

ÉTUDES DE L'IRSEM

SEPTEMBER 2010 - N°4

NATO: CONTINUITY OR RUPTURE?

EDITED BY
LT GENERAL (RET) JEAN-PAUL PERRUCHE

WITH CONTRIBUTIONS BY:
REAR ADMIRAL (RETIRED) JEAN DUFOURCQ
ANDRÉ DUMOULIN
ORIANE REYNAUD
JEAN-CHRISTOPHE ROMER
CÉCILE WENDLING



Impression : SGAV/SPAC

ÉTUDES DE L'IRSEM N°4 - SEPTEMBER 2010 - NATO: CONTINUITY OR RUPTURE?

ISSN : 2109-9936

ÉTUDES DE L'IRSEM

SEPTEMBRE 2010 - N°4

OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?

SOUS LA DIRECTION
DU GÉNÉRAL (2S) JEAN-PAUL PERRUCHE

AVEC LA PARTICIPATION DE :
JEAN DUFOURCQ (CA2S)
ANDRÉ DUMOULIN
ORIANE REYNAUD
JEAN-CHRISTOPHE ROMER
CÉCILE WENDLING



IRSEM - École Militaire 21, place Joffre - 75007 Paris - <http://www.irsem.defense.gouv.fr>

IRSEM - École Militaire 21, place Joffre - 75007 Paris - <http://www.irsem.defense.gouv.fr>

OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?

SEPTEMBRE 2010

**SOUS LA DIRECTION
DU GÉNÉRAL (2S) JEAN-PAUL PERRUCHÉ**

AVEC LA PARTICIPATION DE :

JEAN DUFOURCQ (CA2S)

ANDRÉ DUMOULIN

ORIANE REYNAUD

JEAN-CHRISTOPHE ROMER

CÉCILE WENDLING

AVERTISSEMENT

Les opinions émises dans ce document
n'engagent que leurs auteurs.

Elles ne constituent en aucune manière
une position officielle du ministère de la défense.

ÉTUDES DE L'IRSEM DÉJÀ PARUS :

- 1 – ACTION EXTÉRIEURE ET DÉFENSE : L'INFLUENCE FRANÇAISE À BRUXELLES**

- 2 – L'AXE DU MOINDRE MAL : LE PLAN OBAMA-McCHRISTAL POUR L'AFGHANISTAN**

- 3 – OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?**

LES ÉTUDES DE L'IRSEM

Les études de l'Irsem sont héritiers des collections créés par des centres qui se sont regroupés le 1^{er} janvier 2010 pour constituer l'Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire : les cahiers du CEDH, les cahiers du C2SD, les cahiers du CHEAR, les Cahiers du Cerem. Ils ont pour vocation de diffuser une partie des résultats de la recherche résidente de l'Institut, que celle-ci soit directe (production de ses chercheurs ; résultats issus des ateliers de recherche organisés en son sein) ou indirecte (travaux de chercheurs associés à l'institution). Nous espérons que les lecteurs, qui appréciaient les publications des centres, réunis à présent, trouveront dans ces cahiers de l'Irsem explication et compréhension des enjeux stratégiques contemporains.

L'Irsem déploie son activité dans le champ de la pensée stratégique afin de renouveler approches et grilles d'analyse nécessaires au renouvellement de la pensée stratégique. Il s'agit de rendre intelligibles les principaux enjeux stratégiques contemporains qui intéressent la France tout en offrant des réflexions originales sur ces mêmes enjeux.

L'Irsem couvre huit domaines d'études : études des nouveaux conflits, pensée stratégique et nouveaux concepts, armement et prolifération, sécurité européenne et transatlantique, sécurités régionales comparées, défense et société, histoire de la défense et de l'armement, enjeux juridiques de la défense.

SOMMAIRE

Un nouveau concept stratégique de l'Otan : enjeux et perspectives. Continuité ou rupture ? 9

par le général Jean-Paul Perruche

La stratégie de l'Otan est déterminée par la nature de l'Alliance et le contexte sécuritaire auquel elle s'applique ; l'élaboration d'un nouveau concept stratégique requiert l'analyse successive des missions de l'Alliance, des conditions de la solidarité transatlantique et des facteurs déterminants pour une Otan efficace ; s'inscrivant dans la continuité des concepts précédents, celui de 2010 pourrait toutefois déboucher sur une rupture si les Européens ne se donnent pas les moyens de devenir un partenaire stratégique des États-Unis.

L'élaboration des concepts stratégiques de l'Otan : 1949-1991 27

par le professeur Jean-Christophe Romer

Jusqu'en 1991, les concepts de l'Alliance étaient classifiés, même si leur contenu était, dans leurs grandes lignes, connu. Depuis le « nouveau concept » de 1991, ces documents font l'objet de débats plus ou moins ouverts laissant paraître, des divergences parfois profondes, notamment entre les deux rives de l'Atlantique.

L'Alliance en mouvement : quelle raison d'être et quel appareil aujourd'hui pour l'Alliance atlantique ? 39

par Jean Dufourcq

Le couplage stratégique euro-américain par l'Alliance atlantique constitue la principale raison d'être de l'Otan. L'actuel contexte politico-militaire pourrait militer pour développer une autre organisation plus flexible, capable de mieux prendre en compte les réalités et les projets des riverains de l'Atlantique. Elle leur permettrait de disposer d'un appareil plus en rapport avec la conflictualité et les tensions intercontinentales de la planète.

La problématique nucléaire de l'Alliance dans le futur concept « stratégique » 63

par le professeur André Dumoulin

La remise en cause par certains pays membres de l'Otan du stationnement d'armements nucléaires sur leur sol a réveillé le débat sur la doctrine nucléaire de l'Alliance. Le rapport du « groupe Albright » vient rappeler que toute décision dans

ce domaine ne peut être que collective. En fait, la capacité de dissuasion nucléaire de l'Otan reste étroitement liée à la garantie de sécurité qu'elle offre ; dans un contexte incertain et le développement de la menace d'attaques par missiles, toute modification devra être évaluée selon son rapport coût/efficacité.

L'incidence de la gestion de la crise afghane sur l'avenir de l'Otan..... 71

par Cécile Wendling

Au moment où l'Otan a décidé de réviser son concept stratégique, il semble important de voir quelles peuvent être les incidences de l'opération de l'Alliance en Afghanistan sur le futur de l'Otan. Ce chapitre identifie quatre incidences possibles examinées tour à tour.

L'Otan dans la réflexion stratégique russe..... 95

par le professeur Jean-Christophe Romer

Depuis 1991, la Russie a entretenu avec l'Otan des relations complexes, étroitement liées au contexte international comme l'ont montré les versions successives de sa doctrine militaire qui présentent une vision marquée par un sentiment d'attraction/répulsion. En marge de ces documents officiels et de façon récurrente se posait aussi la question de l'adhésion de la Russie à l'Otan.

La relation UE/Otan : problématique et perspectives..... 109

par le général Jean-Paul Perruche

Malgré l'affirmation maintes fois réitérée à tous les niveaux, de la complémentarité entre l'UE et l'Otan, la réalité paraît moins favorable. La relation entre les deux organisations souffre de divergences d'intérêt national, d'ambiguïtés et de non-dits. Des perspectives d'amélioration s'ouvrent avec la redéfinition de la stratégie de l'Alliance et la mise en œuvre du traité de Lisbonne mais à condition de faire de l'UE un partenaire interne et externe de l'Otan.

L'impact du différend chyprio-turc sur l'avenir de la relation UE/Otan..... 129

par Oriane Reynaud

Alors que le rapport Albright de Mai 2010 revendique une « pleine complémentarité entre l'Otan et l'UE », le lien transatlantique pâtit du nœud chyprio-turc, voire gréco-turc. Ce chapitre étudie les blocages induits et envisage l'articulation de la relation transatlantique au-delà de ce différend.

L'exercice du leadership dans l'Alliance.....	143
---	-----

par Jean Dufourcq

Sans unité de commandement, pas d'action militaire efficace. Sans leadership, pas d'alliance organisée. La notion de leadership ne recouvre pas les mêmes réalités de part et d'autre de l'Atlantique. Ce n'est pas sans conséquence sur le devenir de l'Otan.

Bibliographie.....	149
--------------------	-----

Liste des acronymes.....	158
--------------------------	-----

Annexe.....	161
-------------	-----

UN NOUVEAU CONCEPT STRATÉGIQUE DE L'OTAN : ENJEUX ET PERSPECTIVES. CONTINUITÉ OU RUPTURE ?

Général Jean-Paul Perruche

L'adoption d'un nouveau concept stratégique par l'Otan répond à un besoin de vérifier que l'Alliance reste apte à remplir le contrat sécuritaire qui lie ses membres dans un contexte qui a évolué. Il s'agit notamment de mettre à jour le rôle et le niveau d'ambition de l'Alliance mais aussi de préciser ses domaines d'action et de vérifier qu'elle dispose des capacités nécessaires pour agir. En lui-même, sa réalisation est d'abord un exercice de cohésion de ses États membres, qui peuvent ainsi redessiner le socle de leurs intérêts communs et mesurer le niveau des solidarités qui les unissent¹. La définition du

1. Voir dans ce cahier « *L'élaboration des concepts stratégiques de l'Otan : 1949-1991* » par le professeur Jean-Christophe Romer.

concept 2010 intervient sur fond de mondialisation, en un temps où défense et sécurité s'imbriquent de plus en plus et requièrent une approche globale et mondiale, tandis que le centre de gravité des crises et des conflits se déporte vers le Moyen-Orient et l'Asie et que se dessinent de nouveaux rapports de puissance. C'est dans ce contexte qu'il s'agit de redéfinir le rôle de l'Alliance et d'adapter en conséquence, son organisation, ses structures et ses capacités. Nous tenterons dans cet article d'évaluer la portée de cette transformation : continuité ou rupture ?

1- La nature de l'Otan conditionne sa stratégie

Le Traité de l'Atlantique Nord, document fondateur, est un contrat de solidarité liant des nations d'Europe et d'Amérique du Nord partageant les mêmes valeurs (démocratiques) « *résolu(e)s à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité* » comme indiqué dans son préambule². Il comporte cependant quelques ambiguïtés dans son application. Si l'article 5, pièce centrale du contrat de solidarité explicité par l'article 6, semble devoir s'appliquer de la même façon pour l'ensemble des pays alliés d'Amérique du Nord ou d'Europe, son domaine d'application pratique a toujours été centré sur l'Europe. C'était naturellement le cas lors de la création de l'Otan, mais on a pu voir après les attentats du 11 septembre 2001 contre les États-Unis que ce pays avait décliné poliment l'offre du Secrétaire général de l'Otan d'activer l'article 5. La finalité de l'Alliance est centrée sur la défense, et par extension, la sécurité de l'Europe ; le QG opérationnel principal de l'Otan (Commandement Allié des Opérations, CAO) se trouve en Europe. Cela n'exclut pas un soutien des pays européens aux pays d'Amérique du Nord en cas de besoin mais qui demeure théorique et certainement marginal par rapport à la raison d'être de l'Otan. Le soutien des pays européens à leurs alliés américains ne saurait s'exprimer de la même façon qu'en sens inverse³. Une autre ambiguïté affecte les missions et la zone d'action de l'Otan. Initialement limitées à la défense des territoires et des forces de ses membres situés au nord du tropique du cancer (art 6), elles semblent s'étendre aujourd'hui au monde entier par une compréhension élargie de l'article 4 du traité.

2. Traité de l'Atlantique Nord, Washington, 04.04.1949, (préambule).

3. Voir dans ce cahier « *L'Alliance en mouvement : quelle raison d'être et quel appareil aujourd'hui pour l'Alliance atlantique ?* » par Jean Dufourcq (CA2S).

Les principes et objectifs fixés par le traité de Washington sont très généraux. C'est pourquoi une stratégie d'action commune est nécessaire pour les mettre en œuvre. Celle-ci est définie dans un concept stratégique de défense et de sécurité, qui sert de cadre politique et militaire de référence pour les États membres et le Secrétaire général de l'organisation. La définition de sa stratégie par l'Otan passe d'abord par une analyse commune des menaces et des risques susceptibles d'affecter les pays membres de l'Alliance, collectivement ou individuellement, puis par la détermination d'objectifs de sécurité communs, de réponses et parades s'appuyant sur des structures, des modes d'action et des capacités mis en œuvre en commun. En outre, la préservation de la paix, de la sécurité et de la justice sont au cœur de l'article 1 du traité de Washington. L'Otan a été conçue comme une alliance défensive (contre le Pacte de Varsovie), autour du concept de dissuasion nucléaire c'est-à-dire d'une stratégie devenue progressivement de non-emploi. L'objectif n'était pas, de gagner la guerre contre les forces soviétiques mais d'empêcher qu'elle se déclare. Cette guerre là, qui devait rester froide, ne pouvait pas être gagnée par des moyens militaires mais l'a été par une compétition idéologique et économique, à l'abri d'une défense militaire. L'Otan était indispensable pour gagner un tel combat mais à condition de jouer plutôt comme un catalyseur de la confrontation Est-Ouest que comme un effecteur.

Dans la seconde moitié des années 90, elle s'est transformée en une organisation de restauration de la paix dans les Balkans en prenant, là encore, une posture dissuasive (pour faire respecter un accord politique exigé des parties). Bien que très différents par nature, les deux engagements en Bosnie puis au Kosovo respectaient bien la double finalité évoquée ci-dessus (défense de valeurs mais aussi de la paix)

Une rupture s'est produite avec l'intervention en Afghanistan dans la mesure où cet engagement vise à imposer du dehors, un ordre nouveau dans un pays lointain. Même si la légitimité de cette intervention est justifiée par la lutte contre Al-Qaïda, c'est l'Otan (derrière les États-Unis) qui y a pris l'initiative de « la guerre » et qui s'y est défini un ennemi (talibans). Sa vocation de pourvoyeur de paix y apparaît donc moins évidente, ce qui explique en partie, l'adhésion déclinante des opinions publiques européennes mais aussi américaines.

L'Otan est aussi une organisation intergouvernementale de défense et de sécurité, dans laquelle la décision collective n'exempte pas le niveau national de ses responsabilités. La stratégie de l'Alliance comme ses actions sont décidées au consensus de nations souveraines. La primauté de la responsabilité des États induit que la stratégie de sécurité des pays membres ne peut pas se résumer à celle de l'Otan, mais doit l'intégrer ; la stratégie de l'Otan est un élément des stratégies nationales et non l'inverse, même si certains pays peuvent sembler se défaire de leurs responsabilités en s'en remettant à la décision collective. Aujourd'hui, la sécurité et la défense de la plupart des pays européens sont organisées à 3 niveaux : l'Otan pour la défense collective (concept étendu depuis la fin de la guerre froide et qui bénéficie aussi aux pays européens non-membres de l'Otan), l'Union européenne (UE) pour la défense d'intérêts spécifiquement européens (espace Schengen, politique de voisinage, capacité d'action en gestion de crises...), national pour le reste ; mais l'arbitrage et la synthèse entre ces 3 niveaux restent de la responsabilité des nations avec des positions loin d'être homogènes entre elles. L'article 3 du traité stipule d'ailleurs que les États parties doivent agir « *individuellement et conjointement, d'une manière continue et effective, par le développement de leurs propres moyens* »⁴.

L'Alliance souffre par construction de l'hétérogénéité des intérêts nationaux.

