

N° 405

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2006-2007

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 juillet 2007

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur l'évolution de l'OTAN,*

Par MM. Jean FRANÇOIS-PONCET, Jean-Guy BRANGER et André ROUVIÈRE,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Serge Vinçon, *président* ; MM. Jean François-Poncet, Robert del Picchia, Jacques Blanc, Mme Monique Cerisier-ben Guiga, MM. Jean-Pierre Plancade, Philippe Nogrix, Mme Hélène Luc, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Jean-Guy Branger, Jean-Louis Carrère, Jacques Peyrat, André Rouvière, *secrétaires* ; MM. Bernard Barraux, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Pierre Biarnès, Didier Borotra, Didier Boulaud, Robert Bret, Mme Paulette Brisepierre, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Hubert Falco, Jean Faure, Jean-Pierre Fourcade, Mmes Joëlle Garriaud-Maylam, Gisèle Gautier, Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Hue, Joseph Kergueris, Robert Laufoaulu, Louis Le Pensec, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Charles Pasqua, Daniel Percheron, Xavier Pintat, Yves Pozzo di Borgo, Jean Puech, Jean-Pierre Raffarin, Yves Rispat, Josselin de Rohan, Roger Romani, Gérard Roujas, Mme Catherine Tasca, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet.



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....   | 5            |
| <b>I. ÉLARGISSEMENT, ENGAGEMENT DANS LES OPÉRATIONS,<br/>TRANSFORMATION MILITAIRE : TROIS MUTATIONS MAJEURES POUR<br/>L'OTAN DE L'APRÈS-GUERRE FROIDE</b> .....       | 7            |
| <b>A. L'ÉLARGISSEMENT GÉOGRAPHIQUE</b> .....  | 7            |
| 1. <i>Une portée politique plus que militaire</i> .....   | 8            |
| 2. <i>Les enjeux des élargissements futurs</i> .....  | 9            |
| 3. <i>Une relation avec la Russie qui peine à trouver son équilibre</i> .....   | 13           |
| <b>B. L'ENGAGEMENT EFFECTIF DANS LES OPÉRATIONS</b> .....   | 18           |
| 1. <i>Le fondement de l'engagement opérationnel de l'OTAN</i> .....   | 18           |
| 2. <i>Les opérations dans les Balkans</i> .....   | 19           |
| 3. <i>L'Afghanistan : une épreuve de vérité pour l'OTAN ?</i> .....   | 21           |
| 4. <i>Vers une diversification des types d'opérations ?</i> .....   | 25           |
| <b>C. LA TRANSFORMATION MILITAIRE</b> .....   | 26           |
| 1. <i>Les objectifs de la transformation militaire</i> .....  | 27           |
| 2. <i>La réforme des structures de commandement</i> .....   | 28           |
| 3. <i>La force de réaction de l'OTAN (NRF)</i> .....  | 29           |
| 4. <i>Le développement de capacités multinationales dans le cadre de l'OTAN</i> .....   | 30           |
| 5. <i>L'OTAN et la défense antimissile</i> .....  | 32           |
| <b>II. LA VOCATION DE L'OTAN DANS LE NOUVEAU CONTEXTE<br/>STRATÉGIQUE : UNE VISION ENCORE INCERTAINE</b> .....  | 37           |
| <b>A. QUEL OUTIL AU SERVICE DE QUELLE AMBITION ?</b> .....  | 37           |
| 1. <i>Quelle vocation militaire ?</i> .....   | 38           |
| 2. <i>Une « agence » vouée à la sécurité globale ?</i> .....  | 40           |
| 3. <i>Vers une communauté des démocraties ?</i> .....   | 42           |
| <b>B. UNE ÉVOLUTION LARGEMENT TRIBUTAIRE DES IMPULSIONS<br/>        AMÉRICAINES</b> .....   | 43           |
| 1. <i>Un retour des Etats-Unis vers l'OTAN ?</i> .....  | 43           |
| 2. <i>L'absence d'un projet partagé</i> .....   | 45           |
| 3. <i>Quelles hypothèses d'évolution ?</i> .....  | 46           |
| <b>C. OTAN ET POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE : QUELLE<br/>        COMPLÉMENTARITÉ ?</b> .....   | 47           |
| 1. <i>Une relation qui a peiné à émerger</i> .....  | 48           |
| 2. <i>Quelle répartition des tâches dans la gestion des crises ?</i> .....  | 49           |
| 3. <i>Les limites de la complémentarité</i> .....   | 51           |
| <b>III. QUELLE POLITIQUE POUR LA FRANCE À L'OTAN ?</b> .....  | 55           |
| <b>A. UNE IMPLICATION RENFORCÉE DEPUIS 10 ANS</b> .....   | 56           |
| 1. <i>La France dans les structures de l'OTAN : une présence progressivement accrue</i> .....   | 56           |
| 2. <i>La France dans les opérations : un contributeur actif</i> .....   | 58           |
| 3. <i>La France et les capacités militaires de l'OTAN : une participation significative à la<br/>            NRF et à plusieurs programmes d'investissement</i> ..... | 59           |
| 4. <i>La France et le financement de l'OTAN : un poids budgétaire croissant</i> .....   | 60           |

|   |    |
|---|----|
| B. UN STATUT ET UNE POSITION POLITIQUES SOURCES D'INTERROGATIONS .....                              | 61 |
| 1. <i>Le statut singulier de la France est-il toujours justifié ?</i> .....                         | 61 |
| 2. <i>La France joue-t-elle dans l'OTAN un rôle à la mesure de son engagement militaire ?</i> ..... | 63 |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | 65 |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....   | 67 |
| <b>ANNEXE I - Audition de Mme Michèle ALLIOT-MARIE, Ministre de la Défense</b> .....                | 73 |
| <b>ANNEXE II - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES</b> .....  | 77 |
| <b>ANNEXE III - LES ÉTATS MEMBRES DE L'OTAN, DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE L'OSCE</b> .....           | 79 |
| <b>ANNEXE IV – LE BUDGET DE L'OTAN EN 2007</b> .....  | 81 |
| <b>ANNEXE V – STRUCTURE CIVILE ET MILITAIRE DE L'OTAN</b> .....                                     | 83 |

Mesdames, Messieurs,

L'OTAN a connu au cours de la dernière décennie de profondes évolutions. Elle s'est élargie à dix nouveaux Etats membres issus de l'ancien Pacte de Varsovie. Elle s'est engagée dans plusieurs opérations militaires, y compris, pour la première fois, en Afghanistan, hors de la zone euro-atlantique. Elle a entrepris un processus de transformation visant à renforcer son aptitude aux missions « expéditionnaires », désormais prioritaires.

De cette relative dynamique ne se dégage cependant pas une vision claire et précise du rôle que l'Alliance sera en mesure de jouer ces prochaines années.

Alors que, dans l'immédiat, la capacité de l'OTAN est mise à rude épreuve sur le théâtre afghan, certains, et en premier lieu son secrétaire général, souhaitent engager, d'ici le Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement prévu pour le 60<sup>e</sup> anniversaire de l'Organisation en 2009, une révision du concept stratégique adopté en 1999. La prise en compte d'une dimension plus globale et non exclusivement militaire de la sécurité, la coopération plus systématique avec des partenaires extérieurs à l'Alliance, mais également la clarification des relations avec la politique européenne de sécurité et de défense, figurent parmi les sujets en débat.

Pour l'heure, l'opportunité de réviser le concept stratégique n'a pas été réellement discutée entre alliés et ceux-ci, à commencer par les Etats-Unis dont le rôle d'impulsion demeure déterminant, n'ont pas arrêté d'options claires sur une éventuelle redéfinition des missions de l'Alliance.

Dans ce contexte, il a paru utile à votre commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées, de faire le point sur les évolutions en cours à l'OTAN.

Celle-ci reste un cadre de référence essentiel pour notre politique de défense, tant par la garantie de sécurité qu'elle constitue pour le continent européen que par son rôle dans la gestion des crises, un quart des militaires français engagés dans les opérations extérieures l'étant aujourd'hui au titre de l'OTAN. Outre sa contribution aux opérations, la France a soutenu le

processus de « transformation » militaire et elle est désormais présente dans la quasi-totalité des structures civiles et militaires. Cette place renforcée conduit logiquement à s'interroger sur les orientations que notre pays souhaite voir prendre à l'Alliance au cours des années à venir et sur sa capacité à peser davantage dans leur détermination.

Après avoir présenté la nouvelle donne issue des évolutions intervenues au sein de l'Alliance, vos rapporteurs évoqueront les interrogations portant sur la vocation de l'OTAN dans le nouveau contexte stratégique et leurs implications pour la France.

## I. ÉLARGISSEMENT, ENGAGEMENT DANS LES OPÉRATIONS, TRANSFORMATION MILITAIRE : TROIS MUTATIONS MAJEURES POUR L'OTAN DE L'APRÈS-GUERRE FROIDE

La pérennité de l'OTAN n'allait pas de soi au lendemain de la disparition du Pacte de Varsovie. L'organisation s'est toutefois maintenue en s'adaptant rapidement à la nouvelle donne. Cette mutation, qui est toujours en cours, s'organise autour de trois lignes de force.

L'OTAN s'est tout d'abord élargie pour refléter l'évolution géopolitique de l'Europe. Cet élargissement n'est pas achevé. Il témoigne de l'attrait que représente encore, pour de nombreux pays européens, la garantie de sécurité offerte par l'Alliance atlantique. Il s'est accompagné d'une volonté de mettre en place avec la Russie une relation nouvelle qui peine cependant aujourd'hui à trouver son équilibre.

L'OTAN est entrée dans le domaine de l'action militaire concrète, à travers plusieurs opérations relevant d'une gamme assez large de missions n'entrant ni dans le cadre de la défense collective, ni, pour certaines d'entre elles, dans le champ géographique du traité.

Enfin, l'OTAN s'efforce de servir de catalyseur pour la transformation des forces armées de ses pays membres, en privilégiant la capacité de déploiement sur les théâtres extérieurs.

### A. L'ÉLARGISSEMENT GÉOGRAPHIQUE

L'article 10 du traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949 stipule que *« les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre État européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord. »*. Les douze membres fondateurs avaient ainsi été rejoints, durant la guerre froide, par quatre autres États : la Grèce et la Turquie en 1952, l'Allemagne en 1955 puis l'Espagne en 1982.

En prenant en janvier 1994, au sommet de Bruxelles, une position de principe favorable à *« un élargissement de l'OTAN aux États démocratiques de l'Est ... dans le cadre d'un processus évolutif, compte tenu des développements politiques et de sécurité dans l'ensemble de l'Europe »*, les dirigeants de l'Alliance atlantique ont engagé un **mouvement de grande ampleur** qui s'est traduit par l'inclusion de trois nouveaux membres en 1999 – la Hongrie, la Pologne et la République tchèque – puis de sept autres en 2004 : la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. L'organisation est ainsi passée de **16 à 26 membres en l'espace de cinq ans**.

L'élargissement, dont l'importance tient davantage à sa portée politique qu'aux enjeux militaires, est appelé à se poursuivre en vertu de la **politique de la « porte ouverte »** réaffirmée à de nombreuses reprises par les

membres de l'Alliance. Il donne un nouveau visage à l'architecture de sécurité en Europe et continue de poser la question de la **place de la Russie** dans cette dernière, comme en témoigne la récente montée des tensions entre le président Poutine et ses homologues occidentaux.

### 1. Une portée politique plus que militaire

L'élargissement possède en premier lieu une **portée politique et symbolique forte, en effaçant, une douzaine d'années après l'effondrement de l'Union soviétique, les lignes de fracture de la guerre froide**. Les dix nouveaux membres ont également intégré l'Union européenne avec un léger décalage dans le temps, entre 2004 et 2007. Bien qu'indépendants, les deux processus ont réclamé de la part des pays candidats des efforts très importants et de profondes réformes. Ils se sont ainsi confortés mutuellement et contribué à renforcer la stabilité et la sécurité de l'ensemble du continent.

Le poids démographique – un peu plus de 100 millions d'habitants - et économique des dix nouveaux membres demeure limité par rapport à l'ensemble de plus de 700 millions d'habitants que formait l'OTAN avant la chute du mur de Berlin. Mais sur le plan géographique, l'Alliance couvre désormais la quasi-totalité de l'Europe centrale et orientale, s'étend aux rives de la mer Noire et de la mer Baltique, aux frontières de la Russie. L'intégration des nouveaux membres constitue en elle-même un **facteur de sécurité et de stabilité**, puisqu'elle suppose un règlement préalable d'éventuels contentieux territoriaux et écarte les risques de conflits qui pouvaient en résulter.

Au **plan militaire**, l'impact de l'élargissement est plus limité. Les dix nouveaux membres ne se trouvaient pas dans une situation comparable. Pour les anciens pays satellites de l'Union soviétique, il s'agissait d'opérer la mutation d'un appareil militaire pléthorique mais peu adapté au nouveau contexte stratégique, en réduisant les effectifs, en professionnalisant en partie les forces armées et en rendant leurs équipements progressivement interopérables avec ceux des autres pays de l'Alliance. Les trois pays baltes et la Slovaquie devaient pour leur part pratiquement construire de toute pièce un appareil de défense conforme aux attentes de l'OTAN.

On peut relever que beaucoup des nouveaux pays membres réalisent un effort de défense significatif, proche de 2 % du PIB et en tous cas supérieur à la moyenne de l'ensemble des pays de l'Alliance. C'est le cas notamment de la Bulgarie, de la Roumanie, de la Pologne, de la République tchèque ou de la Slovaquie. Mais les montants en valeur absolue demeurent modestes. En termes de **contributions en troupes**, ces pays fournissent actuellement environ 3 500 hommes sur un volume de près de 50 000 hommes déployés au total par les 26 pays de l'Alliance. L'OTAN encourage les nouveaux membres à renforcer leurs capacités dans certains domaines spécifiques. Cette

spécialisation vise à développer des « niches » dans lesquelles ces pays pourront apporter une réelle valeur ajoutée. C'est par exemple le cas des troupes de montagne pour la Roumanie, des navires anti-mines pour les pays baltes ou du déminage terrestre pour le Slovaquie.

Plus généralement, la forte aspiration dans anciens pays de l'Est à rejoindre l'OTAN témoigne de l'**attractivité que conserve l'Alliance en tant que garantie de sécurité collective**. Cette garantie constituée par l'article 5 du traité de Washington, et l'assurance sous-jacente que les forces américaines viendraient à l'appui de tout pays allié menacé dans son intégrité territoriale, demeure aux yeux des nouveaux pays membres le fondement essentiel de l'Alliance et une condition majeure du maintien de leur souveraineté, alors qu'en Europe occidentale, l'opinion y voit plutôt l'héritage historique de la guerre froide.

Cette perception, au centre et à l'est de l'Europe, est bien entendue fondée sur le fait qu'**aucune autre enceinte politique que l'OTAN ne peut aujourd'hui offrir une garantie comparable**. Le projet de traité constitutionnel européen incluait bien une clause de défense mutuelle, qui devrait être reprise dans le futur traité simplifié, mais celle-ci représentait en tout état de cause un engagement moins contraignant que celui prévu au sein de l'OTAN, le texte mentionnant un simple « *devoir d'aide et d'assistance par tous les moyens en leurs pouvoirs* » en cas d'agression armée sur le territoire d'un Etat membre. Sur le plan militaire, l'Europe de la défense ne dispose en outre aujourd'hui que de capacités limitées dès lors qu'elle agirait sans le concours américain.

Dans le même temps, les nouveaux pays membres sont encore trop marqués par la période de la guerre froide pour ne pas attacher un prix très élevé à de telles garanties de sécurité.

Enfin, sur un plan pratique, certains de ces pays ne disposent pas des capacités militaires minimales pour assurer des fonctions de base comme la surveillance de leur espace aérien. Ainsi, la Slovénie et les pays baltes sont dépourvus d'avions d'interception. La « police du ciel » y est assurée directement par l'OTAN. C'est à ce titre que l'armée de l'air française exerce actuellement la surveillance de l'espace aérien des pays baltes.

## **2. Les enjeux des élargissements futurs**

A l'occasion du sommet de Riga en novembre 2006, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance ont réaffirmé que celle-ci restait **ouverte à l'admission de nouveaux membres européens**.

Cette politique d'élargissement se réfère à l'article 10 du traité de Washington précité, qui fixe un **critère géographique**, en visant exclusivement les Etats européens, mais aussi des **critères politiques** et stratégiques tenant aux principes fondamentaux de l'Alliance, tels que la

démocratie, le respect des libertés individuelles et de l'état de droit, et au renforcement de la sécurité de la région nord-atlantique.

### **Jusqu'où l'OTAN est-elle susceptible de s'élargir ?**

L'Alliance a mis en place un cadre général de coopération pour ses relations avec les pays non-membres du continent européen : le Conseil de partenariat euro-atlantique. Il réunit aujourd'hui les 26 pays alliés et **23 pays partenaires**<sup>1</sup>. Nombre d'entre eux n'ont jamais manifesté d'intention de rejoindre l'Alliance, à l'image des pays neutres d'Europe occidentale, des cinq pays d'Asie centrale ou encore de la Russie. Mais c'est au sein de ce partenariat que se trouvent les **actuels candidats**, qui se situent d'ailleurs à des stades différents du processus d'intégration.

Trois pays – l'**Albanie**, la **Croatie** et la **Macédoine** – participent à un **Plan d'action pour l'adhésion** (*Membership action plan : MAP*) qui ne préjuge pas de l'admission future, mais qui constitue en quelque sorte la « salle d'attente » ou l'ultime étape avant l'adhésion.

Ce plan d'action pour l'adhésion fixe, pour chaque pays, des objectifs et un calendrier qui lui sont propres. Il est actualisé chaque année et soumis au Conseil de l'Atlantique Nord qui procède à une évaluation régulière des résultats obtenus. Ces plans obéissent à un ensemble de principes communs. En matière politique, les pays candidats s'engagent notamment à régler par des moyens pacifiques tout différend international, toute querelle ethnique ou tout litige territorial d'ordre externe, de manière à ne pas « importer » dans l'Alliance un conflit préexistant. En matière de défense, ils doivent adhérer au concept stratégique de l'OTAN adopté à Washington en 1999 et s'engager à poursuivre l'objectif d'interopérabilité et de standardisation des équipements tout comme à détenir un certain niveau de capacités militaires.

Des trois pays engagés dans un plan d'action pour l'adhésion, l'**Albanie** est celui qui manifeste de plus longue date son souhait d'adhérer à l'OTAN. Malgré les réformes engagées, ses perspectives d'adhésion continuent cependant d'être handicapées par les soubresauts politiques qui marquent chaque consultation électorale et par les difficultés à lutter efficacement contre la criminalité organisée et la corruption.

La **Macédoine** a retrouvé la stabilité interne depuis l'accord d'Ohrid d'août 2001 qui a mis un terme à l'insurrection armée et dont l'un des points clefs concerne les droits de la minorité albanaise. Le renforcement de l'Etat de droit et la lutte contre la corruption se heurtent encore à des difficultés.

Bien que l'opinion publique y soit majoritairement réservée vis-à-vis de l'adhésion à l'OTAN, c'est sans doute la **Croatie** qui, sur le plan du fonctionnement des institutions, de la situation économique et des réformes du secteur de la défense, se rapproche le plus des objectifs qui lui étaient

---

<sup>1</sup> Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Biélorussie, Bosnie-Herzégovine, Croatie, Finlande, Géorgie, Irlande, Kazakhstan, Kirghizie, Macédoine, Moldavie, Monténégro, Ouzbékistan, Russie, Serbie, Suède, Suisse, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

assignés, la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie se déroulant par ailleurs de manière satisfaisante.

Une **décision relative à l'adhésion** de l'un ou de plusieurs de ces trois pays pourrait être prise au **prochain sommet** des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance qui se tiendra à **Bucarest en avril 2008**.

Si l'intégration de l'ensemble de la région des **Balkans occidentaux** dans l'OTAN semble s'inscrire dans une perspective logique à moyen terme, **deux candidatures posent plus directement la question des frontières de l'Alliance : celles de l'Ukraine et de la Géorgie**.

L'**Ukraine** bénéficie depuis 1997 d'un partenariat distinctif et privilégié avec l'OTAN. Une Commission OTAN-Ukraine se réunit deux fois par an au niveau ministériel et une assistance particulière a été mise en place en matière de réformes de défense. L'Ukraine a fourni des troupes pour les opérations de l'Alliance dans les Balkans. En mai 2002, le président Koutchma annonçait que son pays souhaitait devenir membre de l'Alliance. Lors du sommet de Prague, en 2002, cette dernière a reconnu la vocation de l'Ukraine à rejoindre l'OTAN, sans toutefois s'engager sur un calendrier. Une étape supplémentaire a été franchie en avril 2005, quelques mois après la révolution orange et l'élection de M. Iouchtchenko, avec l'établissement d'un « **dialogue intensifié** » visant à renforcer le dialogue politique et à relancer l'assistance en matière de réformes de défense, notamment pour la restructuration du complexe militaro-industriel.

L'adhésion à l'OTAN figure parmi les priorités essentielles de politique étrangère du président Iouchtchenko mais suscite l'hostilité du parti des régions, pro-russe, qui a remporté les élections législatives de mars 2006. Toutefois, en visite à Bruxelles en septembre dernier, le premier ministre, M. Ianoukovitch, n'a pas formellement remis en cause cet objectif, se limitant à déclarer qu'il souhaitait « marquer une pause » avant l'étape suivante, à savoir le plan d'action pour l'adhésion. Après la crise politique de ce début d'année, la convocation de nouvelles élections législatives pour le 30 septembre prochain ajoute de nouveau un élément d'incertitude sur l'orientation que prendront les relations entre l'OTAN et l'Ukraine.

La **Géorgie** a déclaré son intention d'adhérer à l'OTAN en 2002 et accorde à sa candidature une priorité renforcée depuis la « révolution des roses » de 2003. En septembre 2006, les ministres des affaires étrangères de l'OTAN ont émis un signal favorable à la démarche géorgienne en proposant un « **dialogue intensifié** », à l'image de celui conduit avec l'Ukraine. Cette formule ne préjuge pas de la décision quant à une adhésion future, mais elle permet de nouer des relations plus approfondies sur les questions politiques ou de sécurité liées à une telle adhésion. Au cours des derniers mois, l'engagement des autorités géorgiennes ne s'est pas démenti. Le 13 mars dernier, le Parlement se prononçait à l'unanimité (160 voix contre 0) en faveur d'une adhésion considérée comme une garantie essentielle pour l'intégrité territoriale et la souveraineté du pays. La Géorgie espère accéder en avril

2008, au sommet de Bucarest, au plan d'action pour l'adhésion qui lui ferait franchir une nouvelle étape vers la reconnaissance de ses aspirations.

La **question de l'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie** devrait prendre dans les mois à venir une **importance croissante dans les débats au sein de l'Alliance**.

Indépendamment de leur situation propre au regard des différents objectifs à atteindre pour prétendre intégrer l'Alliance, les cas de l'un et de l'autre pays présentent des **différences notables**.

L'**Ukraine** possède des frontières avec quatre pays alliés. Par sa taille et sa population, mais aussi par son potentiel militaire et industriel, son éventuelle adhésion aurait un impact important pour l'Alliance. Cette adhésion demeure cependant controversée dans la classe politique et l'opinion publique, voire fortement contestée en Crimée, région fortement tournée vers la Russie qui y stationne toujours sa flotte de la mer Noire. Le climat de crise politique qui perdure depuis plus de deux ans crée de fortes incertitudes sur les orientations politiques du pays à moyen terme, même si, en matière de politique étrangère, chacune des parties souligne vouloir concilier des relations d'étroite coopération avec l'Europe occidentale et l'OTAN aussi bien qu'avec la Russie.

La candidature de la **Géorgie** pose quant à elle la question de l'extension de l'Alliance vers la région plus lointaine du Caucase. Le soutien politique interne à l'adhésion est fort, comme l'illustre le vote unanime du Parlement, mais aucune solution politique n'a été apportée aux conflits territoriaux d'Ossétie du sud et d'Abkhazie qui représentent toujours une forte source de tensions. Pour l'OTAN, le risque de voir ces conflits « importés » en son sein est bien entendu un élément majeur à prendre en compte.

La **poursuite de l'élargissement sera l'un des points majeurs du sommet de Bucarest en 2008**. La question de l'Ukraine sera largement tributaire de la ligne qui sera fixée par les autorités de Kiev après les élections de septembre prochain. La Géorgie espère quant à elle progresser d'un cran dans sa démarche, en accédant au plan d'action pour l'adhésion.

L'élargissement bénéficie d'un **fort soutien politique à Washington**. Le 10 mars dernier, le Congrès adoptait le *NATO freedom consolidation Act*, loi par laquelle il se prononçait en faveur de l'adhésion, « en temps voulu » des trois pays candidats des Balkans (Albanie, Croatie, Macédoine), de la Géorgie et de l'Ukraine. La loi appelle à la conclusion d'un plan d'action pour l'adhésion avec la Géorgie. Elle ouvre des crédits spécifiques de coopération et d'assistance au profit des cinq pays.

Il a été à maintes reprises réaffirmé que la situation des différents pays candidats serait examinée au cas par cas, en fonction notamment de leur capacité à remplir les critères retenus par l'Alliance. Ceci signifie notamment que pour les trois pays des Balkans, des calendriers différents pourraient être

retenus. A cet examen des capacités propres de chaque pays s'ajoute l'évaluation des conséquences de l'adhésion sur les équilibres de sécurité.

