

## Sommaire

1. De Riga à Bucarest	2
2. L'OTAN en Afghanistan	2
3. La Force de réaction de l'OTAN	3
4. L'avenir de l'élargissement de l'OTAN	4
5. Le partenariat mondial	4
6. La relation OTAN-UE	5
7. Un nouveau concept stratégique	6
8. La réintégration de la France dans l'OTAN	6
9. Conclusions	7

Les *Research Papers* du Collège de Défense de l'OTAN (2004-2007) 8



### Research Paper

NATO Defense College  
Collège de Défense de l'OTAN  
Academic Research Branch  
Via Giorgio Pelosi, 1  
00143 Rome – Italie

Directeur de publication:  
*Karl-Heinz Kamp*

Assistante de publication:  
*Laurence Ammour*

web site: [www.ndc.nato.int](http://www.ndc.nato.int)  
e-mail: [research@ndc.nato.int](mailto:research@ndc.nato.int)

Imprimerie CSC Grafica  
Via A. Meucci, 28  
00012 Guidonia - Rome - Italie

© NDC 2007 all rights reserved

## Le sommet de l'OTAN à Bucarest: l'Alliance à la croisée des chemins

Karl-Heinz KAMP<sup>1</sup>

L'OTAN, dont jusqu'ici les sommets se tenaient tout au plus à intervalle biennal, se prépare à enchaîner, en 2008 puis en 2009, deux de ces importantes réunions. Ce changement d'habitude ne tient pas tant à un arriéré de décisions fondamentales que doivent éponger de façon urgente les chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance, qu'à la teneur même du calendrier politique international. Washington a insisté pour que soit organisé un sommet au début de l'année 2008 afin de permettre au président sortant, George W. Bush, d'avoir une dernière réunion avec les dirigeants de l'Alliance avant l'expiration de son mandat. Cette réunion aura donc lieu à Bucarest en avril 2008, même si le dernier sommet de l'OTAN se sera tenu à Riga moins de dix-huit mois auparavant, en novembre 2006. Et un autre sommet de l'OTAN est prévu pour 2009 - probablement à Berlin - afin de célébrer le 60<sup>ème</sup> anniversaire de l'Alliance atlantique.

- Quelles seront les questions de l'heure dominantes au sommet d'avril 2008 dans la capitale roumaine?
- Quelles décisions conviendra-t-il d'y prendre?
- Parmi les principales problématiques auxquelles est confrontée l'Alliance, lesquelles seront débattues?

<sup>1</sup> Directeur de la Division recherche, Collège de Défense de l'OTAN, Rome, Italie.

Les opinions exprimées dans cet article sont celles de leur auteur et ne peuvent être attribuées ni au Collège de Défense de l'OTAN ni à l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

## 1. De Riga à Bucarest

En dépit de la focalisation médiatique suscitée par le sommet de Riga en 2006, il n'a généralement été crédité que de résultats plutôt modestes, à telle enseigne qu'à quelques jours de son ouverture, certains parlaient d'un «sommet en quête d'une raison d'être», l'Alliance ayant du mal à dénicher des thèmes justifiant une réunion de chefs d'État et de gouvernement. Et une fois les délibérations amorcées, de nombreuses questions furent omises tandis que d'autres étaient résolues par le recours au «plus petit commun dénominateur», voire discrètement remises à plus tard.

Les préparatifs qui ont déjà commencé en vue de la réunion de Bucarest se distinguent sensiblement de la situation de 2006. Les omissions du sommet de Riga ont laissé en suspens des questions critiques - que l'OTAN ne peut plus éluder et pour lesquelles des positions communes doivent être élaborées. Il est, en outre, d'autres problèmes liés à des développements récents, comme la situation au Kosovo, qui pourraient avoir de très graves conséquences à long terme.

Même si on laisse de côté les questions qui ne peuvent être résolues dans les circonstances actuelles - comme celle du Kosovo dont le degré de priorité dépendra de l'évolution des événements -, des décisions s'imposent à Bucarest dans au moins sept domaines d'importance primordiale: l'Afghanistan, l'élargissement de l'OTAN, l'idée d'un «partenariat mondial», la Force de réaction de l'OTAN, la relation entre l'OTAN et l'UE, le nouveau Concept stratégique, et enfin l'éventuelle réintégration de la France au sein de l'Alliance. L'ensemble formé par tous ces éléments constitue une équation générale d'importance déterminante pour l'avenir de l'Alliance.

## 2. L'OTAN en Afghanistan

Tout comme celui de Riga, le sommet de Bucarest sera un «sommet de guerre». Rappelons que l'OTAN, qui dirige en Afghanistan une force d'environ 35 000 soldats, se trouve, de ce fait, engagée pour la première fois de son histoire dans une formation de combat impliquant l'emploi de troupes terrestres. Le devoir d'assistance envers un membre de l'OTAN aux termes de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, mis en œuvre après les attentats du 11 septembre contre les États-Unis mais dont l'administration Bush ne s'est pas prévalu, reste en vigueur. Les États-Unis, chef de file de l'Alliance, se considèrent toujours en guerre - tant contre le terrorisme international que contre l'insurrection en Irak. En conséquence, le suivi de la situation afghane figurera en tête de l'ordre du jour à Bucarest.