Le format intergouvernemental d'une alliance induit par nature une difficulté de définition et de mise en œuvre d'une stratégie de défense et de sécurité commune à cause de l'hétérogénéité des intérêts de ses membres. Un premier clivage existe entre Américains et Européens : l'enjeu stratégique que représente l'Europe est vital pour les pays européens mais seulement régional pour les États-Unis dont la stratégie de sécurité est mondiale. La plupart des Européens continuent de chercher dans l'Otan la garantie de leur défense et de leur sécurité contre les menaces et les risques les plus importants, tandis que pour les Américains, il s'agit surtout d'un vecteur d'influence et d'un instrument au service de leur stratégie globale. Il est donc essentiel d'analyser la valeur stratégique de l'Europe (et de chaque

4. Traité de l'Atlantique Nord, Washington, 04.04.1949, article 3.

pays européen) pour les États-Unis pour mesurer la garantie de sécurité américaine et les conséquences d'une trop grande dépendance des membres européens à leur égard, notamment en regard du processus d'intégration européenne. En corollaire, il est bon de noter que le vocable de (communauté euro-atlantique) désigne un ensemble loin d'être homogène, puisqu'il semble s'appliquer aux pays membres de l'Otan, mais ne prend pas en compte formellement, ceux qui n'en font pas partie (neutres) et ne fait pas non plus référence à l'UE.

De nombreuses autres divergences divisent les pays européens de l'Otan, selon leur puissance, leur situation locale, leurs priorités de politique étrangère et leur budget de défense. Les pays les plus atlantistes (hormis le Royaume-Uni) sont d'ailleurs rarement ceux qui font les plus gros efforts de défense, comme si ce choix traduisait en fait l'acceptation d'un transfert de responsabilité en ce domaine. Il faut reconnaître qu'en sens inverse, le niveau d'ambition de l'Alliance a jusqu'ici assez peu tenu compte des forces et des capacités disponibles dans les pays européens dans la mesure où les États-Unis paraissent à même de faire face seuls, à toutes les confrontations militaires. Les engagements au Kosovo et en Afghanistan l'ont bien démontré.

La dépendance à l'égard des États-Unis est devenue culturelle au fil du temps et rapproche la plupart des États européens de l'Alliance qui ne voient pas d'alternative à court terme, à l'engagement américain en Europe. Cependant, le niveau de la dépendance acceptée par les États européens, pour leur défense et leur sécurité est très variable en fonction de leur ambition de politique étrangère, de leur exposition aux menaces et de leur capacité d'y faire face. Le prix (politique) que chaque pays est prêt à payer pour cette dépendance est donc différent d'un État à l'autre.

La stratégie de l'Otan peut difficilement se comparer à une stratégie de sécurité nationale, dans la mesure où son domaine d'application est essentiellement politico-militaire, tandis que les stratégies nationales de sécurité sont globales et intègrent tous les aspects (économiques, sociaux, culturels....) pouvant avoir des incidences sur la sécurité extérieure comme intérieure d'un pays. Certains chapitres du *Livre blanc* français de 2008 et notamment la partie sur *la dynamique de la réforme*

seraient très difficiles à transposer au niveau intergouvernemental. Par définition, la stratégie de l'Otan s'exprime dans le champ réduit du politico-militaire et opère dans l'espace de compatibilité des stratégies nationales. En ce qui concerne la planification de défense, l'Otan élève le niveau d'ambition des planifications nationales mais en réduit l'importance relative par effet de masse.

Un autre élément déterminant pour la stratégie de l'Alliance tient au « *leadership* » exercé par les États-Unis depuis sa création en 1949. Bien que fonctionnant au consensus (1 pays = 1 voix), l'Alliance a été construite autour de la présence des États-Unis et du poids déterminant des capacités militaires de ce pays. La stratégie de l'Alliance est donc par construction d'inspiration américaine. Ce sont des généraux américains qui sont à la tête de la structure militaire intégrée opérationnelle et c'est à Madeleine Albright qu'a été confiée la présidence du groupe d'experts en charge de la réflexion préalable sur le nouveau concept stratégique de l'Alliance. Il en résulte deux conséquences majeures : d'une part une relation (devenue une culture) de dépendance des pays européens à l'égard des États-Unis qui fixent toujours le cap, et d'autre part une tendance naturelle à privilégier les options militaires dans le traitement des conflits compte tenu de la supériorité américaine dans ce domaine⁵.

Concernant la nature de l'Alliance, le rapport du groupe Albright réaffirme la défense collective comme pièce centrale et engagement fondamental de l'Otan mais souligne également le besoin de répondre à une demande de « réassurance » et de garantie de sécurité de la plupart des pays, ce qui semble indiquer que cela ne va pas de soi et que la crédibilité de l'Alliance est en jeu. Il propose une Otan moins engagée partout, mais d'un emploi plus flexible en opérations, intervenant sur les théâtres de crises comme leader ou dans un rôle complémentaire, avec une zone d'intérêt et d'action sans limite *a priori* et dont le ciment devrait être la confiance fondée sur le partage des mêmes valeurs. Ainsi, très influencée par la nature de l'Alliance, sa stratégie dépend naturellement aussi du contexte sécuritaire auquel elle s'applique.

5. Voir dans ce Cahier, « *L'exercice du leadership dans l'Alliance* » par l'amiral (2S) Jean Dufourcq.

2- Les difficultés et les limites de l'approche stratégique de l'Otan dans le nouveau contexte sécuritaire

Une cohésion plus difficile : la cohésion d'une alliance de défense est conditionnée par l'importance et l'urgence de la menace. La menace soviétique était le ciment de l'Alliance. Le caractère incertain des menaces actuelles et leur perception plutôt diffuse et lointaine par les citoyens européens, affectent la cohésion des alliés, phénomène souvent illustré par les divergences entre les positions prises par les gouvernements et leur opinion publique. Depuis la fin de la guerre froide et les élargissements successifs (passage de 16 à 28 membres en un peu plus de 10 ans), la perception des risques et des menaces est devenue plus hétérogène entre les nations membres qui ont des priorités différentes en fonction de leur héritage historique et culturel et des sentiments de vulnérabilité ressentis par les populations. Les priorités stratégiques de l'Alliance sont donc plus difficiles à harmoniser. En outre, la cohésion est également dépendante de la répartition équitable du « fardeau » entre les États membres. Or, celle-ci n'est pas très satisfaisante dans les engagements extérieurs et la gestion des crises où les mêmes pays doivent « payer » souvent plusieurs fois. Enfin, plus les menaces sont floues et incertaines et plus il est difficile de préciser à l'avance les réponses que l'Otan pourrait y apporter et de s'y préparer.

La globalisation des questions de sécurité : l'indispensable approche globale des questions de défense et de sécurité, notamment dans la gestion des crises, tend à relativiser le facteur militaire et rend plus difficile l'élaboration d'une stratégie de défense et surtout de sécurité intergouvernementale dans l'Otan dont les compétences sont, par construction, circonscrites aux seuls aspects politico-militaires.

En outre, dans le cas particulier de l'Alliance, la définition d'une nouvelle stratégie ne peut faire abstraction du passé ; elle doit non seulement fixer les objectifs à atteindre et les moyens nécessaires dans le nouveau contexte sécuritaire, mais aussi tenir compte de l'existant en matière de structures et de capacités. Beaucoup de choses ont changé en 60 ans mais également depuis le concept de 1999. Or la culture et les structures de l'organisation ressemblent encore profondément à celles de la guerre froide.

Malgré ces difficultés, le dialogue stratégique entre les Alliés, stimulé par la réflexion sur un nouveau concept, reste bénéfique à la cohésion de l'Alliance. Il doit permettre notamment de rapprocher les points de vue sur les enjeux de sécurité du moment, de préciser le champ et les types d'action envisagés par l'Otan et de mettre en cohérence les ambitions avec les moyens nécessaires. C'est pourquoi la préparation du nouveau concept stratégique de l'Alliance demande une approche méthodologique.

3- Quelle approche méthodologique pour redéfinir la stratégie de l'Otan ?

Pour éclairer la réflexion sur le nouveau concept stratégique de l'Alliance il paraît logique de s'interroger successivement :

- sur les besoins de défense et les intérêts de sécurité des pays membres dans le contexte sécuritaire des années 2010-2020 et les réponses que l'Otan est en mesure d'y apporter
- sur l'état et les conditions de la solidarité transatlantique
- sur les facteurs déterminants pour l'efficacité de l'Otan dans le rôle qui lui est fixé.

• En 2010, la défense des pays européens se pose dans des termes différents des années 2000 et l'Otan doit s'y adapter

Les nations européennes ne sont plus en situation de conflit les unes avec les autres pour la première fois dans leur histoire, y compris dans les Balkans, mais se trouvent en déclin relatif à la fois démographique et économique par rapport aux autres continents (en particulier l'Amérique et l'Asie). Une nouvelle organisation du monde semble se dessiner autour de nouveaux pôles de puissance émergents, véritables États-continentaux, comme la Chine, l'Inde, le Brésil, qui viennent s'ajouter aux États-Unis et à la Russie (qui connaît un regain de puissance grâce à ses ressources naturelles et son espace) avec lesquels les vieilles nations européennes, même les plus grandes, sont de moins en moins en état de rivaliser.

En parallèle, la mondialisation s'affranchit des frontières et tend à accentuer les déséquilibres notamment entre riches et pauvres et à attiser les rivalités et les sources de conflit tout en réduisant le

pouvoir de contrôle des États. Le besoin d'une gouvernance mondiale qui encadrerait le processus de mondialisation, se fait de plus en plus pressant comme en témoignent les concertations en format G8, G13, ou G20 pour trouver des solutions aux crises financières ou économiques.

Dans ce nouveau contexte où les conflits majeurs entre grandes puissances disposant presque toutes d'un armement nucléaire, paraissent exclus, de nouvelles menaces asymétriques marquent le paysage sécuritaire : le terrorisme « djihadiste », le crime organisé international, la piraterie ou encore les attaques contre les systèmes informatiques (cyber). Ces menaces ne proviennent pas d'États-nations (du moins de façon visible) mais de groupes criminels, religieux, mafieux ou politiques aux contours difficiles à dessiner. À côté de ces menaces, de nombreux risques se sont fait jour ; ils présentent un degré de dangerosité en eux-mêmes mais peuvent aussi se transformer en nouvelles menaces : la prolifération des armes de destruction massive, l'approvisionnement en ressources notamment énergétiques, la sécurité des transports maritimes, les conséquences liées au réchauffement climatique, les flux migratoires incontrôlés sans oublier les États défaillants dont les crises nécessitent l'intervention de la communauté internationale. Le rapport Albright avance que les menaces à privilégier pour les 10 ans à venir sont : les missiles, le terrorisme et les cyber-attaques et que c'est à partir de cette analyse, que doivent être redéfinis l'article 5, la stratégie de dissuasion, la transformation et les partenariats à établir.

Tous les États de l'Otan sont concernés par ces menaces mais à des degrés différents selon leur gravité, leur urgence et leurs implications pour chacun. Ils doivent y apporter des remèdes combinant mesures de défense et de sécurité, mesures nationales et coopération internationale. La coopération internationale reste indispensable mais doit être adaptée à ce nouveau contexte.

C'est dans ce contexte que doit être réexaminé le rôle de l'Otan en tenant compte de l'existence d'autres organisations internationales actives dans le domaine de la sécurité : Onu, UE, OSCE, UA... et en tirant les leçons des opérations en cours et notamment de celles d'Afghanistan. Le tournant stratégique tendant à mettre en avant la primauté du rôle de l'administration afghane dans le rétablissement

de la paix, malgré les difficultés qu'elle éprouve à instaurer un État de droit, tente de changer l'image de la force internationale aux yeux de la population, en faisant apparaître l'intervention de l'Otan comme un soutien à la paix. Mais elle ne peut réussir que si les talibans (ou une partie importante d'entre eux) acceptent d'entrer dans un processus de paix par le dialogue et de réconciliation nationale. Le *surge* devrait y contribuer en leur montrant qu'ils ne peuvent pas gagner militairement, mais c'est un pari incertain car le facteur « temps » joue en leur faveur.

Un échec de l'Otan en Afghanistan, illustré par un retour non négocié des talibans à Kaboul, ne signifierait pas automatiquement la fin de l'Alliance, mais en modifierait à coup sûr le statut et la crédibilité. La relation transatlantique s'en trouverait profondément affectée, les partenaires des deux côtés de l'Atlantique s'en rejetant mutuellement la responsabilité, accentuant le clivage entre Américains et Européens. Une autre Alliance en résulterait sans doute avec une ambition réduite, quel que soit le concept qui sera agréé à Lisbonne⁶.

Contrairement à l'époque de la guerre froide où l'Otan avait l'exclusivité de la défense et de la sécurité de l'Europe (de l'Ouest), cette organisation doit à présent raisonner son action en termes de complémentarité. Elle doit aussi redéfinir son périmètre d'actions possibles en fonction des réponses et des garanties qu'elle peut offrir face aux nouvelles menaces. Là où les intérêts américains sont peu affectés, et lorsque les menaces nécessitent des réponses globales civiles et militaires, l'Otan n'est pas forcément la mieux placée pour intervenir.

Un autre aspect de l'évolution du contexte sécuritaire en Europe tient aux nouvelles compétences et capacités de l'UE dans ce domaine. Malgré le flou et les divergences de vues qui demeurent entre ses États membres sur l'aboutissement du processus de construction européenne, force est de constater qu'ils défendent de plus en plus leurs intérêts au sein de l'Union. Ceci vaut en premier lieu dans le domaine économique et financier comme l'illustrent les mesures prises pour lutter contre la crise actuelle, mais concerne aussi le domaine de la sécurité : 23 opérations civiles et militaires

6. Voir dans ce Cahier « *L'incidence de la gestion de la crise Afghane sur l'avenir de l'Otan* » par Cécile Wendling.

de gestion de crise ont été lancées depuis 2003. La prise en compte de la réalité de l'UE comme acteur de sécurité est donc devenue une nouvelle donnée pour l'Otan, qui pose clairement la question des relations entre les deux organisations et de leur complémentarité avec comme corollaire la relation entre l'UE et les États-Unis, l'UE étant le seul niveau permettant aux pays européens d'offrir une contribution significative et d'intérêt stratégique aux États-Unis⁷.

Le rapport Albright juge la complémentarité avec l'UE indispensable, mais estime qu'elle doit se fonder sur la réciprocité et l'exploitation des compétences globales des deux organisations. L'intérêt de voir les capacités européennes se renforcer, y est reconnu, comme la nécessité de renforcer le dialogue (« *les désaccords des dirigeants ne doivent pas gêner la coopération des 2 organisations* »).

L'aptitude de l'Otan à faire face aux nouvelles menaces dépend cependant avant tout de la solidarité transatlantique.

• **Réalités et limites de la solidarité transatlantique**

Dans toutes les alliances d'États, la solidarité est fondée sur des intérêts communs. Il en est ainsi pour l'Otan. À l'époque de la guerre froide, la liberté de l'Europe représentait un enjeu vital pour les États-Unis. La solidarité euro-atlantique était donc très forte, même si certaines divergences pouvaient apparaître parfois, à propos des modes d'action (crise des *Euromissiles* dans les années 80).

Il en va différemment aujourd'hui en l'absence de menaces ciblées contre les pays européens et dans un contexte stratégique où l'importance relative de l'Europe a décliné. La réduction drastique de la présence des militaires américains déployés sur notre continent (de 360 000 à environ 60 000 en 20 ans) en atteste. Les craintes qui persistent dans certains pays européens à l'égard de la Russie ne sauraient être négligées, mais la nature d'une éventuelle menace russe résiduelle (si tant est qu'elle existe vraiment) ne peut être comparée à celle de l'URSS et ne peut pas justifier la même posture défensive, d'autant que de sérieuses raisons militent en sens inverse, pour faire de la Russie un partenaire de l'Europe et des États-Unis⁸.