Depuis plusieurs mois, **les autorités russes formulent des critiques extrêmement vives à l'encontre de l'élargissement** et en font l'un des points de contentieux avec l'OTAN<sup>1</sup>. En invoquant les déséquilibres qu'aurait provoqués l'élargissement passé, elles visent surtout à faire obstacle à l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine, anciennes républiques soviétiques frontalières de la Russie.

L'hostilité vigoureuse des dirigeants russes envers l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine, l'idée qu'ils pourraient imposer un droit de veto entravant le droit de chaque État d'appartenir ou non à une alliance, tout comme leur propension à montrer qu'ils disposent de moyens de rétorsion en matière commerciale et énergétique, ne font bien entendu que **donner plus de force, dans ces deux pays, à l'argumentation de ceux qui continuent de voir dans la Russie une menace pour leur souveraineté** et dans l'OTAN une indispensable garantie pour la préserver. De même, la **solidarité des pays alliés issus de l'ancien bloc de l'Est avec les pays candidats** ne peut que s'en trouver consolidée.

Au-delà des cas géorgien et ukrainien, et après avoir déplacé ses frontières 500 kilomètres à l'Est, **l'OTAN a-t-elle vocation à combler tout l'espace qui la sépare encore de la Russie ?**

Pour les Etats-Unis, comme pour beaucoup de nouveaux pays membres, la réponse est : évidemment oui, si les pays concernés le souhaitent et pour autant qu'ils atteignent les standards en vigueur dans l'Alliance.

Cette vision procède d'une logique difficilement contestable, mais on ne peut pour autant faire abstraction d'une autre dimension : l'évaluation du bénéfice qu'apporterait, en termes de sécurité et de stabilité, un tel élargissement, ou au contraire, les risques nouveaux de tensions, voire de conflits, auxquels il exposerait l'Alliance.

C'est tout l'enjeu de l'établissement d'une relation confiante avec la Russie. Les points de friction actuels entre les deux partenaires montrent que cette relation n'a toujours pas trouvé son équilibre.

### **3. Une relation avec la Russie qui peine à trouver son équilibre**

Dès la fin de la guerre froide, il est apparu que le processus d'élargissement devait avoir pour corollaire la mise en place d'une relation

---

<sup>1</sup> Lors de la conférence de Munich sur la sécurité, le 10 février dernier, Vladimir Poutine déclarait : « Il est évident, je pense, que l'élargissement de l'OTAN n'a rien à voir avec la modernisation de l'alliance, ni avec la sécurité en Europe. Au contraire, c'est un facteur représentant une provocation sérieuse et abaissant le niveau de la confiance mutuelle. Nous sommes légitimement en droit de demander ouvertement contre qui cet élargissement est opéré. ».

étroite entre l'OTAN et la Russie, afin d'éviter que ne se développe, chez cette dernière, un sentiment d'isolement ou, a fortiori, d'affaiblissement de sa sécurité.

En 1991, la Russie a adhéré au Conseil de coopération nord-atlantique, devenu depuis Conseil de partenariat euro-atlantique. Mais l'élément majeur de cette nouvelle relation est intervenu le 27 mai 1997 avec la signature de l'**Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre la Fédération de Russie et l'OTAN**.

L'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997 a clairement affirmé que les deux parties ne se considèrent pas comme des adversaires et a établi des mécanismes de consultation et de coopération. L'OTAN s'est engagée à ne pas déployer d'armes nucléaires sur le territoire des nouveaux pays membres. Elle a par ailleurs précisé qu'elle privilégierait l'intégration et l'interopérabilité des capacités militaires de préférence au stationnement permanent de forces de combat supplémentaires en Europe. L'Acte fondateur s'est accompagné de la création d'un Conseil conjoint permanent OTAN-Russie, instance de consultation compétente pour évoquer les questions d'intérêt commun entre les deux parties.

Les relations OTAN-Russie ont connu une crise aiguë en 1999, lors de l'intervention au Kosovo à laquelle Moscou s'était opposée aux Nations unies.

Les premières années de la présidence Poutine ont en revanche marqué un réchauffement des relations, en grande partie lié à celui des relations américano-russes, dont la manifestation la plus symbolique fut le soutien apporté aux Etats-Unis le jour même des attaques terroristes du 11 septembre 2001. Dans les mois qui ont suivi, et malgré le retrait unilatéral américain du traité ABM (*Anti Ballistic Missiles*) fin 2001, un véritable partenariat stratégique entre la Russie et les Etats-Unis s'est établi, avec en point d'orgue la conclusion du traité de Moscou sur la réduction mutuelle des arsenaux nucléaires le 24 mai 2002.

Dans ce contexte favorable intervenait quatre jours plus tard, le 28 mai 2002 à Rome, la **création du Conseil OTAN-Russie**, enceinte dans laquelle Moscou siège sur un pied d'égalité avec chacun des 26 pays de l'Alliance et qui vise à l'associer plus étroitement aux activités de l'OTAN<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la Russie a fourni des troupes pour les opérations de l'OTAN dans les Balkans et participe à l'opération alliée de surveillance maritime *Active endeavour* en Méditerranée, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme.

---

<sup>1</sup> *Le Conseil OTAN-Russie conduit un dialogue politique « à 27 » sur les questions d'intérêt commun (Balkans, Afghanistan ...) et définit des axes de coopération (lutte contre le terrorisme, réforme de défense, renforcement de l'interopérabilité entre les forces russes et celles de l'OTAN, défense antimissile ...).*

Le Conseil OTAN-Russie place cette dernière dans une situation de partenaire privilégié, puisqu'il s'agit d'un cadre de dialogue politique et de coopération sans équivalent pour d'autres pays.

Les alliés comme la Russie se disent très attachés à **ce partenariat stratégique**, mais celui-ci **traverse de nouveau aujourd'hui une passe difficile**. Ici encore, l'état des relations américano-russes se répercute directement sur l'atmosphère du dialogue avec l'OTAN. Celles-ci se sont fortement dégradées depuis la guerre d'Irak.

L'impact militaire de l'élargissement de l'OTAN et les projets d'implantation d'éléments du **système américain de défense antimissile** ont constitué ces derniers mois les deux principaux sujets de différends. Bien que la Russie ne semble plus contester le principe même d'un système de défense antimissile, puisqu'un tel système pourrait lui paraître acceptable pourvu que sa localisation géographique soit différente<sup>1</sup>, ce projet l'irrite dans la mesure où il comporte une **forte dimension politique**, en créant, à travers la protection contre la menace balistique, un nouveau lien de dépendance entre les Etats-Unis et leurs alliés européens.

Du point de vue des relations avec l'OTAN, la manifestation la plus nette de la dégradation du climat a été la décision prise le 13 juillet dernier par le président Poutine de **suspendre l'application par la Russie du traité sur les forces conventionnelles en Europe**.

La Russie justifie la décision du président Poutine de **geler l'application du traité FCE de 1990** par le fait que les pays de l'OTAN retarderaient sans justification l'entrée en vigueur du traité FCE adapté de 1999, et maintiendraient de ce fait un instrument obsolète qui pénalise la Russie, tout en augmentant leurs forces militaires à proximité de ses frontières.

Les autorités russes contestent le lien fait par les pays de l'OTAN entre leur ratification du traité FCE adapté et le respect par la Russie des « engagements d'Istanbul », engagements qui impliquaient la fermeture de quatre bases russes en Géorgie et le retrait des forces russes de Moldavie, mais dont le contenu précis est lui-même objet d'interprétations divergentes de part et d'autres.

Les alliés constatent pour leur part que la dernière base russe en Géorgie, celle de Goudaouta en Abkhazie, ne semble toujours pas évacuée, que la Russie maintient un dépôt de munitions et des forces chargées de les garder à Colbasna en Moldavie ainsi que plus de 1 000 hommes en Transnistrie, sous couvert d'une mission de « maintien de la paix » ne recueillant pas l'accord des autorités moldaves.

---

<sup>1</sup> Lors du sommet du G8, le 7 juin dernier, le président Poutine a proposé de localiser les équipements envisagés en Pologne et en République tchèque sur le territoire de l'Azerbaïdjan, en utilisant la station radar de Gabala.

### **Le traité sur les forces conventionnelles en Europe (traité FCE)**

Signé à Paris le 19 novembre 1990 entre l'OTAN et le Pacte de Varsovie, le traité sur les forces conventionnelles en Europe (FCE), entré en vigueur en 1992, scellait la fin de la guerre froide en Europe en prévoyant une **réduction des armements conventionnels** et la destruction de plusieurs milliers d'équipements lourds. Il posait le principe qu'aucune force étrangère ne pouvait stationner sur le territoire d'un Etat signataire sans le consentement de celui-ci. Il instaurait des mécanismes de transparence à travers des échanges d'information et des inspections réciproques.

Toutefois, reposant sur la notion d'équilibre d'alliance à alliance, le traité FCE est rapidement devenu obsolète avec l'évolution du contexte stratégique européen.

Après plusieurs années de négociation, un accord d'adaptation du traité FCE – ou « **traité FCE adapté** » – a été **adopté lors du sommet de l'OSCE à Istanbul le 19 novembre 1999**.

Le traité FCE adapté fixe pour chaque Etat signataire un plafond des différents types d'équipements qu'il est autorisé à détenir (nombre de chars de bataille, de véhicules blindés de combat, de pièces d'artillerie, d'avions de combat, d'hélicoptères d'attaque ...).

La ratification du traité FCE adapté a été autorisée par la Douma en juin 2004, mais **le traité n'est toujours pas entré en vigueur**, les pays de l'OTAN subordonnant leur propre ratification au respect des « engagements d'Istanbul » pris par la Russie en marge de la signature du traité FCE adapté, à savoir le retrait de leurs forces qui stationnent dans des Etats tiers – la Géorgie et la Moldavie – sans le consentement de ces derniers.

S'agissant du renforcement des capacités militaires alliées en Europe, la Russie invoque, à l'appui de ses critiques, les éléments suivants : le stationnement d'avions de combat alliés pour assurer la défense aérienne des **pays baltes** alors que ceux-ci, membres de l'OTAN, n'ont pas adhéré au traité FCE, ni au traité FCE adapté ; **l'installation de bases américaines en Roumanie et en Bulgarie**, qui contreviendrait aux engagements de l'Acte fondateur OTAN-Russie de ne pas faire stationner de forces permanentes substantielles de l'Alliance dans les nouveaux pays-membres ; les projets d'implantation d'un radar en République tchèque et d'intercepteurs en Pologne dans le cadre du **système de défense antimissile américain**.

Chacun de ces arguments mérite pour le moins d'être relativisé. Les pays baltes ont déclaré à plusieurs reprises qu'ils adhèreraient au traité FCE adapté dès son entrée en vigueur, et l'appui de l'OTAN en matière de « police du ciel », qui vise à assurer une mission défensive et se traduit concrètement actuellement par le stationnement de quatre avions de combat français en Lituanie, ne peut constituer une mise en cause des équilibres stratégiques entre l'OTAN et la Russie. Les accords conclus entre les Etats-Unis d'une part, la Roumanie et la Bulgarie d'autre part, sur l'utilisation de certaines bases, devraient quant à eux se traduire par la présence d'environ 1 500 militaires

américains dans le premier pays et environ 2 500 dans le second. Elles constitueront des points d'appui pour des opérations ou offriront des sites d'entraînement, mais ne conduiront pas véritablement à faire stationner de manière permanente des forces de combat. Dans le même temps, il faut rappeler que les forces américaines en Europe, qui s'élevaient à 300 000 hommes à la fin de la guerre froide, ne représentent plus aujourd'hui qu'environ 100 000 hommes et devraient encore être réduites, pour se limiter à 40 000 hommes en 2011. Quant aux éléments du bouclier antimissile, il s'agit d'équipements défensifs qui échappent au champ du traité FCE et dont plusieurs caractéristiques objectives paraissent démentir les craintes exprimées par la Russie<sup>1</sup>.

Si l'on peut contester la pertinence des arguments avancés par les autorités russes, il n'en demeure pas moins que la suspension de l'application du traité FCE<sup>2</sup>, qui constitue un élément majeur de la sécurité en Europe, tout comme la menace de se retirer du traité avec les Etats-Unis sur les forces nucléaires intermédiaires (*Intermediate Nuclear Forces – INF*), qui interdit le déploiement de missiles nucléaires de 1 000 à 5 500 kilomètres de portée, traduisent un **net raidissement de la Russie**.

Au moment où la Russie retrouve, grâce à ses ressources énergétiques, une situation financière solide, elle connaît une résurgence du sentiment nationaliste pour lequel l'état de faiblesse de la période Elstine s'est soldé par trop de concessions accordées au camp occidental.

En dépit de la profonde modification de ses missions, l'OTAN demeure essentiellement perçue en Russie comme une organisation militaire associée à la guerre froide, regroupant plusieurs centaines de milliers d'hommes et un nombre considérable de matériels. Son expansion vers le « proche étranger », que Moscou considère comme la zone de ses intérêts vitaux, a incontestablement provoqué un choc psychologique dans l'opinion publique, mais aussi dans l'appareil d'Etat et les forces armées.

L'établissement d'une relation stable avec la Russie, débouchant sur des coopérations concrètes utiles aux intérêts des deux parties, demeure un enjeu majeur pour l'OTAN.

---

<sup>1</sup> *Le nombre d'intercepteurs prévus en Pologne, limité à 10, est sans rapport avec la capacité des forces stratégiques russes. Ces intercepteurs, dotés de têtes inertes et non de charges explosives, à la différence du système antimissile russe déployé autour de Moscou qui est quant à lui doté de charges nucléaires, sont destinés à stopper les missiles iraniens et ne pourraient être utilisés contre des missiles russes dirigés contre les Etats-Unis qu'en « poursuite arrière », ce qui rendrait en pratique l'interception impossible. Orienté vers le Sud, le radar prévu en République tchèque serait un radar de poursuite, destiné à être activé en cas de lancement de missile, et non un radar de surveillance. Il ne serait pas orienté vers la Russie.*

<sup>2</sup> *Selon l'annonce faite par les autorités russes le 13 juillet 2007, la suspension de l'application du traité FCE par la Russie prendra effet 150 jours après que les Etats parties au traité en aient été informés, soit le 12 décembre 2007. La Russie cessera de fournir des informations sur ses forces conventionnelles et refusera alors les procédures d'inspection prévues par le traité. Selon les autorités russes, la Russie ne se considèrera alors tenue par aucune limite sur ses armes conventionnelles dont la quantité dépendra de la retenue dont feront preuve les parties au traité.*

## **B. L'ENGAGEMENT EFFECTIF DANS LES OPÉRATIONS**

L'implication dans les opérations militaires a constitué un changement essentiel pour une organisation qui était demeurée « l'arme au pied » durant plus de quarante-cinq ans et qui était structurée pour faire face à une confrontation massive sur le théâtre centre-européen.

Elle a d'abord eu pour cadre les **Balkans**, avec des opérations de maintien de la paix et une opération de guerre, mais se concentre aujourd'hui sur l'**Afghanistan**, qui constitue un véritable défi pour l'OTAN et un test pour sa capacité à s'engager sur des théâtres difficiles et lointains, comme elle en a l'ambition. Enfin, l'OTAN semble s'orienter vers une diversification de ses opérations, allant du conseil en matière de réformes de sécurité aux opérations de secours humanitaire.

### **1. Le fondement de l'engagement opérationnel de l'OTAN**

C'est au cours de l'année 1992 et au sujet du **conflit dans l'ex-Yougoslavie** que les pays membres de l'OTAN se sont pour la première fois déclarés prêts à **mettre les moyens de l'Alliance au service des opérations de maintien de la paix** placées sous l'égide des Nations unies ou d'organisations régionales. Amorcée par un contrôle de l'embargo et des zones d'exclusion aérienne instaurés par les Nations unies, l'implication de l'Alliance est devenue plus forte avec l'autorisation de lancer des frappes aériennes pour desserrer l'étau autour de Sarajevo. Enfin, le 15 décembre 1995, le Conseil de sécurité des Nations unies chargeait l'OTAN de mettre en œuvre les aspects militaires de l'accord de paix, validant le mandat de la Force de mise en œuvre (IFOR) en **Bosnie-Herzégovine**.

Cette première opération militaire inaugurerait ainsi plusieurs actions de maintien de la paix, y compris hors d'Europe, alors que l'OTAN a également mené en 1999, au Kosovo, une opération de guerre ne relevant pas davantage de sa mission de défense collective.

Dictée par les circonstances, cette entrée de l'OTAN dans le domaine des opérations militaires concrètes et l'extension du champ géographique de ses interventions ont été intégrées au « corpus » doctrinal et stratégique de l'Alliance atlantique.

Formulé en avril 1999, en pleine guerre du Kosovo, et approuvé par les 19 chefs d'État et de gouvernement, le **nouveau concept stratégique de l'Alliance** rappelle que son « *objectif essentiel et immuable ... consiste à sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires* », mais il souligne qu'elle doit également tenir compte de « *l'incertitude et l'instabilité dans la région euro-atlantique et alentour, et la possibilité de voir se produire à la périphérie de l'Alliance des crises régionales, susceptibles d'évoluer rapidement* ». En cas de survenance d'une telle crise, « *l'OTAN s'efforcera ... de contribuer à sa gestion efficace,*

*conformément au droit international, ce qui inclut la possibilité de conduire des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5 »* et suppose des capacités militaires adaptées à ce type de missions qui devront en outre être prises en compte dans les travaux de planification de l'Alliance et dans les entraînements et exercices.

Ces opérations seront décidées *« au cas par cas et par consensus, conformément à l'article 7 du Traité de Washington »*. La mention de cet article qui se réfère aux principes de la Charte des Nations unies et rappelle la responsabilité primordiale du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale vise à souligner que le concept stratégique de l'OTAN s'inscrit dans le cadre de la Charte, ce qui correspondait notamment à la préoccupation française.

Toutefois, le concept stratégique ne mentionne pas explicitement la nécessité d'une résolution des Nations unies autorisant le **recours à la force**, restant sur ce point dans une certaine ambiguïté. Les conditions de déclenchement de l'opération « Force alliée » qui se poursuivait au moment de la réunion du sommet de Washington ont bien entendu pesé sur cette formulation. Il apparaît que l'Alliance n'a pas souhaité se placer sous la tutelle automatique de l'ONU, afin d'éviter d'être paralysée par un blocage au Conseil de sécurité.

Le nouveau concept stratégique demeure également assez flou sur la **zone d'intervention potentielle de l'OTAN**, évoquant à plusieurs reprises des risques pesant sur la région euro-atlantique et à ses alentours, mais également une large gamme de menaces allant du terrorisme à la prolifération des armes de destruction massive, dont il est évident qu'elles peuvent émaner de nombreuses régions du monde.

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont conforté les évolutions qui avaient marqué l'Alliance au cours de la décennie précédente. Elles ont d'une part démontré que les menaces nouvelles pesant sur les pays de l'Alliance ne se limitaient pas à une région du monde déterminée, rendant de ce fait dépassé le débat sur la possibilité d'intervenir « hors zone ». Elles ont également accéléré la priorité accordée à la transformation des capacités militaires de l'Alliance en vue de les adapter à ces menaces.

## **2. Les opérations dans les Balkans**

La stabilisation des Balkans à la suite de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie a constitué le premier terrain d'intervention de l'OTAN. Cette dernière est en effet apparue comme l'outil permettant une implication américaine d'autant plus nécessaire que les Européens ne disposaient pas des moyens d'intervenir seuls.

En **Bosnie-Herzégovine**, l'opération de l'OTAN s'est déroulée sur une durée totale de neuf ans, démarrant avec la mise en place de la force de mise en œuvre (IFOR) de l'accord de Dayton, qui comportait initialement

60 000 hommes. L'amélioration rapide de la situation sécuritaire a permis de passer fin 1996, avec la force de stabilisation (SFOR), à un effectif plus réduit, de l'ordre de 32 000 hommes. Destinée à consolider la transition, cette présence militaire a été progressivement réduite pour se limiter, en 2004, à une force résiduelle de dissuasion de 7 000 hommes. L'opération a depuis lors été transférée à l'Union européenne (opération Althea), la SFOR se transformant en EUFOR.

En **Macédoine**, l'OTAN est intervenue en août 2001 à la demande du président Trajkovski pour mettre fin à l'insurrection armée de groupes albanophones et favoriser la reprise du dialogue politique entre les différentes parties. Cette mission, qui a mobilisé 3 500 hommes durant le premier mois mais en comptait moins de 1 000 par la suite, a été reprise par l'Union européenne en avril 2003.

Au **Kosovo**, l'OTAN a tout d'abord conduit du 23 mars au 10 juin 1999, sans mandat explicite des Nations unies mais dans la lignée de plusieurs résolutions mettant en garde le gouvernement yougoslave, l'opération « Force alliée » procédant à des frappes aériennes sur le territoire de la République fédérale de Yougoslavie avant d'y déployer des forces terrestres. **Première opération de guerre jamais conduite par l'OTAN, cette campagne aérienne pourrait aussi, selon certains commentateurs, rester unique en son genre**, compte tenu des enseignements qu'en ont tiré les principaux protagonistes.

D'une part, comme l'a expliqué plus tard le général Wesley Clark, qui commandait l'opération en sa qualité de commandant suprême des forces alliées en Europe (*SACEUR*), le commandement s'est considéré entravé dans sa marge de manœuvre par la nécessité d'approbation des cibles, par une organisation multilatérale fonctionnant par consensus. D'autre part, dans les faits, l'opération s'apparentait davantage à celle qu'aurait menée une coalition ad hoc dirigée par les Etats-Unis. La conduite de la campagne relevait essentiellement d'un directoire informel constitué des principaux alliés, laissant peu de prise aux instances où siégeaient l'ensemble des pays membres. Par ailleurs, les Etats-Unis disposaient de leur propre chaîne de commandement, distincte du commandement OTAN, et ont maintenu un certain nombre de forces et de missions sous contrôle strictement américain.

À la fin du conflit, l'OTAN s'est vue confier par le Conseil de sécurité des Nations unies la responsabilité d'une **présence internationale de sécurité au Kosovo (KFOR)**. Les effectifs de cette force, qui s'élevaient initialement à près de 50 000 hommes, ont pu être progressivement ramenés à environ 15 500 hommes aujourd'hui. Destinée à garantir le maintien d'un environnement sûr, dans le cadre de la résolution 1244 du Conseil de sécurité visant à doter le Kosovo d'une « autonomie substantielle », cette force a cependant été confrontée en mars 2004 à de violentes émeutes, particulièrement au contact entre la zone majoritairement peuplée de Kosovars serbes et le reste de la province. La force a été restructurée pour permettre de faire face plus rapidement à ce type d'incidents, grâce à une plus grande

mobilité des contingents et à la constitution d'une force de réserve tactique. L'évolution de la KFOR est liée au règlement du statut final du Kosovo. La proposition du médiateur de l'ONU pour le Kosovo, M. Ahtisaari, prévoit le maintien d'une présence militaire internationale jusqu'à ce que les institutions kosovares soient capables d'assumer elles-mêmes tout l'éventail des responsabilités en matière de sécurité.

Aucune échéance n'est envisagée pour un **éventuel transfert de la mission de la KFOR à l'Union européenne**, mais celui-ci serait dans la logique de la mise en place d'un nouveau statut. Le Kosovo serait ainsi l'ultime opération de l'OTAN dans les Balkans, la priorité essentielle aujourd'hui étant accordée à l'Afghanistan.

### 3. L'Afghanistan : une épreuve de vérité pour l'OTAN ?

Les opérations de l'OTAN dans les Balkans auront été marquées par l'envoi d'une force aux effectifs substantiels puis une décrue progressive. L'engagement de l'OTAN en Afghanistan suit une logique inverse : un démarrage modeste suivi d'une **montée en puissance des effectifs**.

#### • L'implication progressive de l'OTAN en Afghanistan

L'OTAN n'avait pas nécessairement vocation à s'engager en Afghanistan. Dès le lendemain des attaques du 11 septembre 2001, elle avait invoqué pour la première fois de son histoire l'article 5, c'est-à-dire la clause de défense collective. Pourtant, elle n'avait pas été impliquée en tant que telle dans les opérations militaires dirigées contre le régime des talibans et Al Qaïda. Les Etats-Unis, peu désireux, pour les raisons évoquées plus haut, de renouveler l'expérience des opérations du Kosovo, privilégient alors une coalition ad hoc et lancent le 7 octobre 2001 l'opération *Enduring freedom* qui aboutit le 13 novembre à la prise de Kaboul et à la chute du régime des talibans.

Alors que l'opération *Enduring freedom* se poursuivait en vue de combattre les troupes des talibans ainsi que les groupes d'Al Qaïda présents dans le reste du pays, la résolution 1386 du Conseil de sécurité en date du 20 décembre 2001, prise à la suite de la Conférence de Bonn, autorisait le déploiement autour de Kaboul d'une **Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS)** chargée d'assister les autorités intérimaires afghanes. Mandatée par les Nations unies, la FIAS rassemble lors de sa création des contingents de 18 pays, le Royaume-Uni en assurant dans un premier temps le commandement pour une période de six mois. Le commandement de la FIAS sera ensuite assuré par la Turquie, puis par l'Allemagne et les Pays-Bas.

Ce n'est qu'au printemps 2003 que s'est concrétisée l'idée d'une reprise, par l'OTAN, du commandement de la FIAS, jusqu'alors assuré par des nations volontaires. Après la crise irakienne et les fortes divisions apparues en son sein, il fallait à l'OTAN un moyen de démontrer sa capacité à retrouver unité et solidarité. Décidée par le Conseil de l'Atlantique nord le 16 avril

2003, la prise de commandement de la FIAS par l'OTAN est effective à partir du mois d'août 2003.

