

**LE RAPPORT DU GROUPE DES EXPERTS SUR LE NOU-
VEAU CONCEPT STRATÉGIQUE DE L'OTAN
"OTAN 2020 : SÉCURITÉ ASSURÉE ENGAGEMENT DYNAMIQUE"**

par Jean-Pierre MAULNY,

Directeur adjoint de l'IRIS

Le groupe des experts, en remettant le 17 mai 2010 un rapport sur le nouveau concept stratégique de l'Otan, a achevé la première phase d'élaboration du nouveau concept stratégique. A cette première phase en suivront deux autres :

- > Du 17 mai 2010 à la deuxième quinzaine de septembre se déroulera la deuxième phase consistant en la rédaction d'un premier draft du concept stratégique proprement dit sous la houlette du secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen.
- > A partir du mois de septembre s'engagera la négociation entre les 28 Etats membres, sur la base du projet du secrétaire général, en vue de l'adoption du nouveau concept stratégique en novembre 2010 lors du sommet de l'Otan de Lisbonne.

Cet échéancier avait été décidé lors du sommet de l'OTAN de Strasbourg-Kehl en avril 2010.

Le groupe des experts comprenait 12 membres. Les 28 Etats membres de l'OTAN n'y étaient donc pas représentés. Ce groupe était présidé par Madeleine Albright, secrétaire d'Etat du président des Etats-Unis, Bill Clinton, à la fin des années 90. Il comprenait un membre français : Bruno Racine, président de la Bibliothèque nationale de France mais aussi président de la Fondation pour la recherche stratégique (FRS). Camille Grand de la FRS faisait aussi partie du groupe des sherpas chargé d'assister le groupe des experts.

Ce rapport n'avait pas pour objet d'élaborer le futur concept stratégique, bien qu'il aborde tous les sujets qui y seront développés : analyse des menaces, missions, moyens d'actions et capacités de l'alliance, partenariats envisagés. L'objectif était de réaliser une évaluation indépendante par un groupe d'experts reconnus avec en toile de fond le fait qu'il existait des divergences de vues entre les membres de l'Alliance (rôle, hiérarchie des missions, partenariats, relations avec la Russie). L'objectif était donc de circonscrire les difficultés liées à ces divergences de vue. Un procédé identique avait été utilisé à l'OTAN en 1967 avec le rapport Harmel.

L'objectif de cette note d'analyse de l'IRIS est donc de commenter ce rapport, d'y apporter remarques et critiques éventuelles.

1. L'analyse des menaces

L'analyse des menaces faite par l'OTAN résulte d'une analyse de la situation internationale divisée en deux parties, tendances mondiales et régionales ainsi que par l'identification de certains facteurs. Ces tendances et ces facteurs conduisent à l'énoncé de conclusions. Afin d'élaborer l'analyse de ces menaces, les rapporteurs ont bénéficié, outre des nombreuses consultations d'experts, du travail de prospective du *Multiple Future Projects* qui avait été élaboré en 2008 et 2009 au sein du Commandement Allié à la Transformation (ACT) de l'OTAN.

Les sept facteurs de risques sont :

- > la prolifération des armes nucléaires et autres armes de destruction massive ;
- > les ambitions de groupes terroristes internationaux ;
- > la persistance de rivalités régionales, ethniques et religieuses aux effets corrosifs ;
- > la dépendance croissante du monde à l'égard des systèmes informatiques potentiellement vulnérables ;
- > la concurrence pour le pétrole et d'autres ressources stratégiques (d'où l'importance de la sécurité maritime) ;
- > l'évolution démographique, qui pourrait accentuer des problèmes mondiaux tels que la pauvreté, la

faim, les migrations illégales ou les pandémies ;

> l'accumulation des effets de la dégradation de l'environnement y compris ceux du changement climatique.

On constate donc que parmi ces facteurs, il y en a certains qui peuvent être qualifiés de menaces en tant que telles (prolifération des armes de destruction massive) alors que, comme dans la plupart des documents d'analyse stratégique, il manque sans doute une analyse des rapports de cause à effet qui conduisent à l'émergence de menaces : qu'est ce qui provoque la prolifération, le terrorisme, le changement climatique ? A l'instar des autres documents d'analyse stratégique, le rapport du groupe des experts constate également le développement de nouvelles menaces comme la piraterie et surtout les cyber-attaques. Dans l'ensemble l'analyse est toutefois cohérente avec celle que l'on peut trouver dans la stratégie européenne de sécurité avec la persistance des conflits régionaux ou le risque que présentent les Etats faillis en terme d'installation de bases terroristes.