7. Voir dans ce Cahier « *La relation UE/Otan : problématique et perspectives* » par le général Jean-Paul Perruche.

8. Voir dans ce Cahier « *L'Otan dans la réflexion stratégique russe* » par le professeur Jean-Christophe Romer.

La très grande retenue américaine pendant la crise géorgienne de 2008 en est une illustration. Il est donc essentiel de réétudier les domaines de validité de la garantie de sécurité offerte par les États-Unis à leurs alliés européens et d'en évaluer le prix. Les termes de la solidarité transatlantique doivent être réévalués en fonction des convergences d'intérêts, sans omettre les domaines dans lesquels les intérêts européens sont en concurrence avec ceux des États-Unis. À cet égard il convient de noter que le vocable de « communauté euro-atlantique » s'applique aux pays européens de l'Otan et n'inclut donc pas l'ensemble des pays européens.

La question de la réciprocité du soutien en matière de défense doit être posée ; qu'attendent les États-Unis de leurs partenaires européens dans l'Alliance? Ceux-ci sont-ils en mesure d'y satisfaire ? L'intérêt de la solidarité transatlantique reste évident dans son principe pour la plupart, mais requiert qu'en soient redéfinis le champ, les conditions d'application et le prix. Ceci concerne en particulier la posture nucléaire de l'Alliance qui se trouve forcément affectée par l'évolution des menaces, les risques liés à la prolifération et la problématique de la protection anti-missiles⁹. L'intérêt des États-Unis pour une Europe stable reste bien réel pour des raisons politiques et économiques (même si cet intérêt va décroissant) mais on doit s'interroger sur la nature et le prix de leurs intérêts de sécurité sur le continent européen. D'un point de vue géostratégique, la Russie, la Turquie et les pays du Caucase viennent sans doute avant la plupart des pays européens sur l'agenda américain. La recherche d'un partenariat avec la Russie apparaît de plus en plus comme une priorité de l'administration Obama, avec laquelle le besoin de sécurité des pays frontaliers membres ou partenaires de l'Otan devra bien s'accommoder.

La solidarité euro-atlantique doit donc être refondée sur les besoins et intérêts de sécurité partagés des États membres ainsi que sur la valeur ajoutée de leur collaboration. C'est sur cette base que doit être défini ce qui devrait être fait en commun dans l'Alliance. Le principal objectif du nouveau concept stratégique sera donc de réévaluer le niveau d'ambition de l'Alliance mais aussi d'en préciser les limites.

9. Voir dans ce Cahier « *La problématique nucléaire de l'Alliance dans le futur concept stratégique* » par le professeur André Dumoulin.

Cette épreuve de vérité devrait permettre aux pays membres de mieux redéfinir leurs responsabilités (nationales) en matière de défense : dans l'Alliance et en dehors et d'en déduire ce qui doit être fait pour assurer l'efficacité de l'Otan.

• Quels facteurs seront déterminants pour l'efficacité et la crédibilité de l'Otan de demain?

La définition d'un nouveau concept stratégique est aussi pour l'Alliance l'occasion d'identifier les facteurs déterminants de sa crédibilité : son efficacité politique et son efficacité opérationnelle.

En ce qui concerne l'efficacité politique de l'Alliance, l'importance des intérêts de sécurité en jeu (déjà cités) sont les fondements premiers de la solidarité et de la cohésion. C'est à partir de ces intérêts communs que peuvent être définis et délimités les domaines d'action de l'Otan et réalisé un partage du fardeau équitable entre alliés.

En résumé le rapport Albright estime que 4 tâches fondamentales doivent mobiliser l'Alliance du XXI^e siècle :

1) Dissuader les agresseurs potentiels et défendre les États membres (défense des intérêts communs en préservant la paix)

2) Renforcer la paix dans la région euro-atlantique par une politique de voisinage, le partenariat et éventuellement l'élargissement

3) Utiliser l'Otan comme cadre privilégié de consultation transatlantique pour détecter les risques émergents, identifier les domaines d'intérêt commun, adapter les réponses éventuellement avec d'autres, améliorer les moyens de gestion de crise à l'intérieur et à l'extérieur des frontières.

4) Établir et renforcer les partenariats avec les autres acteurs au niveau mondial.

On peut noter que ces tâches sont exprimées en des termes suffisamment généraux pour pouvoir s'appliquer au plus grand nombre de situations avec la flexibilité requise. L'accent est mis sur

les partenariats sans toutefois délimiter *a priori* ce qui doit être traité par l'Otan et ce qui doit l'être par d'autres.

Toutefois, le déséquilibre de puissance militaire entre les États-Unis et les pays européens, qui caractérise l'Alliance, se traduit par un déséquilibre des ambitions. Il pose le problème de la responsabilité et de la motivation des pays membres qui souvent se contentent d'accompagner les processus décisionnels initiés par les États-Unis. La dénationalisation des défenses en Europe sous protection américaine, qui a toujours été un objectif de l'Alliance, a conduit à une « déresponsabilisation » de la plupart des États membres y compris à l'égard de leurs propres opinions publiques. C'est en augmentant la responsabilité des Européens en matière de sécurité qu'ils seront conduits à renforcer leurs capacités et à prendre leur juste part du fardeau. Or, dans le contexte sécuritaire et budgétaire actuel, la seule voie crédible d'un accroissement de leurs capacités est la mutualisation, en supprimant les duplications inutiles entre leurs programmes d'équipement et cela n'est envisageable que dans l'UE. C'est aussi la seule voie pour qu'ils deviennent le partenaire stratégique que les États-Unis réclament.

Quant à l'efficacité opérationnelle de l'Alliance, conditionnée au premier chef par sa cohésion politique, elle ne pourra être obtenue qu'en adaptant son organisation et ses capacités à ses missions potentielles. Les arguments politiques resteront décisifs dans les décisions d'engagement et il serait vain d'espérer surmonter des réticences de nature politique par des mécanismes décisionnels collectifs plus rapides (majorité qualifiée).

Dans une période de transformation rapide des équilibres de puissance et d'incertitude sur les risques et les menaces, la flexibilité doit rester le maître-mot. En l'absence d'ennemis prévisibles et en présence de nombreux risques potentiels, la planification d'anticipation ne peut être qu'imprécise et implique une capacité de réaction rapide de l'Alliance à toute surprise pouvant avoir des conséquences pour la sécurité euro-atlantique. Seul un suivi permanent et précis des situations de crises potentielles au niveau mondial peut y concourir.

Le rapport Albright met en exergue que les paramètres directeurs pour l'engagement en opérations extérieures (Opex) doivent être :

l'ampleur et l'imminence du danger, la volonté de contribution des membres et des partenaires, l'absence d'autres solutions, le soutien de l'opinion et les conséquences de l'inaction.

La standardisation des procédures et des concepts entre alliés reste également un facteur indispensable de leur cohésion et de leur efficacité, de même que l'interopérabilité de leurs systèmes de forces menacée par le gap capacitaire avec les États-Unis.

Par ailleurs, l'analyse des leçons apprises lors des opérations extérieures des 20 dernières années doit fournir la base d'adaptations nécessaires, qu'il s'agisse du besoin de connaissance d'un état final recherché dès le lancement d'une opération, des instruments à mettre en œuvre pour l'atteindre dans une approche globale, la complémentarité de l'action de l'Otan avec celle des différentes organisations internationales déployées sur un même théâtre, ou l'harmonisation la plus grande possible des règles d'engagement entre les nations contributrices, condition de l'unité d'action. Une réflexion doit être conduite sur l'efficacité des engagements militaires et des modes d'emploi des forces dans la résolution des crises.

Enfin, comme rappelé par le rapport Albright, l'adhésion des opinions publiques aux opérations de l'Alliance deviendra de plus en plus fondamentale pour leur succès. Cette adhésion ne devra pas seulement concerner les objectifs des opérations mais aussi les modes d'action. Les opérations en cours en Afghanistan viennent souligner l'importance de ce facteur en particulier lorsqu'elles comportent des risques de pertes élevées et qu'elles doivent s'inscrire dans la durée.

4- Importance du nouveau concept sur le futur de l'Alliance ? Rupture ou continuité

La raison d'être de l'Otan peut s'exprimer de la même façon aujourd'hui qu'il y a 60 ans : il s'agit de défendre et protéger ses États membres (surtout européens), y compris contre les effets de la guerre tout en contribuant à la paix et la sécurité du monde. Mais l'environnement de sécurité a profondément changé entraînant un changement des fondements-mêmes de la relation transatlantique et de la cohésion de l'Alliance. C'est ce qui justifie la définition d'un nouveau concept stratégique.

Le facteur primordial pour le futur de l'Alliance demeure la solidité du lien transatlantique qui dépend lui-même de la capacité des Européens et des Américains de faire converger leurs intérêts de sécurité, mais aussi de la réciprocité des soutiens qu'ils pourront s'apporter. L'évolution de la dissuasion nucléaire sur fond de désarmement, la coopération dans l'anti-missiles, l'évolution de la relation États-Unis/UE, l'évolution des opérations en Afghanistan, en seront les paramètres essentiels mais non-exclusifs.

En réalité, l'élaboration d'un nouveau concept stratégique par l'Alliance est en soi un exercice de cohésion intergouvernementale qui force les nations alliées à réfléchir ensemble aux conditions de leur sécurité, mais si l'on se réfère au passé, on peut noter que les concepts précédents (91, 99) ont davantage exprimé la vision stratégique de l'Alliance au moment de leur écriture qu'ils n'ont fourni une anticipation de l'évolution des champs d'action de l'Otan pour le futur. C'est pourquoi il convient d'être prudent avec la tentation d'une définition précise de son rôle et de ses missions dans l'avenir. Une certaine ambiguïté demeure quant à la vocation régionale ou mondiale de l'Alliance, mais fidèle à sa vocation de protection des intérêts de sécurité de tous ses membres par des voies militaires, et compte tenu du nouveau contexte mondial, l'Alliance de demain devra être avant tout flexible et réactive, pouvoir prendre en compte de nouvelles menaces, et pouvoir travailler en collaboration avec d'autres acteurs, tant les scénarios potentiels d'intervention et d'emploi de la force militaire paraissent divers.

La recherche de partenariats étendus au niveau mondial est une reconnaissance des limites de l'Alliance mais en étend la zone d'intérêt et d'action et peut en transformer la nature.

Pour être mobilisateur, le nouveau concept devra aussi inciter les Européens à être plus responsables et plus autonomes et à prendre une part plus importante du fardeau sécuritaire commun, en Europe et hors d'Europe. C'est en réduisant leur dépendance à l'égard des États-Unis qu'ils deviendront de véritables partenaires stratégiques pour leur grand allié, et cela ne peut être réalisé que dans l'UE, ce qui donne à la complémentarité Otan/UE une importance majeure et souligne l'intérêt de préciser les bases de cette complémentarité, en particulier s'agissant du développement de nouvelles capacités.

La relation avec la Russie est elle aussi un point majeur pour l'avenir de l'Alliance ; une attitude coopérative sans transiger sur la liberté et l'indépendance de ses pays voisins est un compromis intéressant mais qui sera difficile à mettre en œuvre. Le degré de priorité qui sera donné au partenariat avec la Russie aura en tout cas une incidence forte sur la nature de la nouvelle Alliance.

Le nouveau rôle et les nouveaux modes d'action de l'Alliance devraient entraîner une réforme importante de ses structures dans le sens d'un allègement de ses effectifs permanents, d'une plus grande flexibilité et d'une meilleure aptitude à coopérer avec les autres organisations. Si cette réforme est mise en œuvre, elle aura des conséquences sur la gestion de leurs effectifs militaires par les nations alliées.

Au bilan, la continuité devrait prévaloir dans le nouveau concept stratégique, s'agissant de la raison d'être de l'Alliance et de ses fondamentaux (valeurs, finalités, lien transatlantique), mais le déséquilibre de puissance et d'ambitions entre les États-Unis et les États européens fait planer une vraie menace sur leurs intérêts à coopérer et pourrait à terme conduire à une rupture si les Européens s'avéraient incapables de se renforcer et de devenir le partenaire dont les États-Unis auront besoin. L'évolution de l'engagement en Afghanistan en sera sans doute un révélateur.

L'ÉLABORATION DES CONCEPTS STRATÉGIQUES DE L'OTAN : 1949-1991

Professeur Jean-Christophe Romer

À grand renfort de publicité, l'Otan a annoncé que, pour la première fois, la préparation de son concept stratégique ferait l'objet d'un vaste débat – presque – public précédant son adoption. Les concepts de 1991 et 1999 constituaient déjà des exceptions dans la mesure où, pour la première fois aussi, ils ont été présentés sous la forme de documents publics¹⁰.

Le caractère – partiellement – innovant de l'élaboration du futur concept justifie dès lors que l'on se replace dans la perspective des procédures d'adoption des précédents concepts qui, eux, ont fait l'objet, depuis 1949, de documents classifiés, aujourd'hui disponibles.

10. Site de l'Otan, « *Strategic concept* », 14.06.2010, disponible sur : www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_56626.htm. Ces deux documents ont été complétés par des documents classifiés : le MC-400 pour le « nouveau concept » de 1991 et le MC-400-2 pour celui de 1999.

Il convient également de distinguer les documents qualifiés explicitement de concept d'avec une série d'autres documents explicatifs, additifs, complémentaires des concepts eux-mêmes.

Le discours otanien officiel dénombre quatre concepts stratégiques adoptés successivement en 1949, 1952, 1957 et 1967 auxquels vont naturellement s'ajouter les deux concepts de 1991 et 1999. Il convient également de remarquer que dans les documents officiels publics édités par l'Otan avant 1991, il était fort peu fait état de ces textes conceptuels. Ceci tenait autant à leur nature essentiellement militaire qu'à la confidentialité de leur diffusion. En un mot ces documents ne pouvaient – ou ne devaient - pas intéresser le public, fût-il averti. *Les Manuels de l'Otan*, par exemple, qui ont constitué une source essentielle d'information officielle pour le grand public sont très éclairants sur ce point. Si l'on prend l'édition de 1976¹¹ – date à laquelle tous les concepts de l'époque bipolaire ont été adoptés et période lourde de crises Est-Ouest à venir après le sommet d'Helsinki – les passages consacrés aux concepts sont particulièrement limités. Un total d'une page et demi (p. 114-115 et p. 117) sur un total de 412 pages, c'est peu. Certes, l'essentiel est dit : depuis l'adoption du concept de représailles massives – laissant même sous-entendre que le principe d'un concept de dissuasion aurait été acquis dès la réunion du Conseil de Lisbonne (février 1952) ! – jusqu'à celui de la riposte graduée (qualifiée de « flexible » dans le manuel !). La publication des archives de l'Otan et leur disponibilité sur le site internet de l'Organisation permet d'avoir quelques précisions sur ces concepts stratégiques passés.

Les quatre premiers concepts

Le premier concept (DC 6/1) a été adopté le 1^{er} décembre 1949 et approuvé par le Conseil atlantique le 6 janvier suivant. Il a été complété par une directive du comité militaire du 28 mars 1950 (MC 14) qui reprend les mêmes thèmes mais les précise en tant que directive aux groupements régionaux. L'ensemble de ces documents est globalement constitué par un discours politique général sur les perspectives d'une guerre avec l'URSS – une guerre qui ne paierait pas. On y trouve notamment les premiers éléments à la fois de la

11. *Otan Documentation*, Bruxelles, Otan-service de documentation, janvier 1976, 412 p.

dialectique du glaive et du bouclier et de ce que l'on appellera la stratégie de défense de l'avant. Celle-ci consiste à « *arrêter et contrer aussitôt que possible les offensives ennemies contre les puissances du traité de l'Atlantique nord par tous les moyens disponibles... Initialement, le point fort des forces terrestres proviendra des nations européennes* » (MC 3 ; DC. 6 ; DC 6/1 [§ 7.b]). Mais il convient aussi de préciser que ce principe de défense de l'avant ne pourra être véritablement mis en œuvre qu'après que la République fédérale d'Allemagne (RFA) aura adhéré à l'Alliance à la suite d'années de débats souvent houleux.