Le rôle de l'OTAN en Afghanistan n'est pas sans présenter un curieux paradoxe. Alors que, jour après jour, les manchettes des journaux semblent dépeindre un tableau de plus en plus sombre, la reconstruction du pays et de ses structures civiles se révèle plus difficile à mesure que la sécurité se dégrade. Même si une «défaite» militaire de l'OTAN au sens traditionnel du terme est exclue, les pertes subies par les partenaires de l'Alliance dans leurs zones respectives de déploiement ont pour effet de miner progressivement le soutien de l'opinion publique envers la mission en Afghanistan. Or, malgré ce

flux constant de mauvaises nouvelles, seuls quelques gouvernements de pays membres de l'OTAN semblent avoir pris conscience de la précarité de la situation, et les partenaires de l'Alliance sont nombreux à réserver la portion congrue à la mission. Ajoutons que les «réserves» nationales - à savoir les limites imposées par les pays à l'utilisation de leurs forces présentes en Afghanistan - savent encore davantage l'efficacité militaire générale des forces de l'Alliance. Au plan politique, de nombreux membres n'ont pas véritablement entrepris de convaincre leur opinion que l'opération afghane est d'une importance cruciale non seulement pour l'Afghanistan et pour la région environnante, mais également pour la sécurité de leur propre pays et celle de l'ensemble de l'Occident.

Jusqu'à présent, le débat qui s'est tenu à l'OTAN sur l'Afghanistan était axé sur des questions tactiques pressantes: le nombre des équipes de reconstruction provinciale (PRT) est-il suffisant pour élargir les poches actuelles de stabilité? Peut-on escompter que les nouvelles équipes d'encadrement et de liaison - ces unités qui ont pour mission de former les forces afghanes et qui seront appelées à rester à leur côté durant les opérations de combat -, amélioreront de façon sensible l'efficacité de la formation dispensée? Comment améliorer la coordination entre les initiatives civiles et militaires, mais aussi la coordination entre les différents intervenants civils?

Il y a de fortes chances pour que ces questions d'ordre tactique bénéficient d'une priorité marquée au sommet de Bucarest. Cependant, compte tenu de l'évolution dramatique de la situation dans la région, les dirigeants devront également se pencher de façon beaucoup plus directe sur certaines questions fondamentales, jusqu'ici soigneusement éludées :

- comment l'Alliance juge-t-elle la situation en Afghanistan? En effet, après six années d'efforts tendant à stabiliser le pays, il reste toujours à s'entendre sur une évaluation commune de la situation. Les rapports signalant une détérioration de la sécurité s'inscrivent en faux contre d'autres appréciations qui, elles, font état des succès de la stabilisation de la société afghane. La description de la situation reste floue, ce qui accroît la difficulté à agir avec détermination. Afin de remédier à cette imprécision problématique, on pourrait, par exemple, demander à un groupe d'experts de haut niveau - à l'image du Groupe d'étude sur l'Irak dirigé par l'ancien secrétaire d'État James Baker -, de dresser un «état des lieux» faisant autorité et qui constituerait un socle commun pour débattre de la future stratégie de l'Alliance en Afghanistan.
- quels sont les buts fixés à l'intervention militaire et civile internationale en Afghanistan? L'objectif ambitieux d'une démocratisation à grande échelle du pays, qui avait été annoncé dans le cadre du Pacte sur l'Afghanistan de janvier 2006, a été au moins partiellement rendu caduc par les événements, et l'on s'accorde aujourd'hui pour le juger irréaliste. Pour autant, hormis la formulation vague concernant un «développement autonome», il n'existe pas de consensus plus approprié sur ce qu'il est possible et souhaitable d'accomplir en Afghanistan. Or, en l'absence d'objectifs clairement définis, il demeurera impossible de mesurer les futurs progrès.
- comment la communauté internationale s'y prendra-t-elle pour remettre sur pied l'une des sociétés les plus pauvres et les plus

déchirées par la guerre de notre planète, si elle n'est pas disposée à engager les ressources nécessaires? La comparaison avec d'autres régions en crise est révélatrice: au cours des deux années qui ont suivi la conclusion des principales opérations de combat, la communauté internationale a investi en Bosnie environ 1.400 dollars par habitant dans les domaines militaire et civil, et au Kosovo le chiffre correspondant a été d'environ 800 dollars; pendant un laps de temps équivalent, on n'a consacré en Afghanistan que 50 dollars par habitant pour les mêmes fins<sup>2</sup>. A long terme, tenter de «reconstruire une nation à l'économie» ne peut que se révéler une entreprise illusoire.

- comment les dirigeants des Etats concernés doivent-ils s'y prendre pour expliquer à des opinions publiques mal disposées qu'il importe de défendre leur propre sécurité en envoyant des troupes loin de leurs propres frontières et de celles de l'Alliance? En refusant initialement le soutien que lui offraient en 2001 ses partenaires européens de l'OTAN pour les opérations en Afghanistan, Washington a rendu plus difficile d'établir aujourd'hui une corrélation plausible entre la stabilité en Afghanistan et la sécurité de l'Europe. Toujours est-il que, si l'on veut éviter que chaque attentat par trop meurtrier pour les troupes de l'OTAN ne ravive le débat sur un retrait immédiat, il convient d'expliquer, et de façon convaincante, le bien-fondé du déploiement en Afghanistan.

### 3. La Force de réaction de l'OTAN

En 2002, les États-Unis ont proposé la création d'une force de réaction rapide, la NRF, qui permettrait à l'OTAN de faire face rapidement aux menaces internationales. Il avait été décidé que d'ici 2006, 25.000 soldats seraient assignés à cette force, afin d'y prélever en cas de besoin des unités pouvant être déployées, dans un délai de cinq jours, sur des théâtres de crise du monde entier. Il s'agirait d'une force complète, comprenant des éléments terrestres, aériens et navals et capable d'opérer de façon autonome dans la zone de crise pour une période maximale de 30 jours. Ainsi constituée, la NRF se qualifierait pour accomplir des opérations de haute intensité. Ses unités seraient puisées dans les effectifs militaires des Etats membres de l'OTAN, chacun d'entre eux s'engageant, aux termes d'un système de rotation complexe, à tenir des unités prêtes pour une période d'un semestre et à les maintenir en situation de disponibilité pour la NRF pendant le semestre suivant. Il fut aussi convenu que la NRF serait mise sur pied par les Etats européens de l'OTAN principalement, de manière à réaliser un partage plus équitable du fardeau de part et d'autre de l'Atlantique. Perçue dans cette perspective, la NRF représentait un appel urgent - et, aux yeux de certains observateurs, un ultime appel - lancé par les États-Unis aux Européens afin qu'ils honorent leur promesse de renforcer leurs capacités militaires.

