

NOUVEAU CONCEPT DE L'OTAN ET RETOUR DE LA FRANCE DANS LE COMMANDEMENT INTÉGRÉ

De fausses bonnes idées ?

Le président afghan Hamid Karzaï et Jaap de Hoop Scheffer, Secrétaire général de l'OTAN, au cours du sommet d'Istanbul. La question de l'Afghanistan est en tête des priorités de l'Alliance.

Par **Samir Battiss**, doctorant à Paris II, chargé de recherche à la Chaire Canadienne de Recherche en politiques étrangères et de défense, chargé d'enseignement à l'Université du Québec à Montréal (UQAM)

Le Secrétaire Général, Jaap de Hoop Scheffer, a présenté, le 19 janvier 2009, au siège de l'Alliance, les priorités fixées par les membres et les instances de l'OTAN. Dans la perspective des récentes réunions ministérielles – celle des ministres de la Défense (Cracovie en février 2009), et celle des ministres des Affaires étrangères (Bruxelles, en mars 2009) – et de la commémoration du 60^e anniversaire de l'Alliance atlantique (Strasbourg / Kehl en avril 2009), une déclaration sur la sécurité de l'Alliance devrait être adoptée, celle-ci ouvrant la voie à une réflexion parmi les États-membres pour la définition d'un « nouveau » concept stratégique. Cet événement verra également acté le retour de la France en tant qu'État participant aux structures militaires intégrées de l'organisation, structures qu'elle a quittées en 1966 tout en restant membre fondateur de l'Alliance atlantique.

UNE DÉCLARATION CACHE-SEXE

Une déclaration sur la sécurité de l'Alliance devrait s'inscrire dans la voie tracée par la Directive Politique Globale

et la déclaration de Bucarest, c'est-à-dire avoir une portée déclaratoire visant à cacher les difficultés politico-militaires rencontrées par les Alliés, dont le théâtre afghan n'est qu'un révélateur. À l'instar des *Livres blancs* en matière de défense et de sécurité de nombreux États alliés, le contenu risqué, alors, d'être purement à usage communicationnel, à destination des autres pôles de puissance (Russie et Chine, notamment). « Signal envoyé » par un groupe d'États dans un secteur politique donné – la sécurité et la défense, par exemple – ces documents ont vocation à s'étendre aux entités multilatérales, aux États alliés et/ou partenaires privilégiés, jusqu'aux entités tierces voire « ennemies ». Ainsi, la déclaration en question rappellera-t-elle les valeurs partagées par les Alliés, la nécessité pour eux de créer un vaste réseau de partenaires à l'échelle globale sans pour autant avoir vocation à jouer « au gendarme du monde ». Si, jusque-là, il ne semble pas y avoir matière à disputes, il en va tout autrement quant à la définition des missions futures de l'OTAN. En effet, la mise en parallèle, des dissensions lors du sommet d'avril 2008 à Bucarest, de la Stratégie européenne de sécurité révisée en décembre 2008, et des ambitions de généralisation de la *Comprehensive Approach* à toutes les missions de l'OTAN, révèle tous les symptômes de nouvelles oppositions entre Nord-Américains et Européens, entre pro-OTAN et pro-PESD et, au final, une déclaration sur la sécurité de l'Alliance, *a minima*, voire des retards dans la publication du nouveau concept stratégique.

VERS UN CONCEPT STRATÉGIQUE LOW COST ?

Certains ingrédients d'un concept *low cost* sont déjà perceptibles : la situation économique et financière internationale qui conduit certains États-membres à prioriser une relance de leur économie nationale, creusant ainsi leurs déficits publics, et les rendant donc peu enclins à maintenir leurs prévisions budgétaires pour le secteur de la défense ; des programmes militaires reportés, voire annulés, et non des moindres, puisque le projet d'A400M pourrait ne pas voir le jour et, donc, une pérennisation de SALIS (Strategic Airlift Interim Solution). Ce qui renvoie, par ailleurs, à la question épineuse des capacités. La directive politique globale a ciblé plusieurs secteurs dans lesquels les Alliés doivent progresser afin de combler le sempiternel « fossé capacitaire ». À ceux-ci s'ajoutent les capacités nécessaires pour réaliser ce qui sera identifié comme les nouvelles missions de l'OTAN.