L'une des principales questions abordées dans les documents de l'automne 1949 au sein du comité militaire concernait la question de l'emploi ou non de l'arme atomique. Toutefois, sur ce point, il convient de préciser qu'il ne s'agit en aucun cas d'entrer dans une logique de dissuasion telle que l'on a entendu ce concept dans les années qui suivront. Les débats semblent y avoir été assez vifs si l'on observe les différentes versions qui ont précédé le texte de 1949 ! Ainsi, parmi les *mesures militaires de mise en œuvre du concept de défense* proposées par le MC.3 du 19 octobre 1949, il est prévu « *d'assurer la capacité à larguer promptement la bombe atomique* » (§7.a : « *insure the ability to deliver the atomic bomb promptly* »). Un mois plus tard (DC.6, du 29 novembre 1949) le même § 7.a est rédigé ainsi : « *assurer la capacité à effectuer un bombardement stratégique incluant un prompt largage de la bombe atomique* » "*insure the ability to carry out strategic bombing including the prompt delivery of the atomic bomb*". La version définitive (DC 6/1, du 1^{er} décembre 1949) propose que ce bombardement puisse être effectué « *par tous les moyens possible avec tous les types d'armes sans exception* », en un mot, l'atome a disparu !

À peine adopté, ce premier concept de l'Alliance est confronté à ce que le monde occidental a perçu comme la répétition d'une offensive généralisée du communisme en Europe et qui se déroule... en Corée. Entre le premier concept et son successeur de 1952, plusieurs documents intermédiaires ont été élaborés par les différentes instances de l'Alliance. Des instances qui, par ailleurs, se multiplient dans cette première phase de montée en puissance de l'organisation de l'Alliance et se mettent en place entre 1950 et 1952 : la force militaire intégrée est créée le 26 septembre 1950) le premier Commandant suprême des Forces alliées en Europe (Saceur), le général Eisenhower, est nommé le 19 décembre 1950. Le Grand quartier général des puissances

alliées en Europe (Shape) est conçu en janvier 1951 et activé en avril de l'année suivante. Quant au premier élargissement de l'Alliance, il intervient en 1952 avec la Grèce et la Turquie. C'est donc dans ce contexte de profonds bouleversements institutionnels autant que d'inquiétude stratégique qu'est élaboré le deuxième concept de l'Alliance (MC 3/5) qui sera approuvé le 3 décembre 1952. Les variations entre la première et ce qui est qualifié de deuxième doctrine, entre l'ensemble composé des documents DC 6.1, DC 13 et MC 14 d'une part et les documents MC 3/5 et MC 14.1, d'autre part, sont minimales. Ils sont d'ailleurs signalés, dès l'introduction, dans le MC 14.1 (p. 2) :

- une exigence de révision avant 1956
- la réévaluation des analyses des services de renseignement
- l'extension des responsabilités du Saceur avec l'adhésion de la Grèce et de la Turquie
- la « *nécessité qu'il y aura à défendre le territoire allemand, conséquence de la création de la Communauté Européenne de Défense (CED)* ».

Cette nécessité de réévaluer la doctrine d'ici 1956 est d'autant plus pertinente que, à la fin de 1952, même si les choses sont sous-jacentes, la question d'une éventuelle adhésion de la RFA n'a pas encore été tranchée mais fait déjà l'objet d'âpres débats. De plus, cette première révision, quelque minime qu'elle ait été, intervient surtout avant l'adoption, par les États-Unis, de leur première doctrine stratégique de l'âge nucléaire, émanation d'une décision du *National security council* du 30 octobre 1953 (NSC 162/2) et rendue publique par J. Foster Dulles en janvier 1954. Cette nouvelle doctrine des États-Unis, dite des « représailles massives », deviendra officiellement la troisième doctrine de l'Alliance le 23 mai 1957 (MC 14.2). Certes, le nouveau concept de 1957 est le produit des réflexions d'un groupe de travail, constitué dès novembre 1954, et qui s'était vu confiée la tâche d'introduire, explicitement cette fois, la dimension nucléaire dans la doctrine.

Mais, paradoxalement, l'adoption définitive du document survient au moment où, aux États-Unis même, s'élèvent les premières voix pour dénoncer la doctrine Eisenhower-Foster Dulles comme une doctrine du tout ou rien, déconnectée des réalités européennes ; une doctrine

finalement éloignée de toute intelligence stratégique, laquelle se doit, dans ses traditions les plus classiques, d'être fondée sur un rapport entre risque, enjeu et moyens mis en œuvre. Des auteurs tels Henry Kissinger, Robert Osgood ou le général Maxwell Taylor commencent, dès la fin de 1956, à suggérer l'idée de la possibilité de mener une guerre limitée – dans l'espace comme par les moyens employés – comme constituant un concept stratégique plus dissuasif que le précédent. Sans oublier que, dans le même temps, l'URSS allait expérimenter, en juillet 1957 son premier missile – théoriquement – intercontinental¹².

Or, l'image de la guerre développée dans le document de 1957 s'inscrit bien dans la continuité du rapport du NSC 162/2 et des représailles massives puisqu'il la présente en deux phases successives :

- « Phase I : une période de combat violent et à grande échelle d'une durée relativement courte qui ne devrait pas excéder 30 jours, les tout premiers jours étant caractérisés par un échange nucléaire de très grande intensité

- Phase II : une période d'une durée indéterminée consacrée à la réorganisation, au réapprovisionnement et à l'exécution des tâches militaires nécessaires à la conclusion de la guerre » (MC 14/2 révisé, §16. a et b, p. 10).

Dans le même esprit, un peu plus loin dans le texte, on retrouve le principe selon lequel « *notre principal objectif est de prévenir la guerre en créant un élément efficace pour dissuader d'une agression. Les principaux éléments de cette dissuasion sont constitués par des forces nucléaires et autres et par la détermination d'effectuer des représailles contre tout agresseur avec toutes les forces à notre disposition, y compris nucléaires, nécessaires à la défense de l'Otan* » (§ 24, p. 13) et, encore : « *nous devons avoir d'abord la capacité de mener une contre-offensive instantanée et dévastatrice par tous les moyens disponibles et développer*

12. Le SS6, selon le code Otan ou R-7 pour les Soviétiques, est un missile d'une portée de 6 000 km c'est-à-dire que pour atteindre le territoire des États-Unis – et donc légitimer son appellation de stratégique – il doit être lancé de Nouvelle Zemble ce qui pour des raisons géographiques et techniques, le rend très vulnérable. Fabriqué à une centaine d'exemplaires, seuls 4 à 6 d'entre eux seront déployés à des fins militaires, les autres constitueront d'excellents lanceurs de satellites.

la capacité d'absorption et de survie » (§25, p. 13). La suite du document, comme le MC 14 de mars 1950, est consacré aux mesures à prendre par les commandants régionaux.

La dernière doctrine de l'ère bipolaire est adoptée dix ans plus tard, en 1967, soit cinq ans après que Washington ait revu son propre concept stratégique en adoptant le principe de la riposte graduée en 1962. Au sein de l'Organisation, certaines voix n'ont pas manqué de se faire entendre dès le début des années soixante pour s'interroger si face à ce risque de déflagration généralisée les États Unis seraient prêts à « sacrifier Boston pour sauver Hambourg » en cas de coup de force soviétique limité à une « prise de gage » destinée à tester l'Autre, une hypothèse conflictuelle largement développée à l'époque. Critiques au sein de l'Alliance contre une doctrine inappropriée, pour l'Europe tout au moins, et qui « survit » encore cinq ans après avoir été abandonné par les États-Unis. Mais la nouvelle doctrine, dite de Kennedy-McNamara, suscite tout autant de critiques européennes en ce qu'elle est susceptible de faciliter les risques de découplage des défenses des deux côtés de l'Atlantique : une fois encore mais pour des raisons opposées, on se demande si Washington serait prêt à sacrifier Boston pour sauver Hambourg. Enfin, il faut rappeler qu'un élément supplémentaire est venu interférer dans les débats et dans le processus d'adaptation du concept étatsunien au concept otanien : son incompatibilité avec la doctrine française de dissuasion qui commence à se mettre au point – les premiers travaux de réflexion des généraux Beaufre et Gallois sont publiés en 1962.

Entre querelles intestines et menaces récurrentes de retrait français des structures militaires de l'Alliance, c'est finalement après ce retrait que sera adopté le quatrième concept stratégique ou, plus précisément que l'Otan intégrera la doctrine Kennedy-McNamara dans son arsenal conceptuel. Le concept est adopté par le comité des plans de défense le 12 décembre 1967 et diffusé par le comité militaire le 16 janvier 1968 (MC 14/3)¹³.

Quant au texte lui-même, il revient sur des considérations propres à l'affrontement bipolaire, fût-il marqué, en cette fin de décennie soixante, par une nouvelle phase de détente. Même si l'URSS

13. *Ibid* note 1.

semble « suivre une ligne plus prudente depuis quelques années » (MC 14/3 § 4), elle n'en affiche pas moins une volonté de supériorité du Pacte de Varsovie sur l'Otan ou d'exploiter chaque occasion de miner la solidarité au sein de l'Alliance (§8). Moscou doit donc rester convaincue de la « *détermination, de la puissance militaire et de la cohésion politique de l'Otan* » (§10). En termes de riposte possible, ce que le concept introduit, est justement ce principe de flexibilité – réclamé par certains, notamment aux États-Unis, depuis dix ans – destiné à rendre difficilement prévisible la réponse de l'Alliance à une agression soviétique (§ 16. c).

Mais la nouveauté la plus intéressante du MC 14/3 est sans doute le passage au mécanisme de prise de décision, justement induit par la flexibilité de la riposte (§ 23 et 24). Une exigence de flexibilité que, d'ailleurs, l'on retrouvera de manière récurrente à partir de 1991.

Malgré les critiques à l'encontre de la riposte graduée, notamment aux États-Unis même, celle-ci restera, sous ses diverses variantes, la doctrine officielle de Washington tout comme celle de l'Alliance et ce jusqu'à la disparition de l'ordre bipolaire¹⁴. Des quatre concepts stratégiques de l'Otan officiellement recensés entre 1949 et 1991, on peut retenir, d'une part, que, même si ils ont pu faire l'objet de débats critiques, ceux-ci ne sont jamais sortis de l'enceinte de l'Alliance ; d'autre part, que finalement, ces concepts sont à double titre dépendants de Washington. Dépendants, parce que c'est la doctrine étatsunienne, à peine adaptée, qui n'a cessé de prévaloir au sein de l'Alliance. Dépendante aussi parce que, compte tenu de l'intégration des forces des pays membres dans celles des structures militaires et leur commandement par un officier général étatsunien, c'est forcément la doctrine choisie par Washington qui s'appliquera en cas de guerre. En d'autres termes, parler de concept stratégique de l'Alliance peut paraître parfaitement illusoire – ou démagogique ! La situation de fond n'a guère changé durant les vingt années qui ont suivi la chute du communisme, même si les formes de l'élaboration des concepts a quelque peu changé.

14. On peut considérer que la doctrine Schlesinger (1974) ainsi que la DP 59 (1980) ne sont que des variantes du principe de la riposte graduée adaptées aux progrès techniques en matière d'armement.

1991-2010

La chute du Mur de Berlin et du communisme en Europe poseront naturellement la question de la pertinence du maintien des alliances militaires en Europe, purs produits d'une guerre froide désormais terminée. En fait la question se pose dès avant la chute du Mur lorsque l'Otan propose à l'URSS, dès janvier 1989, de transformer les alliances « militaro-politiques » en alliances « politico-militaires ». En d'autres termes, de préparer la mutation d'une alliance dont les fonctions politiques étaient destinées à croître. Ceci explique en partie le fait que, à la différence des quatre premières doctrines stratégiques, celles élaborées à l'âge post-bipolaire ont été rendues publiques dès leur adoption mais en tant que document politique et non plus militaire. Toutefois, le reflet des débats occasionnés par cette élaboration n'apparaît guère qu'à la fin de la décennie 1990, c'est-à-dire à la veille de l'adoption du concept de 1999.

Le « nouveau concept stratégique » adopté lors du sommet de Rome de 1991 est d'abord le produit d'une euphorie, celle de la chute du communisme en Europe et de la fin de la menace soviétique. Dans le même temps, il est le premier concept sans ennemi désigné¹⁵ et correspond au moment où nombre de pays européens pensent que l'ordre post-bipolaire sera plus calme et simple que l'ordre antérieur. Or la question qui n'a alors pas été posée mais que l'on retrouvera huit ans plus tard est celle de savoir quel sera le ciment positif de l'Alliance après la disparition de l'ennemi commun. Mais c'est aussi un texte qui s'inscrit dans le contexte – autre raison d'euphorie – d'avancées majeures dans le domaine du désarmement tant nucléaire (START I est signé en juillet 1991) que, et même surtout, classique (l'accord FCE est signé en novembre 1990). Par contre, il s'inscrit aussi dans une nouvelle phase de la vision « schizophrénique » des États-Unis sur la construction européenne, le traité de l'Union européenne (7 février 1992) prévoyant la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune. S'il est vrai, par ailleurs, que plus personne ne pense que l'hypothèse d'un conflit majeur en Centre-Europe soit encore crédible – pour autant que cette hypothèse, et son équivalent à l'Est, l'aient jamais été – force a été de constater qu'avec la disparition de la menace formidable que représentait une guerre nucléaire, la

15. Que l'on se souvienne de la formule de Georgii Arbatov: « *Nous allons vous porter un coup terrible, nous allons vous priver d'ennemi* », interview au NYT, « *The risk of distrust* », 9 décembre 1987.

guerre était redevenue une hypothèse crédible sur le vieux continent. L'euphorie des premiers temps mérite donc d'être largement nuancée, même si le texte rendu public le 8 novembre 1991, la reflète encore, tant dans ses relations avec l'Est qu'entre les deux rives de l'Atlantique.

Outre l'élaboration du nouveau concept, l'une des priorités de la préparation du sommet de Rome a été la création d'une structure « d'accueil » des anciens pays du Pacte de Varsovie aux côtés – et non au sein – de l'Alliance. L'idée est lancée par James Baker qui parle, en juin 1991, d'une communauté transatlantique allant de Vancouver à Vladivostok, prémisses du futur conseil de coopération nord-atlantique (COCONA/NACC), créé à Rome, également le 8 novembre 1991.

Quant au contenu finalement essentiellement « politique » du texte de Rome, il s'explique aisément. En effet, alors que les quatre premiers concepts ont été, on l'a vu, des documents classifiés et abordant une dimension militaire, le texte de 1991, comme d'ailleurs les textes suivants, sont des documents publics. Leur dimension militaire se trouve dans un autre document, qui, lui, est encore classifié, à l'instar de ses prédécesseurs de 1949, 1952, 1957 et 1967. Il s'agit du MC 400 qui traduit en termes militaires les considérations du document public. Il en sera de même huit ans plus tard avec l'adoption du concept stratégique de l'Alliance en avril 1999 (le qualificatif de « nouveau » est tombé !) qui est complété par un document classifié (MC 400/2), comme le sera celui de 2010 (MC 400/3).

Si l'on revient à l'aspect politique et public des concepts, on constate que, entre 1991 et 1999, l'euphorie est totalement retombée. Certes, en 1999, l'Alliance vient de s'élargir à trois pays de l'Europe centrale qui, dans le même temps se sentent quelque peu délaissés par une UE qui tarde à leur envoyer les signaux nécessaires avant de les désespérer. Mais surtout le concept de 1999 est adopté par une alliance, d'une part, en guerre (Kosovo) et, d'autre part, en crise, puisque jamais les différends transatlantiques ne s'étaient fait autant entendre. Ces divergences qui portent sur plusieurs sujets et plus particulièrement sur deux d'entre eux :

- la légitimité de l'Alliance à dire le droit international indépendamment de l'Onu

- la zone d'intervention de l'Alliance doit-elle être limitée à son article 6 ou bien l'Otan est-elle habilitée à intervenir en dehors de la zone d'application du traité.