Dès le lancement du projet, la NRF devait se heurter à deux problèmes principaux. En premier lieu, les Européens rechignaient à rendre dis-

ponibles les ressources nécessaires, non tant du fait de pénuries d'effectifs que de la carence en « catalyseurs critiques » au coût élevé comme le transport aérien et le renseignement stratégique. Ainsi, c'est uniquement parce que les Américains ont fourni, en dernière minute, les éléments de force manquants qu'il a été possible de déclarer que la NRF avait atteint la «capacité opérationnelle totale» fin 2006.

En deuxième lieu, l'initiative souffrait, depuis son lancement, d'une absence d'entente sur les circonstances déclenchant le déploiement effectif de la NRF. En dépit de l'apparition d'un certain nombre de situations de crise qui auraient pu justifier l'emploi d'une force d'intervention - au premier rang desquelles la situation en Afghanistan -, l'Alliance ne parvenait à se mettre d'accord pour activer la NRF sur aucun de ces théâtres. Les unités de la NRF ne furent dépêchées que pour une opération de secours dans les régions du Pakistan frappées par un tremblement de terre, et à la Nouvelle-Orléans dévastée par l'ouragan Katrina - il s'agissait certes là de missions importantes, mais qui ne nécessitaient aucunement l'envoi de troupes de combat spécialement entraînées. Ajoutons que les mécanismes de financement des opérations conjointes contribuaient à compliquer encore la situation, puisqu'en vertu des règles adoptées, les coûts de déploiement de la NRF devaient être assumés par les pays dont les forces étaient, sur la base du système de rotation, en disponibilité au moment de la mission, selon le principe du: «Chacun sa chance». Et, bien naturellement, les «moins chanceux» tendaient à s'opposer au déploiement de la NRF.

Les deux problèmes se sont aggravés depuis l'an dernier. En effet, les Européens n'ont pas mis à disposition en quantité suffisante les forces et les équipements nécessaires à la prochaine rotation de la NRF, laquelle n'atteindra donc pas la pleine capacité opérationnelle. C'est pourquoi, à la réunion informelle qu'ils ont tenue en octobre 2007 dans la ville hollandaise de Noordwijk, les ministres de la Défense de l'OTAN ont exprimé l'intention de structurer la NRF selon un «système modulaire à noyaux combinés» - ce qui signifie, en clair, amputer les capacités de réaction rapide sans pour autant définir avec clarté le nouveau rôle qui serait assigné à une force ainsi réduite. Par ailleurs, il n'y a toujours pas d'entente générale sur les circonstances qui justifieraient l'intervention de la NRF, ce qui rend improbable son emploi à brève échéance dans une région de crise.

S'agissant des membres européens de l'OTAN, la question se trouve par là même soulevée de savoir si, alors que leurs forces armées sont fortement sollicitées par les missions en cours en Afghanistan et dans les Balkans, il leur incombe néanmoins de mettre en réserve des troupes et des équipements - par ailleurs d'une grande utilité - à l'intention d'une force qui n'a que peu de probabilités d'être déployée.

C'est au vu de ces problèmes que le sommet de Bucarest devra s'attacher à répondre à trois questions :

- est-ce que le redimensionnement de la NRF nécessite une refonte complète du concept de force de réaction rapide? Faut-il également envisager une NRF conçue en vue de combats de faible intensité?

<sup>2</sup> James Dobbins, et al., *America's Role in Nation Building – From Germany to Iraq*, Rand Corporation, Santa Monica, 2003, p. 157.

- comment l'OTAN doit-elle affronter le problème - qui ne disparaît pas, au demeurant, avec le rétrécissement de la NRF – du maintien en réserve de forces prêtes au combat mais dont le déploiement est peu probable, alors qu'il en existe un besoin urgent et concret dans d'autres régions en crise telles que l'Afghanistan?
- quelles répercussions aura la réticence de la majorité des Européens à supporter une part équitable du fardeau militaire sur l'attitude de la principale puissance de l'Alliance, les États-Unis, envers l'OTAN? Assiste-t-on à l'amorce d'un nouveau débat sur les fondements de la relation transatlantique?

## 4. L'avenir de l'élargissement de l'OTAN

Une fois accompli, en mars 2004, le dernier cycle important d'élargissement à l'occasion duquel elle avait admis sept nouveaux membres, l'Alliance n'éprouvait aucune hâte à lancer de nouvelles invitations. Bien qu'ayant reconnu l'Albanie, l'ex-République yougoslave de Macédoine (ARYM)<sup>3</sup> et la Croatie comme «candidats à l'accession», il existait en son sein une entente générale pour laisser passer le temps nécessaire à l'intégration des sept nouveaux États membres avant d'entreprendre un nouveau cycle d'expansion.

Ce sentiment largement partagé ne devait pas empêcher les États-Unis de remettre la question de l'élargissement à l'ordre du jour plus tôt que ne l'auraient escompté la plupart des États membres européens. Dès 2005, l'administration Bush suggéra d'accueillir la Géorgie et l'Ukraine au sein de l'OTAN, provoquant une controverse aiguë à l'intérieur de l'Alliance comme à l'extérieur. Les trois candidats à l'accession, à savoir l'Albanie, l'ex-République yougoslave de Macédoine (ARYM) et la Croatie, qui avaient fait antichambre pendant des années, y voyaient une rebuffade. La Russie, notoirement opposée à tout élargissement supplémentaire de l'OTAN, se montra particulièrement offensée par l'idée. En effet, nombreux sont ceux qui, à Moscou, non seulement considèrent Kiev comme le fondement historique de la Russie, mais voient dans une relation étroite avec l'Ukraine une condition préalable à toute revendication, de la part de la Russie, du rang de superpuissance.