• **L'extension géographique des responsabilités de l'OTAN**

L'Afghanistan constitue aujourd'hui, et de loin, l'opération la plus importante et la plus exigeante dans laquelle est engagée l'OTAN.

Le mandat de la FIAS, et donc dans le même temps les responsabilités de l'OTAN, ont été progressivement étendus sur la période 2003-2006.

En effet, initialement, les missions sécuritaires relevaient de l'opération *Enduring freedom* et la FIAS devait quant à elle permettre à l'Autorité intérimaire afghane et à la mission d'assistance des Nations unies d'opérer à Kaboul et dans sa proche région. Cependant, dans le cadre de l'opération *Enduring freedom*, plusieurs pays de la coalition avaient mis en place des « équipes provinciales de reconstruction » (*Provincial reconstruction team – PRT*), menant des actions civilo-militaires.

En quatre étapes, la mission de la FIAS s'est étendue à d'autres régions où elle a pris le contrôle des PRT et en a assuré le soutien : les provinces du nord (Kunduz, Mazar-e-Sharif) tout d'abord, entre décembre 2003 et octobre 2004 ; l'ouest (Herat) entre février et septembre 2005 ; le sud (Kandahar) au premier semestre 2006 ; enfin l'est (Bamyan, Bagram, Jalalabad) à l'automne 2006.

La FIAS a désormais pour mission principale d'assurer et de maintenir la sécurité et la stabilité sur l'ensemble du territoire, afin de permettre au pouvoir légitime d'exercer son autorité. Elle dirige en outre 25 équipes régionales de reconstruction (PRT).

Au fil de cette extension, un certain nombre de troupes relevant initialement de l'opération *Enduring freedom* ont été placées sous le commandement de l'OTAN. Ainsi, le rapport entre le volume de troupes placées sous la responsabilité de la coalition conduite par les Etats-Unis et celui des troupes relevant de l'OTAN s'est inversé, avec un transfert d'unités, principalement américaines, d'une opération à l'autre.

**La FIAS compte désormais environ 36 000 hommes**, dont plus de 14 000 militaires américains, alors que l'opération *Enduring freedom* n'en déploie plus qu'environ 8 000.

Les principaux contributeurs à la FIAS sont les suivants :

|               |               |
|---------------|---------------|
| Etats-Unis :  | 14 000 hommes |
| Royaume-Uni : | 4 300 hommes  |
| Allemagne :   | 2 900 hommes  |
| Canada :      | 2 600 hommes  |
| Italie :      | 2 000 hommes  |
| Pays-Bas :    | 1 900 hommes  |
| Turquie :     | 1 300 hommes  |

|             |            |
|-------------|------------|
| France :    | 950 hommes |
| Roumanie :  | 750 hommes |
| Espagne :   | 700 hommes |
| Australie : | 600 hommes |
| Suède :     | 550 hommes |
| Danemark :  | 500 hommes |
| Norvège :   | 500 hommes |
| Pologne :   | 350 hommes |
| Belgique :  | 300 hommes |

La France et la Turquie stationnent leurs contingents à Kaboul et dans sa région, l'Allemagne dans le nord et l'Italie et l'Espagne dans l'ouest. Le contingent britannique est majoritairement déployé dans les provinces du sud, tout comme les contingents canadien et néerlandais. Les troupes américaines sont pour leur part déployées dans l'est et le sud du pays.

#### • La FIAS et l'opération *Enduring freedom*

Aujourd'hui encore, l'opération *Enduring freedom* et la FIAS coexistent, certains pays participant à l'une et à l'autre de ces deux missions (Etats-Unis, Canada, Allemagne, Pays-Bas notamment). La France avait maintenu 200 à 250 hommes des forces spéciales au sein de l'opération *Enduring freedom*, sous commandement américain, jusqu'au début de l'année 2007. Elle a recentré sa participation sur la formation des forces spéciales afghanes, avec une vingtaine d'instructeurs.

L'extension géographique des responsabilités de la FIAS a soulevé une première question : l'intérêt de maintenir **deux opérations distinctes** et la **clarification de leurs mandats respectifs**. Cette question a donné lieu à des débats entre alliés au cours desquels ont été confrontés des arguments liés à l'efficacité militaire et d'autres, avancés notamment par la France, insistant sur l'impact politique qu'aurait une confusion entre des missions de contre-terrorisme relevant d'*Enduring freedom*, et l'appui à la reconstruction politique, relevant de la FIAS. Un compromis a été trouvé. D'une part, le plan d'opération de la FIAS a été redéfini et inclut le soutien à l'élaboration d'une politique de sécurité des frontières, la coordination des opérations de police menées conjointement avec l'armée afghane, la supervision d'une partie de la formation, mais il ne comporte pas les missions de contre-terrorisme, qui restent du ressort d'*Enduring freedom*. D'autre part, la fusion des deux opérations a été écartée, mais une « synergie » a été recherchée en établissant des connections à certains niveaux des deux chaînes de commandement.

Par ailleurs, dans les zones où elle est désormais présente, la FIAS doit faire face à une **dégradation de la situation sécuritaire** liée à divers facteurs : regain d'activisme des talibans qui profitent de la porosité de la frontière avec le Pakistan, multiplication des incidents et des attentats, selon des modes opératoires déjà constatés en Irak (attentats suicides, engins explosifs improvisés), présence de groupes armés liés au trafic de drogue et aux « chefs de guerre ». En réaction, **la FIAS a été engagée dans des**

**opérations de combat aéroterrestres contre les groupes talibans** (opération Medusa en septembre 2006, Achille en février 2007, Now Ruz en mars 2007). Cette situation rend plus complexe la distinction entre l'opération *Enduring freedom* et la FIAS. Elle génère également certaines difficultés entre l'échelon opérationnel et les autorités politiques de l'Alliance, le Conseil de l'Atlantique nord s'étant plaint de ne pas avoir été suffisamment informé du lancement d'opérations à risque élevé qui ont donné lieu à des pertes humaines dans les rangs alliés, mais aussi à des dommages collatéraux sur la population civile afghane.

Enfin, devant les difficultés rencontrées par la FIAS dans certaines régions du pays, le commandement réclame des moyens humains et matériels supplémentaires. Au-delà du volume global de la FIAS a été soulevée la **question des « caveats »**, c'est-à-dire des restrictions géographiques ou fonctionnelles posées par les nations à l'emploi de leur contingent. Lors du sommet de Riga, certains assouplissements ont été obtenus, notamment afin que des troupes puissent quitter leur zone habituelle de stationnement pour renforcer, en cas d'urgence, les missions difficiles, notamment dans le sud du pays. Ainsi, le contingent français, chargé du secteur de Kaboul, peut être autorisé, au cas par cas, à détacher certains éléments en appui dans d'autres régions.

En effet, les difficultés se concentrent dans les provinces du sud et de l'est où opèrent, outre les troupes américaines, les contingents britannique, canadien et néerlandais. Aux Pays-Bas comme au Canada, le débat intérieur s'amplifie sur les décisions à venir concernant le maintien, ou éventuellement le retrait, des contingents nationaux au terme de leur engagement actuel (août 2008 pour les Pays-Bas, février 2009 pour le Canada).

#### • Une opération « test » pour l'OTAN

Telle qu'elle se présente aujourd'hui, **l'opération en Afghanistan cumule plusieurs traits caractéristiques des nouvelles missions que l'Alliance atlantique ambitionne de pouvoir mener**. De ce point de vue, on a pu parler de véritable test pour l'OTAN, contrainte de démontrer son aptitude à réussir dans les tâches de stabilisation.

Tout d'abord, l'Afghanistan constitue la **première intervention « hors-zone »** de l'OTAN, dans un pays très éloigné de la région euro-atlantique et des bases d'appui traditionnelles de l'Alliance. Il s'agit donc d'une bonne illustration de cette capacité « expéditionnaire », sans limitation géographique pré-établie, dont l'OTAN se veut l'instrument.

Deuxièmement, **le contexte sécuritaire diffère nettement des situations que l'OTAN avait connues dans les Balkans**. Il ne s'agit plus de maintien de la paix, mais d'un engagement plus risqué, pouvant conduire à des combats terrestres difficiles, face à un adversaire mobile et fondu dans la population, à l'image des pratiques insurrectionnelles utilisées en Irak. Cette opération s'inscrit dans les nouvelles formes de conflits que l'OTAN prétend justement pouvoir gérer. Pourtant, avec 36 000 hommes, l'OTAN y consacre

moins de troupes qu'elle n'en avait déployées, au cours des premiers mois, en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo, sur des territoires autrement moins vastes. Cette relative faiblesse numérique constitue un handicap et résulte pour une large part de l'impossibilité, pour les Etats-Unis, d'accroître suffisamment leurs effectifs du fait de leur engagement en Irak.

Enfin, l'opération de l'OTAN en Afghanistan se caractérise par une **extension des missions à des domaines non exclusivement militaires** : actions civilo-militaires avec les équipes provinciales de reconstruction (*Provincial reconstruction team – PRT*), voire civiles, avec la nomination d'un Haut représentant civil de l'OTAN, des missions de formation de la police ou encore le soutien à des opérations anti-drogue. La **notion d'approche globale**, que l'OTAN veut promouvoir en Afghanistan, répond à ce souci d'établir un lien entre le volet militaire et les aspects liés au développement, à la reconstruction, à l'état de droit, à la formation des forces de sécurité ou encore à la lutte contre les stupéfiants.

L'opération d'Afghanistan constitue donc un test majeur pour l'OTAN qui entend faire la preuve de son aptitude à devenir un « pourvoyeur » de sécurité dans les zones d'instabilité les plus dangereuses.

Le maintien d'une situation sécuritaire instable, la lenteur de la constitution d'une armée afghane, l'absence d'autorité du gouvernement central sur de vastes portions du territoire, l'augmentation continue de la production de pavot et la corruption laissent supposer un **engagement prolongé qui exigera encore beaucoup de moyens, sans garantie de succès**.

#### 4. Vers une diversification des types d'opérations ?

La concentration des opérations de l'OTAN sur deux théâtres principaux – le Kosovo et l'Afghanistan – ne doit pas occulter d'autres activités qui se sont multipliées au cours des toutes dernières années et qui vont incontestablement dans le sens d'une **diversification des missions**.

Dans le domaine strictement militaire, une **force navale de l'OTAN** a été activée dès octobre 2001 en Méditerranée orientale (opération « *Active endeavour* ») pour des **missions de surveillance dans le cadre de la lutte contre le terrorisme**, sur le fondement de l'article 5 du traité qui venait d'être invoqué après les attaques du 11 septembre. Cette mission s'est progressivement étendue dans son contenu (escorte des navires civils des pays de l'Alliance dans le détroit de Gibraltar, inspections de navires suspects), dans son périmètre géographique (extension à l'ensemble de la Méditerranée en 2004) et dans le nombre de pays participants, parmi lesquels figurent des Etats du sud de la Méditerranée ou la Russie. L'opération *Active endeavour* pourrait préfigurer des missions plus globales de **surveillance de la situation maritime** dont le principe est en cours de débat à l'OTAN.

En juillet 2005 l'OTAN a effectué sa première opération en Afrique, en fournissant un **soutien logistique à l'opération de l'Union africaine au**

**Darfour**, en mettant des moyens aériens à disposition pour le transport des troupes africaines. L'Union européenne, elle aussi sollicitée, a engagé une action comparable.

Toujours en matière militaire, l'OTAN s'est également positionnée sur des **actions de formation des armées de pays tiers** ou de **conseil en matière de défense**. C'est le cas en Irak, où l'Alliance mène une mission de formation de l'armée irakienne et de coordination de l'assistance pour son équipement. Une partie de la formation des cadres s'effectue en Europe, mais l'OTAN a envoyé en Irak environ 200 militaires issus de pays volontaires. Dans un registre un peu différent, l'OTAN a implanté **dans plusieurs pays des Balkans** (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Macédoine) où elle ne stationne plus de troupes, des quartiers généraux légers, chargés de missions de soutien ou de conseil, notamment pour les réformes du secteur de la sécurité.

Enfin, l'OTAN s'est impliquée dans le **domaine strictement civil** avec deux opérations. La première consistait à utiliser la force de réaction rapide (*Nato response force – NRF*) en septembre 2005 pour le **convoyage aérien d'une assistance aux Etats-Unis après l'ouragan Katrina en Louisiane**. Cette opération avait une portée symbolique, mais ne répondait à aucune logique opérationnelle. La seconde incursion dans le domaine humanitaire fut **l'assistance au Pakistan** un mois plus tard, lors du tremblement de terre au Cachemire.

### ***C. LA TRANSFORMATION MILITAIRE***

La troisième grande caractéristique des évolutions entreprises par l'OTAN depuis la fin de la guerre froide concerne l'adaptation de ses structures et capacités militaires, afin de transformer un dispositif statique conçu pour un affrontement massif en Centre-Europe en un **outil militaire beaucoup plus flexible et réactif, apte aux missions « expéditionnaires »**. L'OTAN se situe en position de catalyseur et coordonnateur d'une démarche qu'avaient commencé à entreprendre les principales puissances militaires – Etats-Unis, Royaume-Uni, France – mais qu'elle entend généraliser à l'ensemble des alliés. De ce point de vue, l'OTAN reste un cadre sans équivalent de **standardisation des procédures** et d'**interopérabilité** entre ses membres.

Cette entreprise baptisée « transformation » lors du sommet de Prague, en 2002, amène l'OTAN à réformer sa propre structure de commandement et à se doter d'une force de réaction rapide. Elle se traduit également par une accentuation de l'effort capacitaire, avec le développement par l'Alliance elle-même de programmes d'équipement importants.

## 1. Les objectifs de la transformation militaire

La déclaration adoptée par les chefs d'États et de gouvernements de l'Alliance lors du **sommet de Prague**, le 21 novembre 2002, a relancé l'adaptation de l'OTAN aux exigences du nouveau contexte stratégique en fixant les grands objectifs de la « transformation » militaire de l'organisation. Selon cette déclaration, *« pour remplir la gamme complète de ses missions, l'OTAN doit pouvoir aligner des forces capables de se déployer rapidement partout où elles sont nécessaires, sur décision du Conseil de l'Atlantique Nord, de mener des opérations soutenues, à longue distance et dans la durée ... et d'atteindre leurs objectifs »*.

Ces objectifs ont été réitérés depuis à plusieurs reprises et notamment dans la **directive politique globale** adoptée au sommet de Riga en novembre 2006. Celle-ci énumère les différents besoins capacitaires que l'Alliance devra pouvoir satisfaire dans les dix à quinze prochaines années et notamment *« l'aptitude à mener et à soutenir des opérations expéditionnaires interarmées multinationales loin du territoire national, avec un soutien faible ou nul de la part du pays hôte, pendant des périodes prolongées »*. A cet effet, elle devra *« disposer de forces pleinement déployables, soutenables et interopérables, ainsi que des moyens voulus pour les déployer »*.

La directive politique globale reprend l'objectif politique fixé par les ministres de la défense de l'Alliance selon lequel, dans les forces terrestres de chaque pays membre, **la part des forces structurées, préparées et équipées pour des opérations de déploiement devrait atteindre 40 %**, et la part des forces étant à tout moment en train de mener des opérations prolongées ou prévues à cet effet 8 %.

De tels objectifs relèvent en partie des politiques de défense des pays membres, même si l'OTAN en encourage la réalisation dans le cadre de ses plans de défense ou avec l'**engagement capacitaire de Prague**, adopté en 2002, qui recense un certain nombre de domaines<sup>1</sup> sur lesquels les alliés devront prioritairement renforcer leurs capacités militaires.

Mais cette transformation militaire passe aussi par la réforme des structures de commandement, par la création d'une force de réaction rapide et par un développement de capacités militaires multinationales.

---

<sup>1</sup> Défense contre les armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires; renseignement, surveillance et acquisition d'objectifs; surveillance air-sol; systèmes de commandement, de contrôle et de communications; efficacité au combat, y compris munitions à guidage de précision et neutralisation des défenses aériennes ennemies; moyens de transport aérien et maritime stratégique; moyens de ravitaillement en vol; unités déployables d'appui tactique et de soutien des forces au combat.

## 2. La réforme des structures de commandement

En tant qu'organisation militaire, **l'OTAN est essentiellement constituée par sa structure de commandement**, c'est-à-dire par des états-majors permanents de différents niveaux, puisqu'elle ne dispose pas de troupes affectées, ni d'équipements militaire en propre, à quelques exceptions près (avions Awacs, systèmes de communication pour la coordination des défenses aériennes). Autrement dit, la capacité militaire de l'OTAN repose sur des moyens en hommes et en matériels qui restent sous le contrôle des nations et que celles-ci mettent à disposition pour chaque opération, sauf en ce qui concerne la planification et la conduite de ces opérations qui s'appuient, quant à elles, sur des **quartiers généraux permanents et multinationaux**.

La réforme des structures de commandement de l'OTAN n'est pas une orientation nouvelle. Elle a été initiée en 1994 et depuis lors, le nombre de quartiers généraux a été notablement réduit, passant de près de 80 à 20 seulement en 2003. Les décisions prises à Prague en 2002 visent à poursuivre ce mouvement d'**allègement des structures**. Le nombre d'état-major passera de 20 à 11, leur effectif total ne baissant cependant que de 12%. Ces décisions apportent surtout un changement majeur, avec le **remplacement des deux grands commandements à vocation géographique par des commandements fonctionnels**.

La structure de commandement héritée de la guerre froide reposait sur une répartition géographique des responsabilités entre le Commandant suprême des forces alliées en Europe (*SACEUR*), situé à Mons en Belgique et compétent pour la zone s'étendant du nord de la Norvège à l'Europe méridionale et de la côte atlantique à la frontière est de la Turquie, et le Commandant suprême allié de l'Atlantique (*SACLANT*), situé à Norfolk au États-Unis et compétent pour la zone de l'Atlantique. Chacun de ces deux grands commandements avait en outre autorité sur des commandements subordonnés<sup>1</sup>.

La **nouvelle structure de commandement** abolit cette division géographique entre le théâtre centre-européen et méditerranéen d'une part, et l'Atlantique d'autre part (voir en annexe la descriptif des structures de commandement de l'OTAN).

Elle repose sur une **répartition fonctionnelle** entre un **commandement opérationnel** (*Allied Command Operation – ACO*), situé à Mons et **responsable de toutes les opérations de l'Alliance**, quelle qu'en soit la localisation, et un **commandement entièrement dédié à la transformation de l'OTAN** (*Allied Command Transformation – ACT*), situé à Norfolk.

---

<sup>1</sup> Sous l'autorité de *SACEUR*, deux commandements régionaux (*CincNorth* à Brunssum au Pays-Bas ; *CincSouth* à Naples en Italie) et onze commandements interarmées répartis en Europe ; sous l'autorité de *SACLANT*, cinq commandements en chef répartis entre les États-Unis, le Royaume-Uni et le Portugal.

Le commandement « opérations », auxquels seront rattachés trois commandements interarmées régionaux et six commandements de composante, tous situés en Europe, doit pouvoir conduire simultanément trois missions du niveau d'un corps d'armée, dont une à l'extérieur de la zone OTAN.

Le **commandement pour la transformation** constitue l'innovation essentielle de la nouvelle structure. Il doit englober tout ce qui concerne la recherche, la doctrine, les concepts, la formation, l'entraînement et l'expérimentation. Selon l'expression de son premier commandant, l'amiral américain Giambastiani, il s'agira du « *centre intellectuel pour la transformation de l'Alliance* ». Il agira notamment pour la diffusion vers les alliés des doctrines, équipements ou technologies qu'il aura expérimentés. Deux centres d'entraînement situés en Norvège et en Pologne seront placés sous la responsabilité de l'ACT.

La proximité de l'ACT avec le nouveau commandement interarmées américain (*United States Joint Forces Command*), situé lui aussi à Norfolk, doit permettre d'enrichir la réflexion commune de tous les alliés en vue d'adapter leurs forces à l'évolution du contexte stratégique, de redéfinir leurs doctrines et de dégager des priorités en termes de capacités. Il s'agit ici d'atténuer le risque de voir se creuser un fossé entre les Américains et leurs alliés sur le plan de l'approche opérationnelle, des pratiques d'entraînement et de l'organisation, et par conséquent de préserver l'interopérabilité des forces.

### 3. La force de réaction de l'OTAN (NRF)

La création d'une force de réaction de l'OTAN (*NRF – Nato Response Force*) fut la seconde décision importante prise à Prague au titre de la transformation.

La *NRF* obéit au **principe du « réservoir de forces »**. Disponible en permanence, elle est constituée d'unités identifiées dans les armées des différents pays-membres et changeant par rotations de 6 mois. Les états-majors et les unités affectés à la *NRF* durant cette période de 6 mois sont placés en alerte dans chacun de leurs pays respectifs et activés pour une opération donnée sur décision des instances de l'Alliance.

La *NRF* est une force interarmées, comprenant des éléments aériens, navals, terrestres et de forces spéciales, qui permettrait à l'OTAN de **déployer jusqu'à 25.000 hommes, une force navale opérationnelle et un élément aérien pouvant effectuer 200 sorties de combat par jour, selon des délais très brefs (5 à 30 jours), pour remplir des missions de sécurité collective ou de gestion de crises, sans limitation géographique d'intervention**. Placée sous l'autorité du Commandant suprême des forces alliées en Europe (*SACEUR*), elle devrait être dotée des moyens nécessaires pour s'engager de manière décisive, dès son entrée sur un théâtre d'opérations, avec une capacité de se maintenir entre 30 et 60 jours avant l'arrivée de renforts.

L'objectif premier de la *NRF* est d'offrir une capacité très rapide de déploiement, pouvant se réduire à cinq jours pour les premiers éléments déployés, afin de pouvoir engager des forces militaires au stade précoce d'une crise. Mais il s'agit également de faire de cette capacité nouvelle un « **véhicule** » pour la transformation de l'Alliance, afin que les pays membres s'inspirent de cet exemple pour remplacer les grandes unités statiques conçues lors de la guerre froide par des forces plus souples et plus réactives.

Elle est **principalement composée de forces européennes**, les Américains intervenant en appui pour certaines capacités (transport stratégique, avions ravitailleurs, navires de transport, dispositif de surveillance au sol).

La première rotation de la *NRF* a été mise en place à l'automne 2003 et la force a été engagée à deux reprises, dans des situations assez éloignées du concept d'emploi initial et pour des raisons politiques, en vue d'une assistance humanitaire après l'ouragan Katrina en Louisiane et le tremblement de terre du Cachemire au Pakistan. La pleine capacité opérationnelle de la force a été déclarée lors du sommet de Riga en novembre 2006. La *NRF* a entamé sa 9<sup>ème</sup> rotation au 1<sup>er</sup> juillet 2007.

Des **interrogations** apparaissent aujourd'hui **sur le devenir de la NRF**. En effet, les alliés sont fortement sollicités en hommes et en matériels sur les différents théâtres d'opération, mais la *NRF*, dont les perspectives d'engagement en opération sont plus hypothétiques, exige également des efforts importants, puisque des unités à haut degré de préparation doivent être disponibles et maintenues en alerte durant 6 mois, tout comme des états-majors déployables. Face aux difficultés de la génération de forces, notamment pour assurer les relèves et l'augmentation des besoins en Afghanistan, la tentation apparaît d'utiliser la *NRF* comme simple force de réserve, fonction pour laquelle elle n'a évidemment pas été conçue.

#### **4. Le développement de capacités multinationales dans le cadre de l'OTAN**

Les capacités militaires de l'Alliance reposent essentiellement sur celles des Etats-membres qui les mettent à disposition en cas d'opération.

L'OTAN joue cependant depuis longtemps un rôle fédérateur en matière de systèmes d'information et de communication, afin d'assurer l'interopérabilité entre les différents systèmes alliés.

C'est le cas en matière de **défense aérienne**, où l'OTAN a mis en place des moyens d'interconnexions des différents systèmes de détection, de poursuite et d'identification des pays alliés. Elle engage à ce titre un important programme de modernisation et de standardisation de l'ensemble des systèmes de commandement et de contrôle aérien – l'*Air command and control system* (*ACCS*) – dont le coût global atteindra 2,6 milliards d'euros, incluant

1,7 milliard d'euros en financement commun. Les pays européens de l'OTAN disposeront ainsi d'un système unifié de défense aérienne qui reposera sur cinq centres de commandement fixes.

La seule **capacité militaire véritablement détenue en propre par l'OTAN** est jusqu'à présent une flotte de 17 Boeing Awacs stationnée en Allemagne et offrant une capacité de surveillance aéroportée. Ces avions appartiennent à l'OTAN et ont été financés par 15 pays<sup>1</sup>. Ils ont été déployés à diverses reprises (après les attaques du 11 septembre, en Turquie lors de la guerre d'Irak en 2003 ou encore lors des Jeux olympiques d'Athènes en 2004). Les Etats-Unis, le Royaume-Uni et la France possède leurs propres Awacs, interopérables avec ceux de l'OTAN.

Voulant favoriser une rationalisation des investissements de défense, mais également pour faire face à des besoins nouveaux, l'OTAN a multiplié ces dernières années les initiatives visant à **renforcer les capacités de ses membres**, voire à **acquérir des capacités collectives**.

