

France-Amériques

*

Forum du Futur

Conférence du 6 mai 2010

Nouveau concept stratégique de l'OTAN

par

Monsieur Camille GRAND

Directeur de la Fondation pour la Recherche Stratégique

Président de séance : Amiral Jean Bétermier, président de la section Sécurité et Défense.

Jean Betermier

Messieurs les Sénateurs, Monsieur l'Ambassadeur, Monsieur les Officiers Généraux, Mesdames, Messieurs, chers amis, nous avons donc le plaisir d'accueillir Camille Grand, Directeur de la Fondation pour la recherche stratégique. Camille Grand a baigné lorsqu'il était tout petit dans les sciences politiques. Il a commencé comme chercheur à l'IRIS, Institut de Relations Internationales et Stratégiques puis à l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne, il a été à la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense comme chargé de mission, chargé des problèmes liés au contrôle des armements, à la prolifération, et au nucléaire. Ensuite, au cabinet de Madame Alliot-Marie, Ministre de la Défense, il était conseiller diplomatique adjoint, s'occupant à un échelon supérieur avec une étendue encore plus vaste des mêmes dossiers. Il est ensuite sous-directeur des questions multilatérales et du désarmement au Ministère des Affaires étrangères. Après avoir quitté le Ministère des Affaires étrangères, il y a maintenant deux ans, Camille Grand est Directeur de la FRS. Et à ce titre, en raison de son entregent personnel, il a suivi de très près les travaux de la commission Albright. Je lui laisse la suite, pour nous dire tout d'abord ce qu'est la commission Albright, ce qu'elle fait, quelle est sa mission.

Camille Grand

Merci beaucoup de cette invitation, c'est vraiment un plaisir d'être là d'être parmi vous: j'ai souvent participé aux travaux du Forum et de France-Amériques, et je suis très content d'être là, de retrouver beaucoup de visages amis et familiers, et d'avoir accepté votre invitation, Amiral, et celle d'Hélène de Rochefort pour être avec vous ce matin.

*

L'Amiral disait avec bienveillance que j'ai joué un rôle dans la commission Albright... Cette commission, présidée par Madame Albright, que dans le jargon de l'OTAN on appelle «le groupe des experts», est un groupe de douze personnalités éminentes, dont je ne suis pas. J'ai joué un rôle beaucoup plus modeste de conseiller civil du Groupe des experts. Celui-ci était composé de gens qui ont occupé ou qui occupent des fonctions très importantes parmi les pays de l'Alliance, donc présidée par Madeleine Albright, avec un vice-président néerlandais, Jeroen Van Der Veer,

qui est l'ancien président de Shell. Au début, ça peut paraître bizarre de confier à l'ancien président de Shell une réflexion sur l'avenir de l'OTAN. On s'est assez vite rendu compte qu'il avait rencontré par exemple Messieurs Poutine et Medvedev beaucoup plus souvent que n'importe quel autre membre de la Commission et son regard était particulièrement intéressant. Et puis, parmi les douze, se trouve un certain nombre d'ambassadeurs ou d'anciens ambassadeurs ayant souvent été représentants permanents auprès de l'OTAN, c'est le cas des représentants allemand, italien, turc, grec, canadien. Des personnalités ayant suivi des dossiers de l'OTAN, dans le cas de la France, c'est Bruno Racine, président de la Bibliothèque Nationale, également président du conseil d'administration de la FRS, et qui comme beaucoup d'entre vous s'en souviennent, a présidé en France les travaux relatifs aux alliances de la commission du Livre blanc. Se trouvaient aussi dans la commission Geoff Hoon, ancien ministre de la Défense britannique ; Aivis Ronis un Letton, ancien ambassadeur aux États-Unis, qui est devenu ministre des Affaires étrangères pendant qu'il était membre de la Commission ; Daniel Rotfeld, ancien ministre des Affaires étrangères de Pologne, et également un intellectuel des questions stratégiques tout à fait passionnant. Donc cette commission, je ne crois avoir oublié personne, n'était pas composée, c'est un premier point sur lequel je voudrais insister, de vingt-huit représentants des vingt-huit alliés: cela est une innovation dans l'histoire de l'OTAN. C'est-à-dire que son mandat, qui est de réfléchir non pas à un nouveau concept stratégique, puisqu'elle ne propose pas un texte de concept stratégique, mais de formuler des analyses et des recommandations en vue du nouveau concept stratégique, c'est le premier étage d'une fusée, si l'on peut dire, qui doit aboutir au sommet de Lisbonne en novembre prochain, à l'adoption d'un nouveau concept stratégique par les alliés, est une logique de commission indépendante. D'ailleurs, le secrétaire général de l'OTAN, lorsqu'il a nommé des individus, les individus étaient proposés par les nations, mais chaque nation a proposé un candidat, et seulement douze ont été retenus, au vu de leurs mérites propres, sans doute aussi des nations qu'ils représentaient, puisqu'il y a une forte représentation des pays les plus lourds dans le dispositif de l'OTAN. On va retrouver bien entendu les États-Unis, mais aussi Français, Britanniques, Allemands, Italiens, Espagnols, Polonais, Turcs, Canadiens, donc peut-être une sur-représentation des grands pays, mais qui en même temps donne un certain poids politique à la Commission évidemment. Et une représentation malgré tout de la diversité des pays, puisqu'on va trouver à la fois la Turquie, la Grèce, la Pologne et la Lettonie, donc une gamme assez intéressante de pays.

C'est un groupe d'experts indépendants. C'est-à-dire que les recommandations qui sont soumises au Secrétaire général sont formellement des recommandations qui n'engagent qu'eux, et qui n'engagent pas leurs États. Cela leur donne une certaine liberté. En même temps, je ne peux pas vous cacher qu'évidemment la plupart de ces experts, pour beaucoup d'entre eux, sont encore par exemple des diplomates en fonction, on imagine qu'ils prennent leurs instructions. Pour d'autres, chacun a évidemment mené des consultations assez denses dans sa capitale, de manière à refléter aussi le sentiment national. Cela dit, le rapport qui va sortir n'est pas un document qui engage les douze capitales, bien évidemment. Et de ce point de vue, il est possible qu'à Paris comme ailleurs, il y ait des commentaires ou des déceptions sur le fait que tout ce que la France souhaiterait y voir n'y soit pas, ou que ce que la France ne souhaiterait pas y voir, y soit. De ce point de vue-là, les experts ont, par le fait qu'il s'agisse de personnalités assez «seniors», une certaine autonomie. De ce point de vue-là évidemment, Madeleine Albright est le meilleur exemple de cette liberté, étant ancien secrétaire d'État.

Ayant dit cela, ce processus qui est un processus assez classique de commission de sages, est un processus ouvert et atypique pour l'Alliance. Je vais peut-être vous dire un mot sur le rôle que j'ai joué, modestement joué. Le groupe s'est adjoint, au-delà de son équipe rapprochée les services bénévoles d'un certain nombre de conseillers trois Américains (Steve Flanagan, Hans Binnendjik et Ron Asmus) trois Européens: Tomas Valasek, Karl-Heinz Kamp du *NATO Defense College*, et moi-même. Notre rôle a été d'assister ce groupe dans ses travaux, et c'était tout à fait passionnant, d'un point de vue académique, mais aussi d'un point de vue politique.