Sur ces chapitres comme sur d'autres, les divisions resteront assez claires dans les années qui suivront : un certain nombre de pays suivant quasi inconditionnellement les États-Unis (Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas) auxquels se joindront au moins durant la décennie 2000 les nouveaux pays membres de l'Alliance ; d'autres n'hésitent pas à tenter de faire entendre leur voix (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg). Enfin une troisième catégorie de pays aura une attitude plus conjoncturelle, variant au gré des majorités gouvernementales, tels l'Espagne ou l'Italie.

En 1999, les États-Unis sont encore, au moins formellement, à l'écoute de leurs partenaires et cette écoute, fût-elle illusoire, se retrouve dans le texte de la doctrine de 1999. Celle-ci contient des contradictions internes telles qu'elles confirment la réalité des divergences au sein de l'Organisation. Mais cela ne l'empêchera pas, d'affronter les défis de la décennie et notamment la question de l'envoi – ou non – de troupes sur des théâtres extérieurs.

Si l'on tente de synthétiser ces soixante ans de réflexion conceptuelle au sein de l'Otan, on peut constater que, au moins pour les quarante premières années – celles de l'affrontement bipolaire – ces textes doctrinaux sont constitués de documents classifiés ; que les interrogations sur la nécessité d'introduire des changements doctrinaux se font, et c'est pleinement cohérent, sur la base de changements du contexte international mais que leur réalisation effective se retrouve souvent à contre-courant de ce changement comme en 1957 ; que toutes ces doctrines tentent, au moins à l'écrit, de faire transparaître l'existence d'un consensus qui est presque toujours pour le moins aléatoire. De plus, ce consensus paraît, avec le temps, de plus en plus difficile à atteindre en raison, y compris chez les alliés a priori les plus fidèles de Washington, d'une prise de conscience de plus en plus claire de la réalité d'un fossé en termes de culture stratégique entre les deux rives de l'Atlantique.

À partir de 1991, ces documents deviennent publics tout au moins en partie puisqu'ils sont doublés par une partie classifiée. Il

n'est pas certain que le futur concept apporte plus de révélations ou d'innovations que ce dont Européens et Nord-américains débattent depuis quelques années.

D'une certaine manière, l'Otan a très bien vécu avec des concepts stratégiques parfois dépassés mais cela n'était guère en état de choquer le public puisque ces textes étaient alors classifiés. La question qui se pose depuis 1991 est de savoir pourquoi l'Organisation a jugé nécessaire de rendre public un document politique sur le concept stratégique. Est-ce un besoin de « transparence », une manifestation de cette communication politique en vogue dans les grandes « démocraties » et qualifiée par l'Otan de diplomatie publique ? Peut-être mais cela n'empêche pas que l'on puisse se poser une nouvelle fois cette autre question à laquelle il est difficile de répondre : à quoi servent ces documents stratégico-diplomatico-politico-militaires, tout au moins dans leur partie publique car, il faudra attendre encore sans doute longtemps avant de pouvoir en prendre la dimension militaire au travers des MC 400, 1, 2 et 3.

L'ALLIANCE EN MOUVEMENT: QUELLE RAISON D'ÊTRE ET QUEL APPAREIL AUJOURD'HUI POUR L'ALLIANCE ATLANTIQUE ?

Jean Dufourcq (CA2S), docteur en science politique

L'Otan c'est-à-dire l'organisation politico-militaire qui donne corps au traité de l'Atlantique Nord signé à Washington en 1949, il y a plusieurs décennies et dans le contexte stratégique d'alors, cette Otan-là, à force de se transformer, atteint aujourd'hui les limites de son élasticité. Elle rencontre des difficultés désormais majeures dans tous les domaines, opérationnel (notoirement en Afghanistan), fonctionnel (dans sa planification de défense et son financement) et politique (dans la diversification de ses partenariats). La solidarité et la cohésion des alliés en semblent désormais affectées. Ce diagnostic sans complaisance pose la question de sa pérennité, celle de l'Otan,

et non bien sûr celle, distincte, de l'Alliance atlantique. Car on fait naturellement, en France une distinction entre l'Alliance politique et son organisation militaire, distinction qui paraît parfois étrange à nos alliés.

Il nous semble en général évident que l'Alliance atlantique constitue l'enceinte politique nécessaire où Européens et Américains traitent de leurs intérêts de sécurité communs et arrêtent leur posture militaire commune quand ils agissent ensemble. Et dans ce cas ils activent le Grand quartier général des puissances alliées en Europe (Shape), un outil militaire multinational affûté et fiable qui permet de qualifier leurs forces et de monter, organiser et conduire des opérations interarmées associant moyens américains et moyens européens. En revanche, il nous apparaît aussi que l'Otan, et notamment ses organes de commandement territorial et de planification de défense n'ont plus guère d'utilité voire même de sens. De plus, s'agissant de la nécessaire adaptation des forces occidentales aux défis actuels, beaucoup doutent que l'Otan puisse l'instruire de façon centralisée depuis Norfolk et la conduire selon un modèle américain dont les limites opérationnelles semblent atteintes, notamment en Afghanistan ; beaucoup doutent que l'asymétrie politique et budgétaire euro-américaine permette de faire fonctionner toute structure commune.

Aussi le renforcement de la contribution de la France à la structure militaire intégrée de l'Alliance atlantique, portée désormais au niveau de celle de ses grands voisins européens, lui fournit-il une bonne occasion de poser au moins trois grandes questions : à quoi servent les alliances militaires dans un monde qui s'est multipolarisé ? De quel appareil opérationnel l'Alliance atlantique a-t-elle besoin pour produire les effets attendus par ses différents membres ? Et quelle est la valeur résiduelle du théâtre Atlantique comme espace géostratégique partagé ?

C'est l'objet principal de cette réflexion qui esquisse une synthèse en 2010 de travaux antérieurs¹⁶ publiés depuis plus de 10 ans et tente d'éclairer une Alliance atlantique sexagénaire, et en mouvement continu depuis 20 ans, à la recherche d'une nouvelle utilité et d'une raison d'être qui soient partagées par tous ses membres.

16. Voir bibliographie en fin de cahier.

Avant d'aborder ces questions, remarquons que ce retour français dans l'Otan militaire va sans doute redonner du sens géopolitique à la réalité devenue bien fonctionnelle d'une organisation en restructuration permanente depuis la fin de la guerre froide.

Depuis vingt ans en effet, cette alliance a déjà révisé deux fois sa stratégie générale – son concept stratégique – à Rome en novembre 1991 et à Washington en 1999 ; révisions qui l'ont conduite tout à la fois à se diversifier et à s'étoffer tout en menant le triple élargissement que l'on sait (de ses missions, de ses partenariats et de ses zones d'action), et en entreprenant un glissements géostratégique continu de l'Atlantique vers l'Asie et le Proche-Orient puis un glissement opérationnel généralisé vers des actions de sécurité autres que la guerre, avec des forces et des moyens de plus en plus diversifiés.

On peut d'ailleurs parfaitement défendre l'idée que la position en retrait de la France dans l'Otan depuis 45 ans avait fini par faire perdre à cette organisation une partie de sa densité historique, qu'elle avait affaibli son cœur « euro-atlantique » et rendu illisible sa continuité géostratégique. Cette abstention atlantique de la France avait sans doute contribué à faciliter ce mouvement vers l'Est qu'a connu l'Otan et avait fini par nous masquer la réalité, préoccupante pour le projet européen, du double enrôlement, celui de la construction européenne par l'Otan et celui de l'Otan par la stratégie américaine dans l'expansion de l'Alliance vers l'Asie¹⁷. Cette distance française avait en fait donné raison dans l'Otan aux fonctionnalistes sur les géopoliticiens. Elle avait en tout cas laissé le champ libre à ceux qui ont progressivement poussé cette alliance depuis 20 ans sur le chemin de la Chine par l'Asie centrale et qui ont mis en perspective une nouvelle Otan résolument globale. Cette organisation conçue pour la guerre contre le Pacte de Varsovie s'est de fait mise progressivement au service de coalitions occidentales devenues par la force des choses le gendarme unique d'une communauté internationale conduite par le vainqueur du monde bipolaire, érigé *de facto* en hyperpuissance.

On pourrait inférer de cette analyse succincte que la récente normalisation atlantique de la France devrait occasionner un recentrage sur le cœur euro-atlantique initial et l'accomplissement enfin

17. Cf la thèse que j'ai esquissé en 2009 (voir « Sur la trace des maîtres » dans la bibliographie), et qui a été publiée en anglais dans la revue EUFAJ °2 (avril 2010) sous le titre « *Strategic maneuvering in Eurasia* ».

sans entraves de cette nécessité pour la construction européenne, évoquée dans le langage de la Haye dès 1987¹⁸, « *d'aborder les questions de sécurité et de défense* ». Car si l'Europe de la défense n'a pas progressé au rythme attendu depuis le traité d'Amsterdam et le sommet d'Helsinki en 1999, c'est que la France boudait l'Otan ; c'est en tout cas un argument couramment avancé.

Mais on peut à rebours tout aussi bien défendre, un an après le sommet du *Soixantenaire* de Strasbourg-Kehl, que cette normalisation française vaut en fait aujourd'hui, alignement et banalisation, c'est-à-dire abandon de la perspective d'autonomie stratégique de l'Union européenne à l'égard des États-Unis d'Amérique et confirmation de l'enrôlement stratégique de l'UE par l'Otan. La question reste ouverte.

On tentera de dresser un bilan de cette problématique sensible en concluant ce travail.

À quoi servent les alliances dans un monde multipolarisé ?¹⁹

Cette première interrogation est légitime. Au sortir de ce qu'on peut appeler l'ordre de Yalta, qui aura administré la planète occidentalisée de 1945 à 1990 et qui avait lui-même pris la suite des ordres antérieurs (ordre de Westphalie, de 1648 à 1789 et ordre de Vienne, de 1815 à 1918), nous vivons, en effet, une période historique intermédiaire, une phase multipolaire floue. Nous sommes dans l'attente d'un ordre à venir qui ne pourra sans doute s'établir durablement que dans quelques décennies, lorsque l'humanité aura bouclé sa transition démographique, qu'elle pourra mieux maîtriser ses contraintes écologiques et qu'elle aura achevé sa mue économique²⁰. En attendant, la planète désormais multipolarisée vit une phase de lente maturation de ce nouveau système dans un désordre ambiant souvent indéchiffrable²¹. Et c'est dans cette période transitoire longue que se pose la question de la pérennité des alliances, instruments taillés sur mesure pour gérer les ordres anciens, révolus, et qu'est

18. Rappel de la plateforme de La Haye de l'UEO du 27 octobre 1987 : « *Nous sommes convaincus que la construction d'une Europe intégrée restera incomplète tant que cette construction ne s'étendra pas à la sécurité et à la défense* ».

19. Ce paragraphe actualise une réflexion parue en 2006 sous le titre « *Les alliances du 21^{ème} siècle* » (voir bibliographie).

20. Voir « *Esquisses stratégiques* » *Cahier d'Agir*, n°3 printemps 2010, pages 68/81.

21. HASSNER, Pierre, « *Incertitudes stratégiques et ambiguïtés politiques* », *Défense nationale*, avril 2010.

étudiée notamment, et de façon bien laborieuse (sommets de Prague, Istambul, Riga, Strasbourg), la question de l'utilité de l'Alliance atlantique, fille de Yalta et de son organisation géostratégique.

Cette notion d'alliance qui renvoie aux jeux de puissances d'hier peut sembler en effet aujourd'hui anachronique. Car nous ne sommes plus dans ces temps où les « peuples de la liberté » s'alliaient dans leur lutte sans concession contre les impérialismes nazi et japonais, ni dans celui où le barrage à l'idéologie communiste conjugué à la promotion des vertus occidentales justifiait le traité de Washington de mars 1949. Nous vivons dans un monde en mouvement rapide de décorrélation politique, de « déconstruction » stratégique accélérée, un monde hétérogène qui peine à préserver l'universalité des solutions à apporter à ses problèmes très divers. Et à l'instar de la plupart des instruments développés dans le monde de la fin de la 2^e guerre mondiale – un monde dont la population a presque triplé depuis – l'Otan, l'organisation qui donne visage et consistance au Traité de l'Atlantique nord semble s'être désadaptée. Elle a du mal à faire face à la fluidité stratégique de cette planète incertaine. Pour répondre aux défis variés qu'elle rencontre et qui usent son autorité stratégique et opérationnelle (contre-prolifération, contre-terrorisme et contre-insurrection), elle pratique un processus de transformation continue, cette fuite en avant évoquée, de sommet en sommet.

Prochain rendez-vous, Lisbonne en novembre 2010

Car en matière d'alliances stratégiques, si on sait bien d'où l'on vient – du siècle des guerres mondiales et de la guerre froide – si on sait assez bien où on en est – dans un monde en mutation structurelle qui met à l'épreuve les solidarités acquises, les puissances établies -; on discerne assez mal où l'on va, tant les changements de paradigme sont profonds et la nouvelle donne encore confuse.

Des temps passés, on peut quand même retenir que l'Alliance entre Nord-américains et Ouest-européens a eu raison des impérialismes et des totalitarismes qui prétendaient dominer le cœur de l'Europe et partant de là, voulaient conquérir le reste du monde. Même si la réaction des premiers n'a pas été instantanée à s'engager pour la liberté des seconds (il fallut attendre 1917, 1942, 1949), le lien transatlantique, régulièrement raffermi, a témoigné alors d'une communauté indiscutable de valeurs, d'intérêts et de responsabilités

du monde occidental, le « corpus atlantique » des années 60. Il en a résulté une intimité stratégique optimale lors des premiers temps de l'Alliance, quand celle-ci était conduite par un « groupe permanent » restreint qui siégea à Washington jusqu'en 1966.

On sait que la crise de Suez puis surtout les négociations directes de limitation des armements entre Américains et Soviétiques modifièrent petit à petit le climat stratégique et conduisirent à l'affirmation progressive d'intérêts stratégiques différenciés et purement européens (plate-forme de La Haye de 1987 déjà évoquée). De cette période achevée sur la dislocation soviétique sans bataille militaire, il est resté une solidarité transatlantique naturelle et l'impression qu'une tutelle des États-Unis sur l'Europe faisait parti de l'ordre stratégique normal dont l'Otan était l'expression et le vecteur désigné. Et de cette période dense, on conclura que le monde occidental a fini par dominer la conflictualité d'une Europe travaillée par les nationalismes et les idéologies totalitaires ; que la stabilité et la prospérité requises ont finalement produit des structures pérennes, l'Alliance atlantique, pour gérer la solidarité transatlantique, et l'Union européenne, pour administrer la communauté de destin et d'intérêts des nations d'une Europe réconciliée.

Mais est-ce aussi simple que cela et peut-on aborder dans cette formation et avec ce couplage stratégique un XXI^e siècle en bien des points radicalement nouveau ?