Le domaine du **transport aérien stratégique**, dans lequel les Européens souffrent de fortes lacunes, offre un premier exemple de cette démarche qui a toutefois débouché sur deux solutions différentes. D'un côté, 16 pays réunis autour de l'Allemagne, de la France et de l'Espagne ont mis en œuvre une « solution intérimaire pour le transport aérien stratégique » (*Strategic Airlift Interim Solution – SALIS*) permettant d'affréter auprès de deux sociétés russe et ukrainienne six **avions gros porteurs Antonov AN-124-100**. Cette solution a été qualifiée d'intérimaire, en l'attente de la livraison de l'Airbus A400M à compter de 2009. Cette capacité sera disponible tant pour l'OTAN que pour des opérations de l'Union européenne. Parallèlement, un autre groupe de 17 pays constitué autour des Etats-Unis, où l'on compte également 9 participants à l'initiative *SALIS*, vont acquérir trois ou quatre **avions gros porteurs Boeing C-17** qui seront pilotés par des équipages multinationaux sous le commandement d'une structure militaire multinationale. Une nouvelle agence de l'OTAN (*NATO Airlift Management Organisation – NAMO*) procédera, pour le compte des pays participants, à l'acquisition, à la maintenance et à l'entretien de ces avions.

L'acquisition d'une véritable capacité collective est en revanche à la base du **programme de surveillance de l'espace de bataille** qui, s'il était lancé dans la configuration actuellement envisagée, serait le plus coûteux jamais engagé par l'Alliance, pour un budget de l'ordre de 8 milliards d'euros sur 20 ans, dont la moitié pour l'acquisition sur la période 2008-2010. Ce programme *AGS* (*Air ground surveillance*) vise à fédérer des moyens radars de surveillance du sol, embarqués sur des avions et des drones, et destinés à donner au commandement une connaissance précise et permanente de la situation sur le théâtre d'opération. L'élément principal du programme porte sur la conception et la **réalisation en coopération transatlantique d'un**

---

<sup>1</sup> Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, États-Unis, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Turquie.

**radar** (*Transatlantic cooperative AGS radar – TCAR*) qui sera emporté par des Airbus A321 et par des drones *Global Hawk*.

Avec les grands programmes engagés ces dernières années (*ACCS*) ou dont le lancement est envisagé (*AGS*), **le rôle de l'OTAN dans l'acquisition de capacités collectives s'accroît et son budget d'investissement s'accroît rapidement**. Cette orientation vise à partager les coûts tout en permettant d'améliorer significativement les capacités pour les opérations menées en commun. Toutefois, le risque existe d'engager les alliés dans des investissements surdimensionnés par rapport à leurs possibilités et à leurs priorités militaires.

C'est l'un des problématiques de l'engagement de l'OTAN dans les programmes de défense antimissile.

## 5. L'OTAN et la défense antimissile

### • Les travaux entrepris par l'OTAN sur la défense antimissile

L'OTAN a entrepris de longue date des **travaux sur la défense antimissile** destinés à prendre en compte les risques liés à la prolifération des armes de destruction massive et des missiles balistiques.

Toutefois, la notion de défense antimissile recouvre des domaines assez différents selon l'étendue de la protection recherchée, qui peut aller d'une zone relativement circonscrite, par exemple l'aire de stationnement de troupes en opérations, une infrastructure critique ou un centre de population, au territoire d'un pays tout entier. L'étendue de la superficie protégée dépend de l'altitude d'interception qui elle-même conditionne le type de systèmes à mettre en oeuvre. Ils vont des **systèmes de défense de théâtre**, qui dérivent de systèmes sol-air moyenne portée conçus pour la défense antiaérienne, à des architectures beaucoup plus complexes destinées à la **défense d'un territoire** associant des systèmes spatiaux d'alerte, des radars de surveillance et divers types d'intercepteurs, en vue de former ce que l'on appelle communément un « bouclier antimissile ».

L'OTAN s'est intéressée dans un premier temps à la **défense antimissile de théâtre** avec l'adoption, en 1999, d'un objectif d'état-major en matière de défense antimissile balistique de théâtre active multicouche (*Active Layered Theatre Ballistic Missile Defence - ALTBMD*) contre des menaces allant jusqu'à 3 000 km de portée. A la suite d'une étude de faisabilité, **l'OTAN a décidé d'engager ce programme par lequel elle se dotera d'un système de commandement et de contrôle** (*Battle Management Command Control Communication Intelligence – BMC3I*) capable de gérer les moyens de détection et d'interception dont disposent plusieurs Etats-membres et que ceux-ci pourront mettre à disposition de l'organisation en cas d'opération (missile *Patriot PAC-3* américain, missile *Aster* franco-italien, système *MEADS* développé par les industriels allemands, italiens et américains). La première phase, engagée en 2005 pour un montant de 403 millions d'euros,

visé à disposer d'une capacité contre les menaces jusqu'à 1 300 km de portée à l'horizon 2010. La capacité définitive contre les missiles de 3 000 km de portée exigerait un investissement de 280 millions d'euros en vue d'une mise en service à l'horizon 2015. Ce projet donne également lieu à l'examen de coopérations possibles avec la Russie.

L'OTAN a par ailleurs lancé après le sommet de Prague, en 2002, une **étude de faisabilité sur un système capable de protéger le territoire, les forces et les centres de population des pays de l'Alliance** contre toute la gamme des menaces liées aux missiles. Il ne s'agit plus ici de défense antimissile de théâtre, mais d'un véritable « bouclier antimissile », à l'image de celui envisagé par les Etats-Unis pour « sanctuariser » le territoire américain. Cette étude a été achevée en 2006. Sur un plan purement technique, elle a conclu que la protection d'une grande partie des centres de population nécessiterait des sites radar et un site d'intercepteurs pour un coût de 8 milliards d'euros sur 20 ans. Une défense complète du territoire des pays de l'alliance représenterait un investissement total de 27 milliards d'euros, en considérant que l'OTAN n'aurait pas à développer ses propres satellites d'alerte et disposerait des données américaines. Le montant considérable d'un tel programme a suscité une certaine circonspection lors du sommet de Riga, dont la déclaration finale demande simplement que *« les travaux se poursuivent sur les implications politiques et militaires de la défense antimissile pour l'Alliance, avec notamment une actualisation sur les développements dans le domaine de la menace liée aux missiles »*.

De fait, le consensus est impossible à réunir sur ce sujet alors que **beaucoup d'alliés ne sont pas convaincus de la priorité à accorder à la menace balistique, ni de la fiabilité des systèmes antimissile**, et que peu d'entre eux sont disposés à supporter des coûts aussi élevés.

#### • **Les répercussions sur l'OTAN des projets américains de défense antimissile**

Toutefois, **le débat sur la défense antimissile a été relancé ces derniers mois à l'OTAN** avec les négociations entreprises par le gouvernement américain, dans le cadre de la mise en place du **système de défense antimissile des Etats-Unis**, pour l'installation d'un radar en République tchèque et d'un site de 10 intercepteurs en Pologne.

Bien qu'il s'agisse d'une initiative exclusivement américaine, dont la réalisation passe par des accords bilatéraux entre Washington et les deux capitales européennes concernées, plusieurs alliés ont considéré que sur un plan politique, le projet comportait des incidences, en matière de sécurité, pour l'ensemble du continent, et méritait donc à ce titre de faire l'objet de discussions.

L'**Allemagne** a notamment insisté à plusieurs reprises pour qu'un débat sur la défense antimissile ait lieu dans le cadre de l'OTAN et qu'un dialogue soit conduit sur le projet avec la Russie, dans le cadre du Conseil OTAN-Russie. Toutefois, des nuances sont apparues au sein de la coalition.

Le ministre social-démocrate des affaires étrangères, M. Frank-Walter Steinmeier, a exprimé sa crainte que le projet américain entraîne une relance de la course aux armements. Le ministre chrétien-démocrate de la défense, M. Franz Josef Jung, justifiait quant à lui la nécessité d'une défense antimissile, compte tenu de la menace des missiles balistiques, tout en marquant sa préférence pour une solution dans le cadre de l'OTAN. Depuis le mois d'avril, ces divergences de vues se sont exprimées moins ouvertement. La Chancelière a simplement réaffirmé à plusieurs reprises que **l'OTAN devait servir de cadre à une discussion entre alliés** et qu'un **dialogue ouvert avec la Russie** était nécessaire, afin de la rassurer sur les objectifs du projet. A l'issue du sommet du G8, les autorités allemandes ont déclaré que la proposition russe d'utiliser une station radar azerbaïdjanaise était un signal positif et constructif, et méritait un examen minutieux, le gouvernement espérant qu'elle serait « un nouveau pas vers une solution commune ».

Par ailleurs, l'éventualité d'un « troisième site » européen, complétant les deux sites d'intercepteurs situés aux Etats-Unis, soulève de manière très concrète la question de la protection du continent européen face à la menace des missiles balistiques.

Avec ce troisième site, le système de défense antimissile américain **permettrait aussi de protéger le territoire des pays alliés et amis**, comme l'avait annoncé le président Bush à l'orée de son premier mandat.

En effet, si les Etats-Unis procèdent à l'installation d'un site d'intercepteurs en Pologne, **il couvrira** de fait, et sans que les pays européens l'ait sollicité, **une large partie du territoire continental de l'Alliance**. Toutefois, selon les précisions fournies par les responsables américains lors des multiples présentations effectuées en Europe ces dernières semaines, **la zone la plus méridionale de l'Alliance resterait hors du champ d'action des intercepteurs**. Ainsi, la Turquie, la Grèce, une partie du territoire de la Roumanie et de la Bulgarie ne pourraient en tout état de cause être protégés par le système américain. Ces pays, et notamment la Turquie, soutenus par les Etats-Unis, ont invoqué le **principe d'indivisibilité de la sécurité collective au sein de l'Alliance**, considérant que l'ensemble des Etats-membres devaient être placés sur un pied d'égalité face à la menace des missiles balistiques.

Dès lors que le troisième site de la défense antimissile américaine sera installé en Europe, ce qui ne dépend que des autorités américaines, notamment le Congrès, et des autorités polonaises et tchèques, l'OTAN devra apporter une réponse à la demande de certains de ses membres. La solution préconisée pour **garantir un niveau de protection identique sur l'ensemble du territoire allié** serait qu'en complément du système américain, et en coordination avec ce dernier, le **programme de défense antimissile de théâtre de l'OTAN**, initialement destiné à la protection des troupes en opérations, soit **revu dans un sens beaucoup plus ambitieux** et complété par des **moyens permanents, terrestres ou navals, installés sur le flanc sud de l'Alliance**. Dans l'esprit des pays concernés, ces systèmes seraient acquis par l'OTAN.

Lors de leur réunion du 15 juin 2007, les ministres de la défense de l'Alliance ont « *demandé que soit effectuée en temps opportun ... une évaluation des incidences pour l'OTAN des éléments du système de défense antimissile envisagés par les Etats-Unis en Europe* ». Par cette déclaration, le Conseil de l'Atlantique nord a en quelque sorte « **pris acte** » **du projet américain**, sans se prononcer sur son opportunité. C'est en ce sens qu'on a pu parler d'approbation tacite.

S'agissant d'un éventuel futur système de l'OTAN complémentaire au système américain pour couvrir le flanc sud de l'Alliance, aucun engagement formel n'a été pris, mais l'argument de l'indivisibilité de la sécurité des alliés ne semble pas avoir été ouvertement contesté, même s'il n'en est pas fait mention dans le communiqué. Pour l'heure, une évaluation des implications du système américain va être entreprise. Les responsables de l'OTAN estiment que les résultats devraient être disponibles en février 2008 afin d'être soumis aux dirigeants de l'Alliance au sommet de Bucarest en avril 2008. Cette évaluation suppose toutefois que la configuration du système américain soit connue avec suffisamment de précision.

### Le programme américain de défense antimissile

Les Etats-Unis sont engagés depuis des décennies dans la mise au point de systèmes antimissiles. Après l'abandon de l'initiative de défense stratégique du président Reagan, l'**administration Clinton** mit au point un projet de *National Missile Defense* visant à protéger le territoire américain contre une attaque limitée de missiles grâce à deux sites d'intercepteurs terrestres situés aux Etats-Unis, la mise à niveau de radars existants (dont deux hors des Etats-Unis, au Groënland et à Fylingdales au Royaume-Uni), la construction d'un radar « en bande X » en Alaska, des satellites de surveillance et un système de gestion de l'engagement.

L'**administration Bush** a donné un caractère beaucoup plus ambitieux à ce programme désormais dénommé *Missile Defense*. Celle-ci efface la distinction entre défense du territoire et défense de théâtre puisqu'elle doit protéger non seulement le territoire national américain, mais également les pays alliés et amis ainsi que les forces déployées. Elle vise à intercepter le missile dans toutes les phases de sa trajectoire (phase de propulsion, mi-course et phase terminale), en faisant appel à tous les types d'intercepteurs, terrestres, navals, aéroportés voire spatiaux.

L'architecture de la *Missile defense* distingue trois segments :

- l'**interception en phase de propulsion du missile**, qui privilégie l'utilisation d'armes à énergie dirigée, à savoir dans un premier temps un **laser** embarqué sur un Boeing 747 (*Airborne laser*), des études étant conduites sur un laser basé dans l'espace (*Space based laser*) ;

- l'**interception à mi-course**, à partir de **lanceurs terrestres** ou de **navires** (croiseurs dotés du radar *Aegis* et du missile Standard SM-3) embarqués sur des croiseurs, et la destruction des missiles assaillants par impact direct (concept *hit to kill*) ;

- enfin, l'**interception en phase finale**, grâce aux différents systèmes de défense de théâtre, essentiellement terrestres, comme le *Patriot PAC-3*, le *MEADS* (*Medium Extended Air Defense System*) pour la « couche basse », et le *THAAD* (*Theater High Altitude Area Defense*) pour la « couche haute ».

La *Missile defense* fait appel aux différents types de senseurs précédemment évoqués (satellites et radars) auxquels s'ajoute un prototype de radar « en bande X » installé sur une plate-forme navale.

Le premier site de lanceurs terrestres (*Ground-based Midcourse Interceptor*) a été déclaré opérationnel en Alaska en 2004 et le second site, situé en Californie, a reçu ses premiers intercepteurs. La composante navale est pratiquement opérationnelle. Les premiers essais du laser aéroporté sont prévus en 2008.

La réalisation en Europe d'un troisième site d'intercepteurs et d'un radar vise à intégrer, à moyen terme, la menace provenant de missiles balistiques iraniens, alors que les premiers éléments de défense antimissile prenaient essentiellement en compte la menace nord-coréenne.

## II. LA VOCATION DE L'OTAN DANS LE NOUVEAU CONTEXTE STRATÉGIQUE : UNE VISION ENCORE INCERTAINE

Le développement des opérations « hors zone », la diversification des domaines d'intérêt tout comme l'extension des relations avec de nouveaux partenaires issus de la zone Asie-Pacifique vont dans le sens d'une **volonté de transformer l'Alliance en une organisation politique à vocation globale, traitant des questions de sécurité au sens large, sans champ géographique circonscrit.**

Une telle perspective relance les **interrogations sur la nature et la vocation de l'OTAN dans le nouveau contexte stratégique.** Les Etats-Unis, qui continuent d'imprimer leurs orientations à l'ensemble de l'Alliance, semblent désormais encourager cet élargissement géographique et fonctionnel vis-à-vis duquel d'autres pays membres se montrent plus circonspects. La nécessité de définir un nouveau « concept stratégique », se substituant à celui adopté en 1999 à Washington, est en débat.

Cette extension potentielle du rôle de l'OTAN soulève également la **question de l'autonomie et du positionnement, en principe complémentaire, de la politique européenne de sécurité et de défense,** à laquelle participent 20 pays européens membres de l'Alliance.

Vos rapporteurs souhaiteraient souligner que l'ensemble de ces questions mériteraient un débat approfondi au sein des parlements nationaux des Etats-membres, ainsi qu'au sein de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN. Cette dernière s'est développée en marge du traité de l'Atlantique nord et, de ce fait, ne se voit malheureusement reconnaître aucun rôle officiel dans le fonctionnement de l'Alliance. Dès lors que l'OTAN est engagée dans des opérations militaires et qu'elle débat d'une éventuelle modification de ses missions, l'instauration d'un véritable **contrôle parlementaire** s'impose, par le biais de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et en liaison avec les différents parlements nationaux qui y envoient leur délégation.

### *A. QUEL OUTIL AU SERVICE DE QUELLE AMBITION ?*

Sous l'effet de l'évolution du contexte sécuritaire international, et notamment du rôle joué par le terrorisme islamiste dans un arc de crise allant de l'Afrique au sous-continent indien, l'OTAN est engagée depuis cinq ans dans un **ensemble de réflexions et d'évolutions témoignant d'ambitions très vastes** et visant, d'une manière générale, à lui permettre d'**endosser un rôle global pour relever les « défis de sécurité » du monde actuel.**

De telles ambitions supposent un **élargissement des domaines de compétence et des modes d'action** de l'organisation qui deviendrait ainsi plus flexible, capable d'agir dans une large gamme d'actions militaires ou civilo-militaires, de concert éventuellement avec des partenaires extérieurs à l'Alliance.

Le sommet de Riga, en novembre 2006, n'a que partiellement entériné ces orientations qui resteront vraisemblablement en débat jusqu'aux deux **prochains sommets de l'Alliance, prévus en 2008 et 2009**. Certaines voix s'élèvent pour réclamer, à cette occasion, une **révision du concept stratégique de 1999**. D'autres estiment qu'une telle révision entraînerait l'Alliance dans des débats « théologiques » trop éloignés des préoccupations immédiates et concrètes, à commencer par l'issue de l'opération en Afghanistan. Le changement d'administration qui interviendra à Washington début 2009 rend de surcroît l'exercice incertain.

Bien que le secrétaire général de l'OTAN, M. Jaap de Hoop Scheffer, ait régulièrement déclaré, y compris de nouveau devant vos rapporteurs, que « *l'OTAN n'a pas vocation à devenir le gendarme du monde* », cette **vision volontariste d'une extension du rôle de l'organisation** soulève plusieurs questions :

- quel rôle l'OTAN est-elle désormais appelée à jouer **au plan militaire** ? Celui d'un outil toujours adapté à l'engagement dans un conflit conventionnel ou celui d'un simple réservoir de forces au service des opérations de rétablissement de la paix et de reconstruction de l'Etat ?

- **l'OTAN dispose-t-elle des moyens humains, matériels et financiers pour assumer des missions plus nombreuses, plus variées et plus ambitieuses** ? En voulant fonder son action sur une conception très large de la sécurité, allant très au-delà de ses domaines de compétence reconnus, ne s'expose-t-elle pas à la **dispersion de ses efforts** et n'empiète-t-elle pas sur le **rôle d'autres acteurs internationaux** ?

- enfin, l'importance croissante accordée à de nouveaux partenaires et l'extension des centres d'intérêt à d'autres régions du monde ne risque-t-elle pas de **diluer l'identité euro-atlantique de l'Alliance** et, à terme, de fragiliser une organisation qui ne prendrait plus suffisamment en compte les préoccupations principales d'une grande partie de ses membres ?

## **1. Quelle vocation militaire ?**

Une première série d'interrogations portent sur la véritable **vocation militaire de l'OTAN**. Jusqu'à la fin de la guerre froide, celle-ci était claire et visait à faire face à un conflit majeur en Europe, en s'appuyant sur une importante structure de commandement intégrée chargée de la planification et, le cas échéant, de la conduite des opérations.

Avec les opérations au Kosovo, en 1999, l'OTAN s'est en quelque sorte située dans le prolongement de cette vocation originelle, en dirigeant les forces alliées dans un conflit conventionnel d'ampleur cependant limitée. En revanche, malgré l'invocation de l'article 5 et de la clause de défense collective le 12 septembre 2001, le recours à l'OTAN a été écarté pour la campagne aérienne en Afghanistan à l'automne 2001, au profit d'une coalition « ad hoc » formée autour des Etats-Unis.

La **directive politique globale** adoptée au sommet de Riga en novembre 2006 confirme la vocation de l'Alliance en matière de défense collective, en jugeant toutefois hautement improbable une agression conventionnelle à grande échelle et en insistant plutôt sur les formes non conventionnelles d'agressions armées et sur l'utilisation de moyens asymétriques. Elle rappelle également l'**importance croissante des opérations de stabilisation**. Aussi précise-t-elle que « *l'OTAN doit conserver la faculté d'exécuter l'éventail complet de ses missions, de celles de plus haute intensité à celles de faible intensité, tout en se concentrant sur les opérations les plus probables, en répondant aux besoins opérationnels actuels et futurs, et en restant capable d'exécuter les missions les plus exigeantes* ».

Sur un plan formel, l'OTAN se voit donc **vouée à mener de front un large spectre de missions allant des opérations de stabilisation à des actions de plus haute intensité**. A la différence de l'Union européenne, dont la politique de sécurité et de défense est spécifiquement destinée à la gestion des crises (« missions de Petersberg »), l'OTAN n'entend pas se spécialiser ou se cantonner dans un type défini de missions, mais au contraire jouer le rôle de « **boîte à outils** » performante et adaptée aux situations les plus diverses.

Cette position de principe ambitieuse pourrait cependant se heurter à l'épreuve des faits pour au moins deux raisons.

Tout d'abord, l'**hypothèse du recours à l'OTAN pour la conduite d'un conflit**, comme cela fut le cas lors du Kosovo, **semble durablement écartée par les Etats-Unis** par souci d'éviter les contraintes politiques propres au mode de décision de l'organisation, mais également pour des motifs d'efficacité militaire, compte tenu de la forte disparité de capacités entre leurs propres forces de combat et celles de leurs alliés.

D'autre part, la préparation à un conflit de haute intensité comporte des exigences élevées en termes d'équipement, d'entraînement et d'interopérabilité avec les forces américaines, alors que, par ailleurs, la pression s'accroît sur les alliés pour contribuer en hommes et en matériel aux opérations en cours. Il existe donc une réelle difficulté, pour les Etats-membres, à répondre aux besoins immédiats générés par les opérations tout en préparant leur outil militaire et leurs forces à des missions de combat.

Dans ces conditions, il est probable que **l'effort des alliés sera largement absorbé par les opérations de stabilisation**, inscrites dans la longue durée et particulièrement consommatrices en effectifs déployés. L'exemple de l'Afghanistan montre d'ailleurs la difficulté de l'OTAN à assurer une opération de grande ampleur très éloignée de son centre de gravité géographique.

Le débat en cours sur une **éventuelle réorientation de la force de réaction de l'OTAN** (*Nato Reponse force – NRF*) illustre ce dilemme.

Cette force, dont la composition est quasi-exclusivement assurée par les pays européens dans le cadre de rotations de six mois, est placée en alerte

permanente et doit pouvoir être déployée dans des délais extrêmement brefs, de l'ordre de 5 à 30 jours. Elle **mobilise des moyens importants**, tant en quantité, puisqu'elle peut compter jusqu'à 25 000 hommes issus des forces terrestres, navales et aériennes, qu'en qualité, ces forces devant être entraînées et certifiées pour contribuer à toute la gamme des missions de l'Alliance, y compris la mission « d'entrée en premier » sur un théâtre d'opérations. Bien que la *NRF* ait été déclarée opérationnelle lors du sommet de Riga, en novembre dernier, la planification des différents cycles de six mois pour les années à venir ne va pas de soi, l'appel à contributions auprès des Etats-membres ne permettant pas toujours de garantir la possession de l'ensemble des capacités requises.

Aussi s'est-on demandé, au sein de la structure de commandement de l'Alliance comme au Pentagone, si les efforts des pays européens devaient continuer à être orientés vers la constitution d'une force dont la probabilité d'emploi est faible<sup>1</sup>, alors que les besoins exprimés pour les opérations en cours, essentiellement l'Afghanistan, ne sont pas satisfaits. L'idée a été avancée d'utiliser la *NRF*, force disponible en permanence, pour compléter les effectifs en opérations et pallier les difficultés rencontrées dans le processus courant de génération de forces. Une telle évolution, qui à terme pourrait transformer la *NRF* en force d'opération permanente, la détournerait totalement du concept d'origine et impliquerait notamment l'abandon de la capacité « d'entrée en premier » qui en dimensionne le format et la composition.

Pour l'heure, plusieurs alliés, dont la France, se sont opposés à une **révision du concept de la *NRF***, considérant que celle-ci joue un rôle important pour l'aptitude de l'OTAN à mener des opérations de combat. A l'inverse, une révision du concept actuel installerait l'OTAN dans le rôle d'un simple « réservoir de forces » pour des opérations de stabilisation.

## 2. Une « agence » vouée à la sécurité globale ?

Face aux évolutions du contexte stratégique international, l'OTAN se résout de moins en moins à se cantonner aux missions de défense collective de ses membres ou de gestion des crises à la périphérie de l'Europe. La structure internationale et l'administration américaine souhaiteraient lui assigner une vocation plus large la transformant en « pourvoyeur de sécurité », dans tous les domaines et face à tous les types de menaces.

Les documents adoptés au sommet de Riga n'ont pas repris l'intégralité de ces préoccupations qui continuent néanmoins de se manifester dans les différentes instances de l'Alliance.

---

<sup>1</sup> La *NRF* a jusqu'à présent été utilisée, de manière surtout symbolique, pour une aide aux Etats-Unis après l'ouragan Katrina et une opération humanitaire au Pakistan.