Les conclusions de cette analyse des menaces sont centrées sur les risques à la sécurité des partenaires de l'Alliance. Il en résulte que :

>" une agression conventionnelle contre l'Alliance est improbable mais que l'éventualité n'est pas exclue " ;

> Trois menaces se distinguent plus particulièrement : une attaque de missile balistique, des attentats perpétrés par des groupes terroristes internationaux, des cyber-attaques d'intensité variable.

On peut critiquer les conclusions qui sont rendues au sein de ce rapport, il y a en effet une confusion entre ce que l'on appelle une menace intentionnelle et une menace non intentionnelle. Visiblement le constat selon lequel la menace conventionnelle est improbable vise la Russie alors même que ce pays dispose de missiles balistiques nucléaires et conventionnels. C'est donc l'intentionnalité ou non de la Russie de menacer les pays de l'OTAN qui est jugée et non les capacités militaires du pays. On peut ajouter également qu'il n'est pas certain que les pays d'Europe centrale et les pays baltes partagent cette analyse.

En revanche, il est très probable que la menace identifiée d'une attaque balistique vise l'Iran ainsi qu'éventuellement d'autres pays du Proche-Orient. Dans ce cas, c'est bien la présence même de l'arsenal militaire actuel et futur qui constitue la menace et non la potentielle intentionnalité de l'Iran de menacer les pays de l'OTAN. On pourrait ajouter également que si les pays de l'OTAN sont menacés d'une attaque balistique, il existe bien une menace conventionnelle, dans le sens où elle est militaire et qu'elle vise le territoire des pays de l'OTAN : cela remet en cause l'analyse selon laquelle une agression militaire conventionnelle serait improbable.

Plus que jamais, il apparaît donc nécessaire de faire une analyse sérieuse, c'est-à-dire politico-militaire et basée sur des scénarios crédibles, de la menace balistique nucléaire et conventionnelle qui pèse sur les pays de l'OTAN, analyse qui était d'ailleurs demandée avant d'explorer plus avant la possibilité pour l'OTAN de développer une défense anti-missiles de territoire.

2. Importance respective donnée à la tâche de défense collective et aux autres tâches de l'Alliance

Le rapport rappelle la tâche première de l'Alliance atlantique : la défense collective. Ce point est souligné dans la présentation de la synthèse des conclusions : " *Réaffirmer l'engagement fondamental de l'Otan : la défense collective* "(1). La défense collective est présentée également comme une des quatre tâches fondamentales de l'alliance (2). Dans le chapitre V du rapport consacré aux capacités militaires l'une des recommandations pour la défense conventionnelle est également qu'il faut " rassurer sur l'engagement au titre de l'article 5" (3).

Cette réaffirmation de la primauté de la défense collective est destinée à rassurer les pays d'Europe centrale et orientale inquiets de la résurgence possible de la menace russe suite à l'épisode géorgien d'août 2008. Il faut noter d'ailleurs que les membres du groupe d'experts font entrer dans le champ de l'article 5 la menace

non-militaire constituée par les cyber-attaques (4). L'un des exemples les plus probants de cyber-attaque fut celui subi par les serveurs des services publics estoniens en janvier 2007, les Russes étant soupçonnés d'en être à l'origine.

Toutefois, l'ensemble du document fait douter de la réelle primauté de l'article 5 affichée par les rapporteurs :

Tout d'abord le rapport ne néglige pas les autres tâches de l'Alliance atlantique qui peuvent entrer en conflit de priorité avec la tâche de l'article 5.

Il n'y a pas en effet de réelle priorité dans les missions et la défense collective peut entrer en concurrence avec les trois autres missions présentées dans le chapitre 2 du rapport, même si l'emphase est mis sur la défense collective. Ces trois autres missions sont :

> " contribuer à la sécurité plus large de toute la région euro-atlantique ", ce qui peut justifier des opérations militaires dans le proche voisinage des zones du Traité.

> " de servir de moyen transatlantique pour organiser les consultations de sécurité et la gestion de crise dans tout le spectre des questions auxquelles l'alliance est confrontée ". Même si le moyen privilégié de cette consultation est celui prévu dans l'article 4 du Traité et même si cette vocation " globale " de l'Alliance est modulée par le mode d'action privilégié du partenariat, le développement de cette tâche, qui peut s'exprimer notamment par le développement d'opérations de maintien de la paix peut remettre en cause, de fait, la primauté de l'article 5.

