

Points de mire



CEPES
CENTRE D'ÉTUDES DES POLITIQUES
ÉTRANGÈRES ET DE SÉCURITÉ

Le sommet de l'OTAN à Riga : A l'ouest, rien de nouveau...

Par Samir Battiss
Chercheur à la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangère et de défense canadiennes (UQAM), et doctorant à l'Université Paris Panthéon-Assas (Paris II)

Au sein de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) des débats enflammés ont toujours eu cours sur les multiples aspects de l'organisation, depuis la structure de son commandement militaire et la planification stratégique jusqu'à son orientation politique. Tout au long de son histoire, la règle de la recherche du consensus a permis aux décisions de l'organisation comme à l'organisation elle-même d'être viables. Initialement érigée comme rempart contre le bloc communiste et l'Union soviétique, la logique aurait voulu qu'à leur disparition, l'OTAN disparaisse à son tour. Mais les dirigeants politiques en ont décidé autrement, faisant évoluer l'organisation d'un concept stratégique à un autre, de missions de guerre en interventions humanitaires, en passant par la lutte au terrorisme et le maintien robuste de la paix. Les 28 et 29 novembre 2006, les chefs d'État et de gouvernement des États membres de l'Alliance se sont réunis à Riga (Lettonie). Pour l'une de ces rencontres sur l'avenir de l'OTAN que les journalistes qualifient désormais de « marronnier », au même titre que n'importe quel événement récurrent et prévisible donnant lieu à une couverture médiatique. Tout comme l'arbre qui invariablement et périodiquement donne ses fruits, le marronnier transatlantique réitère les mêmes sujets avec plus ou moins d'originalité.

Au menu du sommet de Riga, quatre grands thèmes ont été abordés: l'état de la transformation de l'Alliance, le financement commun d'opérations et d'équipements, le rôle civilo-humanitaire pour l'OTAN et la mise en place d'un Partenariat global. Les discussions se sont déroulées sur fonds d'opérations majeures sur trois continents (Kosovo, Afghanistan et Darfour notamment) alors que l'Alliance peine à trouver les contributions nationales nécessaires pour assurer les rotations du personnel militaire.

L'« histoire sans fin » de la transformation des capacités

Riga se voulait une étape importante de la transformation, entreprise depuis 1999, de l'Alliance et des forces armées de ses membres. Les discussions ont tourné autour du renforcement des capacités dans le domaine de la défense antimissile, de la surveillance aéroterrestre, de la lutte antiterroriste. Un mémorandum d'entente a été signé entre 15 partenaires pour l'utilisation collective d'avions de transport stratégique C-17, indispensables pour la projection des forces sur des

théâtres « hors zone » (hors Europe).

Symbole d'une transformation audacieuse, ou du moins d'une adaptation aux nouvelles exigences stratégiques en terme de réactivité opérationnelle, la Force de Réaction Rapide de l'OTAN (FRO) a été déclarée pleinement opérationnelle. Vitrine et fer de lance de la « nouvelle » OTAN, réunissant un effectif total de 25.000 personnels, elle est désormais en mesure de mettre à disposition ses capacités nouvelles ou améliorées au service d'une gamme de missions très diverses, contrairement aux demandes européennes de circonscrire son usage aux opérations dites de haute intensité. Par ailleurs, selon le principe du « *first in, first out* », la FRO a vocation à préparer le terrain en vue du déploiement d'autres forces pour lesquelles la mobilisation et la préparation nécessitent davantage de temps.

Piloté depuis Norfolk aux États-Unis par le Commandement Allié pour la Transformation (ACT), cette mutation a été rendue possible grâce aux efforts des États membres en faveur d'une rationalisation des équipements et des structures ainsi que des forces nationales au service de l'Alliance. Riga reste néanmoins une étape dans ce long processus dont le succès n'est pas garanti malgré l'adoption de la Directive politique globale fixant les priorités pour la poursuite de la transformation de l'OTAN. Et pour cause, la transformation des forces armées est un processus évolutif qui ne comporte aucun état final définissable. Elle nécessite une modernisation continue et un amalgame des structures et des systèmes afin de créer des capacités améliorées pour répondre aux missions et aux rôles futurs. Encore faut-il, pour cela, savoir où va l'OTAN !

L'avenir incertain de l'OTAN : il est urgent d'attendre

Depuis le début des années 1990, l'OTAN a entrepris de développer des relations de partenariat avec des pays non membres afin de renforcer la sécurité du continent européen. Prenant le plus souvent la forme de programmes d'aide aux États intéressés, ces partenariats avaient pour objet d'instaurer un environnement démocratique solide, de maintenir la stabilité politique et, surtout, de moderniser leurs forces armées et de sécurité intérieure en faisant appel aux compétences de l'OTAN. Des liens se sont ainsi établis avec de nombreux États d'Europe centrale dans le cadre du Partenariat pour la paix. Riga fut l'occasion d'inviter la Serbie, le Monténégro et la Bosnie à rejoindre ce programme, antichambre d'une adhésion future.