*

Le processus en lui-même est assez nouveau dans l'histoire de l'OTAN, la préparation des concepts stratégiques de l'OTAN ayant jusqu'ici relevé d'un processus intergouvernemental classique. Comme vous le savez l'OTAN adopte, une fois tous les dix ans à peu près, un concept stratégique, qui est un document de quelques dizaines de pages, toujours trop long, mais cela fait partie du jeu, qui a comme objet non pas de définir les règles de l'OTAN, ça c'est le traité, mais de définir en quelque sorte les priorités politiques et le message politique que l'OTAN envoie au monde à un moment donné. Le dernier concept remonte à 1999, il a été adopté lors du sommet de Washington, en plein conflit au Kosovo. Cela a été un concept qui a été, de mon point de vue, un petit peu intermédiaire, dans une sorte

d'entre-deux qui marquait clairement la fin de la Guerre froide, ce qui n'était pas le cas du concept précédent. Il marquait la nouvelle orientation de l'OTAN vers des fonctions plus «de gestion de crise», mais qui n'était pas nécessairement un concept de transformation aussi net de la vocation de l'OTAN que l'on aurait pu l'imaginer. Traditionnellement, ces concepts étaient préparés au Conseil de l'Atlantique Nord par les ambassadeurs, préparés par leurs adjoints, au terme de batailles aussi secrètes qu'homériques, et qui ne faisaient pas l'objet, jusqu'au jour de sa publication, de la moindre transparence. Et je crois que c'est un point qu'il est quand même important de souligner, c'est que là, le processus a été un processus ouvert, pas seulement par la composition du groupe, mais par le fait que depuis la constitution du groupe, au mois d'août dernier, se sont tenues quatre grandes réunions publiques, à Luxembourg, Ljubljana, Oslo et Washington, ouvertes à chaque fois, où il y avait plus de 400 participants, de la société civile, de l'industrie, de chacun des États membres, de pays partenaires, il y a une forte contribution de pays extérieurs à l'OTAN, auxquelles se sont ajoutées de très nombreuses réunions parallèles auxquelles les membres du groupe des experts ont participé, Bratislava, Helsinki etc... On a toute une série d'événements comme cela. Cela a donné lieu à une collecte de toute une série de réflexions sur l'avenir de l'OTAN. Cela est très intéressant, parce qu'il y a peu d'organisations qui réfléchissent à leur avenir avec des contributions japonaises, israéliennes, finlandaises, etc... Les membres du groupe des experts se sont rendus à Moscou pour avoir des consultations avec les milieux politiques et académiques russes. On a passé pratiquement plus de temps à Moscou que dans n'importe quelle autre capitale dans le monde, y compris au sein de l'Alliance. Il y a donc eu tout un travail ouvert et transparent. Par ailleurs, Madeleine Albright a décidé assez vite et convaincu le Secrétaire général que ce rapport serait public, et qu'il ne s'agissait pas de faire en quelque sorte un exercice se déroulant à portes fermées, et qui serait en quelque sorte caché au reste du monde. Je crois que cela est très innovant. C'est lié à plusieurs choses. C'est lié au fait probablement que faire bouger les choses à vingt-huit c'est plus difficile qu'à seize, et l'idée de s'en remettre à une commission de sages était une idée pratique. Faire une première étape de débroussaillage confiée à des sages avait l'avantage de ne pas immédiatement rentrer dans les préoccupations de chacun des vingt-huit alliés. C'est aussi quelque chose de plus moderne. De ce point de vue, cela peut rappeler un petit peu le processus qui a conduit à la révision de la stratégie européenne de sécurité, avec une association assez large au conseil de l'Union européenne en 2008-2009, quand il y a eu ce travail de mise à jour de la stratégie européenne de sécurité de 2003, il y a eu une réflexion couverte sur le reste du monde. Je crois que c'est quelque chose qu'il est intéressant de noter.

Pour terminer sur le processus, le rapport sera remis officiellement et rendu public le 17 mai. On a eu cette discussion avec l'Amiral, initialement le rapport devait être remis hier et vous auriez eu la primeur du commentaire. Les choses ont été reportées à cause du volcan islandais, qui a conduit à annuler une réunion qui devait se tenir il y a quinze jours et qui s'est tenue hier, c'était la dernière réunion de travail du groupe. On aura la version définitive dans quelques jours. Tout cela sera donc remis au Secrétaire général et au Conseil de l'Atlantique Nord le 17, et rendu public exactement une heure après la remise au Conseil de l'Atlantique Nord. On est dans un processus où le 17 mai, à l'issue de la réunion du NAC, le document sera public. C'est la première étape de la révision du conseil stratégique. Je le répète: le document n'est pas le concept stratégique. Il est même possible que le Secrétaire général, les ambassadeurs du Conseil d'Atlantique Nord décident de ne tenir aucun compte ou très peu de compte de ce rapport. Ce n'est pas impossible. Cela peut être un jeu intéressant entre les membres du groupe des experts qui pour certains, je pense à Madeleine Albright, sont très politiques, et les États, de voir qu'elle va être la durée de vie en quelque sorte de ce document. Est-ce que cela va être un bon document, ce que j'espère, mais perçu comme une contribution un peu académique, ou est-ce que cela va être un document qui va politiquement faire son chemin et dont les idées vont trouver leurs voies jusque dans le conseil stratégique de 2010 réellement. Et donc pour cela, l'étape suivante est une étape silencieuse. Le Secrétaire général, Anders Fogh Rasmussen, a annoncé qu'il allait préparer un projet de concept stratégique pendant l'été, c'est une étape qui relève du Secrétaire général et de son équipe rapprochée, pour remettre en septembre aux nations un premier *draft* qui évidemment sera torturé, révisé, amendé par les nations, jusqu'à la fin de la négociation, à la veille de Lisbonne. Donc avec un processus de négociations effectives qui va être relativement ramassé, sur une durée de deux mois, c'est un choix assez délibéré du Secrétaire général de manière à essayer de garder la main sur le dispositif. Va donc se clore le 17 mai la première étape d'un processus. D'ailleurs ça ne va pas se clore totalement, puisque le groupe sera formellement dissous à la remise de rapport, mais chacun des membres du groupe à une sorte de mandat, qui est de vendre le contenu de ce rapport dans les semaines qui suivront. Je pense que vous en entendrez parler en mai et en juin. Je suis désolé de m'être un peu attardé sur le processus, mais je pense que c'était intéressant de relever cela, et de relever la question de l'ouverture, notamment de l'ouverture du processus et de son caractère très original dans l'histoire de l'OTAN. Moins original par rapport à d'autres exercices, quand on pense à la commission du Livre blanc: désormais, il est plus

courant de faire appel à un mixte, en tout cas avec une participation pas forcément uniquement d'officiels en fonction dans un exercice de ce type.

En même temps, on aurait pu s'interroger sur: pourquoi un nouveau concept stratégique? Je vais entrer vraiment dans le fond, en mêlant des réflexions personnelles, et ce que je retiens de toutes les discussions qui ont eu lieu autour de ce document et au sein du groupe des experts. Initialement, et Madeleine Albright en particulier avait tendance à dire : «Ecoutez, en fait on ne va pas tout remettre à plat, il n'y a pas besoin, d'ailleurs, le concept de 1999 que j'ai moi-même négocié». Pour elle il s'agissait, elle utilisait souvent cette expression, «davantage de repeindre la maison, que de la reconstruire». Je crois que le temps passant, y compris pour ceux des membres du groupe des experts qui avaient joué un rôle, c'était le cas de plusieurs d'entre eux, dans les travaux de 1999, ils se sont rendus compte qu'il fallait sans doute aller plus loin qu'une simple mise à jour, qu'un dépoussiérage du concept de 1999. Pas mal de choses s'étaient quand même passées. Devant un public aussi averti, je ne vais pas vous rappeler tous les événements depuis 1999, mais quand même l'OTAN avait seize membres à la veille du sommet de Washington et en a vingt-huit aujourd'hui. Elle est engagée dans son opération militaire la plus complexe et la plus exigeante en Afghanistan, qui est la première opération qui a vu des troupes terrestres engagées dans des opérations offensives. Se sont passés aussi des événements stratégiques de première ampleur, comme le 11 septembre. Et si on regarde les tendances de fond, en 1999, La politique européenne de sécurité et de défense étaient tout à fait dans une phase d'incubateur. On était quelques mois après Saint-Malo, Helsinki n'avait pas encore eu lieu. On était encore à la préparation d'un projet. Et depuis, la Politique de Sécurité et de Défense Commune, la PSDC, est devenue une réalité. Une réalité stratégique réelle, concrète avec des opérations, avec des institutions. Et quel que soit le jugement que l'on peut porter sur la rapidité, l'efficacité de ce développement, c'est quelque chose qui pour l'OTAN est une nouveauté à prendre en compte. Dans le même temps, la présence militaire américaine et l'engagement militaire américain en Europe ont fortement décliné. Il faut être conscient de ce phénomène. C'est un phénomène qui était marqué dans les années 90, mais qui s'est poursuivi, notamment avec la fin des opérations dans les Balkans, qui n'ont pas vu les forces américaines revenir dans leurs bases en Allemagne, et l'affaire irakienne qui a poursuivi ce basculement du dispositif militaire américain hors d'Europe. L'OTAN s'est réformée, avec la création du commandement suprême allié de la transformation et de la force de réaction rapide, et le développement, des partenariats. Aujourd'hui l'OTAN a plus de partenaires que d'alliés. Certains de ces partenaires sont au plan militaire des alliés importants. Je

pense à l'Australie, la Finlande, ou la Suède, qui contribuent aux opérations de l'OTAN plus que certains alliés. Il faut être conscient de ce dispositif.