Il n'est pas nécessaire de disposer d'un énième « nouveau concept » stratégique en l'état actuel de la situation de l'OTAN. Le concept de 1999 offre une souplesse suffisante pour faire face aux défis urgents et, parmi eux, à la « top priority » : l'Afghanistan. À tout le moins, un tel document pourrait-il attendre une amélioration de la situation en Afghanistan. Les deux mandats de George W. Bush ont eu pour points positifs de mettre en évidence la flexibilité du Concept Stratégique de 1999, quant à l'interprétation de ses objectifs. Si, jusque-là, les traductions militaires des objectifs ont dominé les discussions entre Alliés, cette flexibilité doit prendre une voie ostensiblement politique en mettant en retrait le rôle de l'OTAN au profit d'organisations multilatérales tout en impliquant les États voisins, et notamment le Pakistan.

Par ailleurs, un moratoire sur l'élargissement en cours de discussion serait approprié en ce qu'il permettrait aux derniers arrivants de mettre leurs forces armées à niveau (et de les transformer) dans des délais raisonnables, et éviterait l'importation de sources supplémentaires de conflits et d'obstacles dans les relations OTAN-Russie, qui semblent être relancées. En parallèle, un véritable partenariat avec la Russie doit être établi afin de mener à terme les missions au Kosovo et en Afghanistan. Enfin, l'implication de l'OTAN dans les aspects civils de la gestion de crise doit se faire en partenariat avec l'Union européenne, laquelle dispose déjà des capacités nécessaires. Au besoin, un arrangement de « Berlin plus inversé » peut être signé entre les institutions de sécurité que sont l'OTAN et l'UE – en impliquant davantage, du côté européen, la Commission européenne – mettant ainsi à la disposition de la première les capacités civiles de la seconde selon des termes similaires à ceux employés pour son équivalent militaire.

Alors que les différents analystes parlent de « nouvelles missions », « nouveaux défis », nul ne peut dire ce que ces défis et missions recouvrent et en quoi l'OTAN, organisation régionale à vocation militaire et sécuritaire, est la mieux placée pour y faire face. Avant d'envisager d'étendre ses missions, il serait opportun de se demander s'il n'existe pas un forum politique ou une institution multilatérale déjà compétente en la matière (G8, ONU, etc.) ou si une action bilatérale/plurilatérale n'est pas plus appropriée. Ainsi, l'inclusion dans les préoccupations de l'Alliance des questions liées à la sécurisation de l'approvisionnement énergétique, à la protection civile en relation avec les conséquences des changements climatiques supposés, la cyberguerre, risquent-elles de créer des tensions entre les échelons nationaux et multilatéraux (confidentialité vs partage

d'information, entre forces de polices et forces armées, par exemple) ou des crispations inter-organisationnelles (OTAN vs. HCR ou OTAN vs G8; OTAN vs ONU).

VERS LE RENFORCEMENT DE LA POLITIQUE COMMUNICATIONNELLE DE L'ALLIANCE

Un autre aspect de la prochaine déclaration sur la sécurité de l'Alliance et du « nouveau » concept de l'OTAN devra, par ailleurs, être présent à l'esprit des observateurs et analystes : ces documents seront également des outils de communication. Ainsi, la notion de « valeurs de l'OTAN » a-t-elle été et reste-t-elle l'une des clés de la stratégie de communication de l'OTAN en ce qu'elle permettra de justifier de nombreuses activités de l'Alliance en jouant sur l'émotion suscitée par un événement particulier. Depuis l'intervention des Alliés au Kosovo,



Des soldats américains effectuant un tir de mortier de 60 mm. Avec le désengagement américain d'Irak et le renforcement des forces US en Afghanistan, le débat sur le « partage du fardeau », traditionnel dans l'histoire de l'OTAN, pourrait bien être relancé.