A ceci, il faut ajouter que si la Russie est implicitement la cause de la réaffirmation de la primauté de la défense collective, elle constitue aussi l'un des axes principaux de développement des partenariats de l'OTAN prôné par le rapport et ce pour prévenir contre les menaces à la sécurité nécessitant des consultations sur la base de l'article 4.

La traduction du conflit potentiel entre les deux tâches de l'Alliance peut se retrouver au niveau des capacités militaires et il est demandé " d'exploiter les points communs entre les missions de l'article 5 et les missions expéditionnaires " (5).

En conclusion les rapporteurs ont essayé de trouver un compromis entre la nécessité de réaffirmer la primauté de la défense collective et la nécessité de prendre en compte le fait que la sécurité des pays de l'Alliance ne se situe pas nécessairement à ses frontières et peut prendre d'autres formes que les menaces militaires. Le rapport ne tranche pas en réalité entre les priorités ce qui pourrait induire des conflits dans son application que ce soit au niveau du type de force à développer qu'au niveau de la nature du partenariat à nouer avec la Russie.

3. La politique de la porte ouverte et les partenariats

3.1 Politique générale de partenariat et politique de la porte ouverte

La politique de la porte ouverte est réaffirmée dans le rapport du groupe des experts. C'est un des points figurant dans les recommandations du chapitre IV consacrées aux questions politiques et organisationnelles. Cette politique de la porte ouverte est basée sur l'article 10 du traité de l'Atlantique Nord. Le rapport rappelle également que le processus d'élargissement est régi depuis 1995 par six principes :

> le respect des valeurs démocratiques et le plein soutien de la vision politique de l'OTAN dans les pays candidats ;

> la mise en œuvre de toutes les réformes militaires nécessaires pour se mettre en conformité avec les normes de l'OTAN en matière de professionnalisme et pour assurer le contrôle civil des forces armées ;

- > le traitement équitable des populations minoritaires ;
 - > le règlement pacifique des différends internes et internationaux ;
 - > le soutien politique interne en faveur de l'adhésion à l'OTAN ;
 - > l'aptitude générale du pays candidat à contribuer à la sécurité de l'Alliance et de la région euro-atlantique.
- Ce rappel de la politique de la porte ouverte s'inscrit dans un contexte où la perspective d'une adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN était perçue négativement par la Russie, spécialement après le conflit géorgien du mois d'août 2008. Si pour l'Ukraine, l'adhésion à l'OTAN ne figure plus dans les objectifs du gouvernement suite à l'élection du nouveau président Viktor Ianoukovitch, il n'en va pas de même pour la Géorgie.

Si la réaffirmation de la politique de la porte ouverte est développée sur une demi-page du rapport dans les questions politiques et organisationnelles, les partenariats font l'objet d'un chapitre entier du rapport sur neuf pages. On peut bien sûr considérer que l'élargissement de l'Alliance et ses partenariats ne se situent pas sur le même plan, il n'empêche que ces deux modes de relations avec les pays non-membres de l'Otan ont pour conséquence d'influer aussi bien sur la sécurité des pays membres que sur la sécurité des pays non-membres.

Jusqu'à ce jour, la politique de partenariat de l'Alliance n'a pas vraiment été conceptualisée. Durant toutes les années 90, on peut considérer que les partenariats servaient essentiellement de sas de décompression pour les futurs membres de l'OTAN. Ainsi, avant d'en devenir membre, les Etats d'Europe centrale et orientale ont constitué le coeur des partenariats de l'OTAN. Depuis lors, un certain nombre de partenariats se sont développés : le dialogue méditerranéen avec les pays du Maghreb et Israël, l'initiative de coopération d'Istanbul avec les pays du Golfe, le partenariat avec la Russie et ce à côté des partenariats plus " historiques " comme le partenariat pour la paix et le conseil de partenariat euro-atlantique. De plus, il existe des partenariats non officiels établis avec les pays qui partagent des préoccupations de sécurité de l'Otan et surtout avec ceux qui participent à des opérations de l'OTAN d'une manière ou d'une autre, à l'image de la Corée du Sud, du Japon ou de l'Australie, qui ont déployé bien plus d'hommes en Afghanistan qu'un bon nombre de pays membres de l'Otan.

