

## L'OTAN après le sommet de Riga

Yves Boyer, Directeur adjoint

(20 décembre 2006)



Le récent sommet de l'Alliance atlantique, les 28 et 29 novembre 2006, s'est tenu pour la seconde fois dans l'histoire de l'Alliance dans l'ancienne sphère d'influence soviétique. La capitale de la Lettonie a en effet accueilli le Conseil de l'Atlantique-Nord, la plus haute instance de décision politico-militaire de l'alliance occidentale, réuni pour l'occasion au niveau des chefs d'État et de gouvernement. Ce sommet a été préparé par une intense agitation médiatique et, quelques mois avant même sa tenue, il était déjà présenté comme un événement exceptionnel dans la vie de l'Alliance. Ces actions de communication aboutissent trop souvent à fausser les perspectives et il convient, à l'issue de ce sommet, de s'interroger sur la situation présente de l'OTAN.

Force est de constater que l'Alliance est devenue très complexe et cristallise en son sein des enjeux qui dépassent sa raison d'être. C'est en effet une alliance aux aspects multiples et recomposés : l'OTAN d'aujourd'hui n'a rien ou très peu à voir avec celle de la Guerre froide, tant dans ses fonctions que dans les outils militaires dont elle dispose. En effet, l'OTAN « originelle » a disparu avec la menace soviétique et avec elle le système automatique de planification militaire conduit par le SHAPE

(*Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*). Cette OTAN, très statique dans sa posture militaire orientée, face à l'Europe centrale et orientale n'existe plus. Les risques et les menaces se sont depuis lors modifiés tant dans leur nature que dans leurs origines géographiques, ce qui a eu pour effet de rompre une certaine forme de coïncidence entre intérêts stratégiques des Européens et des Américains. D'ailleurs ces derniers en ont tiré pour eux-mêmes les conséquences : les 315 000 soldats américains qui étaient déployés en Europe occidentale en 1991 ne seront plus que 40 000 en 2008, avec de surcroît une répartition géographique tout à fait différente de celle de 1991. Ils seront redéployés en large part en Europe centrale et orientale (Pologne ; Bulgarie avec les bases de Bezmer, Graf Ignatievo et Sarafovo, et Novo Selo ; Roumanie avec l'accord d'accès signé entre Washington et Bucarest le 6 décembre 2005).

Si le centre de gravité de l'OTAN reste en Europe, son champ d'action géographique n'est plus désormais *de facto* défini par l'article 6 du traité de Washington ; d'ailleurs ses engagements ont clairement migré hors d'Europe. C'est ainsi qu'en 2005-2006 elle a mené 8 opérations militaires simultanées, la plupart hors de sa zone de responsabilité géographique traditionnelle<sup>1</sup> ; elle les a menées avec ses 26 membres, ses 20 partenaires dans la zone euro-asiatique et ses 7 partenaires dans la zone méditerranéenne. Cet élargissement du rôle de l'OTAN traduit également la coïncidence entre son champ d'action et celui du commandement américain pour l'Europe (*European Command – EUCOM*) qui s'est élargi dans la décennie 1990. EUCOM couvre désormais 91 pays : en Europe, en Afrique et Israël, c'est-à-dire de la Norvège à l'Afrique du Sud et du Groenland jusqu'à la Sibérie.

L'OTAN est également une alliance dont les États-Unis, avec un certain nombre d'États sur le continent européen, voudraient aujourd'hui élargir les domaines de compétence, comme le montre par exemple la proposition polonaise d'intégrer les questions d'énergie dans son portefeuille de responsabilités, proposition que le président Jacques Chirac a exclue en déclarant : « *Je n'ai jamais été très partisan d'un élargissement de l'OTAN à des questions qui ne relèvent pas de sa vocation première. L'OTAN a vocation à assurer une sécurité militaire de défense entre les Américains, au sens large du terme, et les Européens* ».

Si l'Alliance a beaucoup évolué, elle demeure, en revanche, un lieu en permanente effervescence. Le mouvement lui sert d'oxygène. La crise interne lui sert autant à évoluer qu'à susciter la crainte que ferait peser sa disparition appelant ainsi à la prudence et au sens des responsabilités les États qui seraient soupçonnables de vouloir en miner les fondements par une conduite jugée inconsidérée. C'est pour cela qu'il est largement inutile de spéculer à l'excès sur les crises réelles ou supposées qu'elle traverse actuellement. Dès le milieu des années 1950, l'OTAN n'a fait qu'entrer et

---

<sup>1</sup> Voir à ce sujet le dossier paru dans la revue *Défense Nationale et Sécurité Collective* de novembre 2006 et en particulier : « Les opérations de l'OTAN en 2006 », Olivier Kempf.

sortir de crise ; chacune a été vécue comme décisive avec une issue fatale annoncée si les Alliés ne se ressaisissaient pas. Cette sorte de psychodrame interne a toujours rythmé la vie de l'Alliance. On se souvient, par exemple, que dans un article paru durant l'hiver 1982/83 dans la revue américaine *Foreign Affairs* (« The Long-Term Crisis ») à l'occasion de la crise des euromissiles, le stratège américain Elliott Cohen évoquait la crise profonde, existentielle qui menaçait l'Alliance et appelait, déjà, « *les dirigeants à davantage de courage et d'imagination* ».