Il est encore difficile d'évaluer l'impact réel des mutations actuelles de la planète sur les solidarités héritées de l'histoire, de la géographie et de la culture communes du monde occidental. D'ordre essentiellement socio-économique, ces mutations traduisent de fait la fin du monopole occidental sur l'organisation du monde et le glissement du centre de gravité de celui-ci vers l'Asie qui va bientôt concentrer les 2/3 de l'humanité. Les questions de marché et de ressources sont devenues les questions stratégiques centrales du XXI^e siècle ; Américains et Européens les abordent en concurrents déterminés plus qu'en partenaires avisés. En matière de défense, cette intense compétition pèse lourd dans leurs différentes postures de sécurité. Et l'on peut en simplifiant préférer, soit préserver tous ensemble l'ordre garanti par la suprématie, notamment technologique, de la sphère occidentale, soit chercher à développer séparément des

pôles – ou des îlots – exemplaires de stabilité régionale sécurisée dans une planète de plus en plus diversifiée. Car du fait de la crise systémique actuelle que l'Otan ne peut plus ignorer, le jeu des acteurs a profondément changé, l'ordre des facteurs de la puissance est en profond réaménagement et chacun des pôles de l'Alliance aborde la nouvelle donne avec sa vision stratégique spécifique, l'approche déterminée de ses intérêts et sa pratique du leadership²².

Il peut aussi apparaître paradoxal de parler d'alliance à un moment où avec le libéralisme se fissure la dernière des idéologies conquérantes qui avaient structuré le siècle précédent et illustré l'excellence occidentale? Car que reste-t-il des modalités d'hier ? Les grands affrontements nationaux, impériaux puis idéologiques des ordres précédents qui ont conduit aux guerres globales se sont estompés depuis longtemps pour faire place au développement désordonné d'une compétition économique mondialisée, au développement effréné de confrontations industrielles radicales – mais heureusement sans guerres ouvertes – entre puissances militaires (mais pas sans combats, vaincus ni victimes, non pas sans humiliations, frustrations et antagonismes diffus). Faudrait-il alors dans ce cadre incertain conserver des schémas stratégiques d'hier la prudente nécessité de préserver entre Américains et Européens une *alliance de précaution* ? Pour le cas où les temps à venir nous prépareraient une résurgence de ces affrontements sanglants de puissances classiques ? Soit encore pour le cas où la compétition mondialisée conduirait à établir des partis aux intérêts fortement antagonistes requérant la classique défense collective d'intérêts communs menacés ?

Ce qui revient à reformuler comme suit la question posée du rôle des alliances: quels sont désormais le sens, la pertinence et la portée d'une alliance entre riverains de l'Atlantique nord au XXI^e siècle, un siècle de la « *puissance relative* » selon la formule pénétrante de Pierre Hassner²³. Car on l'a bien dit, nous vivons des temps nouveaux, sans ressemblances, dans lesquels les questions de puissance, de stabilité et de sécurité ont perdu leurs repères habituels, et sans doute pour longtemps. Et on se souvient que l'objet central de l'Alliance atlantique est bien la sécurité de ses membres, un groupe

22. Voir en fin d'ouvrage « L'exercice du leadership dans l'Alliance ».

23. Voir HASSNER, Pierre, « Le siècle de la puissance relative », *Le Monde*, 03.10.2007.

d'États dont la composition a profondément changé depuis la fin de la guerre froide, il y a vingt ans ; un groupe dont une forte majorité s'est regroupée depuis sur le continent européen au sein de l'Union européenne qui constitue *de facto* un partenaire nouveau pour les États nord-américains.

L'Otan procède donc aujourd'hui d'une alliance entre, d'un côté des États-Unis, seul et sans doute dernier modèle de puissance globale de l'époque historique et de l'ordre de Yalta, et de l'autre des États européens regroupés dans une union politique, économique et sociale toujours plus concentrée auxquels s'ajoutent quelques autres États voisins, compagnons de route anticommunistes. De surcroît, cette alliance atlantique qui ne se connaît plus d'ennemi justiciable de son article 5 de défense collective s'est progressivement ouverte depuis une quinzaine d'années à une kyrielle de partenaires dans les multiples cadres de coopération qu'elle a développés, des partenaires aux statuts variés. Elle a ainsi attiré à elle plusieurs des voisins asiatiques de l'Europe, candidats à l'adhésion, soucieux d'échapper à l'emprise d'une fédération de Russie autoritaire, ou simplement désireux de contact avec le monde occidental développé. Et c'est cette alliance très déployée qui soutient ou conduit aujourd'hui de vastes coalitions militaires de plus en plus loin du continent européen. Mais ce faisant, cette alliance apparaît de plus en plus comme le fer de lance d'un club occidental qui emprunte beaucoup plus à l'esprit de la mission traditionnelle que s'assigne Washington (« *transformer le monde en un monde meilleur* ») qu'à celle plus prudente des sages européens du Justus Lipsius à Bruxelles (« *établir une Europe sûre dans un voisinage viable* »). L'Otan qui en procède n'a plus grand-chose à voir avec cette organisation politico-militaire qui mit « *pat* » le Pacte de Varsovie.

Cette alliance désormais explicitement hétérogène, établie entre les deux pôles distincts d'un même monde occidental aujourd'hui diversifié, hésite, on peut le comprendre, sur la marche à suivre pour affronter les défis du XXI^e siècle. Elle est tentée par un occidentalisme défensif suranné et ne parvient pas à se repenser au plan intercontinental ni même tout simplement régional. Alors elle adopte un modèle d'alliance « réduite aux acquêts », un modèle relatif qui préfigure sans doute un nouvel état d'organisation du monde, moins contrôlé, moins lié que le précédent, plus incertain mais pas nécessairement plus instable ni forcément privé de régulateurs

stratégiques. Et elle transforme inlassablement son organisation exécutive pour tenter de faire face aux enjeux d'une planète dont la fluidité stratégique est la caractéristique et qui ne devrait pas, on l'a dit, pouvoir voir s'établir un nouvel ordre comparable à ceux de Yalta ou de Vienne avant quelque temps, avant que ses fondamentaux démographiques, écologiques et économiques se soient à nouveau stabilisés.

Alors pour sortir du piège dans lequel le monde d'aujourd'hui risque d'enfermer les alliances d'hier, il faut sans doute à l'Alliance atlantique, si elle veut échapper à l'impuissance relative qui la gagne, une autre organisation exécutive que l'actuelle Otan, un appareil opérationnel adapté, utile, efficace, et en phase avec les champs potentiels de conflictualité du XXI^e siècle.

Quel appareil opérationnel pour l'Alliance atlantique ? Pour produire quels effets stratégiques ?

Une vision française

Si l'on s'en tient à ses idéaux, le traité de Washington, dont le préambule reprend directement la charte de San Francisco de 1945, établit juridiquement entre les membres de l'Alliance une solidarité stratégique impliquant consultation en cas de crise et assistance en cas d'agression armée. Il va de soi que les instruments mis en œuvre par les Alliés pour remplir ces obligations partagées résultent directement de l'analyse des risques faite, en particulier et en commun, de l'expérience stratégique de chacun d'eux, de ses intérêts, de ses moyens et de ses ambitions. Et chacun voit bien que, de part et d'autre de l'Atlantique, ces paramètres ne convergent plus aussi spontanément qu'aux temps soviétiques, mais aussi qu'ils ne se superposent pas non plus parfaitement au sein même de l'Union européenne. C'est ce qui explique que les deux institutions héritées de la guerre froide, l'Otan et l'UE, aient bien du mal, chacune de son côté, à aborder l'interrègne actuel, et plus encore à se coordonner au profit de leurs mandants.

À l'évidence, la situation actuelle n'est pas satisfaisante, dans l'Alliance comme dans l'Union européenne, qui peinent toutes deux à gérer crispations, frictions et oppositions. Un inventaire rapide des zones de tensions le montre sans difficultés.

Pour l'Alliance atlantique, la question à résoudre est double.

D'abord, il y a celle de sa stratégie. Doit-elle s'inspirer de la stratégie de sécurité nationale américaine telle qu'exprimée en 2002 puis 2006 par G.W. Bush puis tout récemment par B. Obama en mai 2010²⁴, avec d'autres mots mais pas d'autres objectifs que son prédécesseur? Doit-elle prolonger la stratégie européenne de sécurité approuvée en décembre 2003 et renouvelée depuis²⁵, ou bien encore effectuer un habile mélange « *mi-chèvre mi-chou* » des deux? On remarquera en passant qu'en publiant leur stratégie nationale de sécurité quasiment au moment où Madeleine Albright, chef du groupe d'experts commis pour encadrer les travaux de préparation du nouveau concept stratégique de l'Otan, diffusait ses travaux préliminaires²⁶, les États-Unis n'ont pas pris beaucoup de gants avec leurs alliés européens.

Ensuite vient la question des outils militaires. Les nations qui composent l'Alliance affectent à l'Otan des forces souvent limitées, disparates ou peu adaptées au traitement des crises réelles. Doivent-elles renforcer leurs budgets militaires, transformer leurs structures et moderniser leurs équipements selon la méthodologie américaine? Faut-il aller vers l'unicité des doctrines, la convergence des appareils, la spécialisation des moyens et la centralisation des actions budgétaires et des programmes d'armement? C'est bien difficile à décider quand, à l'évidence, le temps est passé de l'exacte communauté d'intérêts, de valeurs et de responsabilités entre Américains et Européens et quand les visions d'avenir et les méthodes divergent, comme lors des récentes entreprises américaines au Moyen-Orient ou encore aujourd'hui en Afghanistan où l'accord stratégique est minimal et où les contributions militaires sont comptées au plus juste.

C'est qu'en arrière de ces tensions se profilent deux questions difficiles que n'osent pas aborder les Alliés atlantiques dans le cadre de leurs collaborations de défense, et que le débat stratégique du *Livre Blanc* français a également contournées : celle

24. Stratégie de sécurité nationale des États-Unis du 27 mai 2010.

25. Stratégie européenne de sécurité « *Une Europe sûre dans un monde meilleur* » adoptée les 12/13 décembre 2003 par le conseil de l'UE et revisitée régulièrement depuis.

26. Travaux présentés le 17 mai 2010, au siège de l'Otan, par le groupe d'experts présidé par Mme Madeleine K. Albright et M. Jeroen van der Veer, nommés par le Secrétaire général de l'Otan pour jeter les bases de l'élaboration d'un nouveau concept stratégique (analyse et recommandations, au Conseil de l'Atlantique Nord).

de la valeur actuelle de l'outil militaire comme régulateur pertinent des compétitions mondiale et *ultima ratio* des antagonismes au XXI^e siècle et cette deuxième question de l'universalité et de la pérennité des modèles opérationnels de sécurité occidentaux dans la période multipolarisée floue que nous connaissons. Dans le doute sur la voie à suivre, c'est la dimension régionale du développement et de la sécurité qui pourrait tenter d'abord les Alliés européens continentaux alors qu'une formule « otanienne » globale fondée sur une conception centralisée de la sécurité du monde tenterait les Européens périphériques²⁷ qui veulent souvent se ranger d'abord sous l'autorité militaire de l'allié américain.

Dès lors, l'appareil, l'organisation nécessaire qui doit gérer pour l'Alliance l'ensemble de ces contradictions et de ces hésitations, ne peut sans doute plus être dérivée de l'Otan actuelle ; il faut sans doute définir bien autre chose. Il a été suggéré que l'on établisse une véritable « *commission paritaire stratégique euro-américaine* » avec un secrétariat politico-militaire permanent rassemblant des représentants de l'exécutif de l'Union européenne et des États-Unis d'Amérique dans une vraie démarche de planification euro-américaine, qui reprendrait l'esprit du fameux *Standing group* des années 50 déjà évoqué. À voir.

S'agissant de l'Union européenne, on observe aussi de profondes tensions internes dans deux domaines-clés en matière stratégique : la question de la géopolitique de l'Union et celle, liée, de la nature et du degré d'intégration de ses moyens d'intervention civile et militaire et des structures requises pour y contribuer.

Pour la première qui permettrait de fixer les frontières de l'Europe et de préciser la personnalité stratégique de l'Union européenne, le débat se cristallise sur la Turquie. Or la nature du voisinage de l'Union européenne tout autant que le modèle de puissance auquel aspirent les États membres détermine la structure de ses moyens de défense. Faute d'accord général sur l'élargissement de l'Union et donc sur son

27. Cette distinction reste utile. Autour de la masse eurasiatique qui rassemble, de l'Atlantique à l'Oural, des vieux États européens continentaux attentifs à leurs frontières et à leurs anciennes aires d'influence, il y a la bordure des riverains des bassins de la mer du Nord, de la Baltique et de la Méditerranée qui flanquent la masse continentale et est attentive à la circulation économique. Cette bordure rassemble les États européens périphériques qui forment l'archipel européen, Scandinaves, Britanniques, Méditerranéens. La France a le rare privilège du fait de sa position géopolitique à l'extrémité occidentale du continent de relever des deux catégories.

devenir et sa finalité, il est difficile de bâtir une politique européenne de sécurité et de défense et d'intégrer des moyens militaires dans une organisation opérationnelle génériquement européenne. Dans le doute, beaucoup d'États membres préfèrent s'en tenir provisoirement au « mol oreiller » de la réassurance américaine via l'Otan actuelle.

Sur la seconde, la question qui est posée est celle, quasi théologique, des institutions, de leur intégration civilo-militaire poussée, et de leur financement grâce à la nouvelle PCSD du traité de Lisbonne. Il y a aussi, celle non moins théologique, de leur redondance avec les structures opérationnelles que l'Otan a établies et que les Européens peuvent, dans certaines conditions utiliser dans le cadre dit de « *Berlin plus* ». Et on sait que dans ces deux questions, la Turquie et Chypre servent de protagonistes emblématiques qui cristallisent les difficultés de mise en place d'un appareil euro-atlantique efficace. Ils masquent en fait l'incertitude stratégique qu'expérimentent les nations alliées comme les États membres.

Alors, comment articuler efficacement Otan et UE quand le seul maillon qui les réunit, la mission de sécurité et de défense, est fragilisé à ce point ? Du côté européen par une absence de convergence sur le périmètre géopolitique à sécuriser et par une intégration introuvable, communautaire ou intergouvernementale, des instruments nécessaires pour y parvenir. Et du côté anglo-américain par la volonté de subordonner la construction de la sécurité européenne à la dynamique atlantique et d'enrôler la stratégie d'élargissement européen dans la manœuvre globale américaine ? La panne européenne actuelle relève de l'absence de profil stratégique européen quand la panne de l'Alliance relève d'une divergence euro-américaine de projet stratégique.

La tension en retour ressentie aujourd'hui par les Occidentaux, qui provoque leur inquiétude et leur réflexe défensif, fait converger vers les États-Unis à travers l'Otan un bon nombre de pays qui ont « passé la remorque transatlantique », à la recherche d'un club protecteur capable de défendre leurs intérêts de puissances minoritaires²⁸. L'idée d'une union des démocraties regroupées autour d'une « Otan

28. On sait que le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Argentine se sont rapprochés de l'Otan ces dernières années.

globale » exprime ce sentiment défensif. La forte poussée du monde non-occidental avec les nombreux rattrapages qu'elle induit provoque cette forme d'enfermement occidental dans une attitude résistante à l'altérité²⁹.

Ce ne peut être la position de la France.

Une approche française possible d'un nouvel appareil transatlantique³⁰

La France qui se réinstalle au cœur militaire de l'Otan doit prendre garde de ne pas se laisser contaminer par cet esprit défensif qui pousse à prendre la remorque américaine. La France doit provoquer par sa réintégration militaire la nécessaire réflexion sur le sens d'une alliance au XXI^e siècle, d'une alliance ouverte, utile et non exclusive.

Pour la France qui a toujours été active dans la vision politique de l'Alliance, engagée financièrement et militairement aux premiers rangs des opérations de l'Otan, et qui a rejoint le niveau d'engagement de ses voisins européens dans son commandement militaire intégré, ce qui doit primer c'est bien sûr la capacité de cette organisation collective à faire face aux enjeux de sécurité du XXI^e siècle.