Les Alliés coopèrent par ailleurs avec les pays méditerranéens (Dialogue méditerranéen), le Caucase et l'Asie centrale (Géorgie, Azerbaïdjan), et au Moyen Orient (Initiative de coopération d'Istanbul, notamment avec Bahreïn, Qatar, Koweït). Mais, depuis quelques années, les interventions de l'Alliance se définissent moins en termes de zone géographique à défendre que de manière thématique (menaces terroristes, États en déroute, maintien de la paix, etc.). Pour ce faire, l'Alliance tente de renforcer ses liens avec des États de l'Asie-Pacifique (Japon, Corée du Sud, Australie et Nouvelle-Zélande) ainsi que la Finlande et la Suède, qui partagent les mêmes objectifs. Lors du sommet, de trop grandes divergences entre les membres n'ont pas permis une issue favorable à ce projet. Cette coopération ne se fera finalement qu'au cas par cas dans un cadre informel révélant une absence de visibilité politique.

Cette stratégie consistant à multiplier les partenariats porte la griffe de l'administration américaine. Le document *National Security Strategy* de 2002 prévoyait, en effet, une nouvelle dynamique du traité ANZUS en tant que coalition de nations démocratiques et facteur de stabilité dans la région Pacifique. Signé en 1951 entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis, ce traité à l'origine destiné à contrer toute remilitarisation du Japon voit son objectif fusionner avec la politique américaine de *containment* en Asie. Dans cette région, le Japon devait aussi, selon la doctrine américaine, être soutenu, comme la Corée du Sud face à l'instabilité et l'imprévisibilité de son voisin du nord. A maints égards, l'Alliance atlantique semble être un des moyens mis en œuvre par les États-Unis pour relancer cette coalition.

Une fois n'est pas coutume, il était question à Riga d'une extension des missions de l'OTAN, notamment dans le domaine de l'humanitaire. Tirant les leçons des missions menées dans les Balkans et, plus récemment, en Afghanistan, la rencontre en Lettonie a été l'occasion pour certains de ses membres, les États-Unis et le secrétaire général en tête, de plaider en faveur d'une approche holistique ou multidimensionnelle des opérations. Celle-ci impliquerait une collaboration plus étroite avec les entités civiles non gouvernementales, afin de conjuguer sécurité et développement à l'image des équipes provinciales de reconstruction (EPR).

Plusieurs États européens (France, Allemagne, Italie et Espagne) ont, pour des raisons différentes, fait part de leur réticence face aux risques de dispersion et de dénaturation de l'Organisation qu'ils considèrent avant tout et surtout comme militaire et euro-atlantique. Ils y voient surtout un empiètement sur leur domaine de compétences durement conquis dans le cadre de leur participation à la stabilité internationale, après une définition difficile mais réelle de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD). Une telle extension aux missions humanitaires ou de reconstruction cache de véritables questions (répartition des missions, des coûts et des risques avec l'Union européenne) longtemps laissées volontairement sans réponse, faute de réel consensus.

Initialement conçue comme organisation ayant pour vocation de défendre ses membres contre des menaces essentiellement militaires, l'Alliance sous l'impulsion américaine se veut maintenant porte drapeau de valeurs (Démocratie, Liberté et droits de l'Homme) et entend assumer un rôle presque civilisateur en matière de sécurité. Elle acquiert ainsi une mission éminente qui, pour autant, reste extrêmement floue, autorisant alors presque tout type d'action et augmentant le risque de voir l'OTAN se saisir de tout problème dans lequel elle pourrait voir ses valeurs menacées.

Le marronnier qui cache la forêt

Comme à l'accoutumée, l'ordre du jour à Riga a pris soin de passer sous silence les questions les plus épineuses, surtout celles concernant le positionnement futur de l'Alliance. Outre l'introspection collective « version grand-messe » de Riga, l'organisation aurait avant tout dû tirer au clair la question de ses relations avec l'Union européenne. Complémentarité ou concurrence? C'est en ces termes que le débat se pose dans la pratique. En moins de dix années, les Européens ont clairement progressé pour répondre à la question « l'Europe c'est qui ? ». Washington, en revanche, sous l'administration actuelle, oscille encore entre le rôle de « reluctant sheriff » et la tentation du « wilsonisme botté », brouillant ainsi les pistes quant à savoir « l'Alliance c'est quoi? ».

En bons négociateurs, il aurait peut être été préférable pour les plus atlantistes de lever l'incertitude sur le champ d'actions de l'organisation, même de manière négative (dire ce qu'elle ne fera pas). Cela aurait permis aux plus européenistes d'assouplir davantage les restrictions pesant sur l'emploi de leurs forces autour de Kaboul, et de résoudre, même temporairement, la question des effectifs supplémentaires. L'enjeu d'une telle opération n'est ni plus ni moins que la crédibilité de l'organisation.

Cette question rejoint les inquiétudes canadiennes de ne pas voir arriver les effectifs permettant de relever leurs troupes, priorité numéro un du gouvernement devant l'arrivée de l'échéance des Jeux Olympiques de Vancouver et face à une contestation croissante de l'opinion publique. Pour le moment, il semblerait qu'il soit « urgent d'attendre » et les initiatives politiques en faveur de l'Afghanistan, seules portes de sortie pour les forces canadiennes, ne se bousculent pas. Les Alliés n'ont pu régler la question des effectifs, à tout le moins pas dans les termes définis par Ottawa. Finalement, Riga a surtout été l'occasion de botter en touche sur les questions majeures. Ce qui pose la question de l'utilité et de la fréquence de tels sommets.

Pour aller plus loin :

Site officiel du Sommet:

<http://www.nato.int/docu/comm/2006/0611-riga/index.htm>