Au sein de l'OTAN, de nombreux États membres étaient d'avis que l'Ukraine n'était pas encore mûre pour l'accession et soulignaient que l'opinion publique ukrainienne y était opposée. Quant à la perspective d'adhésion de la Géorgie, elle aussi se heurtait au scepticisme, car de nombreux membres craignaient de se trouver englués dans le conflit entre la Russie et la Géorgie. Le désaccord au sein de l'Alliance sur ce point s'est à peine atténué. Bien que l'Ukraine continue de bénéficier de la sympathie et des marques d'attention des États-Unis, elle n'est plus considérée aujourd'hui comme candidate à une adhésion accélérée. En revanche, Washington continue de plaider pour l'adhésion de la Géorgie et milite pour son inclusion au Plan d'action pour l'adhésion, étape préliminaire sur la voie de l'adhésion, avec approbation au sommet de Bucarest.

S'agissant des trois autres aspirants, l'Albanie, la Croatie et l'ex-République yougoslave de Macédoine (ARYM), tout le monde s'accorde pour lancer une invitation à adhérer à l'OTAN lors du sommet de Bucarest. Seul point controversé: à qui l'adresser? Tandis que les États-Unis plaident avec véhémence pour l'admission simultanée des trois candidats, de nombreux Européens préconisent de s'en tenir à une seule adhésion - la Croatie figurant alors, selon toute probabilité, en tête du peloton. A Bucarest, le débat portera sur le choix entre ces deux options: trois adhésions ou une seulement, car la solution consistant à admettre deux nouveaux membres ne semble pas envisagée.

Outre la nécessité de trancher quant à la désignation des candidats et à la date de leur admission, il convient également d'aborder les questions importantes qui, jusqu'ici, avaient été écartées de l'ordre du jour. Dans le passé, les décisions d'expansion reposaient principalement sur des motifs d'ordre politique: la perspective d'une admission à l'OTAN représentait, selon l'Alliance, un élément déterminant du processus de transformation politique et militaire de l'Europe orientale. Après le 11 septembre, on vit apparaître une motivation supplémentaire, à savoir le désir des Américains d'augmenter le nombre des alliés engagés dans la lutte contre le terrorisme, de sorte que la contribution réelle que des nouveaux membres pouvaient apporter aux capacités de l'Alliance n'était qu'un facteur secondaire à prendre en compte.

Aujourd'hui, la subordination des capacités réelles aux considérations d'ordre politique a subi une transformation radicale. Ces dernières années, l'OTAN a connu une évolution qui, d'alliance de «pays qui sont», en a fait une alliance de «pays qui font». Son avenir dépend donc principalement du succès de ses déploiements actuels et futurs. Dans cette perspective, les capacités militaires de tous les États membres représentent un facteur clé, ce qui soulève les questions suivantes:

- comment l'Alliance peut-elle s'assurer que tout *élargissement* aura pour corollaire un *enrichissement* de ses capacités? La sélection de nouveaux membres ne doit pas être décidée principalement en fonction de la malléabilité politique des aspirants. La période d'attente imposée à un pays ne constitue pas non plus un critère suffisant. En revanche, l'apport d'un nouveau membre aux capacités collectives de l'Alliance doit être le critère décisif.
- comment l'Alliance peut-elle s'assurer que, l'accession une fois acquise, les nouveaux membres poursuivront avec la même persévérance l'amélioration et la transformation de leur appareil militaire, comme ils s'y étaient engagés? Au cours des deux cycles précédents d'expansion, on a vu le zèle réformateur de certains pays chuter brutalement dès lors que leur objectif, devenir membre de plein droit de l'OTAN, avait été atteint.

## 5. Le Partenariat mondial

A l'approche du sommet de Riga, la Grande-Bretagne et les États-Unis avaient entrepris de prôner une réforme du concept de partenariat de l'OTAN. Il s'agissait de créer une forme nouvelle de partenariat

<sup>3</sup> Cette appellation n'est pas une déclaration politique mais appartient au langage utilisé à l'OTAN.

intitulée «partenariat mondial», réunissant un large éventail de pays démocratiques attachés aux mêmes principes, lesquels, quoique non admissibles à une adhésion qu'ils ne souhaitaient d'ailleurs pas, seraient en mesure d'apporter une aide conséquente à l'Alliance lors de ses interventions en cas de crise internationale. De tels pays, qu'il s'agisse par exemple de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande ou du Japon, sont dits «pays de contact» dans le jargon OTAN; ils contribuent d'ores et déjà de façon substantielle sous forme de contingents de troupes en Afghanistan, ou bien ils apportent une aide concrète à la mission maritime alliée de lutte contre le terrorisme. Si ces pays mettent en jeu la vie de leurs soldats dans le cadre d'une mission de l'OTAN, ils ont en retour - dans la logique des tenants du partenariat mondial - droit à une certaine voix au chapitre lors de la planification des missions de l'OTAN. Ainsi, Zbigniew Brzezinski a proposé que l'on dote ces pays d'un statut officiel nouveau, celui de «participants», qui les placerait au-dessus des «partenaires» actuels, sans pour autant en faire des membres de plein droit. Ces participants, tout en étant étroitement consultés, ne disposeraient pas du droit de vote au sein du Conseil atlantique; une enceinte nouvelle et distincte serait donc constituée afin de tenir les consultations nécessaires.

Cette dernière proposition ne fut pas retenue à Riga, car n'ayant pas les faveurs de certains membres importants de l'Alliance, dont l'Allemagne et la France, qui craignaient que le mot «mondial» n'encourage une perception erronée, celle d'une OTAN se lançant dans une expansion d'envergure planétaire. Cette crainte se doublait d'une autre préoccupation, celle de voir les pays d'Asie ou du Moyen-Orient percevoir à tort le partenariat mondial comme un front occidental érigé contre le monde islamique. Parallèlement, les anciens pays partenaires de l'OTAN en Europe de l'est et du sud-est craignaient, quant à eux, que le nouveau forum de partenaires mondiaux ne débouche sur une sorte de partenariat des nantis qui pourrait nuire à l'importance des partenariats existants et à la coopération avec leurs régions respectives.