C'est surtout, elle l'a affirmé sans relâche, que l'Union européenne devienne à son tour un acteur engagé et autonome de la stabilité de la planète et le cadre premier de la sécurité de ses États membres. Ce n'est donc pas dans un esprit défensif que la France a rallié la structure militaire intégrée atlantique mais pour donner toutes ses chances dans l'Union européenne à une nouvelle responsabilité stratégique européenne. Car son projet ne peut plus être désormais d'ériger à nouveau un pilier européen dans l'Otan comme elle l'avait tenté lors de son retour avorté en 1996, lorsque l'IESD³¹ pouvait, via l'UEO, porter les couleurs de la « défense européenne » dans l'Otan. Cette manœuvre qui a échoué en 1997 ne peut être rejouée aujourd'hui du fait de la création alternative en 1999 de la PESD

29. Voir « L'altérité comme facteur stratégique » in *Défense nationale et sécurité collective* (décembre 2005).

30. Cette partie actualise une réflexion publiée en 2008 sous le titre « L'alliance relative » (Voir bibliographie).

31. IESD pour Identité européenne de sécurité et de défense ; expression utilisée dans l'Otan depuis le sommet de Bruxelles en janvier 1994 pour qualifier la préoccupation européenne de l'Alliance.

à Helsinki qui se substitue et à l'IESD et à l'UEO³² et qui s'est désormais structurée en profondeur dans la PCSD de Lisbonne. C'est donc avec une autre ambition qu'elle doit aborder l'avenir de cette organisation militaire intégrée avec une claire conscience de ses lacunes intrinsèques.

Car une bonne alliance entre Européens et Américains, ce n'est pas une machine de guerre tous azimuts servant d'assurance tous risques à une communauté atlantique plongée dans l'incertitude du XXI^e siècle. Ni un club occidental défensif destiné à prolonger les effets bénéfiques d'une position stratégique qui fut longtemps dominante au siècle précédent. Ce n'est pas non plus un partenariat fonctionnel imposant au reste du monde le modèle occidental de protection sécuritaire avec instruments et technologies associés. Ce n'est peut être pas une entreprise de transformation à l'aveugle de sommet en sommet de la structure militaire sortie victorieuse de la guerre froide ; une Otan qu'on aurait un peu rééquilibrée au profit de l'Europe, avec ce pilier sécuritaire minimal que la technostructure bruxelloise s'évertue à ériger et qui aurait été validé par le traité de Lisbonne. Ni non plus enfin cette machine complexe et hésitante sous contrôle américain qui semble enlisée dans les opérations d'Afghanistan.

Une bonne alliance entre partenaires atlantiques, c'est sans doute autre chose. Elle doit d'abord répondre à nos besoins, ici et maintenant. De quoi avons-nous besoin de part et d'autre de l'Atlantique ? En tout état de cause, vu de ce côté-ci de l'Atlantique, il nous faut au moins un espace organisé pour parler de nos intérêts et de nos valeurs et de la façon de les défendre contre l'adversité au XXI^e siècle ; et ensuite bien sûr une structure de coordination et de régulation de nos différents projets stratégiques ; et enfin une organisation capable de faire de la solidarité atlantique le moteur de coalitions en faveur du progrès général et de la stabilité de la planète. Nous avons besoin d'unité et de solidarité stratégiques entre riverains de l'Atlantique mais aussi de maillons stratégiques éprouvés avec nos voisins d'Europe, les Russes et les Sud-méditerranéens, pour raccorder leurs réalités stratégiques au puzzle européen car, sur notre continent, on ne peut échapper à la géographie.

32. Voir « Vers l'Europe stratégique » in *Stratégie* n°86/87 (2006).

Et pour fonctionner une bonne alliance ne doit pas occulter dans sa réflexion politico-militaire la différence des expériences stratégiques vécues par les peuples d'Amérique du Nord et d'Europe. Depuis Thomas Jefferson, le peuple américain s'enorgueillit de dépasser l'histoire et d'offrir un modèle de développement harmonieux à l'humanité moderne, même si le débat américain sur le dilemme Idéal/Intérêt n'a jamais cessé d'être alimenté, de 1776 à Obama ! Alors que dans le même temps, depuis les deux dernières guerres mondiales, les peuples européens ont adopté une attitude plus modeste qu'au XIX^e siècle, une posture qui prend en compte l'histoire tragique de leurs déchirures passées et qui postule la valeur de l'intérêt général européen et du bon voisinage stratégique. Ce sont ces expériences distinctes qui ont fondé des stratégies différentes que l'Otan n'a pas bien su mobiliser par des postures militaires différenciées et complémentaires depuis la fin de la guerre froide. Une bonne alliance atlantique au XXI^e siècle doit savoir en tenir compte.

Car un lien transatlantique célébré sans trop d'analyse et fondé sur le dogme de la communauté implicite des intérêts, des valeurs et des responsabilités des années 60 ne serait pas aussi solide qu'on l'affirme. Aussi faut-il aujourd'hui le réévaluer si l'on veut maintenir une bonne alliance euro-américaine. On verra alors sans doute émerger la nécessité d'une enceinte politique nouvelle où Américains et Européens, (mais d'autres aussi sur la base de regroupements régionaux à venir ou d'un futur traité de sécurité continentale), pourraient accorder leurs intérêts vitaux, stratégiques et de puissance, selon l'ancienne classification ; une enceinte dans laquelle ils afficheraient leur ferme résolution d'agir ensemble chaque fois que ces intérêts se superposent et séparément mais en corrélation étroite ailleurs. *Intérêts communs, actions communes ; intérêts distincts, corrélation étroite ; intérêts divergents, code de conduite et exigence de solidarité occidentale.* Voilà le type de code de conduite atlantique qui nous manque encore pour gérer un lien utile et naturel et entretenir une réelle communauté de sécurité au XXI^e siècle.

À partir de cette vision, trois pistes pourraient nourrir un projet d'appareil plus souple, plus moderne, plus équilibré que l'Otan actuelle, au service d'une alliance par nature relative entre Américains et Européens et dans laquelle l'Otan ancienne pourrait encore jouer un rôle résiduel mais sans occuper tout l'espace euro-américain.

Les voici esquissées.

Pas de lien transatlantique pérenne sans identités respectives mieux affirmées³³

Relevons pour la dénoncer, l'approche englobante qualifiée d'euro-atlantique des questions stratégiques, et ce postulat largement répandu mais rarement étayé que l'UE et l'Otan sont des organisations complémentaires³⁴. Une posture euro-atlantique souvent simpliste présuppose, en effet, une identité d'intérêts, une communauté de valeurs et un sens partagé des responsabilités entre Américains et Européens, un socle maintenu après la guerre froide. Pourtant rien de tout cela ne se vit harmonieusement aujourd'hui dans un monde occidental dont le moteur est la compétition économique entre des partenaires dont l'expérience historique et le poids relatif diffèrent notablement.

La fiction entretenue d'une communauté de vues euro-atlantique résulte bien évidemment de la tutelle de sécurité qu'ont exercée les États-Unis sur l'Europe *via* l'Otan depuis 60 ans. Cette tutelle qui fût naturelle et souhaitée pendant la guerre froide empêche aujourd'hui, on l'a déjà évoqué, l'Union européenne de penser la sécurité – et donc la stabilité et la prospérité – du continent eurasiatique selon ses propres intérêts qui n'ont pas de raison de coïncider avec les intérêts américains. La question russe – comme la question méditerranéenne – ont des dimensions européennes bien spécifiques qui sont à traiter en dehors de l'Otan.

Et si l'Union européenne souhaite conserver un partenariat stratégique fort et naturel avec les États-Unis à l'Ouest, elle a aussi besoin de développer un partenariat stratégique critique mais de même intensité à l'Est, avec une fédération de Russie certes autoritaire mais ceci n'est pas nouveau dans son histoire³⁵. Pourtant cette nécessité est aujourd'hui perturbée par la pression politique qu'exerce sur les

33. Voir «L'allergie transatlantique», AFRI 2004, Volume V.

34. Les objectifs poursuivis par ces deux structures comparables par leurs administrations et leur siège bruxellois n'ont comme véritable espace commun que la politique européenne de sécurité et de défense, la PCSD, la plus récente, la moins dotée et la moins développée (quelques centaines de fonctionnaires) des politiques communes de l'Union européenne. Certes les formats sont comparables mais l'asymétrie prévaut et les objectifs diffèrent par leur nature. De plus, plusieurs États membres qui gardent la neutralité dans leur bagage politique exigent une attitude de partenariat souple mais limité de l'UE avec l'Otan. L'UE doit tenir compte de toutes ces sensibilités dans ses relations avec l'Otan, le laborieux processus de ratification du traité de Lisbonne qui marque une avancée en matière de PESD l'a bien montré.

35. Le 5 juin 2010 Angela Merkel et Dimitri Medvedev convenaient d'ouvrir des consultations de sécurité régulières UE-Russie au niveau du COPS de l'UE.

acteurs du jeu continental l'actuelle Alliance atlantique, prompte à ne voir en la fédération de Russie qu'un héritier soviétique.

Le XXI^e siècle verra sans doute un nouveau puzzle stratégique se constituer de l'Atlantique à l'Oural dans lequel l'Alliance atlantique, l'Union européenne et l'Union pour la Méditerranée réguleront la masse continentale eurasiatique et sa périphérie qui fût la source des grandes guerres des siècles précédents. Ce puzzle se substituera à l'architecture et à la sécurité assurée depuis près de 60 ans par une organisation atlantique qui disposait alors de la supériorité militaire et de l'exclusivité stratégique.

Pas d'exclusivisme de l'Otan dans le partenariat euro-américain

Comme les États-Unis dans leurs zones contiguës d'Amérique du Sud et d'Asie du nord, les Européens ont dans l'espace méditerranéen et subsaharien et en Asie centrale des intérêts spécifiques qu'il leur faut promouvoir et défendre hors du cadre transatlantique. Le dialogue stratégique dans l'Alliance n'a pas de raison particulière de monopoliser ces domaines qu'il convient de gérer indépendamment.

En réalité toute la relation stratégique entre Américains et Européens ne peut être contenue dans l'Otan ni administrée par elle.

Il faut développer à côté de cette alliance à vocation régionale un autre espace politique qui mette au contact régulier les USA et l'UE dans un partenariat spécifique à l'échelle de la planète pour gérer et réguler intérêts communs et intérêts concurrents ou divergents des Américains et des Européens et arrêter ensemble des postures communes ou complémentaires³⁶. Si les Américains et les Européens veulent confronter leurs points de vue stratégiques et ajuster leurs postures politico-économiques pour présenter un front occidental mieux coordonné au XXI^e siècle, il leur faut développer cette sorte de super-commission euro-américaine déjà évoquée. Cette formule reste à imaginer et à mettre en place, hors Otan, dans un modèle qui peut emprunter à l'expérience de la Commission européenne, de l'OEA ou de l'Aléna. Accorder les violons américains et européens à l'échelle de la planète doit se faire en dehors de l'espace atlantique et après

36. Voir « Régulations occidentales : quelle Alliance voulons-nous ? », *Défense nationale*, décembre 2004. (Bibliographie).

avoir pris le soin de ramener l'Otan dans son berceau géographique atlantique qui mérite aussi une attention plus soutenue (voir plus loin).

Pas d'engagement opérationnel collectif hors de coalitions ouvertes

Il reste que le trésor opérationnel de l'Otan à préserver est sa capacité à préparer, qualifier, déployer et conduire de vastes coalitions militaires pour gérer les crises qui affectent les intérêts communs des pays alliés. Héritière des grands QG des généralissimes Foch et Eisenhower, ce trésor est constitué des savoirs militaires multinationaux accumulés à Shape. Le cœur de l'Otan, qui est l'aptitude à appliquer l'article 5, exige la préservation de cet instrument principal. Mais au-delà de ce qui est bien plus qu'un symbole, il faut noter que de nombreuses situations critiques requièrent l'action d'une communauté internationale fragile et manquant souvent de moyens et d'expertise militaire et que cet outil comble un vide³⁷. Il faut sans doute chercher à mieux utiliser le capital d'expertise militaire de Shape pour le mettre à la disposition des instances politiques qui en ont un réel besoin. Le contrôle politique et la direction stratégique des opérations, qu'elles soient d'entrée en force, de stabilisation ou de reconstruction selon la terminologie en vigueur doit pouvoir être exercé sur Shape par d'autres instances que le CAN, par le COPS, l'OSCE, l'Onu ou tout autre comité légitime parce que constitué des contributeurs de forces et de budgets, parce que l'objectif politique poursuivi est agréé par l'Alliance et que le mandat est validé par l'Onu.

Ce qui caractérise l'engagement militaire au XXI^e siècle, c'est l'action multilatérale en coalitions ouvertes. Il appartient sans doute à l'Otan actuelle d'en faciliter l'exécution en offrant ses services opérationnels comme opérateur stratégique central expert, et non comme chef de file occidental disposant d'une réponse technique aux crises du monde. La France, qui comme ses partenaires de l'Union européenne appartient au club des actionnaires majoritaires de cette organisation militaire, pourrait promouvoir fermement cette évolution.

37. Mais recentrer l'Otan sur l'article 5 comme le préconisent certains n'a guère de sens en l'absence d'ennemi. Cette posture réflexe révèle le désarroi d'une organisation qui se cherche dans le passé un projet d'avenir viable. Même si l'autorité militaire de l'Otan est affectée par les difficultés rencontrées dans les Balkans et en Afghanistan, même si la capacité militaire américaine s'est relativisée en Irak, on ne voit aucun pays capable de défier frontalement les Alliés atlantiques. Mais on sait aussi que les combats asymétriques contournent méthodiquement la supériorité militaire et relativisent la technologie. La dialectique des vulnérabilités s'est superposée à celle des capacités. L'article 5 est devenu une conjecture théorique.

Voilà sans doute l'esquisse d'un appareil nouveau pour soutenir l'alliance euro-américaine, construit sur la partie réutilisable des fondations de l'actuelle Otan dont la péremption s'accélère.

On pourrait donc imaginer un tripode pour remplacer l'Otan actuelle

Une structure militaire territoriale de commandement héritée de celle de l'Otan sur le sol d'Europe et progressivement intégrée et simplifiée dans le cadre de la PCSD de l'Union européenne ; à la place du CAN, une Commission stratégique paritaire euro-américaine (UE/EU) chargée du partenariat stratégique global entre les deux pôles principaux du monde occidental, pour préserver « l'intérêt général occidental » et garantir une « coopération mutuellement favorable » et enfin, un Centre de commandement et de soutien euro-américain héritier de Shape, chargé de la qualification, du soutien et de la conduite des opérations de coalitions militaires sous le contrôle politique et la direction stratégique d'une institution multinationale mandatée par l'Onu.

Loin d'affaiblir la solidarité occidentale, une telle évolution qui demanderait sans doute une pleine décennie pour se structurer et se mettre en place restaurerait les fondements de l'Alliance atlantique pour en pérenniser l'utilité et en adapter l'efficacité aux réalités d'une planète incertaine qui réclame une nouvelle articulation de ses différents continents et de la famille occidentale.

Mais dira-t-on : et les « 3 D » de Madeleine Albright ? Et l'indispensable couplage entre Europe et États-Unis par un bouclier antibalistique commun et la réassurance nucléaire américaine ? Et comment traiter la pression russe, chacun de son côté ? Quelles garanties collectives de sécurité conserver face aux dangers à venir, la sécurité des approvisionnements énergétiques, la piraterie, la cyberguerre, la criminalité organisée, et plus généralement face à l'incertitude stratégique ambiante ? On répondra : tous ces facteurs sont-ils aussi dimensionnant pour l'Alliance atlantique qu'on le prétend aujourd'hui ? Justifient-ils à eux seuls l'Otan actuelle ? On peut en douter. Parlons-en.

Au terme de cette réflexion, et en guise de conclusion provisoire, revenons à la dernière question posée au début de ce travail.

Quelle est la valeur actuelle du Théâtre atlantique comme espace stratégique ?

