

Après le sommet de Lisbonne. Quel avenir pour l'OTAN ?

André Dumoulin¹

Voici une question en apparence facile et dont la réponse tournerait autour de l'idée que l'Alliance, à la riche histoire², forte de ses différentes réformes évolutives, a bel et bien tenté de pérenniser son existence en répondant de manière flexible aux différents enjeux post-guerre froide et post-11 septembre. En d'autres termes, l'histoire de ces différents concepts stratégiques (1991-1999-2010)³ indique une propension à rebondir plutôt qu'à s'éteindre par manque de crédibilité, d'assise et de moyens comme l'UEO qui va disparaître en mai prochain⁴.

L'avenir de l'OTAN reste cependant très ouvert. Si la mission en Afghanistan devait échouer, l'organisation pourrait se recentrer sur la défense collective de l'espace européen et nord-atlantique. La gestion des crises dans le « grand hors zone » serait alors organisée de manière multilatérale par le biais de coalitions de circonstance mandatées ou non par les Nations Unies, éventuellement soutenues par les organes spécialisés de l'Union européenne, la Banque mondiale, l'OSCE, le département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, les moyens capacitaires et logistiques de l'OTAN, etc.

Une autre évolution possible serait que l'OTAN n'entre pas en concurrence avec l'Union européenne en matière d'intervention globale et de stabilisation-reconstruction (diplomatique, civilo-militaire, humanitaire, économique). Par définition, l'Union européenne est en effet moins susceptible de défendre exclusivement les intérêts américains et occidentaux que ne l'est l'Alliance. L'OTAN pourrait alors organiser et structurer des forces de réaction affectées précisément et nommément à la défense territoriale des pays de l'Alliance et définir d'autres unités disponibles sur demande pour des missions d'intervention élargies. Le partage des tâches serait organisationnel entre l'OTAN, alliance militaire à capacité de projection, et l'Union européenne, acteur de sécurité globale. Dans les deux cas, les pays européens seraient présents et leur influence serait fonction des moyens mis à disposition.

L'approche « plus d'Europe pour plus d'OTAN », qui reste un pari complexe et incertain, dépend avant tout de facteurs politiques : une clarification conceptuelle au sein de l'OTAN de même qu'une européanisation accrue de ses structures sont nécessaires, tout en prenant garde que la sécurité-défense de l'Union européenne se développe de manière autonome, sans concurrencer inutilement l'Alliance. D'autant que la contrainte qui plane sur les budgets militaires de la grande majorité des États européens rend impossible la duplication des moyens entre l'OTAN et l'Union européenne et que Washington continue de conserver en grande partie le contrôle de l'Alliance. A cet égard, la restructuration des organes et des

¹ Politologue, Attaché au Département de sociologie de l'Ecole royale militaire (Bruxelles), Professeur invité à l'Université de Liège, membre du RMES (www.rmes.be). Cet article n'engage pas les institutions de rattachement de l'auteur.

² Cf. Spécial « L'Alliance atlantique 1949-2009 », Politique étrangère, IFRI, 4^{ème} trimestre 2009.

³ André Dumoulin, « Le 3^e Concept stratégique », dans *DSI*, Paris, février 2011.

⁴ Cf. André Dumoulin, « La disparition d'une organisation internationale : l'Union de l'Europe occidentale », dans *Annuaire français de relations internationales*, Bruylant-La Documentation française, Bruxelles-Paris, 2011 (à paraître).

agences de l'OTAN qui est maintenant engagée est en grande partie provoquée par les problèmes budgétaires nationaux et ceux affectés donc aux organisations multinationales.

La dialectique « Europe-PSDC/OTAN » nous renvoie à celle autour de la « normalisation française dans l'OTAN » déjà décelée bien avant les discours du président Sarkozy⁵. L'inégalité de traitement entre les deux structures depuis le sommet de Strasbourg pouvait augurer un nouveau tropisme otanien de l'Hexagone, quand bien même la France n'a jamais quitté l'Alliance atlantique en tant que telle. La déclaration du groupe de Weimar le 13 décembre dernier semble indiquer une volonté de rééquilibrage diplomatique français en cette matière. Affaire à suivre.

L'avenir de l'OTAN repose également sur la question du partage des tâches et des risques qui doit répondre une meilleure répartition des charges financières. Pour Benoît d'Aboville, ancien représentant permanent de la France à l'OTAN, « *la contribution des États membres aux différentes opérations est décidée dans les capitales, avec ou sans consultation du Parlement, de manière à chaque fois circonstanciée [...]. Aujourd'hui, l'OTAN ressemble davantage à un fonds financier ouvert, où chaque partenaire évalue les risques et bénéfices de sa participation en vue d'un retour sur investissement optimal. Les conférences de génération des forces sont devenues des "tours de table" où par le biais de manœuvres individuelles et de pressions il est fait pression sur les contributeurs potentiels* »⁶.

