérence. Le risque d'incohérence grandira certes à mesure que l'on s'accommodera des préoccupations propres à chacun des 28 membres... mais une Alliance qui chercherait à contenter tous ses membres sur tous les sujets se condamnerait elle-même à l'impuissance. Une approche fourre-tout ne peut donc pas déboucher sur une révision efficace.

Les défis intellectuels

Ces conditions préalables étant posées, on peut envisager quelques-uns des défis de sécurité auxquels les membres de l'OTAN se trouvent confrontés, et donc les orientations qui pourraient être adoptées par le

nouveau concept stratégique. Tout au long de leur histoire, cela va sans dire, les principales menaces qui ont affecté la sécurité des pays membres de l'OTAN provenaient d'autres États. Le paradigme dominant aux ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles était donc celui de la grande guerre, organisée, entre armées de pays industrialisés – ce qu'on a pu appeler la « guerre européenne », par opposition aux guerres menées dans les colonies, de nature différente et généralement vues comme moins importantes par les États européens. L'importance relative de ce type de conflit – la guerre européenne – a cependant décliné de manière significative dans les deux dernières décennies, bien que ce modèle demeure essentiel dans l'imaginaire et la mythologie nationale de nombreux États membres. Le fantôme de la grande guerre entre pays industrialisés hante toujours les esprits, en particulier quand il est question du vieux conflit Est-Ouest – conflit qui fut la raison d'être de l'Alliance. En dépit d'une littérature toujours plus abondante sur la guerre non conventionnelle, la guerre entre les peuples, l'usage de la force en général..., la croyance dans la survie du modèle de la guerre industrielle majeure comme défi central de l'Alliance est difficile à remettre en cause².

Nous vivons la fin des « guerres européennes »

Les grands problèmes de sécurité rencontrés par les citoyens de l'Alliance sont pourtant d'une nature toute différente, et ne viennent pas, comme durant les deux derniers siècles, des idéologies nationalistes ou de l'industrialisation et de leur poids dans la compétition entre États européens, mais de la transposition de ces idéologies et des choix qui s'ensuivent à une échelle globale, avec des effets fondamentalement différents et nouveaux sur les États de l'espace transatlantique. Les forces politiques, sociales et économiques à l'œuvre dans le monde d'aujourd'hui sont bien sûr trop complexes pour que l'on tente de les identifier exhaustivement. Mais le fait que les conflits auxquels ils donnent naissance soient d'une nature différente de la grande menace d'une guerre industrielle de type ^{xix}^e et ^{xx}^e siècles est acquis. Quoique tous les conflits présentent certains points communs, les guerres civiles, tribales, ethniques, religieuses et autres conflits du monde actuel, diffèrent de manière significative, en nature et en conséquence, des guerres européennes qui ont bâti l'imaginaire stratégique à partir duquel sont nées les politiques extérieures et de sécurité des membres de l'OTAN. Ces types de conflit ont des impacts divers sur la sécurité des citoyens de l'Alliance, et appellent des réponses spécifiques. On répétera d'ailleurs que beaucoup des solutions nécessaires ne sont pas militaires, bien que la force armée puisse s'intégrer

2. Par exemple R. Smith, *The Utility of Force. The Art of War in the Modern World*, New York, Knopf, 2007.

dans des efforts plus larges, par exemple dans l'hypothèse d'opérations de maintien de la paix. La question n'est donc pas de savoir si une menace est militaire ou non mais si la résolution du problème qu'elle pose exige une dimension militaire.

Des siècles de guerres européennes nous donnent une connaissance très sophistiquée de la guerre classique et des modalités de la rivalité entre États ; mais nous commençons juste à percevoir l'impact sur notre sécurité des nouveaux défis générés par les dynamiques d'un monde globalisé, sans parler des meilleurs moyens pour y répondre. Il y a peu de doutes que cet impact existe, et qu'il pourra affecter nos modes de vie aussi profondément, aussi dangereusement, qu'une menace étatique : défi majeur pour tout État cherchant à bâtir sa sécurité pour les prochaines générations. Ce défi est bien sûr aggravé dans une Alliance où la diversité des expériences historiques produira nécessairement des interprétations divergentes sur les conséquences des actuels problèmes de sécurité. Le manque de consensus fondamental que d'aucuns ont pu observer dans l'Alliance renvoie donc non seulement à des intérêts objectivement divergents, mais également à la relative nouveauté des menaces, et aux logiques diverses que nous utilisons pour en saisir les implications.

