

Riga 2006 : Le rendez-vous manqué de la transformation de l'Alliance atlantique

Par Caroline Pailhe, chargée de recherche au GRIP

22 décembre 2006

Les 28 et 29 novembre 2006, les vingt-six chefs d'Etat et de gouvernement membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) avaient rendez-vous à Riga, Lettonie, pour évoquer les opérations en cours, mais aussi formuler l'avenir de l'organisation, lancée depuis la fin de la Guerre froide dans une vaste « transformation ».

Annoncée comme décisive, la réunion a finalement accouché d'une souris. Les dissensions entre les membres quant à l'objet de l'organisation militaire, qui avaient éclaté lors la guerre en Irak, ainsi que les difficultés rencontrées en Afghanistan ont dominé la rencontre.

Les débats actuels : organisation globale ou alliance militaire euro-américaine ?

Le Sommet de Riga devait entamer une redéfinition de l'Alliance qui pouvait, selon de nombreux observateurs, la transformer en véritable gendarme du monde.

En effet, si les principaux sujets à l'ordre du jour étaient le développement des capacités d'intervention de l'Alliance dans le monde, le financement des opérations militaires et la poursuite de l'extension de l'Organisation, certaines discussions en cours, principalement sous impulsion américaine, laissaient perplexes¹.

Ainsi, les financements communs des opérations militaires de l'OTAN se multiplient et certains pays voudraient les généraliser. Le système en vigueur veut, pourtant, que chaque pays supporte lui-même le coût des troupes qu'il décide de déployer dans le cadre d'une mission librement consentie. Le financement commun déclenche la contribution de chacun des 26 membres

¹ Au sujet des priorités des États-Unis pour le Sommet, voir : « La vocation mondiale de l'OTAN à l'ordre du jour du sommet de Riga – Propos du sous-secrétaire d'État aux affaires politiques sur la réunion des 28-29 novembre », International Information Programs, département d'Etat, 22 novembre 2006, disponible sur www.usinfo.state.gov.

sans exception, sur base d'une clé de répartition imparfaite, quelle que soit leur position politique vis-à-vis de l'agenda de l'Alliance.

Certains pays membres voudraient également abandonner le système de prise de décision à l'unanimité et instaurer la règle de la majorité. Un pays pourrait dès lors être entraîné dans une opération militaire alors qu'il y est opposé.

L'élargissement de l'OTAN à d'autres « démocraties pro-américaines » est également envisagé, dans le cadre de partenariats privilégiés avec des pays « qui défendent des valeurs communes ». Il s'agirait de l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud, le Japon, voire Israël.

Une déclaration commune et une directive politique globale

A Riga, les 26 chefs d'Etat et de gouvernement membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord ont finalement adopté une déclaration commune et une directive politique globale qui fournit « un cadre et des orientations politiques pour la poursuite de la transformation de l'OTAN, en définissant, pour les dix à quinze prochaines années, les priorités applicables aux questions de capacités, aux disciplines de planification et aux activités de renseignement de l'Alliance » 2.

La Directive politique globale définit dans les grandes lignes cet environnement de sécurité, dans lequel devrait intervenir l'OTAN. Le document épingle ainsi sept éléments auxquels l'Alliance serait confrontée au cours de la prochaine décennie.

Les **principales menaces** sont (1) le terrorisme, « qui prend des dimensions mondiales et dont les effets sont de plus en plus meurtriers » et (2) la prolifération des armes de destruction massive.

Les **principaux risques et défis** sont (1) l'instabilité due aux États faillis ou en déliquescence, (2) les crises et conflits régionaux et leurs causes et effets, (3) la disponibilité toujours plus grande d'armes conventionnelles sophistiquées, (4) le détournement des technologies émergentes et (5) la perturbation des approvisionnements en ressources vitales.

Pour faire face à ces menaces, l'OTAN doit être capable de déployer des forces expéditionnaires partout dans le monde pendant de longues périodes. Elle devra également pouvoir lancer de front des opérations interarmées de grande envergure et des opérations de moindre ampleur. Afin d'être capable d'exécuter l'éventail complet de ses missions, de haute et de basse intensité, la directive prévoit que l'OTAN « continuera d'avoir besoin d'une combinaison de forces conventionnelles et de forces nucléaires ».

La directive est également un plaidoyer en faveur de l'augmentation des forces terrestres, aériennes et maritimes et des budgets de la défense. La Déclaration commune encourage même « les pays dont les dépenses de

2 « Directive politique globale entérinée par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN », *Nouvelles atlantiques*, n° 3829 (Annexes), 30 novembre 2006. Pour rappel, une directive politique globale est un document doctrinal qui fournit un cadre et une direction politique à l'adaptation continue de l'OTAN aux évolutions de l'environnement de sécurité.

défense sont en diminution à arrêter cette tendance à la baisse et à s'efforcer d'accroître leurs dépenses de défense en termes réels » 3.

L'Alliance restera prête « au cas par cas et par consensus, à contribuer à une prévention efficace des conflits et à s'engager activement dans la gestion des crises, notamment dans le cadre d'opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5, comme le prévoit le Concept stratégique » de 1999.