Les évolutions récentes dénotent tout d'abord une volonté de **dépasser la seule mission de défense pour aller vers une mission de sécurité, entendue dans un sens large.**

Ainsi sont désormais fréquemment évoquées à l'OTAN des **préoccupations nouvelles** dont toutes n'ont pas nécessairement d'implications militaires directes. Il en est ainsi de la **lutte contre le terrorisme**, de la **protection des infrastructures sensibles**, de la gestion des conséquences des **attaques chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires**, du **partage du renseignement** ou encore de la **surveillance de la situation maritime** (*Maritime situational awareness*). Plus récemment, la question de la **protection contre les « cyberattaques »** a été abordé, non seulement dans ses aspects relatifs aux systèmes d'information et de communication de l'Alliance, mais également à la suite des intrusions dont ont été victimes les systèmes informatiques de l'Estonie.

De même, à la suite des tensions survenues en Europe centrale et orientale au sujet des livraisons de gaz provenant de Russie, le thème de la **sécurité des approvisionnements énergétiques** a été évoqué, les préoccupations des nouveaux pays-membres rejoignant celles des Américains quant aux risques pouvant peser sur l'accès aux ressources dans certaines régions ou sur les voies de communication. Le sujet n'a pas été mis à l'ordre du jour du sommet de Riga, mais certains pays-membres souhaiteraient que l'OTAN s'implique dans la protection des infrastructures de transport et de stockage ainsi que des lignes de communication et, de manière plus générale, serve de cadre à des consultations entre ses membres sur un sujet considéré comme un enjeu vital de sécurité.

Au-delà de ces thèmes nouveaux, l'OTAN souhaite également mettre en œuvre un **concept d'approche globale des crises**, s'appuyant sur le constat effectué en Afghanistan notamment que **ces crises ne peuvent être résolues par la seule action militaire** et nécessitent la mise en œuvre d'un ensemble varié d'instruments. L'approche globale comporte un volet extérieur, visant à mieux coordonner l'action de l'OTAN et celles des autres organisations internationales présentes sur le terrain. Mais elle comporte également un volet interne, visant à **permettre à l'OTAN de jouer sur une palette plus large d'instruments, non exclusivement militaires.**

L'expérience des **équipes provinciales de reconstruction** (*Provincial reconstruction team – PRT*) en Afghanistan constitue une première incursion dans le domaine civilo-militaire. Ces équipes agrègent des éléments militaires, rattachés à la chaîne de commandement de la FIAS, et des éléments civils. Elles visent à mener de pair la sécurisation de certaines zones et les efforts de reconstruction.

La directive politique globale adoptée à Riga reconnaît que l'OTAN n'a *« pas besoin de développer des capacités destinées à des fins strictement civiles »*, plusieurs Etats, dont la France, considérant que de telles capacités seraient redondantes avec celles dont disposent déjà l'ONU ou l'Union

européenne. Mais l'objectif reste bien d'**améliorer la planification civilo-militaire** au sein de l'organisation. De fait, l'OTAN a développé une expertise civile dans le cadre des plans civils d'urgence élaborés à la suite des attentats de septembre 2001 et du Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC). Cette expertise pourrait être utilisée dans le domaine de la réponse aux crises. Certains Etats-membres, comme le Danemark, initiateur du concept de planification globale, voient dans le développement d'une dimension civile aux côtés de l'action militaire de l'OTAN un moyen d'apporter leur valeur ajoutée aux opérations de l'Alliance.

Enfin, l'OTAN entend développer sa coopération et son assistance en matière de **réforme du secteur de la défense** et de la sécurité dans les pays partenaires et dans les régions où elle est engagée.

### 3. Vers une communauté des démocraties ?

L'élargissement géographique de l'OTAN ne se traduit pas simplement par l'adhésion à part entière de nouveaux membres. Il se double d'une **extension notable des « partenariats »** avec un nombre croissant de pays.

Au Partenariat pour la paix, qui regroupe des pays non-membres issus du continent européen, s'ajoutent le Dialogue méditerranéen instauré en 1994 avec sept pays<sup>1</sup> et, depuis 2004, l'Initiative de coopération d'Istanbul à destination des pays du Golfe<sup>2</sup>. Ces partenariats ont pour objet principal de favoriser la stabilité et la sécurité des régions concernées.

Lors de la préparation du sommet de Riga, **les Etats-Unis ont proposé une réforme des partenariats**, dans la droite ligne de leur vision d'une OTAN plus globale traitant, à une échelle mondiale, de l'ensemble des questions de sécurité. Cette réforme visait à **institutionnaliser les relations avec les pays dits « de contact »**, non compris dans les partenariats actuels mais partenaires dans les opérations. Parmi ces pays figurent l'**Australie**, la **Nouvelle Zélande**, le **Japon** et la **Corée du Sud**. Dans l'esprit de certaines propositions américaines, les cadres de coopération actuels auraient pu disparaître au profit d'un partenariat global orienté vers ces nouveaux pays. Une telle démarche a suscité l'opposition de plusieurs alliés ainsi que de pays inclus dans les partenariats existants et craignant une dilution dans un ensemble plus vaste.

Si **la notion de partenariat global n'a pas été retenue**, la déclaration adoptée à Riga préconise néanmoins, s'agissant des pays de contact, de *« renforcer l'aptitude de l'OTAN à travailler avec ceux des contributeurs actuels et potentiels à ses opérations et missions qui partagent*

---

<sup>1</sup> Les pays du Dialogue méditerranéen sont la Mauritanie, le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, Israël et la Jordanie.

<sup>2</sup> Bahreïn, les Emirats arabes unis, Koweït et le Qatar ont adhéré à l'Initiative de coopération d'Istanbul.

*nos intérêts et nos valeurs* ». Est ainsi prévue la tenue de « *réunions ad hoc, en fonction des événements, avec les pays qui contribuent à nos opérations et nos missions, ou qui les soutiennent, sur les plans politique, militaire ou autre, ainsi qu'avec les pays qui sont des contributeurs potentiels, compte tenu des intérêts qu'ils ont spécifiquement dans les régions où l'OTAN est engagée* ».

Cette ouverture va permettre le **renforcement des liens avec les pays de contact aptes à apporter un soutien substantiel aux opérations de l'Alliance**, sous différentes formes. Elle permettra à l'OTAN de tisser des liens avec de nouveaux pays dans d'autres zones par le biais d'une coopération technique utilisant les outils du partenariat.

L'instauration de **relations plus étroites avec les principaux alliés des Etats-Unis dans la zone Asie-Pacifique** constitue une évolution notable de l'Alliance. Certains commentateurs ont vu dans cette transformation potentielle en une « communauté des démocraties » un **triple risque de dilution de la relation transatlantique, de concurrence à l'égard de l'ONU et d'accentuation des fractures entre pays développés et pays du Sud**.

#### ***B. UNE ÉVOLUTION LARGEMENT TRIBUTAIRE DES IMPULSIONS AMÉRICAINES***

Face à l'ampleur des perspectives ouvertes par la transformation de l'OTAN – positionnement sur toute la gamme des capacités militaires, prise en compte de nouveaux enjeux de sécurité non exclusivement militaires, globalisation géographique et coopération avec de nouveaux partenaires – une ligne directrice peine à se dégager dans les objectifs poursuivis par les Etats-membres.

Les **Etats-Unis demeurent l'acteur dominant** au sein de l'Alliance. Le devenir de celle-ci dépend pour une large part des orientations qu'ils voudront ou pourront lui imprimer. Quant aux autres Etats-membres, ils demeurent partagés entre des préoccupations trop diverses pour pouvoir orienter significativement les évolutions de l'Alliance.

Ainsi, le déséquilibre interne entre Etats-Unis et autres membres de l'Alliance, se double d'une **absence de projet véritablement commun**, fondé sur des préoccupations et des intérêts partagés. Cette situation n'est assurément pas satisfaisante. Faute d'un recentrage sur des priorités suscitant une réelle adhésion sur les deux rives de l'Atlantique, l'OTAN risque de perdre en pertinence et en efficacité.

#### **1. Un retour des Etats-Unis vers l'OTAN ?**

Les **Etats-Unis** restent bien entendu **l'acteur dominant au sein de l'OTAN** pour des raisons historiques liées à la guerre froide et par la dimension de leurs capacités militaires, sans aucune mesure avec celles de l'ensemble des autres alliés réunis. A titre d'exemple, en 2006, le budget de

défense américain représentait près de 69 % de la somme des budgets de défense des 26 Etats-membres de l'OTAN, et dix fois plus que le budget de défense britannique, pourtant deuxième par ordre d'importance au sein de l'Alliance. Les deux grands commandements militaires de l'OTAN sont exercés par des officiers généraux américains à « double casquette », puisqu'ils assument également la responsabilité d'un commandement national.

Au cours des dernières années, le constat a souvent été dressé d'une **dévalorisation stratégique de l'OTAN aux yeux des autorités américaines**.

Cette dévalorisation touche tout d'abord le continent européen lui-même, moins crucial pour les **intérêts de sécurité américains désormais tournés vers de nouvelles menaces** – prolifération des armes de destruction massive et des missiles balistiques, terrorisme islamiste – **et d'autres régions du monde**, comme le Moyen-Orient et bien sûr l'Asie. Cette réorientation des priorités trouve sa traduction concrète dans la **réduction drastique des forces américaines** stationnant en Europe, divisées par trois depuis la fin de la guerre froide (de 300 000 à 100 000 hommes) et qui devraient encore diminuer pour n'atteindre que 40 000 hommes en 2011. Quant aux **armes nucléaires américaines présentes en Europe**, leur nombre a été considérablement réduit<sup>1</sup>. Elles se résument à des bombes nucléaires destinées à des avions à double capacité américains ou alliés et ne seraient plus stockées que sur huit bases, en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas, en Italie, au Royaume-Uni et en Turquie.

D'autre part, on l'a déjà évoqué, **le recours à l'OTAN apparaît de moins en moins comme une option privilégiée dès lors que les forces américaines sont engagées**, comme l'a brutalement résumé le secrétaire à la défense Donald Rumsfeld en décembre 2001 en déclarant que « *la mission détermine la coalition* ». La très grande majorité des forces américaines (92 % selon les chiffres cités lors des opérations d'Afghanistan menées par le *Centcom* et non le commandement européen) ne seraient d'ailleurs pas interopérables avec celles des alliés.

L'enlèvement en Irak et les difficultés rencontrées dans la lutte contre un terrorisme largement transnational ont quelque peu modifié la donne.

Confrontés aux défis de la gestion post-conflits, en Afghanistan et plus encore en Irak, **les Etats-Unis manifestent un regain d'intérêt pour l'OTAN**. Ils l'encouragent à **s'adapter à des opérations de stabilisation longues, lointaines et exigeantes**. Le souhait d'institutionnaliser les relations avec des partenaires extérieurs à l'Alliance participe d'une même volonté de « fidéliser » de nouveaux contributeurs en troupes.

Par ailleurs, ce sont également les Etats-Unis qui inspirent la transformation de l'OTAN en forum où seraient traitées les questions de

---

<sup>1</sup> L'OTAN a décidé en 1991 de réduire de plus 85 % par rapport aux niveaux de la guerre froide le nombre des armes disponibles pour ses forces « substratégiques » constituées essentiellement d'armes mises en œuvre par les forces aériennes.

sécurité intéressant le monde occidental et sa réorientation vers des enjeux plus globaux.

Ainsi, en l'espace de quelques années, **les Etats-Unis ont repris un rôle d'impulsion** qui se traduit par un certain foisonnement d'initiatives et la formulation d'objectifs ambitieux pour l'Alliance.

## **2. L'absence d'un projet partagé**

Si l'avenir de l'Alliance semble aussi tributaire des oscillations de la politique américaine, c'est en partie parce que les autres Etats-membres n'ont pas eux-mêmes de vision claire et concordante du rôle qu'elle pourrait jouer dans le nouveau contexte stratégique.

Deuxième puissance militaire de l'Alliance, le **Royaume-Uni** semble surtout inspiré par la volonté de maintenir sa relation spéciale avec les Etats-Unis. Par pragmatisme, les Britanniques considèrent la question de la nature et de la vocation de l'OTAN comme théorique et plutôt secondaire. Ils privilégient la fonction politique de l'Alliance, cadre naturel du dialogue et de la concertation transatlantique sur les questions de sécurité. L'étroitesse de leurs relations avec les Américains leur permet d'occuper certains postes importants dans l'organisation.

La **France**, de par son statut singulier, n'est pas en mesure d'influer sur les orientations de l'Alliance. Elle détermine aujourd'hui davantage ses positions par réaction aux propositions de la structure internationale ou des autorités américaines qu'en fonction d'une vision propre du rôle de l'OTAN.

L'**Allemagne** semble, dans la période récente, prendre ses distances avec les Etats-Unis et tourner son regard vers l'Europe centrale et orientale. Cependant, sa position est encore très largement conditionnée par sa double spécificité historique : sa situation sur la « ligne de front » durant la guerre froide et les limites imposées à son autonomie militaire, puisque son armée est restée plusieurs décennies durant totalement intégrée à l'OTAN et dépourvue de structure propre de commandement. Si l'Allemagne dispose depuis peu d'un état-major de niveau stratégique à Potsdam et s'affirme peu à peu comme un acteur militaire à part entière, notamment à travers les opérations de l'Union européenne, elle n'a pas développé de marge d'initiative particulière au sein de l'OTAN.

Pour d'autres pays européens, l'OTAN reste un moyen de valoriser au plan politique une contribution militaire quantitativement plus réduite, la capacité de défense collective de l'Alliance permettant par ailleurs de maintenir l'effort de défense national à un niveau modeste.

Quant aux **nouveaux Etats-membres**, au nombre de 10 sur les 26 membres de l'Alliance, ils donnent une priorité essentielle à la garantie de sécurité collective. L'OTAN constituant de ce fait pour eux un cadre irremplaçable, ils n'expriment guère les réserves que pourraient pourtant leur

inspirer l'extension des missions de l'Alliance et le développement de partenariats multiples faisant passer au second plan la mission de défense collective.

L'incertitude sur les évolutions à venir de l'OTAN et **l'absence de réel projet partagé entre ses différents membres**, au-delà du seul attachement à la clause de défense collective, si elles devaient perdurer, pourraient **fragiliser l'Alliance**. Elles n'incitent guère les Européens à renforcer leur effort de défense, la plupart d'entre eux continuant à se reposer largement sur les capacités américaines, ce qui pourrait les laisser désarmés, au sens propre du terme, en cas de désengagement des Etats-Unis sur le moyen terme.

Au sein de l'Alliance elle-même, la **répartition des charges**, tant en ce qui concerne le **budget** que les **contributions quantitatives et qualitatives aux opérations**, reste marquée par de fortes disparités. Cinq pays (Etats-Unis, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, France) assument à eux seuls plus de 70 % du budget de l'organisation (voir en annexe IV le détail des contributions budgétaires) et près de 65 % des contributions en troupes.

La cohésion interne de l'Alliance, autour d'un projet et d'objectifs réellement partagés, passe aussi par un **rééquilibrage des responsabilités et des charges entre Etats-membres**.

### 3. Quelles hypothèses d'évolution ?

On ne peut aujourd'hui qu'être réduit à émettre des hypothèses en ce qui concerne l'évolution future de l'OTAN.

Si la tendance à l'élargissement géographique et fonctionnel de l'OTAN se confirmait et s'amplifiait, celle-ci pourrait se muer en **alliance fondée sur des valeurs communes démocratiques et occidentales**, jouant un rôle majeur dans les questions de sécurité mondiale et agissant dans une large gamme de domaines allant des opérations militaires aux capacités de reconstruction civile. La question de l'acceptation d'un tel rôle dominant par le reste de la communauté internationale serait alors posée et la légitimité de l'ONU pourrait s'en trouver contestée. Toutefois, une telle évolution supposerait de la part des membres de l'Alliance une capacité et une volonté réelles à prendre en charge des responsabilités aussi larges, dépassant leurs préoccupations de sécurité principales et immédiates. A cet égard, on peut considérer que l'engagement en Afghanistan ne fera pas nécessairement école. Il constitue essentiellement une manifestation de solidarité liée aux circonstances, mais il ne traduit pas pour autant une volonté unanime de jouer un rôle de sécurité global, surtout pour les Etats-membres qui conçoivent d'abord l'OTAN comme une garantie pour leur sécurité territoriale.

Une autre hypothèse, totalement inverse, serait qu'à la suite des expériences irakienne et afghane, les Etats-Unis entrent dans une phase de repli sur des préoccupations plus étroitement liées à la protection de leur

territoire national. Les vastes ambitions assignées à l'OTAN ne seraient plus d'actualité et celle-ci perdrait alors largement en substance, imposant aux Européens une prise en charge plus affirmée de leur propre sécurité.

Enfin, l'hypothèse sans doute la plus souhaitable serait celle d'un **recentrage de l'OTAN sur une vocation plus traditionnelle**, essentiellement militaire et orientée sur les pourtours ou les zones d'intérêt de l'Europe. Elle pourrait résulter du constat que les Etats-membres ne disposent ni des ressources, ni de la volonté politiques nécessaires à des interventions multiples et lointaines, sans lien direct avec leurs préoccupations de sécurité. L'OTAN resterait un cadre privilégié pour le renforcement de l'interopérabilité et de la coordination des efforts de défense. Son objectif viserait à en faire un instrument efficace dès lors qu'Américains et Européens souhaitent agir ensemble. Le développement d'une politique européenne de sécurité et de défense constituerait alors une réelle alternative lorsque les Etats-Unis ne sont pas engagés et contribuerait à renforcer les capacités propres des Etats européens, au bénéfice tant de l'OTAN que de l'Union européenne.

Il reste à savoir si, dans les prochains mois et dans la perspective des sommets des chefs d'Etat et de gouvernement prévus en 2008 et 2009, ces options pourront être clarifiées, éventuellement dans le cadre d'un **nouveau concept stratégique** qui témoignerait d'une approche réellement commune entre tous les Etats-membres.

### ***C. OTAN ET POLITIQUE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ ET DE DÉFENSE : QUELLE COMPLÉMENTARITÉ ?***

Le débat au sein de l'OTAN sur la légitimité et l'existence même d'une politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est aujourd'hui dépassé. La PESD s'est dotée d'institutions, d'une « stratégie de sécurité », d'un « réservoir de forces »<sup>1</sup> et conduit des opérations, dont certaines avec le concours des moyens de l'OTAN.

Pour autant, alors que **21 Etats-membres de l'OTAN sont également membres de l'Union européenne**, les vocations respectives de l'OTAN d'une part et de la PESD d'autre part ne sont pas définies.

Bien que la complémentarité de la PESD avec l'OTAN soit régulièrement réaffirmée, les risques de chevauchement ou de concurrence subsistent.

---

<sup>1</sup> Les institutions de la PESD sont le Comité politique de sécurité (CoPS) et le Comité militaire, où siègent respectivement les ambassadeurs et les chefs d'état-major des Etats-membres, l'Etat-major de l'Union européenne (EMUE) comprenant environ 150 officiers, ainsi que l'Agence européenne de défense, chargée notamment d'encourager la convergence des besoins capacitaires et les programmes communs de recherche et d'équipement. Le « réservoir de forces » s'appuie sur 15 groupements tactiques de 1 500 hommes constitués par des contributions des Etats-membres et déployables sous préavis de 15 jours.

## 1. Une relation qui a peiné à émerger

Les conflits des Balkans ont fait prendre conscience aux Européens de leur faiblesse militaire et de leur incapacité à régler eux-mêmes, sans recours à l'OTAN, les crises se déclarant à leurs frontières. L'idée d'une Europe de la défense a ainsi cheminé dans les opinions publiques et chez les dirigeants européens au moment même ou en pratique, les crises européennes imposaient, par nécessité, un engagement de l'OTAN et des forces américaines en Europe.

La déclaration franco-britannique de Saint-Malo, en 1998, a constitué l'acte fondateur de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elle met l'accent sur la capacité de l'Union européenne à agir de manière autonome « *lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée* » et « *sans duplication inutile* ». Les Etats-Unis acceptent alors cette démarche qui s'accorde avec leur souci de « partage du fardeau », mais posent certaines limites en refusant tout découplage entre la défense de l'Europe et l'Alliance atlantique, toute discrimination à l'encontre des alliés non membres de l'Union européenne et toute duplication avec les moyens de l'OTAN.

Le concept stratégique de l'OTAN adopté en 1999 reconnaît pleinement la légitimité de la PESD et la directive politique globale adoptée lors du sommet de Riga souligne que « *l'Union européenne, qui est capable de mobiliser un large éventail d'instruments militaires et civils, joue un rôle croissant à l'appui de la stabilité internationale* ».

Les accords dits « **Berlin plus** » adoptés lors du sommet de Washington en 1999, régissent la mise à disposition de l'Union européenne des moyens et des capacités de l'OTAN pour des opérations dans lesquelles l'Alliance ne serait pas engagée militairement en tant que telle, les modalités de coopération entre l'OTAN et l'Union européenne ayant été confirmées lors du Conseil européen de Nice, en décembre 2000.

La mise en place de l'accord « Berlin plus » a été durablement retardée par un différend gréco-turc. Ayant à l'esprit la question chypriote, la Turquie voulait avoir la garantie que l'Union européenne ne puisse bénéficier d'un accès automatique aux moyens de l'OTAN pour une opération qui n'aurait pas l'aval de tous les membres de l'Alliance. En décembre 2002, une **déclaration commune de l'OTAN et de l'Union européenne** a finalement posé les principes d'une coopération politique et militaire étroite entre les deux organisations. Cette déclaration sur la PESD établit le **cadre formel pour une coopération dans la gestion de crises et la prévention des conflits**. Elle **garantit à l'Union européenne**, pour ses propres opérations militaires, un **accès aux moyens logistiques et de planification de l'OTAN**.

C'est sur la base de ces arrangements qu'a été transférée à l'Union européenne l'opération de l'OTAN en Macédoine à partir d'avril 2003, puis celle de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine à la fin de l'année 2004.

Toutefois, la mise en œuvre des accords « Berlin plus » connaît de nouveau un période difficile depuis l'entrée de Chypre et Malte dans l'Union européenne en 2004. La Turquie invoque l'absence d'accord de sécurité sur l'échanges de données classifiées entre les deux pays et l'OTAN pour refuser leur participation aux réunions sur les opérations « Berlin plus », la conclusion d'un tel accord avec Chypre étant hypothétique compte tenu de l'absence de règlement du différend entre Ankara et Nicosie.

#### **Principaux éléments des « accords Berlin plus »**

Les arrangements permanents entre l'OTAN et l'Union européenne :

- garantissent l'**accès de l'Union européenne à des capacités de planification de l'OTAN** pouvant contribuer à la planification militaire d'opérations dirigées par l'Union européenne;
- établissent une **présomption de disponibilité au profit de l'Union européenne de capacités et de moyens communs de l'OTAN préidentifiés** en vue de leur utilisation dans des opérations dirigées par l'Union européenne ;
- identifient une série d'**options de commandement européen** pour des opérations dirigées par l'Union européenne, renforçant le rôle de l'adjoint européen du *SACEUR* (poste dédié à un officier britannique), en lui permettant d'assumer pleinement et de manière effective ses responsabilités européennes;
- prévoient la poursuite de l'adaptation du système de planification de la défense de l'OTAN, d'une manière qui intègre plus complètement la disponibilité de forces pour des opérations dirigées par l'Union européenne ;
- prévoient un accord OTAN-UE sur l'échange de renseignements classifiés en application de règles de protection réciproques ;
- établissent des procédures pour la mise à disposition, le suivi, la restitution et le rappel des moyens et capacités de l'OTAN ;
- prévoient les modalités de consultations entre l'OTAN et l'Union dans le contexte d'une opération de gestion de crise conduite par la seconde avec l'aide des moyens et des capacités de la première.

## **2. Quelle répartition des tâches dans la gestion des crises ?**

L'OTAN et l'Union européenne, qui disposent d'un « noyau commun » de 21 Etats membres de l'une et l'autre organisation, entendent **agir sur des terrains similaires.**

La gestion de crise ne faisait pas partie des missions d'origine de l'OTAN, mais elle a été pleinement intégrée à son concept stratégique en 1999 et constitue l'essentiel de ses engagements opérationnels depuis plus de dix ans, sur une gamme assez large de missions incluant des opérations humanitaires et sans restriction géographique. L'OTAN peut s'appuyer sur de

puissantes capacités de planification et de projection, ainsi que sur son expérience de l'interopérabilité.

La gestion de crise est en revanche le fondement même de la PESD, dont la vocation ne couvre pas la défense collective. Les capacités de planification et de projection européennes sont nettement moins développées que celles de l'OTAN. En revanche, la nature même de l'Union européenne, fondamentalement différente de celle d'une alliance militaire comme l'OTAN, lui donne une valeur ajoutée grâce aux multiples instruments qu'elle peut mobiliser, au-delà des simples capacités militaires (capacités civiles, fonds communautaires).

Il est difficile de retenir le **critère géographique** pour la répartition des rôles entre les deux organisations, ni l'une ni l'autre n'ayant fixé a priori de limites dans l'espace à leurs interventions.

On pourrait penser que l'Union européenne, qui a pris la relève de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, a vocation à prendre en charge à terme la stabilisation de l'ensemble des Balkans occidentaux et à assumer les missions de sécurité au Kosovo. L'OTAN a cependant maintenu des quartiers généraux en Macédoine et en Bosnie. Rien n'indique qu'elle ne serait pas impliquée dans des crises qui pourraient survenir sur ses frontières européennes. L'Afrique est déjà un terrain de mise en œuvre concrète de la PESD, avec les opérations en République démocratique du Congo. Toutefois, l'OTAN a elle aussi effectué sa première opération en Afrique, en fournissant un soutien logistique à l'opération de l'Union africaine au Darfour. L'annonce par les Etats-Unis de la création en 2008 d'un nouveau commandement géographique compétent pour l'Afrique (*Africom*) témoigne de leur intérêt croissant pour les crises affectant ce continent et conduira inévitablement à envisager, à un moment ou à un autre, un engagement de l'OTAN en tant que telle.