Ces constats rendent la discussion autour du concept stratégique plus importante encore. L'un des principaux bénéfices de la révision en cours devrait en effet être une meilleure compréhension des opinions concernant les nouvelles menaces, leur effet sur notre sécurité, et le rôle des facteurs civils, diplomatiques, militaires, pour résoudre les problèmes qu'elles posent. Si le groupe d'experts atteignait cet objectif, ce serait une grande chance pour l'Alliance...

Les futures orientations

Certes, nous avons une assez bonne connaissance des défis actuels, et des besoins de l'Alliance pour y faire face. Mais l'examen des défis fondamentaux auxquels l'OTAN peut raisonnablement s'attaquer fait émerger trois grandes orientations. Elles ne s'excluent pas l'une l'autre, mais la nécessité de définir une cohérence intellectuelle et des priorités claires réduit les combinaisons possibles entre ces hypothèses. Au-delà de ces trois directions possibles, d'autres considérations sur le rôle de l'OTAN en Europe, et ses partenariats globaux, devront inévitablement être prises en compte par le processus de révision, de manière à éviter chausse-trapes et impasses.

L'Alliance dans le Grand Moyen-Orient

Une première réorientation de l'Alliance pourrait consister à annoncer son recentrage sur le Grand Moyen-Orient. La grande majorité des menaces communes aux Alliés émanent d'une région qui va du Sahara au Pakistan, région que le récent *Livre blanc sur la Défense et la Sécurité nationale* qualifie de « zone de crises ». Les membres de l'OTAN doivent y combattre Al-Qaida, garantir les flux de ressources énergétiques en provenance du Golfe, parer à la possible menace d'un Iran disposant de l'arme nucléaire et tenter de stabiliser l'Asie du Sud. De toute évidence, la solution à ces défis ne peut être seulement ou même essentiellement militaire, mais elle doit comporter un volet militaire. Les intérêts des Alliés n'y sont pas identiques, et leurs stratégies peuvent différer, mais l'importance de la région pour leur sécurité est incontestable.

Une stratégie efficace de l'Alliance dans ce Grand Moyen-Orient pourrait être d'articuler, classiquement, les notions de défense et de détente. D'un côté, l'OTAN pourrait mener une politique de *soft power* destinée à construire un dispositif de sécurité régionale via des partenariats avec des États moyen-orientaux. L'effort pourrait ici consister à équiper et à entraîner des pays de la région pour des opérations de maintien ou de soutien de la paix, en facilitant l'interopérabilité avec l'OTAN pour d'éventuelles opérations communes. Ces mêmes partenariats pourraient également servir à l'approfondissement des échanges culturels et au développement d'une conscience culturelle croisée, commune, pour les officiers de la région. Ces partenariats constitueraient en définitive la base de discussions sur les enjeux de sécurité régionaux, dans l'objectif d'édifier une architecture collective pour l'ensemble de la région. La même *soft* stratégie impliquerait la disposition de l'OTAN à jouer un rôle au service du maintien de la paix dans la région, si on lui demandait d'être partie prenante à un accord de paix au Moyen-Orient.

D'un autre côté, l'OTAN souhaiterait certainement maintenir, en toile de fond, une stratégie de sécurité *hard*. Sa crédibilité dans la région a déjà souffert des difficultés rencontrées en Afghanistan : il serait dès lors prudent de maintenir une véritable capacité de projection armée dans la région qui sous-tende les efforts diplomatiques. Pour maintenir cette capacité, il faudrait s'assurer que les membres de l'Alliance ne réduisent pas encore leurs budgets de défense, et continuent d'adapter leurs armées aux nécessités de la projection de force et de l'action extérieure. La capacité de projection de forces pour des opérations limitées, en particulier de forces spéciales, est, dans cette hypothèse, très souhaitable. Enfin, la réaffirmation de la force classique de l'OTAN constituerait une dissuasion flexible, et

donc plus crédible, contre une menace nucléaire iranienne, même si la dissuasion d'une telle menace suppose également à terme une révision de la posture nucléaire de l'Alliance.