Le rapport recommande le développement de ces partenariats en rationalisant la démarche : les rapporteurs se félicitent " de la décision prise récemment par le conseil de l'Atlantique Nord de créer un comité unique chargé de gérer tous les partenariats " tout en " reconnaissant que les partenariats de l'Alliance ont des origines diverses, qu'ils servent des objectifs variés et répondent à des attentes différentes ". Mais surtout les rapporteurs mettent l'accent sur le fait que l'Alliance peut être renforcée par les contributions de pays non-membres. Ainsi ils soulignent qu' " une deuxième génération de partenariats a privilégié la recherche de capacités nouvelles pour des missions comme celles des Balkans et de l'Afghanistan ".(6)

Dans ce plaidoyer pour les partenariats, les rapporteurs pourraient dessiner une évolution majeure de l'Alliance qui présenterait trois avantages :

- > Devant les critiques qui ont pu s'élever contre les propositions " d'OTAN global " ou " d'OTAN gendarme du monde ", une politique de partenariat extensive est plus acceptable pour un certain nombre de pays au sein de l'Alliance, la France par exemple, mais également en dehors de l'Alliance : l'Otan, alliance de défense, prendrait une coloration d'alliance organisation de sécurité collective, plus acceptable pour un certain nombre de pays qui peuvent considérer que cette alliance de défense est une menace potentielle (on pense à la Russie notamment) ;
- > Les partenariats permettent de démultiplier les capacités de l'Alliance dans les opérations résultant d'une consultation de l'article 4 du traité. Dans ce sens, le développement des partenariats contribue donc peut-être à relativiser la priorité affichée dans le rapport pour la mission de défense collective de l'article 5 ;
- > Enfin, on peut se demander si les partenariats ne constituent pas en réalité une alternative " plus douce " à la politique de la porte ouverte. Même si cela n'est pas écrit, on peut penser que dans l'esprit de certains pays, un partenariat renforcé avec la Géorgie serait une alternative à l'adhésion de ce pays à l'OTAN. De plus,

il sera sans doute difficile aux pays d'Europe centrale et aux Etats baltes, qui sont les plus farouches partisans de la priorité affichée à la mission de défense collective et de la politique de la porte ouverte, de s'opposer à la politique de développement des partenariats.

Parmi ces partenariats, trois revêtent une importance particulière et ce pour des raisons spécifiques : le partenariat avec la Russie, le partenariat avec l'ONU et le partenariat avec l'Union européenne.

3.2 les partenariats spécifiques

3.2.1 le partenariat avec la Russie

Ici, toute la question est de réussir à concilier le fait qu'il est nécessaire de nouer un partenariat avec la Russie du fait d'intérêts communs de sécurité (terrorisme, Afghanistan, etc.) et le fait que la Russie est toujours considérée comme une menace potentielle de par son attitude sur certains dossiers : crise géorgienne, cyber-attaques, ou politique de chantage en matière d'approvisionnement énergétique. Les rapporteurs établissent donc ce constat qui pourrait se résumer ainsi : la Russie est un partenaire utile sur la base de l'article 4 et une menace potentielle sur la base de l'article 5 du traité. Le partenariat est donc conçu comme un moyen d'éviter la résurgence d'une menace russe et les rapporteurs attendent donc beaucoup de l'analyse des menaces et défis communs entre l'Otan et la Russie, qui est actuellement en cours, afin de renforcer ce partenariat et de limiter les sujets de divergences entre l'Otan et la Russie.

3.2.2 le partenariat avec l'ONU

L'un des éléments positifs de ce rapport est l'abandon du concept d'alliance globale " gendarme du monde " au profit d'un mode de gestion des crises internationales plus coopératif avec les organisations internationales. Cette philosophie est développée dans le paragraphe introductif du chapitre sur les partenariats(7). Naturellement le partenariat le plus important en terme d'organisation est celui avec les Nations Unies puisque l'ONU est le système de sécurité international universel. Dans le dernier concept stratégique de 1999, la question du rapport à l'ONU avait été un enjeu important, notamment du fait que les Américains étaient partisans de permettre à l'OTAN d'intervenir sans mandat du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Sans aller jusque-là, la rédaction qui avait été adoptée par consensus, notamment sous pression de la France, était plus ambiguë à l'image de la base légale de l'intervention de l'OTAN au Kosovo qui avait commencé le jour-même où était adopté le concept stratégique de 1999.