Dans ce contexte complexe, le sommet de Riga a été consacré pour l'essentiel :

- à la modernisation des forces de l'Alliance dans le cadre du processus de « transformation » décidé lors du sommet de Prague (novembre 2002). La force de réaction rapide de l'OTAN (NRF – *NATO Response Force*)<sup>2</sup>, a été ainsi formellement déclarée opérationnelle, alors qu'elle monte progressivement en puissance depuis 3 ans. En janvier la NRF 08 sera d'alerte pour 6 mois ; la France y participera pour sa composante maritime ;
- à la situation en Afghanistan, où, selon le président du sous-comité sur l'Europe du Comité des Relations Internationales de la Chambre des Représentants, Elton Gallegly : « *l'OTAN mène sa première opération militaire hors de sa zone traditionnelle et l'opération la plus difficile depuis ses 57 années d'existence* »<sup>3</sup> ; néanmoins aucune décision d'augmentation des moyens déployés en Afghanistan n'a été prise à Riga ;
- à la coopération avec des États non membres de l'Alliance qui souhaitent intensifier leur relation avec l'OTAN ;
- à l'adoption de la « Directive politique globale »<sup>4</sup>, qui reste en-deçà des ambitions affichées notamment par certaines capitales alliées lors de la préparation du sommet au printemps 2006. Cette directive reconnaît explicitement le rôle de l'Union européenne en matière de sécurité internationale. Un nouvel acteur des relations internationales est en effet apparu avec l'Union européenne, ce qui a bouleversé de fond en comble l'équation de sécurité dans la sphère euro-atlantique. L'Union est, avec les Nations Unies, selon les termes de la Directive politique, une « *organisation particulièrement importante* » ; néanmoins l'intensification de la coopération institutionnelle entre l'UE et l'OTAN reste bloquée par la Turquie à cause du problème chypriote. De la même façon, la déclaration affirme que « *le Conseil de sécurité des Nations Unies continuera d'assumer la responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationale* ».

<sup>2</sup> Sur la NRF voir la fiche de l'EMA :

[http://www.defense.gouv.fr/sites/ema/decouverte/emploi\\_des\\_forces/cadre\\_otan/nato\\_response\\_force\\_nrf](http://www.defense.gouv.fr/sites/ema/decouverte/emploi_des_forces/cadre_otan/nato_response_force_nrf).

<sup>3</sup> *Hearings*, 3 mai 2006 ; <http://www.internationalrelations.house.gov/109/27331.pdf>

<sup>4</sup> <http://www.nato.int/docu/basicxt/b061129f.htm>

## Conclusion

Un certain nombre de commentaires peuvent être faits sur le sommet de Riga et ses suites :

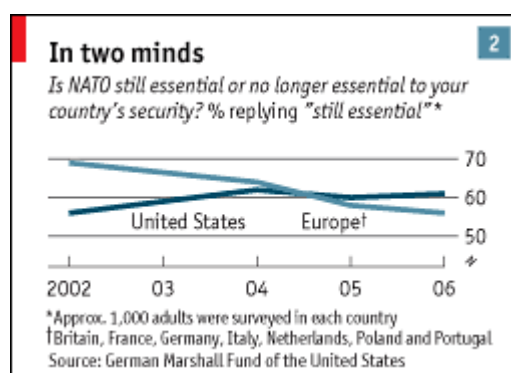
- un excès de gesticulations médiatiques de la diplomatie publique s'avère parfois contraire aux objectifs recherchés. On peut espérer, sans doute en vain, que le prochain sommet qui aura lieu, en 2008, au niveau des chefs d'État et de gouvernement ne tombera pas dans les mêmes excès. A avoir trop présenté le sommet de Riga comme un moment exceptionnel de l'Alliance, les déceptions ont été nombreuses au regard des résultats obtenus ; des observateurs polonais ont ainsi évoqué un sommet « enterré avant même de commencer », un sommet « inutile » ; l'événement n'a pas été, en effet, l'occasion d'avancées majeures. Il faut sans doute attribuer cette relative inertie à une conjoncture complexe mais aussi à l'affaiblissement des principaux *leaders* de l'Alliance : le président Bush venait de subir une défaite électorale ; le Premier ministre Blair doit prochainement quitter ses fonctions, la Chancelière allemande est largement absorbée par des affaires domestiques et la France entre en campagne électorale pour un scrutin décisif ;
- le sommet s'est sans doute concentré excessivement sur l'Afghanistan. Il est difficile de présenter aux opinions publiques européennes l'idée que l'avenir de l'Alliance se joue sur l'Hindou Koush. Le slogan selon lequel l'Otan devait sortir de son pré carré ou être hors service (« *in area or in trouble* »<sup>5</sup>) n'a pas fait florès. La seule décision politiquement significative à propos de l'Afghanistan a été la création, sur proposition française<sup>6</sup>, d'un groupe de contact destiné à favoriser l'émergence d'une solution politique globale aux problèmes que connaît l'Afghanistan.



<sup>5</sup> « NATO Summit: In area or in Trouble », Daniel Hamilton, *International Herald Tribune*, 25 novembre 2006.

<sup>6</sup> Conférence de presse de M. Jacques Chirac, président de la République, à l'issue du sommet de Riga, 29 novembre 2006.

- Riga n'a pas permis à Washington de faire entériner son concept de sécurité globale et la vision américaine n'a d'ailleurs pas été évoquée dans le communiqué final. D'une certaine façon, ce repli illustre la fin de la coïncidence systématique entre les intérêts stratégiques américains et ceux des Européens. Cette réalité trouve d'ailleurs une traduction au niveau des opinions publiques comme l'atteste un récent sondage du *German Marshall Fund* qui montre une prise de distance significative des opinions européennes à l'égard de l'OTAN :



- Les résultats en demi-teinte du sommet de Riga ne doivent pas pour autant faire perdre de vue que l'OTAN reste une plate-forme de consultation politique essentielle et qu'elle reste également un forum essentiel pour les Alliés en matière de standardisation des outils et des procédures d'action militaire conjointe. Il faut, à cet égard, noter le regain d'intérêt de la part de la France dans ces domaines et souligner le réengagement français dans les affaires de l'OTAN depuis quelques années.

*Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité de leur auteur.*