Est-il possible de retenir un **critère fonctionnel**, fondé sur la nature ou l'intensité de la mission ?

Le 6 février dernier, devant votre commission, Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense, estimait que *« l'OTAN était particulièrement adaptée aux opérations impliquant un haut niveau d'équipement et des déploiements de longue durée, car elle peut faire appel aux moyens américains et dispose de structures de commandement rodées aux rotations périodiques. L'Union européenne, grâce notamment aux groupements tactiques « 1 500 hommes », dispose d'une capacité de réaction très rapide lui permettant d'intervenir efficacement dans des régions qu'elle connaît bien, dans le cadre d'opérations conçues dès le départ pour des durées limitées, notamment pour des opérations visant à éviter l'extension des conflits »*.

Certains de nos partenaires souhaiteraient cantonner l'Union européenne au bas du spectre des missions de Petersberg, réservant à l'OTAN les missions d'intensité moyenne ou haute. La PESD serait ainsi peu à peu confinée à des actions civiles ou civilo-militaires, en complément de l'OTAN.

Une telle tendance irait directement à l'encontre du fondement même de la PESD, qui vise à permettre aux Européens d'assumer eux-mêmes la gestion de crises dans lesquelles les Américains ne souhaitent pas s'impliquer, comme ce fut le cas lors de l'éclatement de l'ex-Yougoslavie. Par ailleurs, l'OTAN s'est elle aussi positionnée sur les missions situées dans le bas du spectre, avec par exemple son opération humanitaire au Pakistan.

La complémentarité entre OTAN et PESD dans la gestion des crises pourrait en définitive résulter de **considérations avant tout politiques**, en fonction des théâtres et des situations. La volonté ou la possibilité américaine de participer à une opération pourrait être un critère déterminant de recours à l'une ou à l'autre des organisations. Il est probable que certaines configurations politiques se prêteront davantage à une opération de l'Union européenne que de l'OTAN, soit que cette dernière ne souhaite pas intervenir, soit que sa présence soit une source potentielle de difficultés politiques sur le théâtre considéré.

### 3. Les limites de la complémentarité

Deux facteurs devraient en principe garantir la complémentarité entre OTAN et politique européenne de sécurité et de défense. Tout d'abord, **les deux organisations comptent 21 Etats-membres en commun** et il ne devrait logiquement pas être concevable que les mêmes Etats encouragent des politiques concurrentes dans les deux enceintes. D'autre part, **l'OTAN et l'Union européenne n'agissent qu'avec des moyens fournis par les nations**. Les capacités militaires demeurent nationales et sont fournies au cas par cas, soit pour des opérations de l'OTAN, soit pour des opérations de l'Union européenne.

Alors que les opérations de l'Union européenne se développent, **la coopération avec l'OTAN**, préconisée de part et d'autre, **n'est pas pleinement satisfaisante**.

Cette coopération pâtit en premier lieu de l'**attitude de la Turquie**. Pour des raisons déjà évoquées, à savoir l'absence d'accord de sécurité sur l'échange d'informations classifiées entre deux pays de l'Union européenne – Chypre et Malte – et l'OTAN, la Turquie s'oppose à la mise en place de relations de travail entre l'OTAN et l'Union européenne en dehors du strict cadre de mise en œuvre des accords « Berlin plus », qui ne couvre que le cas d'opérations européennes engagées avec recours aux moyens de l'OTAN. Sur un plan concret, l'Union européenne s'apprête à lancer deux importantes opérations de nature civile sur des théâtres où l'OTAN est engagée : une mission de formation de la police afghane et une mission de police au Kosovo dans la perspective d'une mise en œuvre par les Nations-unies du plan Ahtisaari. Les discussions entre l'OTAN et l'Union européenne sur ces deux opérations sont aujourd'hui entravées par les préalables posés, au sein de l'OTAN, par la Turquie. D'une manière plus générale, et en liaison avec sa

candidature à l'Union européenne, la Turquie considère qu'elle devrait bénéficier auprès de cette dernière d'un statut mieux reconnu vis-à-vis de la PESD.

La relation entre l'Union européenne et l'OTAN reste également affectée par des ambiguïtés plus fondamentales tenant aux **divergences entre alliés sur la nature même de la PESD et son positionnement vis-à-vis de l'OTAN**.

Pour une partie d'entre eux (France, Belgique, Espagne, Allemagne), l'Union européenne doit développer sa capacité militaire à agir seule, si nécessaire, dans la gestion des crises, et combiner ces moyens militaires avec toute la palette d'instruments dont elle dispose, tels que l'assistance civile (forces de police, aide à la reconstruction de l'état de droit) et les fonds communautaires. Pour ces Etats, l'incursion de l'OTAN dans le domaine civil réduirait l'espace laissé à la PESD alors qu'un partage des tâches limitant la PESD au bas du spectre des missions de Petersbeg affecterait la capacité de l'Union européenne à agir en propre dans la gestion globale d'une crise.

Inversement, d'autres alliés continuent de penser qu'un développement trop affirmé des capacités militaires de l'Union européenne réduirait le rôle de l'OTAN et en détacherait progressivement les Etats-Unis. Ils privilégieraient volontiers une spécialisation de l'Union européenne dans le domaine de l'action civilo-militaire, avec éventuellement un mécanisme « Berlin plus » inversé dans lequel l'Union européenne se limiterait à fournir des capacités civiles à l'OTAN.

La question des **capacités européennes de planification et de conduite d'opérations** témoigne de ces divergences encore fortes.

En 2003, la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg avaient pris une initiative visant à **doter l'Union européenne d'une capacité de planification et de conduite d'opérations autonome**. Il s'agissait, dans l'esprit des quatre pays promoteurs du projet, d'offrir une alternative aux deux options que constituent le recours aux moyens et capacités de l'OTAN, conformément aux arrangements « Berlin plus », et l'utilisation d'un état-major national d'un Etat membre de l'Union européenne. Cette proposition émise en plein conflit irakien par quatre pays européens opposés à l'intervention américaine avait suscité une vive polémique.

Toutefois, après plusieurs mois de discussions difficiles, un compromis agréé par le Conseil européen de Bruxelles le 12 décembre 2003 prévoyait une **capacité européenne collective de planification et de conduite d'opérations autonome placée au sein de l'Etat-major de l'Union européenne**, alors qu'une cellule de l'Union européenne serait établie à *SHAPE* pour les opérations avec recours aux moyens de l'OTAN.

Cette cellule permanente de planification et de conduite d'opérations civiles et militaires de l'Union européenne menées sans recours aux moyens de l'OTAN doit assurer la liaison entre les différents travaux sur l'anticipation

des crises, le soutien à la planification et à la coordination des opérations civiles, le développement des relations civilo-militaires, la planification stratégique pour les opérations à dimension civilo-militaire. Elle doit également contribuer au renforcement du quartier général national désigné pour conduire une opération autonome de l'Union européenne. Enfin, elle pourra **se transformer temporairement en un « centre d'opération »** chargé de gérer la mission, pour la durée d'une mission donnée, ce centre étant dissous en fin de mission. Ainsi, le recours à un centre d'opération européen était envisagé dans certaines circonstances particulières, notamment en cas de mission à la fois civile et militaire.

A la suite de l'opération européenne en République démocratique du Congo conduite en 2006 depuis l'état-major d'opération allemand de Potsdam, les Européens ont constaté que des capacités de planification renforcées auraient permis de mieux préciser les besoins militaires nécessaires avant de prendre la décision politique de lancer l'opération.

Toutefois, le renforcement des capacités européennes de planification et de conduite d'opérations suscite encore de vives résistances, notamment des Britanniques. Le centre d'opération dont est doté l'Union européenne ne compte en permanence que 8 personnes et n'accueillera au total qu'une centaine de personnes lorsqu'il sera activé pour une opération. Cette configuration ne lui permet de mener que des opérations d'ampleur modeste, de l'ordre de 2 000 hommes.

La complémentarité entre l'OTAN et l'Union européenne se heurte ainsi, dans les faits, à de nombreuses difficultés.

Une certaine **concurrence entre les deux organisations** existe inévitablement en matière de **moyens militaires**, l'une et l'autre puisant dans les mêmes réservoirs de forces des nations, limités et fortement sollicités. Le **développement par l'OTAN de capacités collectives** dans de nombreux domaines ainsi que la volonté d'élargir le périmètre des dépenses liées aux opérations faisant l'objet d'un **financement commun**<sup>1</sup> contribuent de fait à ponctionner les budgets de défense nationaux et à réduire le volume des moyens que les nations peuvent librement choisir d'affecter soit à l'OTAN, soit à l'Union européenne.

On ne peut également nier la **réalité de la concurrence politique**, illustrée par exemple par la volonté des deux organisations de répondre aux demandes de l'Union africaine au Darfour en 2006. Cette concurrence risque de s'accroître au fur et à mesure que l'OTAN étend le champ de ses

---

<sup>1</sup> Le principe en vigueur pour le financement des opérations de l'OTAN est que les coûts sont imputables à leurs auteurs (« costs lie where they fall »), c'est-à-dire que chaque nation supporte le coût de sa participation à l'opération considérée. Toutefois, les dépenses relatives à l'état-major de théâtre ainsi que certaines capacités critiques concernant l'ensemble du théâtre d'opération font l'objet d'un financement collectif réparti entre Etats-membres selon les clés de financement en vigueur au sein de l'Alliance. La structure de commandement souhaite élargir le périmètre de ces financements communs, notamment au transport des troupes et au déploiement de la NRF.

préoccupations sécuritaires, la gamme de ses missions et ses zones géographiques d'intervention. Elle pourrait relancer le débat sur un éventuel « droit de refus en premier », qui accorderait à l'OTAN la priorité pour indiquer si elle souhaite ou non intervenir, mais qui a jusqu'à présent été contesté par les promoteurs de la PESD.

Ce débat renvoie lui-même à d'autres questions plus vastes.

Il s'agit en premier lieu d'un **rééquilibrage de l'Alliance atlantique au profit des Européens**. On pourrait imaginer que la prépondérance américaine dans la structure de commandement soit atténuée et que des responsabilités plus importantes soient confiées à des Européens. La possibilité « d'européaniser » le poste de *SACEUR*-adjoint, actuellement dévolu à un Britannique, en l'attribuant à tour de rôle aux différents pays européens, a été suggérée.

Il s'agit aussi des conditions du **dialogue transatlantique**, au sujet duquel deux visions s'opposent, l'une considérant que l'OTAN en constitue l'enceinte naturelle, l'autre préconisant un dialogue de sécurité direct entre l'Union européenne et les Etats-Unis. En février 2005, le chancelier Schroöder avait constaté, dans une déclaration, que l'OTAN n'était « *plus le lieu principal où les partenaires transatlantiques discutent et coordonnent leurs stratégies* », ce qui avait suscité de vives réactions de plusieurs pays membres de l'Alliance.

La clef du **développement d'une véritable relation de complémentarité entre l'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense** se trouve en large partie à Washington.

Dès lors que la PESD incite plus fortement les Européens à renforcer leurs capacités de défense et à accroître leurs budgets militaires, elle devrait être perçue de manière plus confiante aux Etats-Unis. Il est en effet de l'intérêt de l'OTAN de pouvoir s'appuyer sur des capacités européennes plus affirmées, comme il est de l'intérêt des Etats-Unis de voir les Européens capables d'agir seuls lorsqu'ils ne souhaitent pas eux-mêmes s'engager. Cette compatibilité entre l'OTAN et la PESD ne sera cependant crédible que si est accepté dans le même temps, côté européen, le rôle central de l'OTAN et l'idée qu'en pratique, la défense européenne ne peut se construire contre l'OTAN.

### III. QUELLE POLITIQUE POUR LA FRANCE À L'OTAN ?

La France a pris une part active à la fondation de l'Alliance atlantique en 1949. Jusqu'à son retrait de la structure militaire intégrée en 1966, elle accueillait sur son territoire les principales instances politiques et militaires alliées. Le **français** reste l'une des deux langues officielles de l'OTAN, même si – et on peut le déplorer – beaucoup trop de documents de travail ou d'information ne sont pas traduits en français ou sont traduits avec retard. Il importerait à ce sujet que nos représentants, à tous les niveaux, interviennent et insistent pour que le français occupe bien la place que lui reconnaissent les statuts de l'organisation.

Largement impliquée dans les opérations et les évolutions de l'Alliance atlantique, **la France conserve son statut particulier** parmi les 26 Etats-membres, bien que **la portée de cette singularité apparaisse désormais plus politique que pratique.**

En effet, la notion de « structure militaire intégrée », telle qu'on l'entendait à l'époque de la guerre froide dans la perspective de la préparation des forces alliées à un engagement sous la conduite d'un commandement supranational, a peu à peu perdu en contenu.

La France reste hors de cette structure intégrée, mais cela n'empêche en rien les forces françaises de figurer parmi les principaux contingents dans les opérations de l'OTAN, ni à des officiers français d'avoir commandé ces forces au Kosovo et en Afghanistan. De même, la France a soutenu la constitution de la *Nato response force* (NRF) et y apporte une participation très substantielle.

Ce constat n'interdit pas, cependant, de **s'interroger sur le sens de cet engagement renforcé au sein de l'OTAN et sur les objectifs que nous y poursuivons.**

Singulier vis-à-vis des structures de l'OTAN, **notre statut nous distingue également des vingt autres alliés membres de l'Union européenne** avec lesquels nous entendons œuvrer au développement d'une politique européenne de sécurité et de défense. Il importe donc de savoir si notre position constitue ou non un handicap quant à notre capacité à réunir ces pays partenaires autour d'objectifs communs.

Par ailleurs, le niveau élevé de notre contribution place de facto l'OTAN comme l'un des cadres privilégiés dans lesquels s'inscrit notre politique de défense. On peut donc se demander si la capacité de notre pays à peser davantage sur les orientations qu'il souhaite voir prendre à l'Alliance au cours des années à venir est bien en rapport avec cette contribution très significative.

## **A. UNE IMPLICATION RENFORCÉE DEPUIS 10 ANS**

Le renforcement de la présence française au sein de l'Alliance s'est manifesté depuis dix ans à tous les niveaux : au sein de plusieurs structures dont elle était auparavant absente, à travers la participation aux opérations, dans le soutien à la mise en place de la *Nato response force* ou dans plusieurs programmes d'investissement capacitaires et enfin, sur le plan financier, par l'augmentation de notre contribution budgétaire.

### **1. La France dans les structures de l'OTAN : une présence progressivement accrue**

En décidant en 1966 de **quitter la structure militaire intégrée** de l'OTAN, la France voulait affirmer l'indépendance de sa politique étrangère et tirer les conséquences de la création d'une force nucléaire autonome.

Concrètement, cette décision emportait quatre conséquences : le **retrait des forces étrangères** de l'Alliance stationnant sur le territoire français ; le **refus de placer les forces françaises sous le commandement opérationnel de l'OTAN**, ce qui retirait à cette dernière le droit de planifier l'emploi des forces françaises dans la perspective d'un conflit et écartait la possibilité d'un engagement automatique de ces forces sans décision politique nationale préalable ; la **non participation aux instances intergouvernementales en charge de la planification de défense** (comité des plans de défense) **et de la planification nucléaire** (groupe des plans nucléaires), ainsi qu'à la plus haute instance militaire, le **comité militaire** de l'OTAN ; le **retrait des officiers français intégrés dans les états-majors de l'OTAN**. Par ailleurs, la France ne participait plus aux réunions des ministres de la défense de l'Alliance.

Le retrait de la structure militaire intégrée ne remettait pas en cause la détermination de la France à respecter la clause de défense collective en cas d'agression. Il s'est accompagné d'accords de coopération fixant les conditions dans lesquelles les forces françaises interviendraient aux côtés des forces intégrées en cas de conflit (accords Ailleret-Lemnitzer de 1967). Parallèlement, des missions militaires françaises étaient instaurées auprès des différents commandements alliés. Cette position singulière conduisait la France à distinguer l'Alliance, dont elle se considérait toujours membre à part entière, et l'organisation intégrée, dont elle s'était retirée.

Depuis la fin de la guerre froide et à compter de l'implication de l'OTAN dans les Balkans, **la position française a notablement évolué**.

À la fin de l'année 1995, la France annonçait qu'elle participerait de nouveaux aux **réunions des ministres de la défense** de l'Alliance et que son chef d'état-major réintégrerait le **comité militaire**. Evoquée, la réintégration pleine et entière de la France dans l'OTAN achoppe alors sur la question d'un rééquilibrage des commandements, la proposition française d'attribuer à un

Européen le commandement en charge de la Méditerranée (*Cincsouth*) étant rejetée.

La France participe à toutes les instances intergouvernementales de l'Alliance (Conseil de l'Atlantique Nord, Comité militaire, État-major international notamment), hormis le Comité des plans de défense et le Groupe des plans nucléaires qui traitent respectivement de la planification de défense et de la planification nucléaire. La planification de défense, distincte de la planification opérationnelle, vise en théorie à coordonner les politiques de défense des alliés et à leur assigner des objectifs de forces en fonction des besoins recensés par l'OTAN.

Cependant, la participation française aux opérations de l'OTAN l'avait amenée à « insérer », terme qui suppose qu'ils peuvent être retirés à tout moment, certains officiers au Grand quartier général des forces alliées en Europe (*SHAPE*).

Une nouvelle étape a été franchie après 2002, à la suite des décisions du sommet de Prague relatives à la refonte des structures de commandement de l'OTAN et à la mise en place de la *NRF*.

D'une part, la France a considéré que le nouveau **commandement dédié à la transformation** possédait un caractère plus stratégique qu'opérationnel, et qu'elle avait donc vocation à y participer pleinement. Elle y voit un moyen de bénéficier de la réflexion américaine en vue d'améliorer la compatibilité de nos forces avec celles des États-Unis

D'autre part, elle a **accentué de manière limitée et ciblée, l'insertion d'officiers français dans les états-majors** en charge des planifications opérationnelles qui concernent la France.

La **participation française aux états-majors de l'OTAN** a été formalisée dans l'accord dit « *Flag to posts* » du 18 mars 2004. Cet accord prévoit une enveloppe de **110 postes pour la France**. Les officiers effectivement « insérés » dans ces états-majors sont au nombre de 107, dont 34 relevant de l'*Allied Command Transformation* de Norfolk et 73 relevant de l'*Allied Command Operations* en Europe. A ces personnels s'ajoutent 43 autres militaires français insérés dans des organismes ou agences de l'OTAN.

L'insertion dans les états-majors représente une évolution sensible par rapport au dispositif des missions militaires ou des officiers de liaison auprès des principaux états-majors. Ceux-ci constituaient depuis plusieurs décennies l'unique lien avec la structure militaire de l'Alliance pour tenir compte des besoins de coordination et d'interopérabilité nécessaires à une éventuelle implication des forces françaises dans les opérations de défense collective ou de gestion de crise.

Le choix des postes occupés par les personnels insérés a été effectué en fonction des priorités actuelles de l'Alliance : la transformation et les opérations.

Globalement, même renforcée, **la présence française au sein des états-majors de l'OTAN reste extrêmement modeste** : 110 militaires sur un total de près de 11 000 personnels inclus dans la structure militaire intégrée, soit 1 % de l'effectif. En comparaison, la présence américaine avoisine les 2 800 personnes, la présence britannique plus de 2 000 personnes, tout comme la présence allemande, les Italiens comptant environ 1 200 militaires intégrés et les Turcs près de 600.

Enfin, la France a accentué la participation de ses militaires aux structures en charge de la formation, comme le comme l'école de l'OTAN à Oberammergau.

## **2. La France dans les opérations : un contributeur actif**

La France se situe depuis plusieurs années parmi les principaux contributeurs aux opérations de l'OTAN, alors même qu'elle est également engagée sur d'autres théâtres dans le cadre d'opérations nationales, d'opérations des Nations unies ou de l'Union européenne.

Elle s'est impliquée dans la crise bosniaque dès 1992 avant de placer ses forces sous le commandement de l'OTAN en 1995, dans le cadre de l'IFOR puis de la SFOR.

Avec près d'une centaine d'avions sur un millier déployés et son groupe aéronaval, la France a été le **premier contributeur européen à l'opération « Force alliée »** en ex-Yougoslavie au printemps 1999. Elle a participé à tous les types de missions (bombardement, appui au sol, renseignement et observation, ravitaillement en vol, extraction d'équipages). Dès la mise en place de la **KFOR au Kosovo**, la France a engagé un fort contingent et elle assure depuis lors la responsabilité du difficile secteur de Mitrovica, situé dans la zone de contact des deux communautés serbe et albanaise. Elle a assuré à deux reprises le commandement de l'ensemble de la force. Son contingent avoisine 2 000 hommes, sur les 15 000 que compte la KFOR. Il se situe sensiblement au même niveau que les contingents allemand et italien.

Elle a également contribué substantiellement aux opérations réalisées par l'OTAN en Macédoine de 2001 à 2003.

En **Afghanistan**, la participation française représente près de 1 000 hommes sur les 36 000 hommes de la FIAS. Chargé de la région de Kaboul, le contingent français n'est que le huitième par ordre d'importance. La France apporte cependant un soutien aérien significatif à la FIAS, comme à l'opération *Enduring freedom*, avec le stationnement permanent d'un détachement à Douchanbe, au Tadjikistan, où elle compte 450 militaires. Ce soutien a été renforcé à plusieurs reprises par le groupe aéronaval lors de son déploiement dans l'océan indien. Un général français a assuré le commandement de la FIAS d'août 2004 à février 2005.

Enfin, la France assure depuis le début du mois d'avril la **défense aérienne des pays baltes**, dans le cadre de la mission de police du ciel décidée par l'OTAN. Elle déploie à cet effet une centaine d'hommes et quatre avions en Lituanie.

### **3. La France et les capacités militaires de l'OTAN : une participation significative à la NRF et à plusieurs programmes d'investissement**

La France a soutenu la constitution de la force de réaction de l'OTAN (*NRF*), qui se situait en convergence avec la réorientation de son appareil militaire autour de la mission de projection.

Elle a toutefois posé trois conditions préalables à cette participation: le respect du statut de nos forces, qui demeureront sous commandement national jusqu'à leur insertion éventuelle dans la *NRF*, le contrôle politique de l'emploi de la force par le Conseil de l'Atlantique Nord et la compatibilité entre la *NRF* et les engagements souscrits dans le cadre de l'Union européenne.

La France contribue de manière régulière aux rotations semestrielles de constitution de la force. Quantitativement, elle figure au 4<sup>ème</sup> rang des contributeurs, mais elle est considérée comme le premier contributeur au plan qualitatif compte tenu des types de capacités qu'elle met à disposition.

Elle a qualifié, selon les critères imposés par l'OTAN, des états-majors de composante maritime, aérienne ou terrestre, ainsi qu'un état-major spécifique pour le commandement de la composante « forces spéciales » de la *NRF*. **L'état-major de composante terrestre de Lille** a été officiellement certifié au début de ce mois de juillet et déclaré apte à commander une force terrestre multinationale pouvant aller jusqu'à 50 000 hommes. Cet état-major de réaction rapide accueille d'ores et déjà, outre près de 350 militaires français, environ 70 militaires provenant de 13 autres pays de l'Alliance, ses effectifs pouvant être accrus en période de crise. Il assurera le commandement de la composante terrestre de la *NRF* au second semestre 2008.

Enfin, la France participe aux trente **principaux programmes d'armement et d'équipement de l'Alliance**. Il s'agit de programmes visant à couvrir certains besoins collectifs de l'Alliance (programme *AGS* de surveillance du champ de bataille, capacités de télécommunications par satellites, défense antimissile de théâtre) ou de programmes propres à certains pays seulement, mais conduits en coopération dans le cadre d'agences de l'OTAN (hélicoptère de transport NH90, système de commandement et de conduite des opérations aériennes *ACCS*).

#### **4. La France et le financement de l'OTAN : un poids budgétaire croissant**

L'implication de la France dans l'OTAN se traduit également en termes budgétaires.

Le budget de l'OTAN atteint 1 876 millions d'euros en 2007. Il comporte plusieurs chapitres :

- un **budget civil** qui s'élève à 186 millions d'euros en 2007 couvrant les frais de fonctionnement et d'équipement du secrétariat international ;

- un **budget militaire** qui s'élève en 2007 à 1 690 millions d'euros, dont 1 050 millions d'euros en fonctionnement et 640 millions d'euros en investissement.

Ce budget militaire se décompose lui-même en trois sous-ensembles :

- les **dépenses militaires financées « à 26 »**, c'est-à-dire par l'ensemble des Etats-membres ; elles s'élèvent à 920 millions d'euros ;

- les **dépenses militaires financées « à 25 »**, c'est-à-dire sans la France, qui ne participe pas à la structure militaire intégrée ; elles s'élèvent à 403 millions d'euros ;

- les **dépenses relatives à la flotte d'avions Awacs** de l'OTAN, qui ne sont supportées que par les 14 pays participant à ce programme, dont la France ne fait pas partie ; elles s'élèvent à 267 millions d'euros.

Pour le budget civil, la quote-part de la France s'élève à 13,75 %, ce qui en fait le 4<sup>ème</sup> contributeur après les Etats-Unis, l'Allemagne et le Royaume-Uni, avec 25,5 millions d'euros en 2007.

Pour le budget militaire « à 26 », la quote-part de la France est la 3<sup>ème</sup> en importance après celle des Etats-Unis et de l'Allemagne, et s'élève à 12,87 %, ce qui représente 113 millions d'euros en 2007.