Passant outre à ces critiques, Washington et Londres continuèrent de promouvoir la notion de partenariat mondial. Deux arguments de premier plan militent en faveur d'une telle institutionnalisation des relations de l'OTAN avec des pays qui, bien qu'extérieurs à l'Alliance, sont tournés vers l'Occident et disposent de capacités militaires. En premier lieu, les partisans de cette idée soulignent qu'elle répond aux désirs exprimés par plusieurs pays qui remplissent ces critères. En effet, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et la Finlande notamment s'étaient efforcées, de leur propre initiative, d'acquiescer une influence accrue dans les décisions prises par l'Alliance en affectant des troupes aux contingents de combat déployés par l'OTAN. En deuxième lieu, le soutien de ces pays est devenu indispensable. Si l'on en croit l'argument selon lequel une organisation qui, initialement, était une alliance de défense centrée sur l'Europe et qui est devenue un pourvoyeur de sécurité d'envergure mondiale, se doit de réussir dans ses interventions de résolution des crises, il importe alors indéniablement d'entretenir des liens étroits avec les pays dont le potentiel militaire leur permet d'apporter le soutien nécessaire. Pour autant, cela ne règle pas au moins deux questions centrales, à savoir :

- quels doivent être les critères de sélection des membres du partenariat mondial? Faut-il mettre au premier plan le potentiel militaire, la proximité politique à l'égard de l'Occident, ou la pertinence stratégique (pour qui?) d'un pays donné? Qu'advientra-

t-il d'un partenaire potentiel présentant de bonnes capacités militaires mais dont les affinités avec l'Alliance restent à démontrer? Ainsi, certains signes semblent indiquer que la Chine envisage un éventuel engagement en Afghanistan par le biais d'une équipe de reconstruction provinciale. Cela fait-t-il de la Chine un éventuel «partenaire mondial» qui aurait, de ce fait, voix au chapitre dans les décisions de l'OTAN?

- comment la Russie et l'Ukraine s'inséreront-elles dans la mouvance du partenariat mondial, étant donné qu'elles ont chacune avec l'OTAN une relation spécifique régie par un mécanisme institutionnel distinct des partenariats avec les autres pays?

## 6. La relation OTAN - Union européenne (UE)

Parmi les thèmes récurrents - et les plus lourds de contradictions - du débat américano-européen sur la sécurité, il faut compter la relation de l'OTAN avec l'UE. Aucun domaine de responsabilité politique ne fait davantage l'unanimité, de part et d'autre de l'Atlantique, que la nécessité d'une coopération intime entre l'OTAN et l'UE. Afin de rendre possible une action militaire coordonnée, un réseau d'institutions et de mécanismes a été mis sur pied ; en outre, la composition des deux organisations se recoupe largement puisque 21 des 26 membres de l'OTAN appartiennent également à l'UE. Malgré cela, la relation OTAN-UE constitue, en matière de sécurité transatlantique, le domaine le plus marqué par des manifestations de réticence compulsive et d'incapacité flagrante à communiquer. Il est d'ailleurs révélateur que les initiés parlent, s'agissant des relations entre ces deux organisations ayant pour siège Bruxelles, de «conflit gelé».

Le différend concernant le rôle de Chypre qui couve depuis longtemps entre la Grèce et la Turquie, cette dernière pays non membre de l'UE, constitue l'obstacle à la coopération le plus souvent cité. En vérité, ce sont les positions idéologiques de part et d'autre de l'Atlantique qui ont empêché d'édifier une relation OTAN-UE davantage basée sur des synergies que sur des restrictions. Washington, qui lance à intervalle régulier des appels à la coopération, n'en assume pas moins de façon implicite un rôle dominant à l'OTAN et aurait bien du mal à accepter de brider son propre pouvoir décisionnel ou sa propre liberté d'action. Dans cette perspective, les États-Unis ont ressenti toute mesure contribuant à élargir l'autonomie de l'Europe dans le domaine de la sécurité comme une agression contre le rapport transatlantique existant. La France, quant à elle, voit dans l'UE un projet politique porteur d'une «organisation plus pure» et qui devrait avoir préséance sur l'OTAN, mais elle perçoit ce projet comme soumis à une menace permanente liée à la domination américaine au sein de l'OTAN ; pour Paris, permettre à l'OTAN et à l'UE de se rapprocher exposerait celle-ci à une influence démesurée de la part de Washington. Un diplomate français de haut rang en poste à l'OTAN a ainsi décrit le cauchemar français: «Washington pilotant l'UE depuis le siège arrière».

Bien que, pendant longtemps, ces perspectives diamétralement opposées aient semblé rendre toute convergence impossible, on voit poindre depuis quelque temps de subtils indicateurs d'une évolution qui

a pour origine certains développements politiques en cours: côté américain, l'administration Bush a compris, à travers la douloureuse expérience de l'Irak et de l'Afghanistan, que les alliés européens présentent une utilité même pour une superpuissance réputée omnipotente; à tel enseigne que certains de ses plus éminents représentants, qui auparavant taxaient les efforts de l'UE pour bâtir une politique de défense de «principal danger pour l'OTAN», déclarent aujourd'hui que de telles prises de position «théologiques» ne sont plus de mise. Et, côté européen, le nouveau gouvernement français a émis des signaux positifs en direction de l'OTAN et semble, jusqu'ici, vouloir rompre avec les dogmes précédents de la politique française de sécurité.

Les projets ambitieux de l'UE concernant la constitution d'une capacité militaire indépendante ont, quant à eux, largement déçu les attentes et ce n'est pas demain que l'on assistera à l'avènement de la politique européenne autonome de sécurité tant désirée – ou tant redoutée.