Dans le rapport des experts, l'angle d'attaque est différent : il est celui d'un partage des tâches entre les deux institutions. Toutefois les experts décrivent l'ONU comme une organisation œuvrant " dans la reconstruction, le développement et le renforcement de la gouvernance ". Réduire l'ONU à une agence civile de développement et non en *prima inter pares* de la sécurité internationale pourrait remettre en cause cette organisation comme institution légitimant l'emploi de la force armée, et posera également la question du pilotage de la coordination des opérations sur le terrain. Si les experts reconnaissent que l'OTAN n'a pas vocation à jouer systématiquement le rôle de chef de file, une vision réductrice du rôle de l'ONU pourrait pourtant conduire de fait à cette situation. Reste qu'aujourd'hui, il faut bien reconnaître que la force de l'OTAN réside aussi dans la faiblesse de l'ONU, comme on a pu le constater en Afghanistan.

3.2.3 le partenariat avec l'Union européenne

C'est l'un des sujets les plus cruciaux pour le nouveau concept stratégique, notamment pour la France. L'un des arguments qui avait été développé pour justifier en 2009 le retour de la France dans le commandement militaire intégré de l'OTAN était l'espérance que ce retour permettrait de faire progresser la Politique de

Sécurité et de Défense Commune (PSDC) de l'Union européenne. Si le rapport de l'OTAN à l'UE ne résume pas à lui seul le rôle que pourrait jouer la PSDC dans les années à venir, il ne sera néanmoins pas sans conséquence sur celui-ci.

La question n'est pas aisée. Sur le terrain, en Afghanistan notamment, on constate effectivement que plusieurs organisations internationales interviennent de plus en plus sur le terrain concomitamment, ce qui nécessite une coordination des actions conduites entre ces organisations, si ce n'est la mise en place d'une planification commune de ces opérations, et ce dans une optique civilo-militaire.

Aujourd'hui, la problématique des rapports entre l'OTAN et l'UE se présente sous trois angles :

- en premier lieu, 21 des 28 membres de l'OTAN font partie de l'Union européenne. Se pose déjà à ce niveau la question de l'articulation entre le processus de planification stratégique de l'OTAN, qui vient d'être revu, et le processus de planification de l'UE, les "headlines goals 2010" ;
- sur le terrain, la coordination de l'UE et l'OTAN fonctionne mal aujourd'hui, tout le monde le reconnaît, et les diverses difficultés, notamment celle permettant de faire fonctionner les accords " Berlin + " qui permettent à l'Union européenne d'avoir accès aux capacités de planification de l'OTAN, ne sont pas dues uniquement aux différends entre Chypre et la Turquie qui empoisonnent les relations entre l'Union européenne et la Turquie et entre l'OTAN et l'UE ;
- L'OTAN ne dispose pas de capacités civiles en propre alors que l'Union européenne est l'organisation internationale la plus avancée dans le développement du concept de capacités civiles en appui des opérations militaires. Aujourd'hui, 2/3 des opérations de l'Union européenne engagées depuis 2003 et la déclaration d'opérationalité de la PSDC sont principalement des opérations civiles. Comment peut-on organiser la complémentarité des deux organisations dans une approche globale sans pour autant qu'une des deux organisations s'efface devant l'autre ? La question est difficile et les experts se sont bien gardés de préconiser une solution précise. L'objectif est fixé mais ce sera aux Etats membres de trouver la solution. Ainsi les rapporteurs écrivent : " Bon nombre de situations exigeront une réponse comportant à la fois un recours à la force et des éléments coercitifs : l'OTAN, l'UE et d'autres encore devraient faire intervenir les capacités qui apportent le plus de valeur ajoutée pour trouver une solution. En conséquence, l'OTAN devrait chercher à s'entendre avec les dirigeants de l'UE pour convenir d'un système permettant une participation conjointe régulière aux réunions, un renforcement des communications entre les états-majors militaires, et l'intensification de la coordination dans les domaines de la gestion de crise, de l'évaluation des menaces et du partage des moyens " (8)

Cette question du partenariat avec l'UE en ouvre une autre : celle de l'approche globale (c'est-à-dire la conjonction de l'emploi de capacités civiles et militaires dans une opération) à la question des capacités civiles qui pourraient compléter les capacités militaires de l'OTAN, et à la planification des opérations civilo-militaires qui pourraient être conduites par l'OTAN et d'autres organisations.