Au total, **la contribution française s'élève donc à un peu plus de 138 millions d'euros**, soit environ **7,5 % du budget total de l'OTAN**. Elle se place au 5<sup>ème</sup> rang derrière les contributions des Etats-Unis (486 millions d'euros, 25,9 %), de l'Allemagne (361 millions d'euros, 19,2 %), du Royaume-Uni (209 millions d'euros, 11,2 %) et de l'Italie (144 millions d'euros, 7,7 %).

Le budget global de l'OTAN est en **augmentation rapide**, puisqu'il s'est accru de 20 % entre 2002 et 2007, essentiellement sous l'effet du budget militaire de fonctionnement qui a progressé dans le même temps de 40 %. Cette évolution a eu un effet notable sur la contribution française qui n'était que de 90 millions d'euros en 2003 et qui a donc augmenté de plus de 50 % en quatre ans.

Une révision du barème des contributions a été engagée pour mieux tenir compte des réalités économiques d'aujourd'hui. Elle devrait se traduire

par une réduction des quotes-parts allemande, française et britannique et un relèvement des quotes-parts italienne, canadienne et espagnole. La contribution française devrait néanmoins continuer à augmenter, du fait du « dynamisme » du budget de l'OTAN. Celui-ci est lié aux coûts communs des opérations lointaines (Afghanistan) et à l'arrivée en phase de livraison de plusieurs programmes d'investissement.

## **B. UN STATUT ET UNE POSITION POLITIQUES SOURCES D'INTERROGATIONS**

Le renforcement de la présence et de l'action de la France au sein de l'OTAN amène logiquement à s'interroger sur l'intérêt de maintenir sa position singulière, et plus largement sur sa **capacité d'influence politique sur les évolutions en cours dans l'Alliance**.

### **1. Le statut singulier de la France est-il toujours justifié ?**

Avec le retrait de la structure militaire intégrée en 1966, la France marquait sa singularité au regard des 14 autres membres de l'Alliance. Cette singularité est aujourd'hui renforcée dans une Alliance à 26 membres, aucun autre pays, adhérent historique ou nouveau venu, n'ayant envisagé de restreindre sa participation aux différentes instances politiques ou militaires de l'organisation.

En contribuant largement aux opérations et en plaçant des officiers dans les états-majors de l'OTAN, à des postes en liaison avec la transformation militaire et les opérations, la France n'a-t-elle pas déjà effectué une grande partie du chemin qui la conduirait à une réintégration pleine et entière au sein de l'OTAN ?

Interrogée sur ce point par votre rapporteur le 6 février dernier, Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de la défense, avait répondu qu'avec « *la transformation de l'OTAN, le rôle de la structure militaire intégrée tend à se réduire, l'incidence de la position particulière de la France étant de ce fait de moins en moins perceptible ; sur le plan politique, le statut singulier de notre pays au sein de l'Alliance lui permet en revanche de faire entendre sa voix et d'être écouté* ».

Il est vrai que **la structure militaire intégrée**, conçue pour planifier les forces dans la perspective d'un conflit en Europe centrale, **perd une partie de sa raison d'être aujourd'hui**. Plusieurs alliés, notamment les Américains et les Britanniques, souhaiteraient d'ailleurs la voir allégée, plus souple et plus adaptée aux impératifs de réactivité et de flexibilité liés au contexte actuel.

Dès lors que la France a montré son aptitude à participer sans difficulté aux opérations de l'OTAN, et même à les commander, son absence de la structure militaire intégrée ne paraît pas constituer un handicap particulier. En participant de manière très limitée mais ciblée aux états-majors

intégrés, elle peut en outre être associée à des activités de doctrine et de planification auxquelles elle attache un intérêt spécifique.

Un retour plein et entier dans l'ensemble des structures de commandement exigerait en outre une forte augmentation de notre participation financière et une contribution massive en personnels, les pays comparables disposant de plus de 2 000 militaires dans ces états-majors, contre une centaine à peine pour la France. Une telle perspective ne paraît pas raisonnablement envisageable aujourd'hui.

La réintégration de la France impliquerait également sa participation aux deux instances intergouvernementales qu'elle a quittées en 1966 : le comité des plans de défense et le groupe des plans nucléaires.

S'agissant du groupe des plans nucléaires, un expert britannique, Sir Michael Quinlan, ancien sous-secrétaire d'Etat à la défense, précisait devant notre commission le 14 juin 2006, lors d'un débat sur la dissuasion nucléaire française, que ses activités tendaient à déperir, la plupart des Etats-membres de l'OTAN considérant que la stratégie nucléaire était un « *sujet très théorique et sans intérêt immédiat* ». Il précisait en outre que la déclaration formelle des forces nucléaires britanniques à l'OTAN n'altérerait en rien l'indépendance du Royaume-Uni en matière opérationnelle.

Quant au comité des plans de défense, les objectifs qu'il assigne aux Etats-membres en matière de planification de défense, c'est-à-dire de préparation et d'équipement des forces, semblent plus incitatifs que directifs.

Les enjeux pratiques d'une réintégration dans ces structures semblent bien moindres que ses **enjeux politiques**.

**Le statut singulier de la France lui permet-il de faire entendre sa voix et d'être écoutée, comme l'indiquait le précédent ministre de la défense ? Peut-il au contraire l'isoler de ses partenaires et fragiliser les positions qu'elle entend défendre au sein de l'Alliance ? Contribue-t-il à résorber ou plutôt à pérenniser au sein de l'Alliance un déséquilibre politique que nous déplorons ?**

On observera simplement qu'on pourrait voir une contradiction entre la volonté clairement affichée de la France d'engager avec nos principaux alliés européens une coopération plus poussée en matière de défense, et le maintien d'une spécificité qui, dans ce même domaine, nous démarque encore nettement de ces mêmes alliés, puisque pour leur part, ils conçoivent l'OTAN comme un cadre naturel et essentiel pour leur sécurité. La France doit-elle attendre que ses partenaires se détachent quelque peu de l'OTAN, ou, étant la seule dans sa situation, est-ce au contraire à elle de rejoindre ses partenaires ?

De même, une banalisation de la position française ne rendrait-elle pas beaucoup moins difficile le débat sur la complémentarité ou la concurrence entre l'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense, la France restant a priori suspectée de ne pas être sincère lorsqu'elle déclare que le développement de la PESD n'affaiblira pas l'OTAN ?

Héritage d'une période où l'indépendance nationale inspirait entièrement notre politique de défense, la position française au sein de l'Alliance ne va pas de soi aujourd'hui, à l'heure où nous voulons précisément donner à cette politique de défense une dimension internationale plus affirmée en nous tournant vers des partenaires européens quant à eux pleinement intégrés dans l'OTAN.

Mais plus que notre statut institutionnel, qui présente surtout une dimension symbolique, c'est notre capacité à peser concrètement sur l'orientation de l'Alliance qui est en cause.

## **2. La France joue-t-elle dans l'OTAN un rôle à la mesure de son engagement militaire ?**

La France met volontiers en avant son engagement dans les opérations et dans la transformation militaire de l'OTAN. De fait, **la contribution française constitue incontestablement une valeur ajoutée significative et reconnue aux capacités d'action militaire de l'Alliance.**

Au **plan politique**, la France témoigne en revanche d'une attitude **plus défensive ou réactive que « proactive »**. Elle consacre beaucoup d'énergie à contenir, souvent à juste titre, des propositions dont l'initiative lui échappe.

Notre pays a pourtant un certain nombre de **positions à faire valoir**. Elles portent d'abord sur le **fonctionnement de l'Alliance** : la nécessaire légitimation internationale de l'intervention militaire, pour laquelle le rôle essentiel des Nations unies doit être réaffirmé ; le maintien du contrôle politique exercé par le Conseil de l'Atlantique Nord, ou prévaut la règle de l'unanimité, notamment dans l'évaluation politique des situations de crise et dans l'approbation des plans d'opérations ; la nécessité d'une Alliance fondée sur un partenariat plus équilibré. Elles concernent également les **réponses à apporter aux questions de sécurité**, compte tenu de son expérience diplomatique et militaire dans de nombreuses régions du monde, et les **moyens par lesquels les Européens pourraient mieux coordonner leurs efforts** et fournir ainsi une contribution plus efficace aux côtés de celle des Etats-Unis.

Les évolutions futures de l'OTAN intéressent directement la France au même titre que tous les autres alliés. Aussi aurait-elle intérêt à **définir plus clairement le rôle qu'elle entend voir jouer à l'Alliance dans les années à venir.**

A ce titre, le volontarisme français au service du renforcement de la politique européenne de sécurité et de défense ne doit pas être exclusif d'un **nécessaire réalisme**, tenant compte des conceptions et du niveau d'ambition de nos partenaires, tout comme de la place tenue par l'OTAN dans leurs politiques de sécurité.

Pour être davantage entendue à l'OTAN, la France ne doit-elle pas dissiper les ambiguïtés de certaines de ses positions et clarifier son projet pour une organisation servant de cadre à une partie notable de ses engagements militaires ?

La préparation d'un nouveau Livre blanc sur la défense pourrait être l'occasion d'analyser de manière approfondie les implications de cette question.

## CONCLUSION

L'OTAN est actuellement engagée dans une transformation qui va au-delà du seul volet militaire, centré sur la capacité à mener des opérations « expéditionnaires » exigeantes, et qui pourrait l'amener à vouloir s'impliquer de manière beaucoup plus globale au service de la stabilité et de la sécurité.

Elle poursuit en outre son élargissement géographique, avec la prise en compte de nouvelles candidatures européennes, et l'extension de ses partenariats et de ses interventions à d'autres régions du monde.

L'opération en Afghanistan symbolise les traits les plus marquants de cette évolution. Elle en montre également les limites, puisque les conditions d'un succès sont loin d'être réunies.

Cette mutation potentielle de la nature et du rôle de l'OTAN est source d'interrogations, comme l'illustrent les plaidoyers appelant, ces derniers mois, à l'élaboration d'un nouveau concept stratégique lors d'un prochain sommet de l'Alliance. Celle-ci doit-elle et peut-elle aller beaucoup plus loin dans la transformation, au risque de disperser ses efforts, de diluer son identité et d'empiéter sur le rôle d'autres organisations internationales ? Doit-elle se recentrer sur des priorités communes à tous ses membres, en cherchant à redéfinir le partenariat transatlantique ? Comment doit-elle coopérer et se coordonner avec l'Union européenne et sa politique de sécurité et de défense, alors que 21 pays sont membres des deux entités ?

A travers ce rapport d'information, la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées souhaitait éclairer le débat. Celui-ci mérite un dialogue plus étroit entre exécutifs et parlements nationaux, tout comme entre l'OTAN et son pendant parlementaire, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN.

La manière dont évoluera l'Alliance atlantique durant les prochaines années constitue un véritable enjeu pour la France, dont la contribution aux opérations et à la transformation militaire a été particulièrement intense au cours des dix dernières années.

L'OTAN forme de fait l'un des éléments principaux du cadre international dans lequel s'inscrit désormais notre politique de défense. Cette réalité est parfois sous-estimée du fait de la position singulière que nous conservons dans l'Alliance et de notre engagement légitime en faveur d'une politique européenne de sécurité et de défense ambitieuse.

Il importe donc, pour la France, de définir clairement ce qu'elle attend de l'Alliance atlantique, de proposer une articulation cohérente et crédible entre celle-ci et l'Europe de la défense, et de se donner les moyens de promouvoir ses idées dans une organisation où son rôle politique ne semble pas à la hauteur de sa contribution militaire.

La préparation d'un nouveau Livre blanc sur la défense offre l'opportunité d'analyser l'ensemble de cette problématique et d'en tirer des conclusions politiques, afin d'arrêter des choix clairs et d'œuvrer à des politiques de sécurité plus efficaces au bénéfice de l'Europe comme de l'ensemble des alliés.

## EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné le présent rapport lors de sa séance du 18 juillet 2007.

**M. Jean François-Poncet** a souligné que l'OTAN traversait actuellement une période d'incertitudes et d'interrogations, portant notamment sur son rôle dans le nouveau contexte international. Il a jugé d'autant plus nécessaire, pour la France, d'en analyser toutes les implications, qu'avec l'élection d'un nouveau Président, se posait la question d'un éventuel infléchissement de la position de notre pays au sein de l'Alliance atlantique.

Evoquant les profonds changements ayant marqué l'évolution de l'OTAN depuis la fin de la guerre froide, il a tout d'abord mentionné son élargissement, avec le passage de 16 à 26 membres. Il a souligné que ce processus était appelé à se poursuivre et qu'étaient notamment en débat les candidatures de l'Ukraine et de la Géorgie. En Ukraine, l'adhésion à l'OTAN est un sujet de division au sein de l'opinion et de la classe politique, l'orientation que prendront les autorités ukrainiennes étant en partie suspendues aux résultats des élections législatives prévues en septembre prochain. En Géorgie, il y a en revanche unanimité sur le sujet, mais la persistance de différends territoriaux, en Ossétie du Sud et en Abkhazie, est un obstacle sur la voie d'une éventuelle adhésion.

**M. Jean François-Poncet** a souligné que les candidatures ukrainienne et géorgienne, approuvées par les Etats-Unis, étaient une importante source de difficultés avec la Russie, alors que s'accumulent les contentieux entre cette dernière et les Occidentaux, à propos notamment du bouclier anti-missile américain et de l'implantation de bases américaines en Bulgarie et en Roumanie. La question des relations avec la Russie, qui vient d'annoncer qu'elle suspendrait à compter du 12 décembre prochain l'application du traité sur les forces conventionnelles en Europe, redevient donc aujourd'hui un enjeu majeur pour l'OTAN.

**M. Jean François-Poncet** a estimé que l'engagement effectif dans les opérations militaires, amorcé dans les Balkans, était un autre changement majeur pour l'OTAN. Il a souligné à cet égard l'importance cruciale de l'opération en Afghanistan dans laquelle les responsabilités de l'OTAN ont évolué avec le temps, passant d'une simple stabilisation des zones pacifiées du Nord et de l'Ouest à une extension sur l'ensemble du pays, y compris dans le Sud et l'Est, où les forces relevant de l'OTAN mènent des opérations de lutte contre les talibans. Alors que l'opération Enduring freedom se poursuit, sous direction américaine mais avec des effectifs réduits, l'OTAN est confrontée à une situation critique et mène des opérations plus risquées, comportant des pertes humaines. Plusieurs nations s'interrogent sur le maintien de leur contingent. Alors que les obstacles à la stabilisation perdurent, notamment le trafic de drogue et le rôle des seigneurs de la guerre, l'OTAN joue en grande partie sa crédibilité en Afghanistan.

**M. Jean François-Poncet** a ajouté que pour renforcer son aptitude à mener des missions « expéditionnaires », l'OTAN opérait une « transformation » militaire se traduisant notamment par une réforme des structures de commandement et la création d'un grand commandement spécifiquement orienté sur les questions de doctrine et l'élaboration de nouveaux concepts. Dans le même esprit, a été mise en place la Nato Response Force (NRF) placée en alerte permanente et pouvant être déployée sous des délais très brefs de 5 à 30 jours. Comprenant 25 000 hommes, elle est alimentée par des contributions des pays-membres par périodes de 6 mois.

**M. Jean François-Poncet** a ensuite évoqué la question de la défense anti-missile, à laquelle l'OTAN s'intéressait essentiellement jusqu'à présent sous l'angle des défenses de théâtre, vouées à la protection d'une zone précise, notamment pour les forces déployées en opérations. Il a rappelé que le projet d'implantations en Europe d'éléments du système américain s'inscrivait quant à lui dans la perspective de la protection du territoire américain. Toutefois, les intercepteurs prévus en Pologne étant susceptibles de protéger également une partie du territoire européen, il a jugé légitime que l'OTAN en discute, quand bien même les décisions relèveront d'accords bilatéraux entre les Etats-Unis d'une part, la République tchèque et la Pologne d'autre part. Il a ajouté que des différences de vues étaient apparues à ce sujet entre pays européens et au sein même de certains pays, comme en Allemagne, où les deux partenaires de la coalition gouvernementale n'ont pas la même sensibilité.

**M. Jean François-Poncet** a considéré que l'une des grandes sources d'incertitude sur l'avenir de l'OTAN résidait dans la définition de son rôle et de ses missions. Doit-elle se transformer en alliance globale traitant de tous les aspects de la sécurité, notamment du terrorisme ou de la lutte contre les risques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ? Doit-elle s'investir dans l'accompagnement civil de la gestion des crises, à l'image de l'expérience des groupes provinciaux de reconstruction en Afghanistan ? A-t-elle réellement les moyens d'assumer un très large spectre de missions ? Doit-elle travailler plus étroitement avec de nouveaux partenaires, comme les pays de la zone Asie-Pacifique, pour former une sorte de « communauté des démocraties » ?

**M. Jean François-Poncet** a estimé qu'une partie des réponses à ces questions étaient entre les mains des Etats-Unis, acteur dominant au sein de l'OTAN. Ceux-ci semblaient d'abord s'être détournés des opérations conduites par des alliances permanentes pour privilégier des coalitions de circonstance. Leurs difficultés en Irak, comme leur chute de popularité dans le monde, les conduisent désormais à s'intéresser de nouveau à l'Alliance atlantique en cherchant à lui imprimer une impulsion nouvelle, passant par la poursuite de l'élargissement, par la coopération avec des partenaires de la zone Pacifique et par la transformation de l'OTAN en « boîte à outils » au service de la sécurité globale.

**M. Jean François-Poncet** a ajouté que les Britanniques semblaient avant tout attachés à la préservation de leur relation spéciale avec les Etats-

Unis et que l'attitude de l'Allemagne était ambivalente : l'armée, fortement intégrée à l'OTAN, y est très attachée, alors que le pouvoir politique prend ses distances avec les Etats-Unis, considérant que l'amitié américano-allemande ne doit pas signifier un alignement systématique.

**M. Jean François-Poncet** a ensuite abordé la question des relations entre l'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Il a estimé que celles-ci n'étaient pas établies de manière pleinement satisfaisante. En dépit des déclarations officielles de part et d'autre, il est difficile d'éviter une certaine concurrence politique entre les deux entités. Par ailleurs, l'OTAN, comme l'Union européenne, puisent dans les mêmes forces. Par ailleurs, aucun critère de répartition des tâches ne s'impose de manière évidente, qu'il soit géographique, lié à la nature de la mission ou en relation avec la participation des Etats-Unis à l'opération. En outre, la Turquie entrave les relations de travail entre l'OTAN et l'Union européenne au motif que Chypre, membre de l'Union européenne, n'a pas d'accord de sécurité sur l'échange d'informations classifiées avec l'OTAN.

**M. Jean François-Poncet** a conclu en évoquant la position française à l'OTAN. Il a précisé que la France n'avait pas officiellement réintégré l'OTAN, mais qu'en pratique, elle participait à la quasi-totalité de ses activités essentielles. Elle contribue activement aux opérations et a commandé les forces de l'OTAN au Kosovo et en Afghanistan, elle fournit la cinquième participation financière au budget de l'organisation, elle est présente, bien qu'en nombre réduit, dans les états-majors, ainsi que dans les instances politiques, à l'exception du comité des plans de défense et du groupe des plans nucléaires.

Il a estimé qu'une réintégration pleine et entière emporterait peu de conséquences pratiques par rapport à la situation actuelle, sinon qu'il faudrait accroître considérablement le nombre d'officiers français dans les états-majors de l'OTAN.

Il a néanmoins considéré qu'il était nécessaire que la France, par la voie de son Président, clarifie sa position vis-à-vis de l'Alliance atlantique et qu'elle adopte désormais une attitude plus proactive que défensive, en formulant des propositions quant au rôle que nous entendons voir jouer par l'OTAN dans les années à venir.

A la suite de cet exposé, **M. André Rouvière** a souligné qu'il était nécessaire d'accorder davantage d'attention aux évolutions de l'OTAN, dans la mesure notamment où la France y est fortement impliquée. Il a estimé qu'au-delà du constat sur les interrogations que suscite aujourd'hui le rôle de l'OTAN, certaines propositions auraient pu être avancées. Il a cité le rééquilibrage des contributions financières et en troupes entre les différents pays de l'Alliance. Il a également appelé de ses vœux des propositions pour relancer les relations entre l'OTAN et l'Union européenne, aujourd'hui au point mort. Il s'est interrogé sur le risque de concurrence entre l'OTAN et l'ONU, du fait des ambitions, excessives à ses yeux, que s'assigne aujourd'hui l'Alliance

atlantique. Il a souhaité une réaction de la France au plus haut niveau afin de faire respecter l'usage du français comme langue officielle au sein de l'OTAN. Enfin, il a déploré la faible utilité de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN, souhaitant qu'elle soit beaucoup plus associée qu'aujourd'hui à la définition de l'avenir de l'Alliance atlantique.

**M. Jean François-Poncet** a reconnu l'intérêt d'une réflexion sur la répartition des contributions en troupes ou en financements entre alliés. S'agissant de la place du français, il a rappelé que la France avait provoqué, en 1966, le départ de son territoire des principales instances politiques et militaires de l'OTAN. Aussi n'était-il pas évident pour elle, aujourd'hui, d'enrayer l'usage de plus en plus répandu de l'anglais dans l'organisation. Il a d'autre part estimé que la question des rapports entre l'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) revêtait une importance majeure. Il a souligné que la France ne pouvait évidemment pas agir en ce domaine sans tenir compte des positions de ses partenaires européens. Il a rappelé que le Royaume-Uni, acteur central en Europe en matière de défense, restait en retrait vis-à-vis de la PESD et que son engagement avait même reculé par rapport à Saint-Malo, alors que l'Allemagne y est plus favorable, à condition toutefois qu'elle ne remette pas en cause le rôle de l'OTAN, ni l'engagement des Etats-Unis en Europe. Il s'est déclaré convaincu que, seul, un accord avec les Etats-Unis permettrait de résoudre le dilemme de la relation entre l'OTAN et la PESD. Il a estimé que le Président de la République pourrait, dans cette perspective, clarifier la position française vis-à-vis de l'OTAN de manière à obtenir des Etats-Unis une attitude réellement favorable à la PESD.

**M. Josselin de Rohan** est convenu que les Etats-Unis détiennent les clefs de l'avenir de la PESD. Il s'est toutefois interrogé sur l'intérêt qu'aurait Washington à laisser la PESD prendre corps, une Europe plus autonome risquant d'être moins disposée à se ranger aux souhaits des Etats-Unis.

**M. Robert Bret** a souligné la nécessité d'un véritable débat de fond sur l'OTAN et ses évolutions. Il a évoqué les ambiguïtés de la relation entre l'OTAN et l'Union européenne, en rappelant que le projet de traité constitutionnel avalisait le rôle de l'OTAN. Il a estimé que les orientations prises par l'OTAN n'étaient pas sans conséquence sur la France et sur ses relations avec des pays-tiers et leurs peuples. Il a regretté la confusion qui entoure les questions relatives à l'OTAN. Il a également évoqué les incidences du projet américain de bouclier anti-missile.

**M. Jacques Blanc, président** a observé que la décision de la commission de réaliser un rapport d'information sur les évolutions de l'OTAN visait précisément à fournir les éléments d'information nécessaires au débat et que la présente réunion permettait à chacun d'exprimer des positions concrètes.

**M. Jean François-Poncet** a reconnu que l'on pouvait nourrir des doutes sur la réelle volonté américaine de permettre l'émergence de l'Europe de la défense. Il a cependant estimé qu'en raison de leurs difficultés actuelles

en Irak et, plus globalement, de la dégradation de leur image dans le monde, les États-Unis étaient certainement aujourd'hui plus sensibles à l'intérêt d'un partenariat équilibré avec l'Europe. Aussi lui a-t-il paru opportun de mettre à profit le changement à la tête de l'exécutif en France pour tenter de relancer la relation transatlantique, en y clarifiant la place de la PESD. Il a par ailleurs suggéré que, sur la base du rapport d'information, la commission organise un débat plus large sur l'OTAN, par exemple sous la forme d'un colloque associant des personnalités européennes et américaines.



**ANNEXE I -  
Audition de Mme Michèle ALLIOT-MARIE,  
Ministre de la Défense**

(Extraits du compte-rendu de la réunion de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du 6 février 2007)

La commission a procédé à l'**audition de Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense.**

**M. Jean François-Poncet, président,** a précisé que l'audition du ministre de la défense porterait plus particulièrement sur deux thèmes : l'évolution actuelle de l'Alliance atlantique, notamment la démarche de « transformation » et la recherche d'une nouvelle vocation depuis la fin de la guerre froide ; les perspectives à moyen terme en matière d'équipement militaire au vu de l'évolution des besoins des armées et des adaptations à apporter à notre modèle d'armée.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense,** a tout d'abord rappelé que l'OTAN est une réponse pertinente à l'évolution du contexte stratégique actuel, marqué par des enjeux de sécurité de plus en plus nombreux et complexes : terrorisme, prolifération des armes de destruction massive, multiplication des crises régionales, accentuation des tensions liées aux enjeux énergétiques et à l'accès à l'eau et aux ressources naturelles, déstabilisations liées aux pressions migratoires, aux catastrophes naturelles et au pandémies. En matière de protection de nos intérêts de sécurité, il devient ainsi impossible de dissocier les dimensions intérieure et extérieure des situations localisées loin de nos frontières, pouvant se traduire par des menaces concrètes sur notre territoire. Il en résulte, pour notre défense, la nécessité d'une capacité d'action hors du territoire national dans le cadre d'opérations multinationales. Au niveau politique, l'Organisation des Nations unies constitue l'enceinte naturelle pour une approche globale de ce type de situations, mais seules des organisations spécialisées, comme l'OTAN ou l'Union européenne, répondent réellement aux critères d'efficacité requis, dès lors qu'une approche militaire globale est nécessaire.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense,** a estimé que par l'ancienneté de son action dans le domaine de la sécurité et par sa composition, qui permet de bénéficier des capacités militaires des Etats-Unis, l'OTAN demeurait la garantie de protection ultime en cas d'attaque massive contre ses membres, tout en constituant également une réponse pertinente aux défis du contexte stratégique actuel, grâce à sa capacité d'action extérieure, quels que soient par ailleurs les progrès indéniables de la politique européenne de sécurité et de défense.