© AgustaWestland

Un NH90 de transport de troupes aux couleurs italiennes. Programme OTAN, le « NH » est aussi le symbole d'une recherche d'aéromobilité qui reste au cœur de la question capacitaire... comme des besoins actuels des forces.

l'instrument communicationnel connu sous le vocable de « diplomatie publique » est partie intégrante de la stratégie de l'OTAN en vue de promouvoir l'action de celle-ci par la compréhension, l'information et l'influence sur les opinions publiques, tant étrangères qu'alliées. Dans un contexte de conflits, elle peut prendre la forme de désinformation se traduisant par l'émission de fausses informations qui reflètent le point de vue partial et relevant d'actions idéologico-culturelles en faveur des « valeurs » identifiées ou d'un mode de vie particulier, en l'occurrence occidental.

Sur la plupart des théâtres où elle est présente, la puissance de feu des forces mises à disposition de l'OTAN ne fait aucun doute. S'il est confirmé que les missions futures de l'OTAN engageront ses forces en présence de situations asymétriques/dissymétriques – à l'image de celles rencontrées en Afghanistan –, la supériorité écrasante sur les insurgés ou les combattants ennemis ne suffiront pas. À l'heure où la « bataille pour le cœur et les esprits » ne se limite plus aux opinions publiques locales mais doit être menée également parmi les sociétés civiles occidentales, une déclaration sur les enjeux de sécurité ou un nouveau concept de l'Alliance entre également dans la campagne de communication, fondée sur une panoplie d'instruments destinés à influencer l'opinion nationale et internationale et, surtout et avant tout, occidentale et alliée.

Ainsi, à titre d'exemple, depuis quelques mois, les éléments de langage de certains dirigeants d'États alliés et de l'Alliance tendent-ils à lier l'existence de cette dernière et la réussite de la mission en Afghanistan.

De même, de nombreuses voix officielles font mine de constater qu'il n'existe pas de solutions militaires à la situation afghane. Or, il est d'une notoriété certaine au sein du corps militaire que l'état final désiré ou recherché est nécessairement politique. Un état militaire désiré ne peut être que temporaire et permettre le passage de la phase militaire à la phase politique. Si d'aventure celui-ci devait être militaire et revêtir un caractère final militaire – occupation territoriale permanente ou blocus/embargo permanent – il conduirait mécaniquement à des réactions opposées telles que les rébellions, mouvements de résistance par des moyens terroristes, ou corruption, contrebande de produits divers, etc.

Ces efforts communicationnels visent, d'une part, à préparer les opinions publiques occidentales à une présence prolongée de leurs forces armées sur le théâtre afghan ; d'autre part, ils entendent mettre une pression sur les opinions publiques et les sociétés civiles récalcitrantes à laisser leurs responsables nationaux renforcer leurs efforts militaires sur ce théâtre. À Bucarest, en 2008, les dirigeants de l'OTAN ont déjà reconnu l'importance « d'une communication appropriée, souple, précise et menée en temps opportun avec les publics locaux et internationaux s'agissant des politiques de l'OTAN et de son engagement dans des opérations internationales ». Si l'impact réel d'une diplomatie publique ou communicationnelle est difficilement mesurable, un échec ou des dissensions trop fortes à Strasbourg/Kehl ne risquent cependant pas de porter atteinte à la crédibilité de l'OTAN et d'envoyer un signal de faiblesse aux partenaires dans la région de l'Asie centrale.

QUADRATURE DU CERCLE DE L'AUTONOMIE STRATÉGIQUE - DÉFENSE EUROPÉENNE - SOLIDARITÉ TRANSATLANTIQUE

À Strasbourg / Kehl, les autorités françaises entendront officialiser la reprise par la France de toute sa place dans les commandements militaires de l'OTAN. Si le Secrétariat de l'OTAN et les Alliés s'en félicitent, la classe politique est, au mieux, sceptique. Au pire, elle parle de « défaite pour la France » et dénonce un courant d'influence désireux de renoncer à une certaine indépendance pour entrer dans l'orbite d'influence américaine. L'héritage du général de Gaulle est d'autant plus difficile à gérer que, si sa politique s'est toujours inspirée de principes clairement affichés, elle les a toujours appliqués en fonction de circonstances évolutives. Ce pragmatisme éclairé

a permis à ses successeurs, en dépit des regrets et états d'âme de ses Alliés et des adversaires politiques, de paraître toujours en prise avec la réalité. Cette flexibilité intellectuelle a rendu possible par les dirigeants français la quadrature du cercle stratégique indépendance nationale/défense européenne autonome/solidarité transatlantique. En quittant le commandement militaire intégré de l'OTAN, en 1966, les dirigeants politiques français ont développé une politique de défense fondée sur une volonté d'autonomie de décision et d'indépendance stratégique.