*

Je dis les choses de manière plus brutale que la plupart des membres du Groupe ne le pensent, il y a un troisième élément du paysage qui fait que l'OTAN est en réalité en crise : c'est quelque chose qui fait partie du besoin de concept stratégique, si j'ose dire. Pourquoi je dis que l'OTAN est en crise? L'OTAN est à mon avis devant une triple crise.

La première crise tourne autour de l'Afghanistan, où les alliés contribuent de manière inégale, où certains alliés se retirent, d'autres plafonnent leurs engagements, d'autres contribuent davantage, et on voit qu'il y a une forme d'inégalité, à la fois en termes du volume d'engagement, du volume de pertes, puisqu'on parle de choses concrètes, et quand on va dans des pays comme le Canada, on ressent de manière concrète cette question des pertes, à l'échelle d'un pays comme le Canada et d'une armée comme l'armée canadienne. Et donc cette question-là, c'est le secrétaire Gates qui avait dit dans un séminaire de l'Otan: «la question qui me préoccupe, ce n'est pas que les Pays-Bas pour des raisons politiques envisagent le retrait de leurs forces, c'est qu'aucun allié ne dise: s'il faut soutenir les Néerlandais dans leur zone, il n'y a pas de problème, je vais ajouter 500 ou 1000 hommes». Il y a une question qui n'est pas seulement ponctuellement d'identifier celui des alliés qui pour des raisons de politique intérieure, pour des raisons de fragilité du dispositif militaire, n'est plus en mesure d'assurer la mission, mais le fait que la solidarité des alliés fonctionne mal là-dessus. L'Afghanistan teste cette solidarité, et la teste, c'est un point de vue important, du point de vue de Washington par rapport à l'OTAN. Les Américains disent: «si l'OTAN ne nous fournit pas des alliés efficaces, entraînés dans ces opérations, quelles que soient les raisons de tout ça, c'est un sujet de préoccupation.» Et la thèse du point de vue des alliés, c'est: «après tout, dans l'affaire afghane, avons-nous notre mot à dire, même si c'est une opération de l'OTAN?». On voit bien une première tension autour de l'Afghanistan. Même si les choses sont sans doute un peu moins tendues qu'elles ne l'étaient il y a un an autour de cette affaire.

Deuxième crise de solidarité de l'OTAN, la question des dissensions entre les alliés au sujet de crises géopolitiques majeures. On ne doit pas oublier l'affaire irakienne de 2003. Les alliés étaient divisés, y compris sur des enjeux spécifiques à l'OTAN: pas seulement sur le vote des Nations unies, mais sur le fait de savoir s'il était opportun de prendre un engagement vis-à-vis de la Turquie dans le cas où la

Turquie serait menacée etc... Ce sont des choses qui ont été faites de manière tout à fait consciente, mais qui dans l'histoire de l'Alliance laissent des traces, sur le fait de savoir si face à ce genre d'événement les alliés seront solidaires. Deuxième crise qui a laissé d'énormes traces, on le sent moins à Paris qu'ailleurs, parce que nous on a vu un président très actif, on n'a pas forcément vu l'image globale, c'est l'affaire géorgienne, où là aussi, notamment les alliés d'Europe centrale, les pays baltes, ont vécu cette crise géorgienne comme une question mettant en cause l'engagement des alliés pour leur sécurité vis-à-vis d'une menace russe qu'ils ressentent de manière beaucoup plus concrète qu'en Europe occidentale. Cette crise a laissé des traces assez profondes, même s'il me semble tout à fait excessif de mettre en doute la solidité de l'article 5 autour de cette affaire, puisque la Géorgie n'était pas un allié. Elle a laissé des traces sur l'idée parce qu'au fond les alliés étaient divisés sur la relation avec la Russie, et qu'entre ce que Monsieur Rumsfeld appelait «la vieille Europe» et la nouvelle Europe en particulier, il y avait des divisions assez profondes: qu'Allemands, Français, Italiens, Belges, voyaient la Russie avant tout comme un partenaire parfois difficile, mais avec lequel on était dans un climat fondamentalement coopératif, alors que des pays de la nouvelle Europe perçoivent la Russie avant tout comme une menace, éventuellement même militaire. Et au fond, la fait que l'OTAN n'ait pas été le forum de consultation naturel au moment de cette crise géorgienne pose une question de solidarité.

Troisième question de solidarité, la crise financière que connaît l'OTAN. Vous allez me dire, la crise financière de l'OTAN, par rapport à la crise financière de la Grèce, n'est pas si profonde que cela. Mais une organisation internationale qui n'est plus en mesure de tenir ses engagements programmatiques, et l'OTAN a toujours été une organisation qui avait cette particularité d'investir dans l'avenir, qui a de grandes difficultés à réunir les moyens pour mener ses opérations dans la partie qui relève de financements communs, est une organisation qui est dans une crise financière réelle. C'est évidemment lié à la crise financière générale, à la situation économique de beaucoup des alliés, mais cela pose la question de la réforme de l'OTAN en termes beaucoup plus crus qu'auparavant. Traditionnellement, sans être mauvaise langue, l'OTAN était une organisation plutôt riche, qui avait plutôt un surplus budgétaire. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas. C'est une organisation qui doit donc se réformer de manière très profonde. Ces trois événements me semblent constituer trois éléments indispensables pour ce nouveau concept stratégique, à la fois d'arrière plan, et qui justifient le fait de se lancer dans un nouveau concept stratégique.

*

Regardons maintenant le fond du débat. A vrai dire, et même en ayant travaillé sur les *drafts* du rapport Albright dans leurs versions d'hier, je ne suis pas convaincu de savoir même où ce rapport va aller, sans parler du concept stratégique. Puisque tout l'exercice a constitué à identifier des points d'équilibre entre différentes préoccupations. Des points d'équilibre entre la défense collective, le besoin de réaffirmer l'article 5, ce qui est une demande très forte de la part des nouveaux alliés, et la prise en compte des risques nouveaux, que ce soit le besoin d'intervenir loin pour préserver la sécurité des alliés, ou que ce soit la prise en compte de nouvelles menaces type menaces balistiques, cyber-attaques, terrorisme, etc... Il y a un premier équilibre entre menaces traditionnelles et nouvelles menaces, qu'elles soient asymétriques ou non conventionnelles. Deuxième point d'équilibre à rechercher: l'OTAN comme lieu de débat et de consultation politique, comme forum politique, et l'OTAN comme alliance militaire. On connaît la position française là-dessus, qui est très axée sur: «l'OTAN est une alliance militaire avant toute chose». Il y a beaucoup d'alliés qui disent: «non, ce qu'on veut aussi et surtout c'est un lieu de consultation». C'est vrai en particulier des alliés qui ne sont pas dans l'Union européenne et qui ne sont pas les États-Unis. Si vous prenez le Canada, la Norvège et la Turquie, pour eux, l'OTAN, c'est très important que ce soit un lieu où on parle de questions politiques. La question de la stratégie nucléaire de l'Alliance, avec la mise en oeuvre qui est le stationnement de forces américaines en Europe, mais au delà, savoir quelle est la tonalité de l'OTAN par rapport à la thématique du désarmement d'un côté, par rapport à la réaffirmation de la dissuasion, et son rôle dans la stratégie de l'alliance. Même chose entre la relation entre l'Union européenne et l'OTAN. Comment est-ce que l'OTAN va reconnaître formellement, pas simplement à travers des arrangements techniques, l'émergence de l'Union européenne comme acteur stratégique? La question de la relation et du traitement des partenariats, et en particulier de ce partenaire unique qu'est la Russie. Et sur tous ces points, il y a des divisions entre les alliés, qui sont apparues très nettement lors des débats. La préoccupation de beaucoup d'alliés sur la question de la défense collective et de l'article 5, et puis ceux qui sont davantage intéressés par une OTAN « expéditionnaire », et qui s'interrogent sur tout cela. Donc il y a vraiment une tension, qui va se traduire inévitablement par la recherche de points d'équilibre.

