

Lisbonne et ses suites
Olivier Kempf
Maitre de conférence à Sciences Po
Auteur du livre « L'OTAN au XXIème siècle » Editions
Artège

Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance atlantique se sont réunis fin novembre 2010 à Lisbonne. Les communiqués ont fait état d'un sommet important, avec notamment la publication d'un concept stratégique. Or, au-delà des effets de manche, il apparaît que c'est un effectivement un sommet important pour l'Alliance, probablement le plus significatif depuis le sommet de Prague en 2002. Et ce n'est pas seulement dû au concept mais aussi à cause d'un certain nombre de décisions significatives.

Un concept court et enlevé ...

D'emblée, constatons qu'il est plus court que les précédents concepts, ceux de 1991 et de 1999 : cela marque une volonté de sobriété, mais aussi d'innovation. On peut l'interpréter de deux façons : pessimiste (l'alliance a moins à faire) ; ou optimiste (style vif et enlevé). C'est surtout la conséquence de la manière de faire du secrétaire général, Anders Rasmussen : après avoir fait travailler un groupe d'expert autour de Mme Albright, qui a rendu son rapport en juin¹, il a écrit lui-même un document cohérent et ne l'a pas fait circuler, pour éviter que les chancelleries l'amendent trop : de la sorte, les alliés ont eu très peu de temps pour y toucher, ce qui explique que le document ait une réelle homogénéité, et qu'il fasse la part des vues des uns et des autres.

Il a une portée décennale : c'est une déclaration de principes, qui ne prend pas forcément en compte les moyens réels de mise en œuvre (ils sont détaillés dans les déclarations de fin de sommet) ni les événements. Le concept de 1991 n'avait pas prévu les crises balkaniques, celui de 1999 n'avait rien dit du terrorisme ! Toutefois, cela ne signifie pas qu'il est insignifiant.

Parmi les points marquants, on peut noter une appréciation lucide de l'environnement, le rappel de l'article 5, l'insistance sur le caractère nucléaire de l'alliance, la notion de sécurité coopérative, et l'émergence d'une structure civile de gestion de crise, et le fait qu'il n'y est pas fait mention des opérations !

La description de la menace est assez classique et conventionnelle. Toutefois, elle identifie pour la première fois la menace balistique : on admet désormais qu'il y a deux proliférations, celle qui est nucléaire et celle des missiles ; deux menaces habituellement confondues, ici distinctes, même si elles ont des points en commun. Les mots sur le terrorisme, la cyberdéfense ou l'instabilité sont convenus. Plus innovant, la mention des voies de communication et de transport (ce qui est plus précis que le concept un peu fumeux de « sécurité énergétique » qu'on lisait jusqu'à présent), des nouvelles tendances technologiques, de l'environnement.

Le concept rappelle que la défense commune réunit les pays démocratiques européens : depuis le concept de 1999, les pays d'Europe centrale et orientale sont entrés dans l'alliance²,

¹ Voir O. Kempf, "Du rapport Albright au sommet de Lisbonne" in Revue de Défense Nationale, octobre 2010.

² Depuis 1997 pour la Pologne, la Hongrie et la Tchéquie.

et ce rappel leur est destiné. D'ailleurs, le concept évoque également la politique de la porte ouverte, signifiant que les élargissements ne sont pas clos.

Le concept évoque le rôle de forum transatlantique et cite l'article 4 du traité (qui prévoit des consultations lorsque des crises ou des problèmes se font jour) : il ne s'agit pas d'une nouveauté³, mais le rappel de cette fonction politique de l'alliance a pu paraître utile : elle est le cadre du dialogue transatlantique.

S'agissant de la dissuasion, le concept rappelle le lien entre l'article 5 (celui qui organise la défense collective) et le nucléaire. Les armes américaines sont nommément citées, ainsi que « *les forces nucléaires stratégiques indépendantes du Royaume-Uni et de la France* » ce qui est de doctrine constante depuis les accords d'Ottawa en 1974 : bref, il n'y a là rien de bien nouveau. La seule innovation tient à la défense antimissile balistique (DAMB). Enfin, incidemment, le concept affirme la nécessité de conserver des armes nucléaires, ce qui signifie qu'on ne retire pas les armes sub-stratégiques, malgré la demande allemande : les Américains ont en effet besoin de conserver quelque chose à échanger avec Russes, dans le cadre des prochaines négociations de désarmement.