Elle a précisé que la France se situait aujourd'hui au 3e rang des contributeurs financiers et au 4e rang des contributeurs en troupes dans les opérations de l'OTAN, et qu'elle prenait une part active au processus de « transformation » lancé à partir de 1999 (réunion de Washington) et lors du sommet de Prague en 2002, qui vise à renforcer la capacité de projection et la réactivité de l'Alliance. Elle a estimé que sur ce point, l'OTAN connaissait encore des lacunes capacitaires, notamment en matière d'avions de transport et d'hélicoptères. Elle a considéré que l'effort de défense d'un trop grand nombre de pays européens restait insuffisant au regard des besoins identifiés tant dans le cadre de l'OTAN que dans celui de l'Union européenne, le Royaume-Uni, la France et la

Grèce étant les seuls en Europe à consacrer plus de 2 % du PIB à leur défense. Elle a précisé que face aux difficultés rencontrées pour la génération de forces, les responsables de l'OTAN avaient tendance à préconiser l'acquisition par l'Alliance, en tant que telle, de certaines capacités et le recours accru au financement collectif des opérations. Elle s'est inquiétée d'une telle orientation qui reviendrait à priver les nations du contrôle d'une partie des moyens qu'elles affectent à la défense. Elle a en revanche estimé qu'il fallait privilégier la réalisation de programmes d'équipement européens, tels que l'avion de transport A400M, qui permettent à tous les Etats, y compris ceux disposant d'un budget de défense limité, d'acquérir des matériels et de mutualiser certains coûts de formation ou de soutien.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense**, a ensuite abordé le débat sur la nature de l'Alliance atlantique et sur les principes politiques devant orienter son action. Elle a rappelé que pour la France, l'OTAN devait fondamentalement rester centrée sur sa fonction d'alliance militaire, de récentes expériences ayant en outre prouvé qu'elle n'était pas pleinement adaptée à une gamme de missions plus large, comme l'assistance humanitaire. Evoquant le souhait du secrétaire général de l'OTAN ou de certains pays, comme les Etats-Unis et le Royaume-Uni, d'engager l'Alliance dans des missions de reconstruction, elle a estimé que cette dernière devait prioritairement se concentrer sur ses opérations actuelles, pour lesquelles elle se heurte déjà à une insuffisance de moyens. Elle a également estimé que l'OTAN ne devait pas se substituer à d'autres organisations, qui ont clairement des compétences dans le domaine civil, ni prétendre concurrencer l'ONU, alors qu'elle n'en a pas la légitimité. S'agissant d'un élargissement de l'Alliance à des pays situés hors de la zone euro-atlantique, comme l'Australie ou le Japon, elle a mis en garde contre les risques d'une organisation de sécurité qui s'érigerait en représentante du monde occidental et qui ne pourrait que susciter des réactions négatives de la part d'autres pays, notamment dans le monde arabo-musulman. Elle a en revanche considéré que la contribution de ces pays alliés à des opérations de l'OTAN était envisageable au cas par cas.

A propos des relations entre l'OTAN et l'Union européenne, **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense**, a rappelé la méfiance qui prévalait initialement au sein de l'Alliance, surtout de la part des Etats-Unis, à l'égard de la politique européenne de sécurité et de défense. Elle a estimé que cette situation était désormais dépassée, les crises étant malheureusement suffisamment nombreuses pour que toute idée de concurrence entre les deux organisations soit écartée. Elle a souligné que l'OTAN et l'Union européenne possédaient des caractéristiques différentes qui les rendent en réalité complémentaires et permettent de faire appel à l'une ou à l'autre selon le type de situation. Elle a ainsi considéré que l'OTAN était particulièrement adaptée aux opérations impliquant un haut niveau d'équipement et des déploiements de longue durée, car elle peut faire appel aux moyens américains et dispose de structures de commandement rodées aux rotations périodiques. L'Union européenne, grâce notamment aux groupements tactiques « 1 500 hommes », dispose d'une capacité de réaction très rapide lui permettant d'intervenir efficacement dans des régions qu'elle connaît bien, dans le cadre d'opérations conçues dès le départ pour des durées limitées, notamment pour des opérations visant à éviter l'extension des conflits.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense**, a ensuite rappelé que l'OTAN comme l'Union européenne devaient pouvoir s'appuyer sur un effort de défense suffisant de la part de leurs Etats membres. Elle a souligné sur ce point que le redressement du budget d'équipement militaire français, au cours de l'actuelle loi de programmation militaire (LPM), avait considérablement renforcé la crédibilité de notre pays vis-à-vis de nos partenaires et avait joué un rôle clef pour le développement de la politique européenne de sécurité et de défense.

.....  
.....  
A la suite de cet exposé, **M. Jean François-Poncet** a demandé des précisions sur la situation de la coopération avec les Britanniques sur le second porte-avions. Observant que la France participait activement aux évolutions en cours de l'OTAN et aux opérations, il s'est interrogé sur l'intérêt du maintien de notre position particulière, hors de la structure militaire intégrée. Enfin, il s'est demandé quelle place occupait réellement l'OTAN dans la stratégie de défense des Etats-Unis, au moment où ces derniers réduisent fortement leur présence militaire en Europe.

**M. André Rouvière** a interrogé la ministre sur les restrictions nationales assignées aux règles d'engagement des différents contingents participant aux opérations de l'OTAN et sur la volonté de certains Etats membres de promouvoir un financement commun des opérations, afin que ces dernières ne reposent pas intégralement sur les contributeurs en troupes. Il s'est montré sceptique sur la possibilité, pour l'OTAN, d'élargir sans limites ses différentes missions, ainsi que semble le souhaiter son actuel secrétaire général.

**Mme Hélène Luc** a considéré que, depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN éprouvait des difficultés à définir sa véritable vocation et que ses relations avec l'Union européenne demeuraient problématiques, les Etats-Unis voyant toujours dans l'Alliance un moyen d'assurer leur prééminence. Elle a estimé que l'OTAN ne devait à aucun prix s'ériger en institution concurrente de l'ONU, cette dernière devant conserver la prééminence politique. Elle a indiqué que, selon elle, l'OTAN devait faire face à trois défis : le renforcement du lien transatlantique, la lutte contre le terrorisme et la prolifération et le partenariat avec la Méditerranée.

**M. Robert Del Picchia** a souhaité savoir si l'OTAN s'intéressait aux équipements spatiaux. Il a par ailleurs interrogé la ministre sur la nécessité de renforcer l'effort de recherche et de technologie dans le domaine spatial.

**Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense**, a apporté les éléments de réponse suivants :

- la coopération franco-britannique sur le futur porte-avions a permis de bien identifier les éléments potentiellement communs entre les projets des deux pays ; le fait que le programme britannique ait été ralenti par des discussions internes de nature financière et industrielle ne constitue pas un handicap pour cette coopération, les calendriers des deux nations s'étant au contraire rapprochés ;

- avec la « transformation » de l'OTAN, le rôle de la structure militaire intégrée tend à se réduire, l'incidence de la position particulière de la France étant de ce fait de moins en moins perceptible ; sur le plan politique, le statut singulier de notre pays au sein de l'Alliance lui permet en revanche de faire entendre sa voix et d'être écouté ;

- il n'est pas contestable que les Etats-Unis continuent de voir dans l'Alliance atlantique un important vecteur d'influence ; celle-ci leur permet également de partager avec d'autres pays le poids politique de certaines opérations, plus encore sans doute que leur charge matérielle ; il faut en revanche veiller à ce que l'implication de l'OTAN ne soit pas un moyen, pour les Américains, de se désengager de certains théâtres ;

- la France n'a édicté aucune restriction d'engagement à son contingent en Afghanistan ; elle a en revanche toujours souligné le caractère politiquement très sensible du secteur de Kaboul dont elle a la charge, puisque les pouvoirs publics afghans y siègent ; aussi a-t-elle toujours veillé à ne pas affaiblir son dispositif autour de la

capitale ; en revanche, la France a accepté de fournir à plusieurs reprises une assistance ponctuelle pour des opérations situées dans d'autres régions du pays ;

- selon le principe en vigueur au sein de l'Alliance, chaque pays assume les coûts de sa participation aux opérations ; il est vrai que certains pays appuient le lancement de certaines opérations sans y apporter par la suite de contribution en troupes ou en matériels ; le recours accru aux financements communs affaiblirait cependant la responsabilité des nations ; celle-ci doit continuer à prévaloir, de même que le principe de décision à l'unanimité ;

- l'OTAN ne doit pas abandonner le critère géographique qui fonde sa composition au profit de critères se référant plus largement à des valeurs communes, ce qui la transformerait en un bloc de nations occidentales et accentuerait les clivages avec un certain nombre de civilisations ;

- en s'engageant en Afghanistan, l'OTAN a rendu dépassé le débat sur les interventions hors de la zone euro-atlantique ; il apparaît aujourd'hui clairement que la sécurité des pays de l'Alliance passe aussi par des opérations hors zone ;

- la complémentarité entre l'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense est aujourd'hui très largement admise ; la mise en oeuvre concrète, dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, des accords « Berlin plus » prévoyant l'accès à des moyens de l'OTAN pour des opérations de l'Union européenne, a joué un rôle très positif à cet égard. En matière de coopération européenne, elle a cité les coopérations renforcées 5 + 5 avec le Maghreb, 8 + 6 avec les pays du Golfe ou encore les actions pour la force de gendarmerie européenne ;

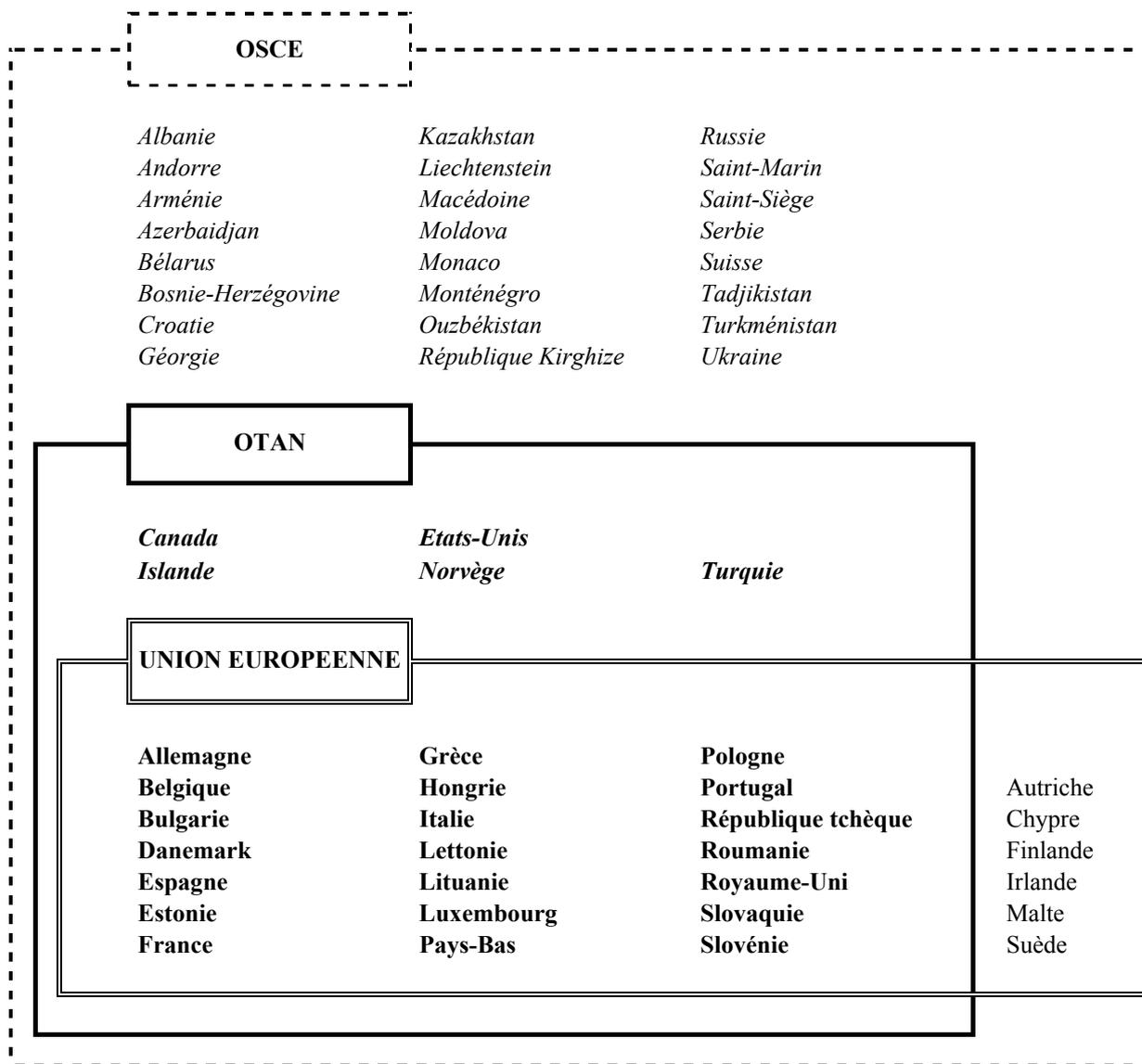
- l'OTAN bénéficie, dans ses opérations, de l'accès aux moyens spatiaux américains ; elle a en revanche certaines difficultés à mettre au point son propre programme de surveillance AGS (Air Ground Surveillance) ; seule, la possession en propre de moyens spatiaux permettra cependant aux Européens de bénéficier d'une réelle autonomie d'appréciation.

## **ANNEXE II - LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES**

- **M. Jaap de HOOP SCHEFFER**, secrétaire général de l'OTAN
- **M Adam KOBIERACKI**, secrétaire général-adjoint de l'OTAN pour les opérations
- **M. Richard DUQUÉ**, Représentant permanent de la France au Conseil de l'Atlantique-Nord
- **Mme Hélène DUCHÈNE**, Représentant permanent adjoint de la France au Conseil de l'Atlantique-Nord
- **Général Pascal VINCHON**, chef la Représentation militaire française à l'OTAN
- **Général Henri BENTÉGEAT**, président du Comité militaire de l'Union européenne
- **M. Gérard ARAUD**, directeur politique au ministère des Affaires étrangères
- **M. Nicolas NIEMTCHINOW**, sous-directeur des affaires stratégiques au ministère des Affaires étrangères
- **M. Benoît d'ABOVILLE**, ancien représentant permanent de la France au Conseil de l'Atlantique Nord
- **Vice-amiral Anne-François de BOURDONCLE de SAINT-SALVY**, directeur-adjoint à la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense
- **Général Pierre BOURLOT**, chef de la division euratlantique à l'État-major des armées



**ANNEXE III -  
LES ÉTATS MEMBRES DE L'OTAN,  
DE L'UNION EUROPÉENNE ET DE L'OSCE**





## ANNEXE IV – LE BUDGET DE L'OTAN EN 2007

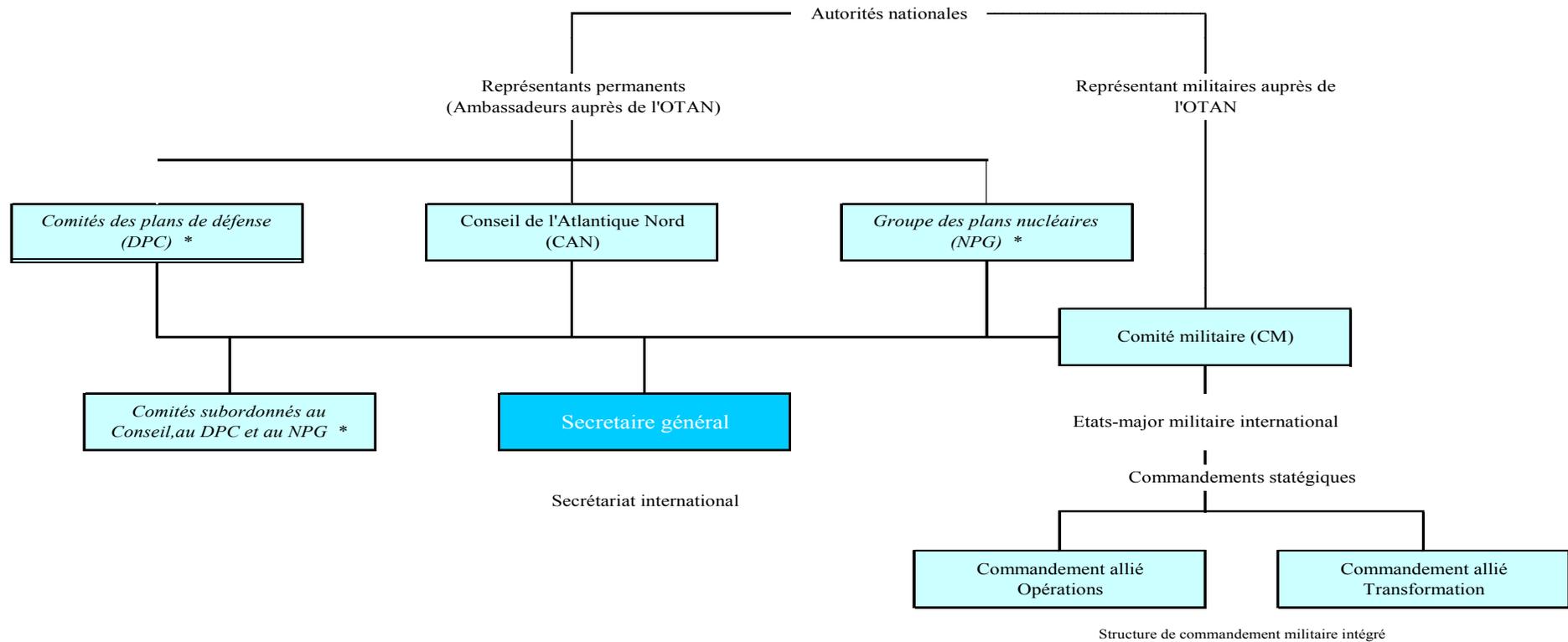
*(en millions d'euros)*

| <b>Pays</b>               | <b>Budget civil</b> | <b>Budgets militaires</b> | <b>Total</b>  |
|---------------------------|---------------------|---------------------------|---------------|
| <b>Allemagne</b>          | 28,8                | 332,4                     | <b>361,2</b>  |
| <b>Belgique</b>           | 4,6                 | 51,4                      | <b>56,0</b>   |
| <b>Bulgarie</b>           | 0,6                 | 5,0                       | <b>5,6</b>    |
| <b>Canada</b>             | 10,4                | 94,9                      | <b>105,3</b>  |
| <b>Danemark</b>           | 2,5                 | 34,4                      | <b>36,9</b>   |
| <b>Espagne</b>            | 7,4                 | 66,7                      | <b>74,1</b>   |
| <b>Estonie</b>            | 0,2                 | 1,6                       | <b>1,8</b>    |
| <b>Etats-Unis</b>         | 40,6                | 445,7                     | <b>486,3</b>  |
| <b>France</b>             | 25,6                | 112,6                     | <b>138,2</b>  |
| <b>Grèce</b>              | 0,9                 | 12,4                      | <b>13,3</b>   |
| <b>Hongrie</b>            | 1,2                 | 9,7                       | <b>10,9</b>   |
| <b>Islande</b>            | 0,1                 | 0,4                       | <b>0,5</b>    |
| <b>Italie</b>             | 12,1                | 131,9                     | <b>144,0</b>  |
| <b>Lettonie</b>           | 0,3                 | 2,0                       | <b>2,3</b>    |
| <b>Lituanie</b>           | 0,4                 | 3,0                       | <b>3,4</b>    |
| <b>Luxembourg</b>         | 0,2                 | 2,5                       | <b>2,7</b>    |
| <b>Norvège</b>            | 2,2                 | 28,7                      | <b>30,9</b>   |
| <b>Pays-Bas</b>           | 5,6                 | 60,6                      | <b>66,2</b>   |
| <b>Pologne</b>            | 4,6                 | 36,1                      | <b>40,7</b>   |
| <b>Portugal</b>           | 1,3                 | 10,1                      | <b>11,4</b>   |
| <b>République tchèque</b> | 1,7                 | 13,1                      | <b>14,8</b>   |
| <b>Roumanie</b>           | 2,0                 | 16,2                      | <b>18,2</b>   |
| <b>Royaume-Uni</b>        | 28,0                | 180,6                     | <b>208,6</b>  |
| <b>Slovaquie</b>          | 0,8                 | 6,6                       | <b>7,4</b>    |
| <b>Slovénie</b>           | 0,5                 | 3,8                       | <b>4,3</b>    |
| <b>Turquie</b>            | 3,4                 | 27,1                      | <b>30,5</b>   |
| <b>TOTAL</b>              | <b>186,0</b>        | <b>1 690,0</b>            | <b>1876,0</b> |

(source : représentation française à l'OTAN)

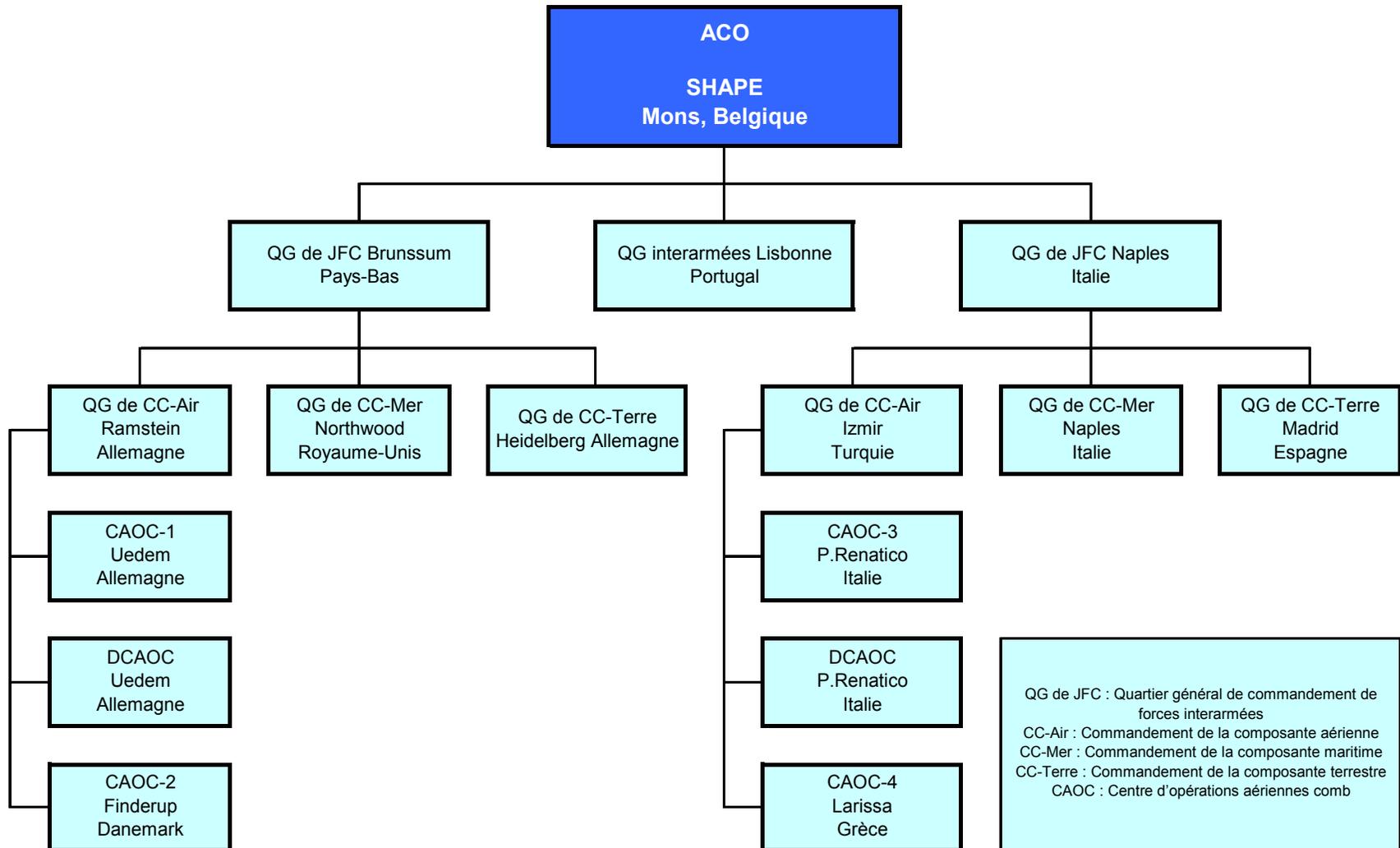


## ANNEXE V – STRUCTURE CIVILE ET MILITAIRE DE L'OTAN



\* La France ne participe pas aux comités des plans de défense ni au groupe des plans nucléaires

## Commandement allié "Opérations"



## Commandement allié "Transformation"