Alors moi, quels sont les points qui m'ont frappé à l'écoute, en regardant tout ce processus se dérouler... D'une part, je le disais, le sentiment que la réforme doit être plus profonde, qu'il y ait une montée tout au long du processus. On a vu en parallèle se lancer des exercices de réforme de l'Alliance, cela a été une thématique

qui, il y a deux ans, était portée par quelques pays, je dirais minoritaires, les Pays-Bas, le Danemark, la Norvège, un peu les Britanniques, qui ont été rejoints par les Français quand ils ont repris toute leur place, selon la formule de la pleine participation, dans l'Alliance atlantique. Et qui ont été rejoints, disons-le franchement, cela a un petit peu fait bouger les règles du jeu, par un petit allié dont la capitale est Washington. Monsieur Gates a décidé, lors de la ministérielle d'Istanbul de dire : la réforme est une priorité pour les États-Unis aussi, et tout à coup le Secrétaire général avait un mandat très clair dans ce domaine. C'est le côté «ferme des animaux» de l'OTAN, nous sommes tous égaux, mais certains sont un peu plus égaux que d'autres. Donc ce dispositif, cette question de la réforme de l'Alliance atlantique est maintenant complètement au coeur du débat, y compris, vous en verrez très nettement des traces dans le rapport Albright, et il y a un mandat, des travaux qui sont engagés là-dessus, avec des objectifs très ambitieux de réduction des coûts, de réduction des effectifs, de réduction de l'empreinte de l'OTAN en termes de nombre d'états-majors: c'est profondément lié à la question du concept stratégique. Ce n'est pas un exercice bureaucratique distinct, même si le rapport Albright ne fera qu'appuyer là-dessus, il ne va pas formuler nécessairement des recommandations spécifiques sur cette question de la réforme, qui maintenant est lancée.

Deuxième point que je voudrais noter, qui m'a beaucoup frappé et dont vous retrouverez, j'en suis sûr, la trace dans le rapport, c'est la place des partenariats. Je disais: il y a maintenant plus de partenaires que d'alliés. Au fond, c'est très intéressant, mais c'est finalement l'OTAN qui reconnaît, à travers les difficultés afghanes, que l'OTAN n'est pas cet acteur global qui peut agir tout seul, cette espèce de policier global comme on disait à un moment, qui peut agir tout seul pour régler les crises du monde. Et que l'OTAN doit, et n'a d'ailleurs pas le choix, travailler en partenariat. Travailler en partenariat sur ce que l'on appelle la «Comprehensive Approach», l'approche globale, c'est-à-dire l'idée qu'il faut travailler avec les entités civiles parce que la résolution d'une crise comme la crise afghane, ou le Kosovo d'ailleurs, n'est pas exclusivement militaire, loin de là, et qu'elle n'est peut-être pas, d'ailleurs, militaire avant tout. Ca, c'est la première idée. Donc partenariats avec le système des Nations unies, agences et organisations, partenariats avec l'Union européenne, partenariats avec les agences civiles des États membres, partenariats avec les ONG, mais aussi partenariats avec d'autres dans le monde. C'est-à-dire l'idée que l'OTAN n'agit pas seul, mais qu'il agit avec des pays qui partagent ses valeurs, on peut dire des pays de type occidental comme l'Australie, Japon, les pays de l'Union européenne non membres de l'OTAN, mais aussi qu'il doit nouer des

partenariats politiques avec les pays du Golfe, les pays méditerranéens, les pays de l'espace eurasiatique, de manière à ne pas fonctionner tout seul. Finalement, je ne sais pas si la formule se retrouvera dans le rapport, l'idée non pas d'un OTAN global, mais est une organisation régionale qui, par les partenariats, est capable d'agir dans un monde global. Ce qui n'est pas la même chose.

Troisième point qui m'a frappé, la Russie, et le poids de la Russie dans les réflexions et dans les débats. Il se trouve que les Russes ont un peu aidés à se mettre au coeur du dispositif, alors qu'on aurait pu s'imaginer que c'était un sujet devenu marginal, d'abord avec la Géorgie, puis en sortant une doctrine militaire qui désigne l'élargissement de l'OTAN comme une menace pour la Russie. Donc d'une certaine manière, les alliés n'ont pas d'autre choix que de formuler une politique vis-à-vis de la Russie. Mais aussi par une demande très très forte d'un certain nombre d'alliés, à commencer par les Baltes, mais aussi d'autres alliés d'Europe centrale, compte tenu de la crise de solidarité que je mentionnais tout à l'heure, demandeur d'un message clair. Finalement, ce qui va ressentir là dessus, c'est probablement une sorte de point d'équilibre entre le réengagement de la Russie, c'est-à-dire le partenariat indispensable, même s'il est difficile, avec la Russie, le fait que l'OTAN ne considère pas la Russie comme une menace mais comme un partenaire, et d'un autre côté une forme de réassurance donnée aux nouveaux États membres pour simplifier, et la nécessité de leur donner des réassurances, par exemple par du *Contingency Planning*, par des exercices: ne pas leur donner le sentiment que les alliés d'Europe occidentale ou les Américains négligent une préoccupation de sécurité qui n'est pas complètement neutre quand on est Letton et qu'on a une minorité russe active sur son propre territoire. Aujourd'hui la sécurité aérienne des États baltes aujourd'hui est assurée par l'OTAN, y compris de temps à autre par des avions français, et que cela n'est pas un exercice théorique: on fait face à des intrusions aériennes quasi quotidiennes dans l'espace aérien de ces États membres de l'Alliance.

Quatrième point saillant, le débat nucléaire. Il est resté assez longtemps un peu en dehors du groupe. Là aussi, il y avait une tentation qui était de dire : après tout, il va y avoir la *Nuclear Posture Review* américaine, comme toujours à l'OTAN, c'est les Américains qui vont donner le la. Le problème, c'est que la *Nuclear Posture Review* n'a pas donné le la. Donc cela a un peu perturbé les uns et les autres, et ils ont été obligés de se dire: comment est-ce que l'on prend ça? Et au contraire, en ne donnant pas de la, elle a incité ceux des alliés qui sont dans une démarche plus active en matière de désarmement, à écrire des lettres pour demander l'ouverture d'un débat sur le stationnement des forces américaines en Europe. Et donc les cinq,

Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg et Norvège, ont ouvert ce débat. Finalement, il y a eu besoin de traiter cette question. Pour le confort des membres du Groupe, il y a eu la ministérielle de Tallinn, qui a un petit peu clôt le débat. Mon impression, là aussi ce sont des ajustements qui vont se faire dans la dernière ligne droite, c'est que le groupe est plutôt prudent sur cette affaire. Donc, je n'attends pas de révolution dans ce domaine, ce qui du coup apparaîtra comme une position relativement conservatrice sur cette question.

Dernier point, qui est apparu de manière croissante et à mon avis c'est un sujet sur lequel il faudra que, les uns et les autres, on revienne, la question de la cybersécurité et des cyber-menaces. Dans un ensemble de nouvelles menaces où vont apparaître des débats sur les défenses antimissiles, des choses comme cela, mais auquel s'ajoute une attention très nette portée à cette question-là, qui à travers les auditions que le groupe a menées, à travers des discussions que l'on a pu avoir avec les grands commandants de l'OTAN, est apparue vraiment comme une préoccupation en train de monter en flèche chez chacun. Et donc vous verrez une attention marquée par rapport à cela.