La sécurité coopérative est une innovation de ce concept : elle réunit l'approche globale (la nouvelle gestion de crise qui réunit tous les acteurs, militaires et civils) et les partenariats. On note la création d'une « structure civile de gestion de crise, appropriée mais modeste » : il s'agit d'une vraie nouveauté, et de l'ébauche d'une concurrence avec la Politique de sécurité et de défense communes de l'UE. Jusqu'aujourd'hui, la PSDC venait mordre sur les brisées de l'Alliance Atlantique, c'est désormais l'inverse. Ce changement de « domination » est symbolisée par les opérations en mer Rouge et dans le golfe d'Aden : en effet, c'est l'UE qui la première a lancé une opération (Atalante), et c'est l'Alliance qui a ensuite déployé la sienne, Ocean Protector : il n'a plus été question, alors, d'un prétendu droit de première action conféré à l'Alliance, alors que cela avait été au cœur des débats en 1999, lors du sommet d'Helsinki et de la création de la PESD.

S'agissant des partenariats, le concept reprend les idées de Z. Brzezinski sur un partenariat global : on évoque l'ONU (l'article est d'ailleurs très sobre), l'UE (l'Alliance est sincère dans sa volonté de rapprochement : mais il est bloqué par la Turquie – et Chypre-, mais aussi la technocratie de l'UE ; en tout cas, plus personne n'accuse la France du blocage), la Russie. Mais au fond, ce paragraphe est assez terne et bien moins novateur qu'il n'y paraît : c'est l'épuisement de l'alliance globale, voulue un temps par Georges Bush. Une page est tournée.

La réforme et la gestion des capacités sont évoqués mais incidemment : ils sont plus détaillés dans la déclaration finale du sommet, plus contingente et dont la portée est plus immédiate.

... qui doit être complété de la lecture de la déclaration finale.

Cette déclaration évoque d'abord les opérations : on y sent un certain optimisme au sujet de l'Afghanistan, qui dénote par rapport à l'inquiétude palpable lors des deux précédents sommets. L'action des généraux Mc Chrystal puis Petraeus commence à donner des résultats, même s'il reste bien sûr de nombreuses incertitudes. Au sujet du Kosovo, la déclaration annonce en creux un engagement européen, et on lit entre les lignes la possibilité d'une relève, à l'instar de ce qui s'était passé en Bosnie. Pour le reste, le lecteur constate une

³ La procédure de l'article 4 a par exemple été utilisée en 2003 au moment de la grande crise transatlantique et de l'affaire d'Irak.

modestie opérationnelle qui tranche par rapport aux textes passés : cela justifie l'approche globale.

L'approche globale a le projet de travailler avec d'autres acteurs, pour utiliser et coordonner toute la gamme des instruments politiques, civils et militaires de gestion de crise.

S'agissant des partenariats, le texte cite l'ONU, l'UE, et mentionne l'OSCE. La politique de la porte ouverte (les élargissements) évoque l'ARYM⁴, le Monténégro, et la Bosnie-Herzégovine, soit trois pays des Balkans, qui ont vocation à rejoindre l'Alliance. Le texte comporte deux articles ouverts sur la Serbie. En revanche, à propos de la Géorgie, si le principe de son adhésion est affirmé, son intégration n'est pas pour tout de suite à cause notamment des difficultés de frontière avec son voisin russe. Quant à l'Ukraine, on sent une déception légère dans le texte. Pour le reste, les propos sont classiques et rappellent les partenariats existants (partenariat pour la paix, dialogue méditerranéen, initiative de coopération d'Istanbul) qui d'ailleurs datent de 1994 pour les premiers, de 2004 pour le dernier : on le voit, il n'y a rien de bien nouveau.

La Russie⁵ fait l'objet d'un traitement particulier : le texte est poli (accord de transit logistique vers l'Afghanistan, invitation à contribuer à la défense antimissile, paragraphe alambiqué sur le traité FCE – Forces Conventionnelles en Europe). Toutefois, si l'accord logistique a une vraie portée opérationnelle, le dialogue sur la DAMB ne traite que de la défense antimissile de théâtre, non de territoire : au fond, l'alliance reprend la coopération sur le sujet avec la Russie là où elle en était en 2006, avant que la décision américaine en 2007 de déployer son propre bouclier antimissile en Pologne et en Tchéquie n'eût provoqué le raidissement russe et une crispation intraeuropéenne. Le reset américano-russe donne donc des résultats encore prudents.

La défense antimissile balistique (DAMB) fait l'objet d'un long article, assez alambiqué, ce qui marque une certaine gêne. La DAMB « appartient à la posture générale de défense » et a pour objet de « renforcer la dissuasion » : au fond, Américains comme Français (et Britanniques) sont d'accord pour affirmer que la dissuasion et la DAMB sont complémentaires, malgré une position allemande initialement contraire et qu'il faut relativiser. Il semble en effet qu'il y ait eu du côté allemand deux approches politiques : une approche « idéaliste », portée par le ministre des affaires étrangères Westerwelle, et une approche réaliste, portée par le ministre de la défense Guttenberg. Si la première a été beaucoup entendue, notamment pour des raisons de politique intérieure (compenser la décision du gouvernement de prolonger l'utilisation des centrales nucléaires), à la fin, la ligne réaliste a été retenue par Mme Merkel, pour complaire à tous ses principaux alliés. C'est pourquoi il ne faut pas interpréter plus que de raison le prétendu différend franco-allemand sur le sujet.