Loin des préoccupations américaines et grâce à la résistance de plusieurs pays européens dont la Belgique, le document reconnaît « la primauté des décisions politiques nationales » et confère au Conseil de sécurité de l'ONU « la première responsabilité du maintien de la paix et de la sécurité », tout en soulignant le rôle croissant de l'Union européenne dans ce domaine.

Lors du sommet, les États-Unis n'ont pas non plus réussi à entériner leur projet de « partenariats globaux » avec les pays pro-américains de la zone Asie-Pacifique. La politique de partenariat de l'OTAN se poursuivra avec les « pays de contact », qui ne sont pas explicitement nommés, par la tenue de « réunions ad hoc, en fonction des événements ».

L'Afghanistan : un nouveau bourbier ?

Le dossier afghan a bien évidemment dominé la rencontre des chefs d'État. Cinq ans après le renversement du régime taliban jugé complice des attentats du 11 septembre, l'Alliance peine à faire face à une flambée de violences qui menace de transformer son principal théâtre d'opération en bourbier.

Pas moins de 32.800 hommes sont engagés dans le cadre de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS/ISAF) en Afghanistan, à côté des 8.000 hommes sous commandement strictement américain.

Bien que déployée en force, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord n'est pas parvenue à enrayer la montée des violences et le retour des Talibans dans le sud et l'est du pays. Les pertes sont particulièrement lourdes pour les contingents américain, canadien, néerlandais et britannique, en première ligne face aux Talibans⁵. Ces pays réclament donc, sans les obtenir, des renforts aux troupes engagées dans des zones plus calmes, notamment françaises, italiennes, espagnoles ou allemandes.

Les 26 pays membres de l'OTAN sont en effet engagés en Afghanistan mais à des degrés forts divers et parfois limités par de sévères restrictions nationales que les États-Unis désirent lever, sans succès. La Belgique n'a en tous cas pas l'intention de déployer davantage de militaires, estimant déjà fournir des efforts substantiels avec les 300 soldats environ qu'elle déploie à l'aéroport de Kaboul, à Kunduz et à Mazar-i-Sharif. Par contre, le Premier ministre belge a proposé de fournir, via la Direction générale de la coopération au développement (DGCD), une somme de 30 millions d'euros sur 3 ans

3 « Déclaration du Sommet de Riga publiée par les Chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Riga », *Nouvelles atlantiques*, n° 3829 (Annexes), 30 novembre 2006.

4 Le Concept stratégique de l'Alliance approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999, www.nato.int/docu/pr/1999/p99-065f.htm

5 41 soldats britanniques et 34 canadiens seraient morts en 2006. « L'OTAN à la recherche d'une solution en Afghanistan », *Associated Press*, 27 novembre 2006.

devant permettre le renforcement des capacités de l'Etat afghan⁶. Plus fondamentalement, le ministre belge de la Défense redoute que les troupes de l'OTAN finissent par apparaître comme une armée d'occupation et réclame une stratégie de sortie⁷.

Conclusion

Le consensus atlantique exprimé au lendemain des attentats de New York et Washington en septembre 2001 et le blanc-seing de l'OTAN accordé à Washington pour mener sa « guerre globale contre le terrorisme » en Afghanistan a vécu⁸. L'adoption de déclarations et de directives communes dans le cadre de l'Alliance ne peut pas occulter les interrogations des États membres sur son futur rôle. Si le corps de doctrine de l'OTAN est largement influencé par le discours américain, de nombreux pays résistent à la transformation de l'Alliance calquée sur les intérêts stratégiques de Washington.

Les deux conceptions de l'agenda sécuritaire international qui s'étaient ouvertement déclarées lors des débats transatlantiques sur la question de la guerre en Irak sont toujours d'actualité⁹. En phase avec leur vision stratégique, les États-Unis souhaitent transformer l'OTAN en une organisation mondiale de sécurité, et donc, privilégient une utilisation plus large des forces de l'Alliance partout dans le monde afin d'y asseoir leurs intérêts. La plupart des pays européens, dont la France et la Belgique, encouragent davantage le maintien d'une alliance transatlantique strictement militaire et font davantage confiance aux Nations unies et à l'Union européenne – et à leurs moyens civils – pour faire face aux crises dans le monde.

© 2006, **GRIP • Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité**
70 Rue de la Consolation, B-1030 Bruxelles - Tél.: +32.2.241 84 20 - Fax : +32.2.245 19 33
Internet : www.grip.org - Courriel : admi@grip.org

La reproduction des informations contenues sur ce site est autorisée, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et du nom de l'auteur.

Reproduction of information from this site is authorised, except for commercial purposes, provided the source and the name of the author are acknowledged.

6 « Les limites de la contribution belge », *La Libre Belgique*, 29 novembre 2006.

7 « Flahaut : « On est piégé ! » », *Le Vif*, 24 novembre 2006.

8 Suite aux attentats du 11 septembre 2001, l'OTAN avait en effet, pour la première fois de son histoire, invoqué l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, qui prévoit qu'une attaque contre un pays allié constitue une menace contre tous ses membres et les enjoint à une défense commune.

9 Caroline Pailhe, « L'engagement de l'OTAN en Irak : la fracture transatlantique », *Note d'analyse du GRIP*, 28 janvier 2003, disponible sur www.grip.org.