Une nouvelle initiative au Grand Moyen-Orient n'implique pas de nouveaux défis militaires majeurs. Politiquement, cependant, l'entreprise serait difficile, et rencontrerait sans doute de multiples objections, de la région comme des Alliés mêmes. Cela pourrait être le cas notamment si cette évolution était interprétée comme une tentative voilée des États-Unis d'instrumentaliser l'Alliance au service de nouveaux changements de régime dans la région – par exemple en Iran. Les États de la région ont, au mieux, montré peu d'enthousiasme sur les initiatives passées de l'OTAN dans la région ; de nouveaux efforts seraient donc nécessaires pour leur démontrer l'avantage qu'ils auraient à accueillir l'OTAN sur leur sol. Concevoir les bonnes formules de partenariats – avec des incitations financières et autres – serait donc essentiel. Le point de départ naturel pourrait être l'évaluation des programmes de l'OTAN existant déjà dans la région : le Dialogue méditerranéen et l'Initiative de coopération d'Istanbul.

Cette focalisation sur le Moyen-Orient répondrait à nombre de problématiques de sécurité américaines et européennes, mais les difficultés politiques de mise en œuvre seraient considérables. La raison n'est pas suffisante pour rejeter ce choix, mais elle incite au moins à être réaliste sur le calendrier. Si l'Alliance s'avérait incapable de développer une relation stratégique avec la région sur laquelle ses membres ont la plus grande convergence d'intérêts, sa vitalité ne pourrait qu'en souffrir.

L'Alliance et les États fragiles

Un autre choix pourrait consister à annoncer un nouveau recentrage sur les États fragiles, ou en déliquescence. Depuis la fin de la guerre froide, les problèmes créés par ces États ont conduit à de multiples interventions militaires, comme en Afghanistan. Et ils continueront à provoquer ces interventions, pour des raisons humanitaires ou directement liées à des questions de sécurité. Ces interventions posent de multiples questions, la capacité militaire de l'Alliance n'étant que l'une d'entre elles. Historiquement cependant, la dimension militaire du problème des États fragiles est indéniable, et elle ne peut être efficacement gérée qu'au travers d'une organisation multilatérale comme l'OTAN. De toute évidence, l'Alliance ne souhaite pas se voir attribuer une compétence générale pour traiter le problème des États en déliquescence à travers le monde entier, mais elle pourrait vouloir s'assurer de sa capacité à mener au succès de telles opérations au cas où elle serait à nouveau appelée à le faire.

Les Nations unies demeureront certes l'institution prioritaire pour s'occuper de ces États. Mais elles ne constituent pas toujours l'organisation la plus appropriée, notamment parce que les États-Unis et les pays européens hésitent à placer des troupes sous leur autorité ou parce que les besoins militaires d'une opération peuvent aller bien au-delà de leurs capacités. Pour sa part, l'UE a développé ses propres capacités de gestion des problèmes posés par les États fragiles, mais ses efforts restent embryonnaires, et seront insuffisants si la question devient plus sérieuse³. Ni l'UE, ni l'ONU ne pourraient par exemple prendre en charge les exigences militaires qui découleraient d'un effondrement du Pakistan – hypothèse terrifiante mais loin d'être fantaisiste.

Une stratégie de l'Alliance destinée à répondre aux défis militaires émanant des États en déliquescence devrait avoir une double dimension militaire, *soft* et *hard*, comme l'éventuelle nouvelle stratégie pour le Grand Moyen-Orient. Du côté *soft*, l'OTAN travaillerait avec l'Union européenne et d'autres acteurs pour renforcer la stabilité des États faibles, à travers des réformes des systèmes de sécurité, l'assistance et la formation dispensées à ces forces de sécurité, comme c'est le cas actuellement en Irak (NTM-I) et en

**En direction
des États fragiles,
l'Alliance doit avoir une
stratégie *hard* et *soft***

Afghanistan (NTM-A). Dans le même temps, elle créerait des mécanismes pour intégrer des pays, qui ne sont pas ses partenaires, dans des missions conjointes à destination de ces États en déliquescence. Ces partenariats pourraient être permanents ou limités à des missions particulières.

Dans chaque cas, il serait souhaitable d'assurer à ces partenaires une représentation sous condition au Conseil de l'Atlantique nord, en fonction de leur rôle et de leur niveau d'engagement. Si cette représentation, et les droits en découlant, étaient liés à un engagement de ressources – par exemple, une contribution à hauteur de 10 % des forces de combat – elle pourrait être une incitation supplémentaire, pour des partenaires comme l'Australie ou le Japon, à contribuer aux efforts de l'OTAN.