Sur l'Union européenne... Moi j'ai trouvé l'Union européenne relativement absente. C'était lié à deux choses. Je dirais qu'il y a un mélange de bonnes et de mauvaises nouvelles. Dans les bonnes nouvelles, c'est qu'au fond, il n'y a plus d'énormes problèmes de sécurité en Europe, donc il n'y a pas besoin de s'exprimer de manière très nette là-dessus. Deuxièmement, il y a une banalisation de la PSDC, qui fait que cela n'a pas été un sujet de contentieux. Honnêtement, dans un groupe d'experts qui n'a pas à se préoccuper de langage agréé, les choses se sont passées avec une réelle souplesse, et avec une reconnaissance assez naturelle de l'Union européenne en matière stratégique. Alors c'est peut-être aussi lié au sentiment que l'Union européenne a atteint une sorte de plateau et qu'elle va rester là où elle est, et que donc la rivalité stratégique n'est plus à l'ordre du jour. Je n'en sais rien, mais en tout cas, je note cette banalisation. Alors après, dans les mauvaises nouvelles, mais qui sont circonstancielles, c'est que l'essentiel des auditions se sont passées pendant que les nouvelles institutions et les nouvelles personnalités menant ces institutions européennes, au niveau N, au niveau N-1, au niveau N-2, étaient en train de se mettre en place, donc cela n'a pas aidé à avoir un message clair et cohérent de l'Union européenne.

*

Pour terminer et laisser le temps pour le débat, du temps au temps sur l'OTAN, comment est-ce que l'on va pouvoir juger du rapport, puis du concept stratégique ? Là, je remets ma casquette non pas de conseiller de ce groupe, mais de quelqu'un qui va être en mesure de le commenter avec toute liberté le jour où il sera remis.

Je pense qu'il y a deux choses. La première chose, c'est: est-ce qu'après le rapport Albright, après le concept stratégique, il y a la perception que la relation transatlantique est renforcée ou pas? On va dire que c'est un critère un peu général, mais franchement je suis non pas préoccupé, parce qu'on peut voir cela comme une évolution naturelle, qui facilitera le développement de l'Union européenne comme acteur stratégique, mais je note qu'il y a une vraie question, qui est d'ailleurs autant à Washington que chez les alliés. Les alliés se plaignent d'une administration qui ne serait pas assez transatlantique: on me disait l'autre l'autre jour qu'Obama est venu plus souvent en Europe dans la première année de son mandat qu'aucun président américain. En tout cas, ce sont les éléments de langage officiel de la Maison Blanche. Il n'empêche que la perception est différente. C'est-à-dire que la perception, c'est : il a annulé le sommet Union européenne-États-Unis, il n'est pas venu pour les célébrations de la chute du mur de Berlin, il a mis du temps à recevoir ses homologues, il ne traite pas bien les patrons des institutions européennes etc... Ca, c'est la perception des Européens, qui ont toujours cette peur d'un abandon. Et à Washington, ce qui me frappe pour y passer pas mal de temps dans ce contexte-là et dans d'autres, finalement ce que je redoute un petit peu, c'est une sorte de banalisation de la relation transatlantique vue des Américains. C'est-à-dire que cela deviendrait une alliance parmi d'autres, pas beaucoup plus contraignante que l'alliance avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, le Japon, plutôt moins contraignante que les engagements de sécurité auprès de la Corée. C'est-à-dire un partenaire important, avec lequel on partage des valeurs, le besoin d'être inter-opérable, mais pas vraiment plus que cela, puisque ce n'est pas un partenaire si critique dans la gestion des crises du monde. Et puisque les crises du monde ne sont plus en Europe, pourquoi consacrer autant d'énergie aux affaires transatlantiques? Donc il y a une vraie question sur quel est le message, quelle est la nature, l'état de la relation transatlantique, au-delà évidemment de l'amitié éternelle qui va être citée dans tous ces documents. Mais d'une manière concrète, comment cela se traduit ?

Deuxième question, la question de la solidarité, c'est-à-dire comment est-ce qu'on formule l'article 5, la question des consultations politiques. Une des idées qui est apparue et qui je pense va faire son chemin, c'est une revalorisation de l'article 4,

celui qui parle des consultations politiques au sein de l'Alliance, qui a été très utilisé dans les premières décennies de l'Alliance. Mon petit côté historien de ces sujets et mes quelques souvenirs d'études dans les archives montrent que l'OTAN, dans les années 50, faisait des consultations quasi hebdomadaires sur la guerre de Corée. L'Alliance n'était pas engagée dans la guerre de Corée, en tant qu'alliance militaire, mais les alliés estimaient souhaitable d'en parler au Conseil de l'Atlantique Nord régulièrement, et de demander aux alliés qui étaient engagés de faire un point régulier sur ce point. Donc ça, c'est une vraie question aujourd'hui quand on voit les difficultés qu'il a pu y avoir, parfois d'ailleurs du fait de la France, pour avoir des débats sur les questions politiques, sans nécessairement, et c'est un point sur lequel j'ai beaucoup insisté dans nos débats, que cela tombe dans cette manie de l'OTAN du communiqué. C'est-à-dire que l'on peut avoir des débats intéressants, qui ne se traduisent pas par un communiqué du conseil de l'Atlantique Nord, qui d'ailleurs révélerait éventuellement des dissensions entre les alliés. C'est une chose de dire: l'Alliance n'a pas à prendre position sur la crise géorgienne pendant que le Président de la République est en Géorgie; et c'est une autre chose de dire: le conseil de l'Atlantique Nord n'a pas à se réunir pour parler de la crise géorgienne, alors qu'un pays candidat, à quelques centaines de kilomètres des frontières de l'OTAN, est en guerre avec un pays partenaire important dans l'espace euro-atlantique.

Je regarderai avec attention la question de l'Union européenne. Est-ce que la tonalité que j'attends du rapport Albright, plutôt favorable, se retrouvera dans le concept stratégique? C'est un point important. Et je regarderai comment la question de la réforme est traitée dans tout cela. Parce qu'évidemment, le fait que cette thématique de la réforme se trouve soutenue au niveau politique, dans les documents les plus politiques, est évidemment important. Donc cela fait pas mal de choses à suivre. Encore une fois, je ne suis pas le mieux placé pour porter un jugement sur ce qui va sortir, et l'on aura l'occasion, je pense, avec beaucoup d'entre vous, peut-être dans ce format, peut-être dans d'autres, d'en rediscuter avec le document en main, mais mon impression, c'est que le rapport Albright a une ambition assez forte: l'image qu'elle reprend souvent c'est celle du rapport Harmel, qui dans l'histoire de l'Alliance a été ce rapport, sous la présidence du Ministre des affaires étrangères belge, qui a vraiment marqué l'entrée de l'OTAN dans la détente au début des années 70, et donc un vrai tournant dans l'histoire de l'Alliance, et dans cette logique *dual track*, qui de mon point de vue est d'ailleurs un des documents stratégiques les plus intéressants et les mieux écrits des soixante dernières années. Donc c'est ça le niveau d'ambition, je ne sais pas si les experts y seront parvenus ou s'ils auront été trop repris par la tentation d'être attentifs aux préoccupations des Etats qu'ils

représentaient en tout cas un peu dans ce groupe, et donc si *in fine* Madeleine Albright retiendra les propositions les plus innovantes qui ont fait partie des débats. Mais je crois qu'il y a cette ambition d'avoir un document qui soit, peut-être pas fondateur, mais en tout cas une vraie charnière dans l'histoire de l'Alliance, et le passage d'un système qui n'est plus de l'après-Guerre froide ou de l'après-après-Guerre froide, mais à autre chose. Je crois que c'est là que cela va être intéressant de voir si cette ambition, et votre regard sera plus intéressant que le mien de ce point de vue-là, est remplie ou pas. Et ensuite, évidemment, la traduction dans le concept stratégique, dans les soixante-quatre paragraphes négociés à la virgule près, sera un autre exercice. Mais si la première partie du contrat, c'est-à-dire le contrat du groupe Albright, est rempli, il pèsera évidemment beaucoup plus sur le concept stratégique que si c'est un document qui apparaît comme plus académique on va dire, même si je suis sûr que vous le trouverez intéressant au sens de l'analyse. De la même manière que l'on ne peut ne pas être d'accord avec un certain nombre de prescriptions du Livre blanc, mais que le Livre blanc est un document intéressant. Voilà. Je m'arrête là, j'ai sans doute été trop long, mais j'ai essayé d'être complet.