Enfin, les évolutions en cours obligent à explorer des modes moins familiers de réflexion. Si l'UE et l'OTAN ne réussissent pas à coopérer de façon efficace en Afghanistan, il s'ensuivra que des soldats français et des soldats américains - mais aussi des soldats d'autres nations - payeront de leur vie l'insuffisance des efforts déployés pour obtenir l'unité d'action. Compte tenu de ces facteurs nouveaux, se posent aujourd'hui les questions suivantes :

- dans quelle mesure peut-on concevoir une répartition des tâches en vertu de laquelle l'OTAN, forte de sa puissance militaire, se concentrerait précisément sur le volet militaire de la gestion des crises et de la reconstruction, tandis que l'UE, riche de ressources et d'expérience dans les domaines non militaires, axerait ses efforts sur la reconstruction civile? Et comment s'y prendre pour concilier un tel partage des tâches avec la revendication européenne d'une capacité autonome d'action dans le domaine militaire?
- compte tenu de ces circonstances nouvelles, les accords de coopération précédemment négociés entre l'OTAN et l'UE conservent-ils leur validité? «Berlin Plus», qui avait nécessité de laborieuses tractations, énonçait des procédures détaillées en vue d'un scénario selon lequel l'UE entreprendrait de façon autonome une action militaire, tout en souhaitant se prévaloir des capacités de soutien de l'OTAN en matière de planification ou d'infrastructures. Une telle action autonome représente-t-elle aujourd'hui la forme la plus probable de réponse à une crise, ou est-ce que la nécessité d'une action commune renforcée de la part des deux organisations - selon le modèle évoqué plus haut - exige que l'on élabore des mécanismes supplémentaires?

## 7. Un nouveau concept stratégique

La nécessité d'un débat stratégique de fond figure à l'ordre du jour de l'OTAN au moins depuis que le Chancelier allemand, Angela Merkel, a officiellement déclaré, au début de l'année 2006, que l'OTAN devait se doter d'un nouveau concept stratégique. Il est évident que la stratégie actuellement en vigueur, qui remonte à 1999, ne reflète pas de

façon suffisante les changements fondamentaux qui se sont produits au cours des dernières années: victoire de l'OTAN au Kosovo, attentats du 11 septembre, Afghanistan, Irak, accession de sept nouveaux Etats membres. Il est également indiscutable qu'au cours des huit dernières années, l'OTAN a vu s'éroder son rôle de forum central du débat sur la sécurité transatlantique, et que l'Alliance a un urgent besoin de consensus quant à son rôle futur. A preuve, le fait qu'aucun Représentant national auprès de l'OTAN ne s'est prononcé contre la formulation d'un nouveau concept stratégique lors des discussions internes sur le sujet avec le Secrétaire général de l'OTAN.

La controverse porte sur, d'une part, la question de savoir quand il conviendra d'émettre le mandat officiel pour l'élaboration d'une nouvelle stratégie, et, d'autre part, quelle échéance fixer pour sa présentation. Idéalement parlant, le mandat pourrait être officiellement assigné à Bucarest, et le document de stratégie sous sa forme parachevée déposé à l'occasion du sommet du Jubilé, prévu pour le début de 2009 à Berlin. Il convient toutefois d'observer qu'à cette date, l'administration américaine fraîchement élue ne sera pas encore pleinement rodée. Par ailleurs, reporter le sommet du Jubilé par égard pour la nouvelle administration américaine signifierait provoquer un chevauchement avec la campagne électorale fédérale en Allemagne. De plus, si l'on devait reporter jusqu'à 2009 la demande de mise en chantier d'un nouveau concept, l'OTAN ne disposerait alors pas d'un document de stratégie adapté à la conjoncture mondiale avant 2010, voire 2011.

Il reste qu'en dépit du consensus de fond sur la nécessité de disposer d'un nouveau concept stratégique, aucune délibération concrète ne se déroule au sein de l'Alliance. Comme l'a fait observer récemment un haut représentant de l'OTAN: «On discute du nouveau concept stratégique absolument partout... sauf à l'OTAN ». Cette situation soulève plusieurs questions - outre le problème de calendrier - qui devront être abordées à Bucarest :

- faut-il se contenter d'amender le concept stratégique, ou, compte tenu des bouleversements survenus au cours des dernières années, l'Alliance doit-elle entreprendre d'élaborer une stratégie complètement nouvelle et au caractère plus incisif? Les enseignements tirés des précédents débats de stratégie au sein de l'OTAN devraient faire pencher pour une simple modification du document existant.
- comment s'y prendre pour harmoniser la nouvelle stratégie de l'OTAN avec la stratégie de sécurité de l'UE - laquelle doit également être remaniée - et avec la stratégie nationale de sécurité des États-Unis, qui fait l'objet d'une mise à jour régulière?
- quelle «image de soi» le nouveau concept stratégique de l'Alliance de l'Atlantique Nord doit-il refléter? Faut-il voir dans l'OTAN un organisme de gestion des crises à l'échelle mondiale qui, tel un sous-traitant, se chargerait de missions internationales de stabilisation à la demande des Nations Unies, quelle que soit la manière dont ses Etats membres pourraient en être affectés? Ou l'OTAN est-elle une alliance qui se borne à intervenir lorsque les intérêts de sécurité de ses membres - qu'il s'agisse d'autodéfense ou de gestion de crises internationales - sont en cause? Même si c'est la deuxième hypothèse qui l'emporte, la question demeure de savoir qui définit ces intérêts de sécurité au nom de l'Alliance.

## 8. La réintégration de la France dans l'OTAN

La question de la pleine réintégration de la France dans l'OTAN, qui est devenue d'actualité avec l'élection à la présidence de Nicolas Sarkozy, occupe depuis une place importante dans les débats de l'Alliance.