Du côté *hard*, les structures de l'OTAN devraient s'accorder sur une véritable stratégie contre-insurrectionnelle et lui attribuer les ressources nécessaires. Même si la contre-insurrection ne peut être le centre de la stratégie de l'Alliance, elle en est désormais une composante inévitable. L'OTAN a manifestement besoin de disposer d'une importante force de stabilisation (probablement de la taille d'un corps d'armée américain), de la capacité de la projeter loin des frontières de l'Europe, et de l'y maintenir sur de longues périodes.

3. Voir J. Dobbins *et al.*, *Europe's Role in Nation Building: From the Balkans to the Congo*, Santa Monica (CA), RAND, 2008.

Ces besoins militaires sont substantiels et nécessitent un investissement et une capacité de réforme soutenus ; ils ne sont pas inatteignables, dès lors que les membres de l'Alliance décident d'en faire une priorité. L'OTAN a déjà commencé à développer de telles capacités, à la suite de son engagement dans les Balkans et en Afghanistan, mais il est certain qu'il faudrait faire davantage.

Certes, toute initiative de l'Alliance en direction des États fragiles se heurterait à nombre d'obstacles politiques. Tout d'abord, on l'a déjà mentionné, sa relation avec l'UE et l'ONU devrait être largement redéfinie. Le problème de la compétition entre grandes organisations est toutefois moins sérieux qu'il n'y paraît. Dans de nombreuses hypothèses, l'OTAN préférerait laisser les opérations à d'autres. En temps normal, il ne doit pas exister de compétition entre institutions pour savoir qui remportera le droit de mener des opérations de stabilisation : ces opérations sont souvent coûteuses, et les institutions essayent plutôt de se débarrasser de ce fardeau.

On pourra arguer que les problèmes de l'OTAN en Afghanistan éclairent l'inefficacité de l'Alliance en matière de stabilisation post-conflit. Mais ces difficultés résultent en grande partie de contraintes politiques qui pourraient être changées, de faux pas stratégiques, et des complexités inhérentes à la mission. Elles ne devraient donc pas être considérées comme provenant d'une incapacité propre à l'Alliance. Que l'OTAN ait des difficultés avec ce genre de mission est un fait – et le succès n'est d'ailleurs nullement garanti en Afghanistan – ; mais ceci ne signifie pas qu'elle sera toujours dans l'incapacité absolue de les surmonter.

Le choix de cette direction aurait un avantage immédiat : celui de focaliser l'attention et les ressources des Alliés sur la guerre menée aujourd'hui par l'OTAN. En somme, ceci constitue en soi un argument fort, vu que le succès en Afghanistan peut être nécessaire pour assurer la durabilité de l'Alliance telle que nous la connaissons. L'OTAN aurait développé ce type de capacités au contact de la réalité des menaces, et le concept stratégique en prendrait simplement acte.

L'Alliance et les menaces non gouvernementales

Tout comme les membres de l'OTAN partagent des intérêts dans le Grand Moyen-Orient ou quant à la stabilisation de certains États fragiles, ils ont un même intérêt à combattre des menaces non gouvernementales. Les attaques terroristes, les désastres naturels, certaines formes de cyberguerre, de crime organisé, le trafic des stupéfiants et d'êtres humains, et bien d'autres problèmes, constituent des menaces de plus en plus importantes pour la sécurité des citoyens de nos pays. Il s'ensuit qu'un troisième choix possible serait d'installer ces menaces au cœur de la nouvelle stratégie. Ce qui

impliquerait une géographie plus vaste qu'une focalisation sur le seul Grand Moyen-Orient et une latitude plus large qu'une focalisation sur les États fragiles. Il s'agirait au demeurant d'un changement majeur des fondements mêmes de l'Alliance, et pour son image de marque.

Cela demanderait une importante adaptation militaire ; et traduire ce choix en normes opérationnelles serait un défi. Si l'Alliance devait jouer un rôle central dans le combat contre les menaces non gouvernementales, elle devrait d'abord et avant tout créer des mécanismes de coopération plus étroits avec et entre les forces de l'ordre de chacun des États membres. Un plus grand partage du renseignement serait également souhaitable à l'intérieur de l'Alliance, tout comme l'amélioration des échanges relatifs à la surveillance des frontières, aux activités de filature et à la recherche des délinquants. Le développement des capacités de projection de forces, notamment de forces spéciales, serait également nécessaire. Contre ces menaces, l'OTAN aurait aussi besoin de partenariats avec des États tiers dans le monde entier, partenariats qui resteraient néanmoins limités dans leur objet, et ne conduisent pas nécessairement vers l'adhésion.