Jean Bétermier

Trop long, je ne sais pas, mais sûrement intéressant... Vous avez réussi à donner une dimension dynamique à un sujet qui a longtemps été considéré comme gelé, immobile, inerte. Soyez-en déjà remercié. Avant que je ne me tourne vers la salle, j'userai tout de même du privilège de cette position pour vous poser une question à deux étages, comme les fusées. Il y a quelques jours, l'ambassadeur de Russie auprès de l'OTAN, qui est connu pour sa franchise, pour ne pas dire sa brutalité, a énuméré six sujets sur lesquels il devrait y avoir un accord profond entre la Russie et les membres de l'OTAN, de manière à pouvoir préparer un avenir qui serait consensuel. Tous ces sujets sont choisis avec beaucoup de soin: ce sont des sujets sur lesquels il n'y a pas de consensus parmi les membres de l'Alliance. Deux d'entre eux, en particulier: il y a l'affaire du stationnement des armes nucléaires en Europe, vous l'avez évoqué, je crois que ce n'est peut-être pas la peine d'y revenir, et le deuxième, c'est l'affaire de la défense antimissiles, en disant que cela ne pourrait être acceptable que dans la mesure où il y aurait un consensus des Européens, et dans la mesure où la Russie y serait associée. Alors c'est un sujet qui est un peu à la marge du concept stratégique, mais qui a une telle dimension en termes de d'intégration globale entre les États-Unis et les Européens, qu'il serait surprenant qu'il ne soit pas abordé d'une manière ou d'une autre dans le concept stratégique.

Vous pouvez nous dire quelques mots sur ce point? Sur les deux: d'abord, y a-t-il une première réaction dans votre dernière réunion ces jours derniers aux déclarations russes, première chose? Et la deuxième, quelques mots sur l'affaire *Missile Defense*...

Camille Grand

L'ambassadeur Rogozine est connu pour la tonalité et la manière dont il gère les choses. On avait, à la FRS, eu l'idée de l'inviter pour parler des relations avec la Russie après l'affaire géorgienne, cela a été un moment... intéressant. C'est un animal politique, comme vous le savez c'est un ancien parlementaire, qui a un agenda en quelque sorte propre, et qui d'ailleurs sur ces affaires est plutôt dans les durs du débat. Je crois que c'est un point d'éclairage qu'il faut avoir en tête. Un mot sur la Russie... Je vous ai dit qu'il y avait eu ce long voyage à Moscou, plus de trois jours sur place. Je considère que les Russes n'ont pas saisi l'occasion qui leur était offerte. Donc il y a quand même dans la relation avec la Russie quelque chose de réellement tendu. Et de la part des Russes, quelque chose qui est difficile à gérer, même pour ceux des alliés qui croient beaucoup au partenariat avec la Russie.

Sur le stationnement des armes nucléaires, la tendance dans les débats a été de beaucoup faire le lien justement avec la Russie. Parce que disons les choses clairement, les chiffres sont confidentiels, donc je ne peux que vous donner les chiffres qui circulent dans la littérature ouverte l'OTAN à environ 200 armes nucléaires stationnées en Europe, dans cinq pays, six bases, à comparer avec à peu près 20.000 au pic de la Guerre froide et 80 bases dans la seule Allemagne fédérale à l'époque. Donc on ne peut pas dire que le dispositif nucléaire de l'OTAN soit un dispositif de Guerre froide. Il a été légèrement, plus que légèrement, revu à la baisse, il a fondu de manière spectaculaire, dans les années 80 déjà, dans les années 90 ensuite, et il a continué à fondre, ce qui est un point intéressant. Le seul reproche que je lui fais, et je le dis, je ne suis pas sûr d'être écouté, c'est qu'il n'est pas transparent. Et il est difficile d'expliquer qu'on fait très peu, quand on ne dit pas ce qu'on fait. C'est un détail, mais cela me semble un truc de bon sens. Paradoxalement, il n'est pas transparent parce que les États qui sont un peu embarrassés avec cela, pour des questions de politique intérieure, n'ont pas envie d'être transparents sur le fait qu'ils accueillent des armes. Donc ceux qui sont pour réduire le dispositif sont ceux qui ne veulent pas en parler. Même si on met en avant des préoccupations de sécurité qui ne sont pas justifiées, très franchement. Aujourd'hui, qu'on ne dise pas exactement au

chiffre près le nombre d'armes stationnées sur les six bases qui sont habilitées à en recevoir est une chose, ou leur état d'alerte au jour près en est une autre, mais que l'on ne soit pas capable de dire combien il y en a en Europe, et où elles peuvent être stationnées de manière officielle, alors que tout cela se promène dans la littérature ouverte, est pour moi un mystère complet, mais je m'arrête là. En revanche, ce qui est intéressant, c'est le volume russe, le nombre d'armes tactiques russes. Les estimations varient, pour vous donner une fourchette, entre 2000 et 7000 armes tactiques. Donc on est dans quelque chose qui est quand même un peu différent. Et toute la question est de savoir comment, me semble-t-il, ces armes tactiques qui jouent un rôle plus que symbolique dans la relation transatlantique, puisqu'il y a une utilité militaire quand même, sont un élément dans une négociation plus globale avec les Russes sur l'avenir de l'arme nucléaire en Europe, et comment est-ce que l'on peut convaincre la Russie de s'engager là-dedans. Alors on sait bien que cela ne sera pas «j'élimine tout contre j'élimine tout». Mais on peut imaginer ne serait-ce que la transparence réciproque, une réduction de moitié des stocks de part et d'autre, des choses comme cela, toute une série de choses qui seraient utiles à la sécurité européenne, sans doute plus, très franchement, que le retrait des quelques dizaines d'armes stationnées ici ou là en Europe. Mais évidemment, les Russes, en mettant en avant le thème du non stationnement sur le territoire d'États non nucléaires, ont un sujet facile pour essayer de convaincre, on est en pleine conférence du TNP, cela fait bien. Et c'est un caillou dans la chaussure des Américains.

Sur la défense antimissiles... Je pense que le rapport Albright et le concept stratégique vont dire des choses sur la défense antimissiles. Cela fait désormais partie du débat à l'OTAN. Il y a un vrai débat sur le rythme de montée en puissance du dispositif, sur son financement, mais il y a un consensus assez clair sur le fait que l'OTAN est engagée sur l'acquisition d'une capacité de défense antimissiles, y compris pour la protection du territoire, même si le calendrier d'acquisition de cette capacité, les modalités, ne sont pas aujourd'hui tout à fait clairs et font l'objet de discussions assez serrées. Dans ce débat-là, la question de l'inclusion de la Russie est une question qui non seulement est politiquement essentielle, mais qui est une question stratégique très compliquée. Parce qu'évidemment, pour un certain nombre d'alliés, il y a l'idée que cela n'est pas inutile d'avoir une protection contre les missiles russes, et pour les Russes, ce qui est inacceptable, c'est une défense antimissiles de l'OTAN qui aurait des capacités contre le dispositif russe. Alors Obama l'a plutôt bien jouée en abandonnant le stationnement des intercepteurs dit GBI, c'est-à-dire à vocation stratégique en Europe, ça c'était la décision du 17 septembre dernier, ce qui était un peu maladroit parce que c'était le jour de l'invasion