Depuis la fin de la guerre froide, cette politique a évolué pour tenir compte de la fin de l'affrontement bipolaire et des nouvelles exigences de l'environnement international. Cependant, la France a continué à ne pas vouloir transiger sur sa capacité à apprécier les situations et à mettre en œuvre une stratégie de dissuasion nucléaire en toute autonomie. En matière opérationnelle, la France a, cependant, développé une politique de coopération tout en gardant sa volonté nationale d'autonomie stratégique qui s'est parfois traduite par – ou confondu avec – un comportement stratégique isolationniste dénotant un souhait de marquer coûte que coûte une différence. Cette approche autonomiste a, certes,

induit de lourdes charges financières et certaines acrobaties diplomatiques, mais elle a, néanmoins, contribué à renforcer la capacité technologique et industrielle du pays et à impliquer la France dans des événements multilatéraux importants, tant en Europe que dans le monde. En parallèle, au cours des dix dernières années, la France a insufflé son esprit exceptionnaliste dans le cadre de la définition et du développement, par l'Union européenne, d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD), cette dernière reprenant la rhétorique autonomiste stratégique vis-à-vis de l'OTAN.

Avec la France au sein de certains commandements militaires de l'OTAN⁽¹⁾, le défi du renforcement de l'autonomie stratégique de cette PESD reste entier en ce que son principal porte-parole se trouverait taxé de double-jeu par les pro-OTAN ou de fossoyeur par les pro-PESD. Dans les deux cas, sa loyauté risque d'être mise en doute, à moins que la France ne se soit résignée à abandonner la ligne autonomiste de la PESD. Par ailleurs, l'apport doctrinal d'une telle participation pour la France reste discutable. En effet, depuis 1999, la France et les principales puissances militaires occidentales – Australie, Canada, États-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Italie – participent en tant que membre

de plein exercice⁽²⁾ à une structure informelle, le Multinational Interoperability Council (MIC), réel moteur de la réflexion stratégique des opérations militaires de demain, reléguant l'OTAN au rôle de mise à niveau des forces armées des États-membres les plus récents. Cette structure siégeant à Norfolk (Virginie, États-Unis) où sont également basés le commandement américain interarmées en charge de la Transformation (US Joint Forces Command - USJFCOM) et le Commandement Allié pour la Transformation (Allied Command for Transformation - ACT) convoité par les responsables politiques et militaires français, un effet de triangulation permettrait à la France la poursuite d'une stratégie d'influence significative par une présence ostensible de militaires français non pas au sein de l'OTAN, mais dans le cadre du MIC.

Autrefois, la France a fait des choix, fondés sur une volonté d'autonomie stratégique, qui avaient semblé trop ambitieux à la majorité des spécialistes et des observateurs. Aujourd'hui, la pleine reprise de sa place au sein des structures *otaniennes* de commandement n'est ni une bonne ni une mauvaise idée, mais une décision *politique* qui s'inscrit dans une conjoncture de redéfinition de la réflexion militaire et stratégique sur le plan national et au sein de l'OTAN. Ainsi est-il utile de se souvenir qu'en politique – parce qu'il s'agit, dans les deux cas, d'une posture avant tout politique –, il ne s'agit pas tant de faire ce qui est militairement possible que de rendre possible ce qui est jugé politiquement nécessaire.

Samir Battiss

Notes

- (1) Les rumeurs les plus persistantes dans la presse généraliste et spécialisée évoquent la direction de l'Allied Command for Transformation.
- (2) Suède, Finlande, Nouvelle Zélande, NATO Allied Command for Transformation, État-major de l'Union Européenne sont régulièrement associés à ses activités.



© OTAN

La corvette ukrainienne Ternopil, de type Grisha V, a été mise en service en 2006. La question ukrainienne est pour l'heure « mise au frigo » mais pourrait ne pas tarder à en ressortir...