La France, bien que membre fondateur de l'OTAN, s'est retirée de la structure militaire de l'Alliance en 1966. En 1996, Paris a repris sa place au sein du Comité militaire sans pour autant prendre part au Groupe des plans nucléaires ni au Comité des plans de défense. Toujours en 1996, le président Jacques Chirac avait fait une première tentative pour ramener la France à une pleine participation aux comités de l'Alliance, mais sa proposition n'avait pas abouti du fait de l'insistance mise par Paris pour obtenir le commandement de la Région Sud-Europe, traditionnellement occupé par un amiral américain – or, étant donné que ce dernier commande en même temps la Sixième Flotte américaine en Méditerranée, Washington n'avait pas l'intention de céder le poste à Paris. Les débats vont encore bon train sur la question de savoir si le gouvernement français était alors vraiment intéressé par un retour au sein de l'Alliance, ou si la France a fixé la barre trop haut de façon délibérée pour empêcher toute chance de succès.

En août 2007, Nicolas Sarkozy a amorcé une reprise du mouvement en direction de l'OTAN, mouvement dont il devait préciser le contenu le mois suivant. Tout comme l'avait fait Chirac en 1996, Sarkozy exigea pour la France des postes de commandement prestigieux en cas de retour à une pleine participation au sein de l'Alliance. Les perspectives de succès semblent toutefois bien meilleures aujourd'hui, étant donné que le nouveau président français a adopté une orientation franchement pro-atlantique, rompant avec la politique quasi compulsive de son prédécesseur vis-à-vis de l'OTAN. De son côté, l'administration du président sortant, George W. Bush, se montre moins encline que lors des années précédentes à adopter des postures idéologiques envers certains alliés européens. Cette fois-ci, la véritable pierre d'achoppement n'est pas tant, semble-t-il, le nombre de postes de haut commandement réclamés par Paris, mais plutôt la question de savoir si Washington et Londres accepteront de percevoir la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) sous un jour plus positif.

À première vue, les avantages que présente pour l'Alliance un rapprochement de la France semblent plutôt modestes. Au plan militaire, la France est en effet l'un des Etats membres les plus actifs, dont l'apport aux capacités de l'Alliance est déjà conséquent. Aux plans psychologique et politique, toutefois, la réintégration de la France constituerait un symbole important d'unité transatlantique, d'autant plus que l'insistance mise par la France pour obtenir un statut particulier au sein de l'Alliance a représenté, dans le passé, une source de frictions internes récurrentes.

La manière dont il convient de répondre aux signaux positifs de la France est actuellement débattue au sein de l'OTAN :

- convient-il d'accélérer ce processus maintenant que le vent est favorable, et encourager la France à opérer un retour à brève échéance? Les partisans d'une telle option recommandent de ne pas laisser s'essouffler, par des palabres sans fin, l'élan dont dispose le nouveau gouvernement français, lequel ne semble pas craindre les prises de position peu conventionnelles. Et si des concessions notables sont nécessaires, elles devront être justifiées par des avantages correspondants.
- l'Alliance doit-elle au contraire, compte tenu des expériences de 1996, n'avancer qu'à pas comptés à la rencontre des propositions françaises? Ainsi pensent les sceptiques, en rappelant que la hâte excessive mise à obtenir un retour de la France avait provoqué de vives querelles, obérant le processus de rapprochement avant même que l'on ait testé le sérieux des propositions françaises. Aujourd'hui, il reste à déterminer quelle proportion de ses idées révolutionnaires le nouveau président réussira à «faire passer», et quelle part est au contraire vouée à succomber aux vicissitudes de la politique.

## 9. Conclusions

Le prochain sommet de l'OTAN, à Bucarest, sera d'une grande portée pour l'Alliance. Après le sommet de Riga, baptisé «sommet des reports», de nombreuses décisions importantes devront être prises sans plus d'atermoiements. De plus, les événements en cours, tels que la situation critique en Afghanistan, ne laissent à l'OTAN d'autre choix que d'affronter des questions de fond qui vont au-delà des considérations opérationnelles et tactiques.

On ne sait toujours pas si les gouvernements des Etats membres de l'OTAN sont prêts à aborder ces questions fondamentales. D'un côté, le climat interne de l'Alliance est relativement serein - du moins si on le compare à celui des années précédentes. En Allemagne, le Chancelier Merkel a mis en œuvre une politique étrangère nettement plus transatlantique que son prédécesseur; quant à la France, son évolution laisse présager une rénovation complète de ses perspectives politiques, et cela dans un sens favorable à l'OTAN. Parallèlement, l'administration américaine sortante a entrepris, comme l'avait promis son président au début de son deuxième mandat, d'infléchir son cap d'une manière beaucoup mieux disposée envers l'Alliance.

Il n'en reste pas moins que le sommet de Bucarest se tiendra en plein cœur de la campagne présidentielle américaine, période durant laquelle la puissance qui se trouve à la tête de l'OTAN ne sera guère en mesure de s'engager dans des débats approfondis concernant l'avenir de l'Alliance. On est ainsi fondé à se demander si le sommet de Bucarest saura définir l'orientation stratégique nécessaire pour répondre aux pressants défis de l'heure en matière de sécurité.