4. L'approche globale

A ce niveau, la recherche du consensus n'est pas non plus sans ambiguïté. Les rapporteurs avalisent le fait que l'OTAN ne va pas créer des capacités civiles, évolution à laquelle s'oppose un pays comme la France : les rapporteurs rappellent la validité de ce qui avait été entériné dans la directive politique globale (CPG) de l'Alliance en 2006 : " l'OTAN n'a pas besoin de développer des capacités destinées strictement à des fins civiles " puisqu'elle s'en remet à cet égard à ses partenaires.

Toutefois, la nécessité de pouvoir conduire dans de bonnes conditions des opérations civilo-militaires conduit les rapporteurs à faire quatre propositions qui conduisent *ipso facto* l'OTAN à acquérir une compétence dans le domaine des capacités civiles :

- > la création au niveau de l'OTAN d'une petite unité de planification civile chargée d'entretenir des contacts, de partager de l'information et d'entreprendre une planification conjointe avec les pays et organisations

partenaires ;

- > la mise en place de mémorandums d'entente avec les grandes organisations internationales et les ONG ;
- > le recensement des capacités civiles OTAN et non OTAN dans le processus de planification de défense ;
- > la désignation par les Etats membres d'un corps d'experts civils prêt à être déployé rapidement pour certaines missions si le personnel qualifié des pays ou institutions partenaires n'est pas disponible.

En réalité, l'approche globale pose le problème bien plus large du pilotage des opérations civilo-militaires. Or ce n'est pas qu'une question technique de commandement : c'est aussi une question politique. C'est l'analyse politique d'une crise et les objectifs politiques de sortie de crise qui déterminent la planification civilo-militaire, et on peut très bien imaginer que les différentes institutions parties à une opération aient une vision différente des objectifs politiques et des moyens à mettre en place (ex : la sous-estimation de l'objectif de reconstruction et des moyens à mettre en place pour assurer cette reconstruction dès l'entrée sur le terrain en Afghanistan, en 2001). On peut imaginer mettre en place en cas d'opération une cellule de planification *ad hoc* remplissant les tâches de planification civile et militaire de manière intégrée où toutes les institutions partenaires (UE et ONU notamment) seraient représentées. Toutefois cela nécessite à la fois de partager les mêmes objectifs politiques sur une opération, mais également de pouvoir partager les mêmes outils techniques de planification. C'est cette solution qui semble avoir la préférence des rapporteurs mais l'affirmation reste vague. Or la nécessité d'intégrer des moyens civils et militaires demande l'intégration totale de la planification des moyens civils et militaires. Il faut noter que la proposition des rapporteurs de créer une petite cellule de planification civile au sein de l'OTAN justifie *a contrario* la demande faite de longue date par un certain nombre de pays de l'Union européenne de pouvoir créer une petite cellule de planification militaire au sein de l'UE, ce que certains appellent les duplications utiles.

L'autre modèle possible verrait la planification être centralisée au niveau de l'OTAN, les autres institutions, et notamment l'Union européenne, contribuant à apporter leurs capacités civiles pour les opérations planifiées par l'OTAN (dans ce cas l'Union européenne apporterait également, sans doute, ses capacités de planification civiles). C'est le modèle dit " Berlin + inversé " que la France a toujours refusé pour le moment.

5. Les forces et les capacités de l'Alliance

5.1 Les missions militaires de l'Alliance et les moyens budgétaires

Dans le préambule sur les forces et capacités militaires, les rapporteurs rappellent les quatre tâches fondamentales de l'Alliance présentées au chapitre 2 :

- > la garantie de sécurité collective sur la base de l'article 5 ;
- > la coopération avec les partenaires et les institutions civiles pour protéger la zone du traité contre toute une série de défis de sécurité ;
- > le déploiement et le maintien en puissance des capacités expéditionnaires ;
- > aider à façonner un environnement de sécurité international plus stable et plus pacifique en renforçant l'interopérabilité avec les partenaires ;

Ces quatre missions amènent les rapporteurs à demander " un coup d'arrêt à la baisse des dépenses de défense nationale ". Les rapporteurs rappellent également que seuls 6 pays de l'OTAN consacrent 2% du PIB à leur défense et semblent donc reprendre à leur compte cet objectif de dépense.