de la Pologne par la Russie qu'on annonçait qu'on retirait les missiles de Pologne, c'est dire que les Polonais ne l'ont pas bien vécu. Mais en dehors du choix de la date, c'était plutôt habile. Mais en même temps, les Russes qui à l'époque avaient dit bravo, sont en train de se rendre compte que le plan Gates alternatif, c'est le stationnement d'entre 100 et 200 SM3 Bloc 2B, qui sont des missiles qui ont quand même des capacités pas tout à fait négligeables face à des vecteurs stratégiques, et qu'échanger 10 intercepteurs stratégiques contre 200 intercepteurs endo-atmosphériques, ce n'est pas forcément une nouvelle qui est enthousiasmante, surtout quand tout cela est complété par une demi-douzaine de frégates AEGIS, dans la Mer Noire, la Mer du Nord, etc... Donc on est dans un dispositif qui va devoir à un moment ou à un autre s'articuler avec la Russie. C'est le sujet. Il y a deux écoles là-dessus. Il y a certain nombre de gens, y compris à Moscou, qui pensent que la coopération dans la défense antimissiles est une opportunité quasi unique de changer le jeu avec la Russie. C'est-à-dire que voilà, sur ce sujet central, nous proposons de travailler ensemble, cela va rebattre les cartes politiquement, techniquement, stratégiquement. Et il y a ceux qui disent qu'inévitablement cela ne va pas être possible, et que donc cela va être une crise et une crispation avec la Russie qu'il va falloir gérer au mieux, parce que techniquement ,ce n'est pas évident. Il y a des options. Par exemple, si cette défense antimissiles, ce qui serait la chose raisonnable, est centrée sur la problématique iranienne, il est évident que les capacités de radars russes dans la région du Caucase sont très intéressantes, et que l'on ne peut pas d'un côté expliquer aux Russes que l'on veut faire cela avec eux, et d'autre part que notre dispositif radar est stationné essentiellement en Pologne et en Bulgarie, la Bulgarie couvrant une partie de cette problématique iranienne.

Xavier de Villepin

Merci beaucoup, pour cet exposé très intéressant. Deux questions. Est-ce que vous pourriez revenir à un peu sur la réforme de l'article 5 ? Parce que vous dites que l'on va dériver vers l'article 4, mais est-ce que cela n'est pas botter en touche ? Et deuxièmement, l'Afghanistan. On commence à tenir des propos extrêmement inquiets, je ne sais pas si vous avez vu le rapport de Carnegie dans le dernier numéro de *Foreign Affairs*, où il est dit clairement que l'on ne comprend pas du tout le local, qu'il ne faut pas uniquement se préoccuper du gouvernement de Karzaï, comment vous voyez tout cela se terminer ? C'est tout de même essentiel...

Camille Grand

Oui, je crois que vous avez mis, Monsieur le Président, le doigt sur les deux sujets les plus difficiles. La question de l'article 5, vous avez utilisé l'utilisation «botter en touche», c'est exactement ce qui s'est passé. C'est-à-dire que la tentation initiale d'un certain nombre de pays était de dire: il faut réécrire, re-confirmer l'article 5. Beaucoup ont dit, et c'est une opinion que moi je partage, que c'était un exercice très périlleux, et qui si on se lançait, cela faisait partie de ces choses dont il valait mieux de dire que c'était parfaitement clair et qu'on savait ce qu'on faisait, plutôt que de dire: clarifions ce que l'on veut dire par attaque armée, pas attaque armée, article 5, comment cela fonctionne etc... Donc vous verrez dans le rapport que l'on tourne un peu autour du problème, qu'on le réaffirme, mais qu'on ne se lance pas dans une explication sur l'article 5, c'est autre chose que l'article 5. Il y a l'idée qu'il faut s'en tenir à la règle. Mais qu'en revanche, à travers l'article 4, à travers des formes de réassurance qui tournent autour de cela, on répond assez aux interrogations d'origine en offrant des solutions. Là aussi, les mots exacts vont être importants, donc je ne peux pas en dire davantage parce que je ne sais pas ce qui va être adopté. Mais au fond, il y a cette idée que le débat autour de l'article 5, la meilleure réponse c'était en effet par l'article 4, et par autre chose que d'ouvrir ou une sorte de déclaration interprétative de l'article 5, ou pire, ce qui a été évoqué, une révision de l'article 5, ce qui me semblerait tout à fait impraticable. C'est très difficile de réviser des traités, il faut l'unanimité, la re-ratification par tout le monde, chacun sait que c'est un exercice périlleux. Très franchement, s'il y a des paragraphes datés dans le traité de l'Atlantique Nord, je recommande plutôt l'article 6, qui oblige l'OTAN à défendre les territoires français d'Algérie, comme lieu de révision, que l'article 5.

Sur l'Afghanistan, cela serait un sujet en soi. Je vais vous dire ce que je pense personnellement, et c'est un débat que l'on peut avoir avec beaucoup d'entre vous. Moi je crois que la stratégie qui a été mise en place par Mc Chrystal et qui est suivie par l'OTAN aujourd'hui, peut marcher. Elle peut aussi ne pas marcher, mais disons que cela peut fonctionner. Ce qui est inquiétant, c'est qu'on est, en termes de moyens, sous-dimensionné pour cette stratégie, donc on est sans arrêt dans une espèce de course aux capacités, capacités militaires, capacités civiles. Il suffit de faire des comparaisons sur le nombre de soldats au kilomètre carré, l'argent qui est mis à l'échelle de l'Afghanistan: on voit les limites de l'exercice. Toute la question pour moi, c'est de savoir si la stratégie va fonctionner suffisamment pour permettre à un horizon qui ne soit pas indéfini à l'Alliance d'engager un processus de retrait de

l'Afghanistan qui ne soit pas suivi immédiatement de la dislocation de l'état afghan, soit de la résurgence des talibans, soit d'une guerre civile d'ampleur. Après, le côté, qui a été un peu le fantasme à un moment de «l'OTAN va apporter la paix et la démocratie», me paraît être tout à fait fantasmagorique. C'est-à-dire la transformation de l'Afghanistan en une démocratie participative de type scandinave me semble être improbable. Donc à partir de là, il y a une révision du niveau d'ambition de l'Alliance, avec l'espoir d'arriver à quelque chose qui soit un résultat final acceptable, c'est-à-dire la maîtrise du risque terroriste émanant de l'Afghanistan, et la stabilisation d'une partie non négligeable du territoire afghan, avec un gouvernement central qui soit à peu près en mesure de tenir les choses, avec l'assistance de l'OTAN sur une période qui sera forcément un peu longue, il faut pas se faire d'illusions.

Intervenant

Merci. Dans votre exposé j'ai été surpris lorsque vous avez parlé des partenariats, de ne pas entendre ni le mot Chine ni le mot pays émergents. Il me semble qu'il y a des défis à relever, et que cela fait partie de l'avenir, alors qu'on a eu l'impression de plutôt parler du passé. Deuxièmement, la question que je me pose aussi, et sur laquelle j'aimerais avoir votre éclairage, c'est la nécessité absolue que nous avons d'envisager un effondrement financier de nos pays. Et cela aussi, l'argent étant le nerf de la guerre, comment est-ce que l'on fera ? Est-ce que cela a été abordé ? Est-ce qu'il y a quelque solution ?

Camille Grand

Alors sur le premier point, vous évoquez quelque chose de très difficile en réalité. C'est une véritable question en particulier pour la France. C'est-à-dire que ce que vous dites est intellectuellement et conceptuellement absolument évident: les grands pays émergents, la Chine au premier rang, sont les grands partenaires stratégiques de demain. Veut-on que l'OTAN noue avec ces pays des relations structurées? Et là on touche à OTAN global ou pas global. C'est-à-dire ainsi est-ce que notre vision de l'OTAN, c'est un OTAN qui est appelé à jouer un rôle dans les problèmes du détroit de Taiwan, de la péninsule coréenne, etc... Donc il y a une tension très nette sur d'un côté cette idée que les problèmes sont en Asie, que la Chine est centrale, et d'un autre côté l'idée qu'au fond l'OTAN reste une organisation

régionale, c'est-à-dire une organisation qui malgré tout peut intervenir loin de la zone européenne, parce que la sécurité de ses membres est en jeu, comme en Afghanistan, mais qui n'a pas vocation d'être le partenaire des grands émergents, ce qui relève bien davantage de l'Union européenne. Donc vous voyez la difficulté qu'il y a eu à traiter de ce problème. Et finalement, la tentation c'est plutôt de dire que l'OTAN, je crois que le Secrétaire général s'est rendu, ou le précédent, pour la première fois en Chine dans l'histoire de l'Alliance, c'est très bien, mais est-ce que l'on doit vraiment aller au-delà de ce genre de contacts politiques, et nouer avec la Chine des partenariats? C'est une question pour l'OTAN.