Dans cette logique, il faudrait ouvrir des discussions sérieuses dans l'Alliance pour développer une doctrine commune de lutte contre ces menaces non gouvernementales. Sur la question des cybermenaces par exemple, l'Alliance devrait élaborer une doctrine fixant le seuil qui provoquerait sa riposte si l'un de ses membres devait être attaqué, en déterminant la nature de cette riposte : une réponse identique, ou utilisant des outils militaires plus traditionnels. Enfin, l'OTAN devrait entreprendre des actions spécifiques de protection de ses membres, en contribuant par exemple à la sécurité portuaire, ou en développant des systèmes visant à empêcher l'entrée clandestine d'armes nucléaires sur le territoire allié. Ce qui pourrait conduire à un accroissement important de ses capacités « propres » – les capacités partagées et détenues par l'OTAN hors contributions des États membres.

Par contraste avec l'hypothèse d'un recentrage sur le Moyen-Orient, les défis opérationnels, si les menaces non gouvernementales devenaient une priorité, seraient plus grands que les défis politiques. Le premier défi politique consisterait à définir la relation de l'OTAN avec l'UE, structure qui a pris en charge ces tâches pour nombre de membres de l'OTAN. Le second serait de rassurer les pays de l'Europe de l'Est, qui ne se sentent toujours pas en sécurité face à la politique russe, et pour qui s'orienter vers la lutte contre les menaces « non gouvernementales » ne doit pas signifier un abandon des engagements de l'article 5 du Traité, mais seulement la reconnaissance de la nature protéiforme des menaces actuelles.

Une telle orientation aurait pour intérêt de répondre aux principales menaces d'aujourd'hui. Elle laisserait également à l'Alliance une flexibilité suffisante pour s'adapter aux menaces concrètes à venir, tout en offrant une base conceptuelle cohérente minimale. À condition que l'OTAN puisse rassurer l'Europe de l'Est, discuter librement de ses défis stratégiques, financer le développement de ses capacités « propres », et coordonner les politiques locales de police, de justice, d'antiterrorisme, etc., cette direction pourrait s'avérer crédible pour le futur de l'Alliance.

Le noyau européen de l'Alliance

L'orientation « non gouvernementale » soulève à l'évidence la question du rôle futur de l'Alliance en Europe. Bon nombre d'analystes et de commentateurs jugent que l'Alliance devrait renoncer aux trois orientations ci-dessus au profit d'un retour en Europe. Ce sentiment naît principalement de l'insatisfaction générée par les missions menées par l'OTAN hors zone depuis la fin de la guerre froide. Si certains analystes soulignent le caractère inachevé du travail effectué dans les Balkans, l'argument principal pour un retour en Europe tient certainement à l'incertitude sur l'avenir de la Russie. Le fait que la Russie ne se reconnaisse pas de responsabilité dans la guerre qui l'a opposée à la Géorgie en août 2008 apparaît comme un moyen de maintenir intentionnellement l'ambiguïté sur son désir d'user de la force à sa périphérie, une ambiguïté qui, comme le sait Moscou, contribue à diviser l'Alliance.

En dépit de ses efforts pour moderniser son armée, la Russie ne représente pas une menace majeure pour l'Alliance. Ce qui ne signifie pas qu'elle ne puisse pas poser problème, et les États d'Europe centrale et orientale – notamment les deux pays baltes qui ont d'importantes minorités russes – ont le désir légitime d'être rassurés.

Ce n'est pas au concept stratégique de déterminer comment, précisément, l'OTAN pourrait rassurer ses nouveaux membres – autrement dit d'exposer les mesures militaires appropriées. Mais le concept stratégique doit réaffirmer la détermination à user d'une force militaire alliée, inégalée jusqu'ici, au service de l'intégrité territoriale de ses membres. S'en abstenir serait doublement contre-productif, à la fois pour la crédibilité de l'Alliance, et pour l'amélioration des relations OTAN-Russie. Sans sécurité, les nouveaux membres de l'OTAN sèmeront sans discontinuer les graines de la discorde sur la stratégie russe. Les rassurer est dès lors un prérequis, avant toute remise à plat des relations entre l'OTAN et la Russie, notamment après la guerre russo-géorgienne.