Souhaitable dans l'absolu, cette recommandation risque de ne pas apparaître réaliste au vu de la situation budgétaire des pays de l'Union européenne. Une des questions qui se posera, en aval de la rédaction du concept stratégique, sera la définition de l'ambition militaire de l'alliance, son contrat opérationnel. Aujourd'hui, l'objectif fixé, - pouvoir conduire deux opérations majeures et six opérations mineures -, est en

réalité déjà hors de portée des Etats membres. On peut donc craindre que le concept stratégique ne fixe à ce niveau des recommandations d'objectifs de dépense qui ne seront pas tenus et toute la question est plutôt de redéfinir une ambition raisonnable pour l'alliance et de pouvoir promouvoir une gestion concertée et non anarchique de la baisse des budgets de défense à laquelle on assistera dans les années à venir du fait de la crise économique.

5.2 Les forces nucléaires et le désarmement

Les rapporteurs rappellent la nécessité de " conserver une composante nucléaire dans sa stratégie de dissuasion - au minimum requis de sécurité du moment. ". Cette affirmation rejoint les préoccupations de sécurité de la France

Pour ce qui est du désarmement, les rapporteurs engagent à un dialogue entre l'OTAN et la Russie sur " les perceptions, les concepts, les doctrines et la transparence dans le domaine nucléaire. Ces entretiens devraient contribuer à ouvrir la voie à une plus grande réduction et à terme, à une élimination éventuelle de toute la classe des armes nucléaires substratégiques ".

C'est la question de l'ouverture d'une négociation sur la suppression des armes nucléaires tactiques. La question concerne l'OTAN car environ 180 armes sont aujourd'hui déployées dans plusieurs pays de l'OTAN. Toutefois, on peut penser que le cœur d'une telle négociation sera américano-russe sachant que, pour le moment, les Russes s'opposent à cette négociation.

Enfin, les rapporteurs proposent que l'OTAN reprenne à son compte la nouvelle posture de défense nucléaire des Etats-Unis en avalisant " une politique de non-recours ou de non-menace de recours à l'arme nucléaire contre les Etats non dotés de l'arme nucléaire qui sont parties au Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et qui se conforment à leurs obligations de non-prolifération nucléaire ". Une telle proposition, si elle était adoptée, mettrait la France en retrait sur ce sujet puisqu'elle n'a pas adopté pour le moment la doctrine de non-emploi en premier de l'arme nucléaire vis-à-vis des Etats non nucléaires.

5.3 La défense anti-missiles

C'est sans doute le point qui est le plus controversé du point de vue français puisque les experts préconisent que l'OTAN " développe son système de défense active multicouche contre les missiles balistiques de théâtre pour en faire le cœur de la capacité de commandement et de contrôle d'un système OTAN de défense anti-missiles de territoire ". Il est probable, désormais, que la France s'oppose à ce choix tant pour des questions budgétaires que pour des priorités stratégiques. Autant la défense des troupes en opération présente un intérêt opérationnel, autant la défense anti-missile de territoire demande au préalable une analyse de la menace beaucoup plus poussée pour savoir si un tel dispositif est bien complémentaire et non pas redondant à la dissuasion nucléaire. Il faut noter que les rapporteurs parlent de " mission " de l'alliance pour la défense anti-missile alors que ce devrait être uniquement une capacité militaire

5.4 défense contre les cyber-attaques

Parmi les nouvelles menaces, les cyber-attaques sont celles qui ont pris le plus de consistance ces dernières années. Les rapporteurs insistent donc pour que l'OTAN se dote de moyens pour répondre à cette menace non conventionnelle.

6. La réforme de l'OTAN

Même si le consensus n'est pas parfait, il y a une volonté générale des plus grandes puissances, Etats-Unis, Royaume-Uni, France, Pays-Bas, Danemark, voire de l'Allemagne, pour imposer une transformation de l'OTAN et rendre cette organisation capable de s'adapter aux nouveaux types d'opérations sur le terrain. Les pays les plus réticents sont pour le moment les pays du Sud : Espagne, Italie, Portugal et Grèce. L'objectif est bien de " dégraisser le mammoth ". Les Etats ont demandé au secrétaire général de l'OTAN de faire des propositions précises dès la réunion ministérielle qui se tiendra les 10 et 11 juin. Les mesures qui pourraient être prises sont la réduction du nombre d'agences de l'OTAN et du nombre de personnels dans ces agences, mais également la réduction du nombre de quartiers généraux dans le commandement militaire intégré. Aujourd'hui, il y a 12.500 militaires dans le commandement intégré de l'OTAN. L'engagement de cette réforme n'attendra donc pas la publication du nouveau concept stratégique.