## LES RESEARCH PAPERS DU COLLEGE DE DEFENSE DE L'OTAN 2004-2007

### Table des matières par thème

#### Balkans

- *L'OTAN et les Balkans: pistes pour une question qui se rappelle à nous*, Eric Chevallier (RP 13, October 2004)
- *Quelle approche pour l'OTAN dans les Balkans à la lumière des évolutions de la sécurité dans la région?*, Gheorghe Ciascai (RP 14, December 2004)
- *Kosovo – Strategic Options for the Future?*, Cees Coops and Peter Faber (RP 19, May 2005)

#### Asie centrale et Caucase

- *The New Strategic and Security Landscape of Southeast Europe: The Case for a Wider Black Sea Area*, Vasile Sec?refl (RP 15, February 2005)
- *The Role of the Wider Black Sea Area (WBSA) in a Future European Security Space*, Cees Coops (RP 24, November 2005)
- *Armenian Perceptions of International Security in the South Caucasus*, David S. Yost (RP 32, March 2007)
- *Azerbaijan's Key Role in the South Caucasus*, Andrew Monaghan (RP 32, March 2007)
- *Georgia and International Politics in the South Caucasus*, Cees M. Coops (RP 32, March 2007)

#### Est et Russie

- *Influencing Russian Public Opinion in order to Improve Russian Military Reform*, Igor Sharavov (RP 1, March 2004)
- *La réglementation juridique de la solde du personnel militaire sous contrat en Russie: particularités, problèmes et perspectives*, Vladimir Levanov (RP 1, March 2004)
- *Criminal Influence/Control over the Russian Military-Industrial Complex in the Context of Global Security*, Leonid Y. Kosals (RP 1, March 2004)
- *The Russian Orthodox Church: An Interlocutor in the NATO-Russia Relationship?*, Lionel Ponsard (RP 2, April 2004)
- *La Géorgie à la croisée des intérêts russes et américains*, Lionel Ponsard (RP 3, April 2004)
- *A Road Map for Ukraine*, Lionel Ponsard (RP 17, April 2005)
- *From a Weak State to a Reunified Moldova: New Opportunities to Resolve the Transdnistria Conflict*, Jos Boonstra (RP 23, October 2005)
- *Prospects for NATO-Russia Joint Peace Support Operations*, Lionel Ponsard (RP 25, December 2005)

#### Méditerranée et Moyen-Orient

- *L'intelligence de la Méditerranée*, Jean Dufourcq (RP 2, April 2004)
- *NATO's Mediterranean Dialogue: Options for the Future (Senior Course 103)*, Peter Faber (RP 6, May 2004)
- *Géométries variables du "Moyen-Orient élargi"*, Laure Borgomano-Loup (RP 7, May 2004)
- *Droit coranique, sociétés arabes et Dialogue méditerranéen*, Hamid Tadlaoui (RP 7, May 2004)
- *Operation Iraqi Freedom: Lessons Learned, Ways Ahead, and Open Questions*, Peter Faber and Carlo Masala (RP 9, June 2004)
- *Distillation and Elaboration of Selected Senior Course 104 Study Project Analyses by Peter Faber: Looking South: A Three-Tiered Approach to NATO Involvement in the Maghreb and Sub-Sahara Africa* (RP 12, October 2004)

- *NATO in Afghanistan: The Challenges of Political Reconstruction*, Samina Ahmed (RP 13, October 2004)
- *Turkey's Role in NATO in the Post-Cold War Security Environment*, fiule Niflanci (RP 16, March 2005)
- *NATO and the Middle East Peace Process: Scenarios of Possibilities and Risks*, Heba Negm (RP 20, June 2005)
- *NATO's Mediterranean Dialogue and the Istanbul Cooperation Initiative: Prospects for Development*, Laure Borgomano-Loup (RP 21, June 2005)
- *Istanbul Cooperation Initiative: The Next Steps*, Carlo Masala and Peter Faber (RP 21, June 2005)
- *Security Sector Reform in Afghanistan - A Continued March towards Implementation*, Mark Sedra (RP 22, July-August 2005)
- *Peace in the Middle East after Israeli Disengagement*, Laure Borgomano-Loup (RP 24, November 2005)
- *Lessons learned from the Soviet Intervention in Afghanistan: Implications for Russian Defense Reform*, Oleg Kulakov (RP 26, March 2006)
- *Nouvelles responsabilités de l'Union africaine, nouvelles dispositions de l'Alliance atlantique*, Jean Dufourcq (RP 27, April 2006)
- *Formes durables d'une future coopération entre l'Alliance atlantique et l'Union africaine*, Alfredo Mantica (RP 27, April 2006)
- *L'OTAN, l'Union européenne et leurs offres de coopération en Méditerranée*, Hélène Prestat (RP 28, September 2006)
- *A qui profite le gel du conflit du Sahara occidental?*, Laurence Ammour (RP 30, November 2006)

#### Affaires politiques

- *German Foreign Policy in Crisis?* Carlo Masala (RP 4, May 2004)
- *NATO and Interventionism: Some Possible Criteria for the Future, NDC-RB Elaboration on Senior Course 103 Analyses*, Peter Faber (RP 5, May 2004)
- *Prévention et gestion des crises: la perspective européenne*, Jean Dufourcq (RP 8, June 2004)
- *ESDP and NATO in the Wake of the Istanbul Summit*, Carlo Masala (RP 8, June 2004)
- *La prolifération en questions*, Jean Dufourcq (RP 10, June 2004)
- *Proliferation, a Market Approach*, André Bandeira (RP 10, June 2004)
- *Beyond Tradition: A New Strategic Concept for NATO?*, Pavel Necas (RP 11, September 2004)
- *Distillation and Elaboration of Selected Senior Course 104 Study Project Analyses by Peter Faber: Transforming NATO to Meet Asymmetric Challenges* (RP 12, October 2004)
- *Thinking about Geography: Some Competing Geopolitical Models for the 21<sup>st</sup> Century*, Peter R. Faber (RP 15, February 2005)
- *Capacités et complémentarités entre l'OTAN et les forces de la PESD pour la gestion de crise*, François Géré (RP 18, April 2005)
- *NATO Response Force and Battle Groups: Competition or Complementarity?* Carlo Masala (RP 18, April 2005)
- *NATO-EU Cooperation in Post-Conflict Reconstruction*, David Yost (RP 25, December 2005)
- *Energy Security - What Role for NATO?*, Andrew Monaghan (RP 29, October 2006)
- *NATO-EU Cooperation in Operations*, Leo Michel (RP 31, February 2007)
- *ESDP and NATO Capability Generation: The Latest Case of Mirror Imaging?*, Andrea Grazioso (RP 31, February 2007)