Au fond, le principal n'est pas là : la DAMB a pour but de protéger la population et les territoires (alors que jusqu'à présent, les dispositifs étaient des défenses localisées de théâtre). L'Alliance va donc élargir les capacités de commandement du dispositif allié existant, l'ALTBMD. Toutefois, et la déclaration ne le dit pas, il y a encore beaucoup de questions posées qui portent sur la faisabilité technique, sur les coûts réels, sur le partage de la décision, sur les autres moyens nécessaires. Ces questions seront d'ailleurs évoquées lors des réunions du premier semestre 2011 : au fond, Lisbonne n'énonce qu'un principe, et il faudra examiner comment ce principe sera concrètement mis en œuvre. On a déjà connu des décisions ambitieuses et volontaires qui finalement n'ont pas été mises en œuvre !

Les paragraphes sur la réforme sont probablement les plus importants, même s'ils n'attirent l'attention que des spécialistes. Ils évoquent tout d'abord les capacités, c'est-à-dire les

⁴ L'ancienne république yougoslave de Macédoine (ARYM) remplit les critères d'adhésion mais fait l'objet d'un veto grec : Athènes refuse en effet que l'ARYM porte le nom de Macédoine, jugé exclusivement grec.

⁵ S'agissant de la Russie, on lira la déclaration du Conseil OTAN-Russie (COR) qui donne le plus de précisions.

équipements. Toutefois, quand on compare aux textes des précédents sommets, la liste est beaucoup plus réduite, mais elle incorpore le DAMB, qui sera grande consommatrice de crédits, au risque d'un effet d'éviction. La réforme de la structure de commandement est très visible, mais il s'agit probablement d'une décision en trompe-l'œil : si 35 % de l'effectif sera réduit, les décisions portant sur les localisations n'ont pas été prises⁶. Surtout, ce sont les nations qui feront des économies, et non pas l'alliance, dont la situation financière demeure précaire.

Le texte évoque également la question du siège de l'OTAN : remarquons qu'il ne mentionne pas la réforme de la prise de décision, qui reste donc à l'unanimité (« prise de décision par consensus »). Le rapport Albright avait proposé, en juin, d'introduire une dose de majorité qualifiée ce qui aurait constitué un transfert de souveraineté. Les 14 agences de l'OTAN seront réformées, ce qui est une bonne chose, tout comme la simplification des nombreux comités. Le plus significatif concernera la réforme des ressources, puisque la gestion de l'OTAN est très sommaire et nécessite d'être grandement modernisée. De ce point de vue là, l'approche française introduira probablement des décisions fort heureuses (notamment en matière de processus capacitaires), même si là encore de nombreuses décisions sont reportées à 2011.

Signalons enfin divers articles qui mentionnent l'espace de la Mer Noire, ce qui est innovant, le sud Caucase et la Moldavie, et le rappel de l'utilité de la NRF (Force de réaction de l'Otan).

Conclusion

Le sommet est une réponse globalement efficace au constat d'un double déclin : celui de l'Amérique, mais aussi celui de l'Europe. Certes, le syndrome du passager clandestin est encore observable, avec de nombreux pays qui font peu d'efforts et ne viennent dans l'alliance que pour bénéficier, à frais réduits, de la protection américaine : là réside la principale fragilité de l'alliance, entre de nombreux alliés européens qui ne veulent plus investir dans leur défense, et un allié américain qui tourne son attention vers d'autres horizons.

La vision est donc modeste (réaliste, diront certains). C'est un texte de compromis, un texte diplomatique, dont la fonction consiste à la fois à énoncer des principes directeurs, et à concilier des vues contradictoires. Toutefois, l'alliance est un objet diplomatique. On pourra bien sûr dire que l'alliance est en crise, et que le pansement est finalement insatisfaisant : ce serait oublier que cela fait soixante ans que l'alliance est en crise (qu'on songe aux débats sur la parité nucléaire dans les années 1950, le retrait français après 1966, le partage du fardeau dans les années 1970, l'affaire des euromissiles à partir de 1978, les guerres balkaniques dans les années 1990 ou les opérations en Irak ou en Afghanistan lors de cette décennie).

Toujours en crise, certes, mais l'Alliance demeure le cadre d'un dialogue transatlantique, et aussi occidental. Elle se recentre, alors qu'elle avait pu avoir des visées mondiales. Ce sommet témoigne à la fois de réalisme et de lucidité, selon une ligne obamienne finalement plus satisfaisante que les excès du président précédent.

⁶ Il paraissait peu diplomatique d'annoncer au sommet de Lisbonne que l'état-major de Lisbonne allait être supprimé. Notons en passant que cet état-major est l'un de ceux qui est commandé par un Français.