Conclusions :

La lecture du rapport montre que les experts ont eu pour première préoccupation d'essayer d'élaborer les bases d'un consensus entre les Etats membres. Les aspérités ne sont présentes qu'à la marge et il y a peu de points qui seront susceptibles d'entraîner une opposition de principe de tel ou tel Etat. Le rapport a d'ailleurs été bien reçu au premier abord. Pour autant, il présente un risque, lié d'ailleurs à cette préoccupation de faire émerger les bases du consensus. Il n'est pas exempt d'ambiguïtés sur certains points et laisse des zones d'ombre dans l'application des principes qu'il met en place (ex : porte ouverte vs partenariat ; partenariat vs alliance globale ; approche globale vs partenariat ; article 5 (clause d'assistance mutuelle vs autre mode d'action ; défense anti-missile vs autres capacités militaires ; rôle de l'Otan vs rôle de l'Union européenne). Le nouveau concept stratégique qui sera adopté au mois de novembre sera certainement un texte court pour éviter de s'appesantir sur ces ambiguïtés. Il ne " réinventera pas la roue ", comme l'avait souligné le conseiller à la Sécurité du président des Etats-Unis, le général Jones, lors du 4ème séminaire officiel organisé sur le concept stratégique au mois de février 2010. Mais le risque est bien qu'il laisse par la suite les divergences intactes entre les Etats membres.

Pour ce qui est de la France, les points qui seront regardés avec le plus d'attention dans le futur concept stratégique sont :

- > le rappel du maintien du rôle des forces nucléaires ;
- > les rapports UE/OTAN et leur articulation avec le concept d'approche globale qui pourrait être adopté ;
- > la question de la défense anti-missile pour laquelle notre position pourrait être en opposition aux souhaits du groupe des experts et du secrétaire général de l'OTAN ;
- > l'équilibre entre la politique de la porte ouverte et les partenariats.

La politique de partenariat dont les experts font la promotion est plus en conformité avec la vision française du rôle de l'OTAN que les projets d'OTAN global qui avaient fleuri à une certaine époque. Toutefois, des ambiguïtés sont possibles à ce niveau et l'OTAN pourrait continuer à profiter de la faiblesse des autres organisations internationales, ONU et UE, alors même que son efficacité n'est pas prouvée sur le terrain, comme on le voit aujourd'hui en Afghanistan. ■

(1) Synthèse des conclusions Page 5

(2) Chapitre 2 : les tâches fondamentales : " Premièrement l'alliance doit conserver la capacité de dissuader, et de défendre ses Etats membres contre toute menace d'agression. Cet engagement inscrit dans l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, doit être réaffirmé sans la moindre équivoque.

(3) Chapitre V, les forces et les capacités militaires de l'alliance page 35

(4) " Toutefois, le risque d'une attaque à grande échelle contre les systèmes de commandement et de contrôle de l'OTAN ou contre les réseaux énergétiques pourrait très bien justifier des consultations au titre de l'article 4, sinon conduire à des mesures de défense collective en vertu de l'article 5 " chapitre V, Les forces et les capacités de l'Alliance page 41

(5) Chapitre : les forces et les capacités militaires de l'alliance page 36

(6) chapitre 3 : les partenariats page 18

(7) " Dans ses missions futures, l'Alliance pourrait bien fonctionner, comme c'est déjà le cas en Afghanistan, dans le cadre d'un vaste réseau de prestataires de sécurité, où différents acteurs internationaux adoptent ensemble une approche globale pour gérer un problème particulier. Mais il ne faudrait pas se méprendre sur cette conception du travail en équipe. D'aucuns ont interprété ce " global " comme une volonté de l'OTAN d'exercer une position dominante dans le monde ou de placer les organisations civiles sous dominante militaire. Rien n'est moins vrai l'approche globale, ce n'est pas une question de hiérarchie, c'est reconnaître que la sécurité a des dimensions militaires, politiques économiques et sociales. Il s'ensuit dès lors que la construction de la sécurité nécessitera de travailler ensemble avec un ensemble bien choisi de partenaires pour assembler les différentes pièces d'une seule et même stratégie. Selon les circonstances, l'OTAN pourra agir comme chef de file ou jouer un rôle complémentaire. "

(8) chapitre 3 les partenariats page 20