Sur l'effondrement financier, c'est évidemment une préoccupation énorme. La crise financière, qui s'accompagne d'une crise des budgets de défense dans l'ensemble des pays de l'Alliance, pèse sur les capacités de l'Alliance. Tous les beaux discours que vous allez retrouver dans le rapport Albright ou dans le concept stratégique sont en quelque sorte conditionnés par ce *caveat*, pour employer un mot très à la mode à l'OTAN, qui est: quid des capacités financières? Et là, on a une espèce de paradoxe, qui est que beaucoup des alliés européens se permettent le luxe d'avoir des dépenses de défense très faibles parce qu'il y a l'OTAN, en fait. Mais l'OTAN est de moins en moins capable d'agir parce que les alliés européens ne mettent pas l'argent dans la défense. Donc on a un exercice bien complexe là-dessus. Cela a été, très franchement, à l'arrière plan de nos réflexions. Donc, si vous voulez, c'est là. Le problème, c'est que la crise financière, il n'y a pas de réponse de l'OTAN, et finalement la seule chose qui sortira, c'est de dire: l'OTAN ne dépensera probablement pas plus. J'espère, on verra, que le rapport ne va pas tomber dans une sorte de discours béni-oui-oui sur: il faut dépenser beaucoup plus. Ce sera plutôt dépenser mieux que dépenser plus, ce qui vous allez me dire est aussi banal, mais qui évite, je dirais, le côté un peu facile de dire «il faut faire cela», la collection de choses à faire. Deuxièmement, l'insistance sur la réforme que j'ai mentionnée au départ fait partie du dispositif. Alors là, je ne pense pas que ces chiffres se trouveront quelque part, parce qu'ils sont un peu explosifs. Dans tout ce que j'ai entendu, dans toutes les discussions que j'ai eues, je suis absolument convaincu qu'on peut réduire de 30% le volume des états-majors sans difficulté particulière, qu'on peut réduire de 30% les coûts de la structure civile. Alors quand je dis réduire de 30%, ce n'est pas réduire au sens couper pour couper, ce ne sont pas des économies de type hache, c'est de pouvoir réorienter cela vers les nouvelles priorités. Le propos n'est pas simplement de faire des économies, mais il y a vraiment matière à faire des économies. On sait que c'est lié à des questions politiques. Et au passage, la crise financière complique les choses. Pour un pays en crise, le fait de fermer

l'état-major qui ne sert pas à grand-chose mais qui fait 10.000 emplois locaux dérivés, ce n'est pas facile, et j'en ai bien conscience. Mais en même temps, je crois que l'OTAN, pour dire les choses un peu brutalement, est une organisation où il y a en termes de structure encore du gras. Le fonctionnement des agences, il y a un certain nombre d'industriels parmi vous, est quelque chose d'effarant, en termes d'opacité de la méthode, de surcoûts. Il faut être conscient de cela, il y a vraiment des choses à faire. Ce n'est pas le concept stratégique qui va les résoudre, mais le concept stratégique peut donner une impulsion politique. Il y a un groupe, le *Senior Advisor Group*, qui est en train de plancher là-dessus, tant mieux, il faut qu'il le fasse. Mais je crois que c'est cela, la réponse à la crise financière, en dehors du fait d'être conscient que les budgets ne vont pas augmenter, et que cette contrainte financière est très présente dans la politique de tous les alliés. Ca, je crois que les experts en étaient bien conscients.

Intervenant

Parmi les grands alliés européens, il y a la France et le Royaume-Uni qui ont diffusé leur propre concept stratégique. J'aimerais savoir tout simplement si les réflexions actuelles permettent de dire que le concept stratégique de l'OTAN sera totalement Livre blanc compatible et *Green Paper* compatible. Ou est-ce qu'elles contribueront à alimenter la révision possible de ces documents à terme ?

Camille Grand

Je vais vous répondre très directement. Le choix français de prendre un membre de la commission du Livre blanc, qui était en plus celui qui avait planché sur les questions d'alliance, en la personne de Bruno Racine, était un choix qui visait cette compatibilité. Et avec Bruno Racine, à chaque fois que l'on a préparé des contributions en quelque sorte françaises au groupe de travail, on avait le Livre blanc dans la main, et donc on a été très attentifs à cela. Ce que je dirais par ailleurs, c'est que le Livre blanc a été un document qui faisait partie des références pour l'ensemble du groupe, pas seulement pour les Français. Parce qu'il est reconnu comme étant un des quelques documents d'analyse qui font référence pour tout exercice de réflexion stratégique aujourd'hui. Que ce soit pour le concept stratégique de l'OTAN, que ce soit par exemple pour le Livre blanc australien, néerlandais...

Intervenant

...c'est encore un de ces points où il fallait trouver le point d'équilibre. C'est-à-dire les deux, Amiral, j'ai envie de dire. Mais en fait, le concept stratégique a été très marqué, parce que c'est le sujet du moment, vous le savez, il y a les sujets à la mode, et en ce moment il y a la *Comprehensive Approach*, cette approche globale qui est le sujet à la mode. Et évidemment, vous allez en trouver des traces dans le rapport Albright, et dans le concept stratégique. Là-dessus, il y avait deux lignes qui s'affrontaient franchement. Une disant: il faut que l'OTAN se dote d'une agence civile de reconstruction immédiate, parce que de toute manière, tous ces gens de l'Union européenne, des Nations unies, ils ne sont pas là quand on les demande, ils sont pénibles, etc... Donc faisons tout nous-mêmes. Et une autre disant: attendez, ça, ce n'est pas le boulot de l'OTAN, l'OTAN n'a pas à se doter de structures permanentes de ce type, elle doit apprendre à coopérer, avec la logique d'interface. C'est plutôt cette deuxième logique qui l'a emportée. C'est-à-dire d'un côté la reconnaissance que l'approche globale est indispensable, et après le fait que l'OTAN dans ce domaine doit plutôt se doter des moyens de travailler avec le système civil, que ce soit les agences civiles des États membres, que ce soit les Nations unies, que ce soit l'Union européenne, plutôt que de développer sa propre usine à gaz. Autour de tout cela, et là je reviens à la question du président de Villepin, l'idée étant que l'Afghanistan est peut-être plutôt l'exception que la règle dans les opérations pour l'avenir, ce qui serait une bonne nouvelle d'ailleurs, et donc que l'on n'a pas nécessairement vocation à avoir besoin d'un corps permanent de 20.000 experts civils prêts à se précipiter n'importe où. Ce qui d'ailleurs au passage n'existe pas, il n'y a pas de raison que l'OTAN: même si l'OTAN avait l'argent pour le faire, les magistrats prêts à aller faire de la formation au fin fond de l'Afghanistan, ils sont rares quand c'est la France, c'est les mêmes quand c'est l'Union européenne, et ce seraient les mêmes si c'était l'OTAN. Donc on ne va pas tout d'un coup trouver 5000 magistrats dans l'Alliance prêts à aller faire de la formation à l'État de droit et à aller créer des tribunaux locaux, ou 5000 experts agronomes prêts à aller dans le Helmand au milieu d'une PRT, avec pleins de talibans autour. Ils sont assez rares, les gens qui aiment faire cela. Je dirais en quelque sorte que le réalisme l'a emporté, et c'est plutôt l'option interface que l'option autonome qui fonctionne.

Jean Bétermier

En vous écoutant, cher ami, je me suis dit que nous avons eu bien raison de maintenir ce petit-déjeuner, même si le document lui-même n'était pas paru. On avait la chance de vous avoir sous la main, c'était vraiment une chance, il ne fallait pas la perdre. Si vous le permettez, je ferai le projet, avec nos amis, de vous convier au voisinage du sommet de Lisbonne, un peu avant ou un peu après, à revenir pour à un débat sur ce thème, si vous en acceptez le principe...

Camille Grand

Toujours avec plaisir.

Jean Bétermier

Monsieur le directeur, Camille, un grand merci une fois encore.