Alors que tous les pays membres de l'Alliance ont adopté l'objectif commun de pouvoir conduire deux opérations simultanées de grande envergure, exigeant 60 000 militaires chacune, et six autres opérations moyennes, de 30 000 hommes chacune, la réalité est plus prosaïque : en Afghanistan, l'OTAN peine à disposer de moyens spécifiques hélicoptères suffisants, du maintien de contingents « aux bons endroits » et la nécessité de simplifier la chaîne de commandement en zone euro-atlantique apparaît toujours plus nécessaire. L'avenir de l'organisation tient donc autant à son image et à son fonctionnement, qui doivent être repensés, qu'aux considérations financières. Déjà dans les années 1990, la question des tensions entre les « consommateurs de sécurité » et les « producteurs de sécurité » se posait. Elle reste d'actualité alors que 21 des 27 États membres de l'Union européenne sont membres de l'OTAN⁷ et que 21 des 28 pays de l'OTAN sont membres de l'Union. Le concept d'Union européenne comme partenaire transatlantique dans un relationnel avec les États-Unis⁸ pourrait être le nouveau modèle plutôt que le relationnel UE-OTAN.

Reste que l'avenir va osciller entre une possible course à la duplication otanienne de moyens spécifiques à la gestion civile des crises par imitation européenne⁹, le retour à l'idée d'un pilier européen au sein même de l'Alliance atlantique, tel qu'imaginé déjà dans le cadre d'une Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) dans les années 1990 (avec son échec) et une politique de navigation à vue d'autant plus indispensable que personne ne maîtrise l'environnement international aujourd'hui.

⁵ Cf. André Dumoulin (dir.), *France-OTAN : vers un rapprochement doctrinal ?*, Bruylant, Bruxelles, 2006.

⁶ Benoît d'Aboville, « Les soixante ans de l'OTAN : un point de vue européen », *Politique étrangère*, n° 1, IFRI, Paris, 2008, pp. 91 à 104.

⁷ L'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède ne sont pas membres à part entière de l'OTAN (mais ils participent, à l'exception de Chypre, au Partenariat pour la Paix de l'Alliance).

⁸ Jolyon Howorth, *A New Institutional Architecture for the Transatlantic Relationship ?*, IFRI-Bruxelles, June 2009.

⁹ Nicolas Gros-Verheyde, « Quand l'OTAN duplique l'UE... », 22 novembre 2010.

Entre la définition des missions et des scénarios, les plans opérationnels, l'idée du pilier interne *versus* PSDC de l'UE et la vision globale des opérations sur le terrain inscrites dans le nouveau Concept stratégique de novembre 2010¹⁰, l'OTAN constitue un lieu d'influence stratégique pour tous les États membres. Le projet à venir doit impérativement clarifier les dossiers délicats que sont les prochains élargissements – dont certains ont pour effet de rapprocher l'OTAN de zones instables –, l'avenir de la dissuasion dans un contexte de désarmement nucléaire de théâtre qui pourrait se concrétiser par des discussions américano-russes dans une bonne année, la question des antimissiles dans le paysage « euro-iranien », le statut des bases avancées en Europe orientale et la relation avec la Russie¹¹, qui est capitale. Sans oublier que la relation transatlantique n'est pertinente et efficace que s'il s'établit entre l'Union européenne et les États-Unis un partenariat équilibré et pluridimensionnel, qui ne donne pas l'impression de défendre les seuls intérêts de la forteresse occidentale.

Au final, le sommet de Lisbonne clarifie sans clarifier car les balises sont mobiles et les intérêts des capitales toujours particulières selon les dossiers et les intérêts en jeu. Si l'on ne peut imaginer la disparition de l'Alliance au vu de la position des différents acteurs et surtout de la prégnance de la garantie de défense collective (ce qui n'est pas négligeable pour les États membres par les temps qui courent), les interrogations demeurent et les carrefours nombreux.

A. Dumoulin (23 février 2011)

¹⁰ Cf. Olivier Kempf, *L'Alliance après Lisbonne* », dans DSI, février 2011 ; Olivier Kempf, « L'OTAN au XXI^e siècle, Artège, Perpignan, novembre 2010 ; Jean-Paul Perruche, « OTAN : continuité ou rupture ?, Etudes de l'IRSEM, Paris, septembre 2010 ;

¹¹ Cf. Pol-Henry Dasseleer, *Russie-Union européenne. Des regards sécuritaires différents*, l'Harmattan, 2011 ; Pol-Henry Dasseleer, « La Russie et l'OTAN après le sommet de Lisbonne », e-Note 2, IRSD, Bruxelles, 2010.