Mais ceci n'équivaut pas à un argument pour « un retour à l'Europe ». C'est simplement reconnaître que les orientations avancées plus haut, quel que soit le choix final, doivent être associées à certaines garanties traditionnelles, le tout reflétant simplement l'état de l'environnement de sécurité actuel. Un concept stratégique annonçant un recentrage sur l'Europe constituerait un désastre potentiel pour l'Alliance sur le long terme. Le fait que

**L'Alliance
doit d'abord défendre
l'intégrité territoriale
de ses membres**

la Russie pose un défi majeur de politique extérieure aux États membres ne signifie pas qu'elle leur pose un défi majeur de sécurité. Bien des problèmes créés par la récente politique étrangère russe peuvent très bien être gérés par l'UE ou d'autres organisations. Quand la Russie menace de priver l'est de l'Europe de livraisons énergétiques, c'est de toute évidence un défi de sécurité, mais pas un défi de sécurité appelant une réponse militaire ; la résolution de ce défi n'incombe donc pas à l'Alliance. Des sanctions économiques ou d'autres formes de pression constituent des moyens plus crédibles pour résoudre le problème. L'Union européenne, ou un ensemble conjoint UE/États-Unis seraient sans nul doute efficaces en l'espèce.

Surtout, un recentrage sur l'Europe encouragerait un désengagement américain. Le sentiment va croissant aux États-Unis que « l'Alliance n'en vaut pas la peine », notamment au regard des difficultés rencontrées en Afghanistan. Ce sentiment ne doit pas être sous-estimé en Europe. Si l'Alliance devait se recentrer sur l'Europe, il irait grandissant. Pour se garantir le soutien américain, l'Alliance doit servir les intérêts actuels des États-Unis, dont la majorité sont extérieurs à l'Europe.

Cela ne signifie pas que l'Alliance doive se globaliser. Le caractère transatlantique de l'OTAN doit demeurer défini par ses membres, et non par le lieu où elle opère. Les adhésions, dans le futur imaginable, devraient rester limitées à l'aire transatlantique. Bien que de séduisants arguments philosophiques militent pour élargir la logique d'adhésion, afin de créer une alliance globale des démocraties, les obstacles pratiques qui s'y opposent sont clairs. Nombre de démocraties établies susceptibles de participer aux opérations de l'OTAN ne sont tout simplement pas intéressées par une adhésion. Quant à celles qui le sont, les coûts de transformation de leur appareil militaire et de défense seraient prohibitifs. À titre général, la décision d'inviter tel ou tel pays à adhérer devrait moins se fonder sur ses références démocratiques et culturelles, et plus étudier si le renfort qu'il apportera à la sécurité des membres actuels dépasse les inévitables coûts liés à l'élargissement.

Le défi à venir

Le défi posé au groupe d'experts et à tous ceux qui sont engagés dans la révision du concept stratégique est considérable. Le processus de révision peut faire beaucoup pour construire un consensus au sein de l'Alliance, mais il ne résoudra pas tous les désaccords internes, et ne gommara pas les divisions qui l'ont empoisonnée depuis la fin de la guerre froide. De plus, la nature changeante de l'environnement de sécurité ne peut garantir qu'une espérance de vie assez courte au meilleur des concepts. Mais la démarche est salutaire, si elle peut construire entre Alliés un consensus sur les problèmes fondamentaux à traiter et le rôle de la force militaire dans leur traitement.

Si ce processus de réforme et d'adaptation est couronné de succès, l'Alliance sera, dans une décennie, fort différente de ce qu'elle est aujourd'hui et plus encore de ce qu'elle était voici une dizaine d'années. Elle jouera un rôle différent, peut-être des rôles multiples. Elle travaillera plus aisément avec d'autres organisations internationales. Elle préservera son engagement d'apporter une défense collective, mais en adaptant ses stratégies et ses moyens à un nouveau contexte. Élaborer un concept stratégique faisant emprunter cette voie à l'Alliance demande un mélange de créativité, d'analyse, et de diplomatie. Le défi vaut cependant d'être relevé, à la fois pour le bien des membres de l'OTAN et pour celui des relations transatlantiques.



MOTS CLÉS

Alliance atlantique
Grand Moyen-Orient
États faillis
Menaces non gouvernementales