Car il est sans doute nécessaire aujourd'hui de rapprocher l'Alliance atlantique du cadre qui l'a vu naître, l'espace atlantique, un espace stratégique et un espace de civilisation, celui du berceau du monde occidental moderne. On a beaucoup célébré depuis la fin de la guerre froide les vertus transatlantiques, sans d'ailleurs les détailler réellement ni en mesurer suffisamment les évidentes évolutions récentes. On a aussi largement introduit et utilisé, sans la définir, la dynamique euro-atlantique, avec une référence implicite à une communauté de destin et d'intérêts, un club atlantique, souvent vécu sur le mode défensif d'un occidentalisme frileux.

On peut leur préférer aujourd'hui de façon plus explicite une autre grammaire géostratégique, celle qui utilise les concepts d'*euro-américain*, *euroméditerranéen* et *paneuropéen*. Chacun de ces termes porte en effet une forte dimension politique articulée sur une réalité géopolitique incontestable.

Ce sont toutes les approximations conceptuelles qui invitent à restaurer aujourd'hui le caractère régional de l'Alliance atlantique et à en réorienter les préoccupations et les priorités. Elles suggèrent de consolider un dialogue stratégique entre Américains et Européens appliqué pour commencer, non à l'ensemble de la planète globale de la mondialisation, mais d'abord et en priorité à l'espace européen qu'ils ont ensemble défendu pendant la guerre froide et qui doit désormais être administré prioritairement, y compris en matière de sécurité et de défense, directement par l'Union européenne. La solidarité atlantique n'est plus la condition de la sécurité européenne. Car l'un des principaux succès de l'Otan a été de provoquer la dénationalisation des défenses européennes. On peut sans doute affirmer qu'avec le retour complet de la France dans l'intégration militaire atlantique, cette dénationalisation longtemps prônée est aujourd'hui achevée. La tutelle américaine qui en a été la garantie explicite est aujourd'hui superflue et la défense de l'Europe doit être assurée par les Européens qui disposent pour ce faire de l'instrument

collectif moderne que leur offre avec la PCSD le traité de Lisbonne. Retarder ce transfert d'autorité et de responsabilité de l'Otan vers la PCSD, c'est à coup sûr affaiblir le partenariat atlantique, maintenir l'ambiguïté euro-atlantique et empêcher l'établissement d'une vraie relation stratégique euro-américaine, ce *partnership in leadership* évoqué comme un slogan commode après la guerre froide.

Cette nouvelle grammaire invite aussi à reconsidérer en priorité la zone géostratégique que les riverains atlantiques ont en partage. Car aujourd'hui, au train soutenu de l'alliance en mouvement que nous connaissons, le centre de gravité géostratégique de l'Alliance pourrait se trouver bien loin de l'Atlantique, en Asie et son pivot pourrait être Istanbul plus que Bruxelles. Aux Européens donc de proposer un atlantisme plus réaliste et plus créatif. Les riverains de l'Atlantique ne doivent pas se limiter aux seuls membres actuels de l'Otan, tant s'en faut ; n'y a-t-il pas à rechercher de nouveaux partenariats stratégiques de développement sécurisé avec d'autres acteurs atlantiques proches, en Amérique et en Afrique : le Mexique, d'abord, voisin des États-Unis, le Brésil, l'Argentine, et aussi les pays d'Afrique de l'Ouest, du Golfe de Guinée ... Avant que l'Alliance atlantique ne s'intéresse sous impulsion américaine à l'Asie centrale et au Proche-Orient, ne pourrait-elle pas se préoccuper de son espace proche, les Caraïbes, l'Atlantique sud³⁸? C'est assurément dans ces régions qu'Américains et Européens concentrent leur maximum d'intérêts communs et que leur identité stratégique commune trouve sa meilleure assise³⁹.

Et de même que les États-Unis sont riverains du Pacifique et à ce titre impliqués dans la stabilité de l'Asie du nord et dans la sécurité du triangle stratégique Japon/Corée du Sud/Taiwan, l'Union européenne est impliquée dans la stabilité eurasiatique, de l'Atlantique à l'Oural, et entretient une relation de partenariat stratégique, et notamment de voisinage énergétique avec la fédération de Russie. Une nouvelle vision paneuropéenne illustrée par la réflexion lancée par le président Medvedev sur une structure paneuropéenne de sécurité a suscité

38. C'est dans cet esprit que se développe en 2009 une réflexion sur le « tricontinent atlantique » sous l'impulsion du Haut commissariat au plan du royaume du Maroc ; « *Repenser l'atlantique* » est le thème d'un colloque d'automne à Montréal.

39. Voir le très complet essai de phénoménologie politique sur l'Atlantique qui expose, entre autres, les travaux du comité des valeurs morales de l'Otan dans « *L'alliance atlantique* » de Claude Delmas (membre du secrétariat international de l'Otan), Payot 1962.

l'intérêt des Européens continentaux et fait esquisser à certains un nouvel axe Moscou-Berlin-Paris⁴⁰ dans la continuité de l'affirmation du général de Gaulle en 1949 :

« Moi je dis qu'il faut faire l'Europe avec pour base un accord entre Français et Allemands. (...) Une fois l'Europe faite sur ces bases (...), on pourra se tourner vers la Russie. Alors, on pourra essayer, une bonne fois pour toutes, de faire l'Europe tout entière avec la Russie aussi, dut-elle changer son régime. Voilà le programme des vrais Européens. Voilà le mien ».

L'Alliance atlantique doit rester principalement une alliance euro-américaine centrée géographiquement sur l'Atlantique, prendre en compte les données stratégiques des Européens comme celle des Américains mais éviter pour la stabilité du monde du XXI^e siècle de se transformer en un système occidental global de résistance au nouvel ordre qui se dessine partiellement ailleurs. Elle doit au contraire y contribuer par de nouveaux partenariats intercontinentaux.

Les quelques pistes évoquées dans ce qui précède sortent du champ habituel des classiques travaux de rénovation de l'Alliance atlantique. Ces derniers sont en général basés sur de nouveaux réglages, toujours plus fins, des structures existantes en matière de planification de défense, de planification stratégique ou opérationnelle, sur de nouvelles clés financières ou programmatiques ou encore sur de nouvelles formes de gouvernance et de solidarité politico-opérationnelle. Ces travaux classiques tendent de définir des ajustements qui rendent mieux compte des rapports de force et des contraintes conjoncturelles des différents alliés. Mais une telle vision par continuité et adaptation au fil de l'eau des différents sommets avec une approche bien trop globale ne parvient plus à masquer la divergence d'intérêts et de priorités des alliés.

La plasticité de l'Otan actuelle atteint ses limites comme il était dit en ouvrant cette réflexion et une réforme pas à pas ne peut que conduire l'Otan à périliter, ce que beaucoup redoutent mais sans mesurer le caractère inexorable de cette tendance.

40. Voir « *La Nouvelle Europe: Paris-Berlin-Moscou/Le continent européen face au choc des civilisations* » par Marc Rousset.

Voilà pourquoi, si l'on veut faire le bilan annoncé du retour de la France dans le rang atlantique, un an après sa mise en œuvre, on peut estimer que seul un projet français ambitieux pour l'Alliance établissant un partenariat euro-américain adapté aux défis du XXI^e siècle est susceptible de le justifier. Il devra s'exprimer de façon déterminée dans le concert des travaux de préparation du nouveau concept stratégique et éviter de constituer une énième proposition de réglages de l'Otan actuelle.

L'alliance entre l'Amérique du Nord et l'Europe survivra sans doute aux aléas d'un XXI^e siècle encore à la recherche d'un ordre international pour remplacer celui de Yalta aujourd'hui périmé et celui de la charte des Nations Unies aujourd'hui bien insuffisant. Dans une planète de 9 milliards d'habitants, elle ne rassemblera qu'un homme sur 6. Et pour rester utile, elle devra conserver et même développer son caractère régional, prendre en compte les projets stratégiques distincts des États-Unis et de l'Union européenne et s'assurer qu'ils restent compatibles et solidaires, contribuer à la nouvelle architecture de sécurité de la planète, faciliter l'établissement d'un ordre à venir tout en continuant à offrir un cadre d'accueil flexible à des coalitions civilo-militaires ouvertes renforçant la paix et la prospérité de tous.

Le général Beaufre dans un livre vibrant de sincérité et de regret⁴¹ demandait aux Américains en 1966 « *de nous aider à faire l'Europe, non pas une Europe qui ne serait qu'une mauvaise copie des États-Unis, mais une Europe bâtie sur les données originales de notre longue histoire. C'est la seule solution qui permette de guérir les plaies de la dernière guerre comme de maintenir l'alliance sur des fondations saines. ... Nous vous avons aidé à naître et par deux fois, vous nous avez aidés à survivre. Mais nous ne sommes pas quittes. Rien ne peut se faire dans le monde actuel sans l'Amérique, mais l'Amérique a également besoin de l'Europe, élément essentiel de l'équilibre mondial et du développement de notre civilisation commune* ».

41. Voir « *L'Otan et l'Europe* » général Beaufre, Calman-Lévy 1966, page 11.

LA PROBLÉMATIQUE NUCLÉAIRE DE L'ALLIANCE DANS LE FUTUR CONCEPT « STRATÉGIQUE »

Professeur André Dumoulin

Durant la seconde moitié des années 2000, nous n'aurions pu imaginer que la question nucléaire aurait été un des sujets médiatisés dans le cadre atlantique. Non pas que le sujet générique n'était pas visible. Nous attendions les nouvelles décisions américano-russes autour d'un nouveau traité de réduction des armes stratégiques (START), les documents stratégiques russes et américains sur la doctrine nucléaire nationale étaient en gestation⁴², l'affaire iranienne était des plus visibles, la *Global zero Option*⁴³ avec les discours d'Obama

42. Nouvelle doctrine russe (2009) et *Nuclear Posture Review US* 2010.

43. *Global Zero* est une initiative lancée en décembre 2008 à Paris par une centaine de personnalités, en réponse aux menaces de prolifération et de terrorisme nucléaire. Son objet est de proposer l'élimination progressive et contrôlée des armes nucléaires, en commençant par les arsenaux russe et américain, et d'aboutir à un accord

de Prague (avril 2009) et de New-York (septembre 2010) comme bouleversement sémantique, la conférence internationale sur la sécurité nucléaire et nous savions déjà qu'une nouvelle conférence de suivi du traité de non prolifération (TNP) devait se dérouler à New York en mai 2010. Ces thématiques pouvaient en partie influencer sur la dialectique otanienne, mais à la marge.

Nous pouvons dire que le nucléaire otanien a été rattrapé par l'actualité mais aussi et surtout par des raccourcis qui eurent lieu de la part de militants, de groupes de pression, de partis politiques, de certains gouvernements, rappelant l'existence d'armes nucléaires américaines B-61 sur le sol européen. L'amalgame était assez vite réalisé entre le nucléaire américain dans le champ du théâtre et Start, entre la conférence de suivi du TNP et « *la violation depuis des décennies par les capitales-hôtes de ces armes aux obligations du traité de non-prolifération* ». Cet assemblage ne tenait que par un fil. D'une part parce qu'il n'y a jamais eu de violation des règles du TNP par les quelques États européens qui accueillent sur le territoire national des dépôts W-53 de stockage en souterrain de ces bombes thermonucléaires à charge variable⁴⁴.

D'autre part, à aucun moment le traité Start ne devait concerner les armes nucléaires dites de théâtre même si leur fonction peut être associée selon les cibles à du stratégique (définition politico-militaire), et non en termes de rayon d'action/portée (définition de l'*Arms Control*).

Certains États européens⁴⁵, qui accueillent sur leur territoire des bombes américaines B-61 (Allemagne, Belgique, Italie, Pays-Bas) ont ainsi vu se développer une sérieuse contestation de cette présence. Les intervenants au débat sont pluriels : parlementaires, ministres, certains gouvernements, universitaires, pacifistes, anti-nucléaires,

multilatéral pour éliminer toutes les armes nucléaires – le zéro nucléaire ».

44. En vérité, sur base d'un accord américano-russe de fin 1966, le projet d'article II du futur traité de non-prolifération fut modifié, afin de distinguer la notion de transfert (cession) d'une arme nucléaire à un autre État (qui est interdite), de la notion de stationnement d'armes nucléaires sur le territoire d'un État non nucléaire, avec un contrôle d'emploi des armes assuré par le seul État producteur d'armes nucléaires, à savoir les États-Unis (qui est acceptée). La Russie ne voulait qu'un seul interlocuteur (un seul adversaire-partenaire), en l'occurrence les États-Unis, dès qu'il se serait agi de gérer une éventuelle crise chaude nucléaire et non de gérer de multiples canaux avec une « multitude de doigts sur le bouton » ! C'est en sens qu'il faut comprendre le terme « contrôle » de l'article II, qui vise à interdire le transfert à l'État hôte du contrôle de l'activation mécanique et électronique des armes stationnées sur son territoire par un État doté d'armes nucléaires (les États-Unis). Par conséquent, les pays hôtes (Belgique, Pays-Bas, Allemagne, Turquie, Italie), qui accueillent encore dans le cadre de l'Otan des armes nucléaires américaines, n'ont en aucun cas enfreint juridiquement les obligations contractées dans le cadre du traité de non-prolifération qu'ils ont signé.

45. Kleine Brogel en Belgique ; Volkel aux Pays-Bas ; Ghedi Torre en Italie ; Büchel en Allemagne.

membres d'ONG, anciens officiers, etc. Tous s'engouffrèrent dans la brèche idéologique de la *Global zero option* pour proposer, ici, le retrait des armes nucléaires américaines de leur territoire national au nom d'une soi-disant violation du TNP ; là, l'édification d'une zone dénucléarisée en Europe ; ici encore le refus d'acquiescer dans le futur des avions F-35 JSF – qui peuvent être à double capacité⁴⁶ – en remplacement des F-16 ; là encore la mise en évidence du caractère « vieillissant » des B-61 modèles 3 et 4 ; ici, faire l'amalgame entre l'interdiction des mines anti-personnel, ou celle des armes à sous-munitions, et le retrait des armes nucléaires ; là, le souhait de pousser à la limitation du nucléaire au profit d'un conventionnel prioritaire pour les missions actuelles des armées ou en associant l'anti-missile avec la dénucléarisation de théâtre.

Mais la réalité est plus prosaïque et a pris le dessus sur les chimères. Il n'a en aucun cas été question que cette prospective post-nucléaire soit facile à atteindre en quelques années. Il était aussi considéré que les États-Unis conserveraient longtemps encore leur potentiel nucléaire et que l'horizon « *zéro armes nucléaires* » devait préalablement résoudre les problèmes complexes et inextricables de la prolifération nucléaire. Et à observer les programmes nucléaires actuels et planifiés en Corée du Nord, en Inde, au Pakistan, en Chine, en France, en Russie sans compter les pays dits « du seuil » ou « ambigus » comme Israël ou l'Iran, l'avenir n'est pas au désarmement, mais plutôt à l'accroissement des potentiels, à la posture d'attente ou à la préservation des outils protégés de cette seconde frappe assurée qui fonde la dissuasion. Le dossier « iranien » tout comme les lectures plurielles de la posture israélienne alimentent les doutes et les politiques de précaution ; sans compter la disproportion entre les arsenaux⁴⁷ et la triangulation « régionale » complexe dans le champ nucléaire entre Russie, Inde, Chine et Pakistan. Dans ce jeu comparatif, les États dits du seuil et les puissances nucléaires dites secondaires⁴⁸ souhaiteront conserver une sorte d'assurance-vie ou d'outil de négociation diplomatique face aux puissances nucléaires majeures que sont la Russie et les États-Unis.

46. A.D., « La dénucléarisation par défaut », dans *EDD*, n°16, Agence Europe, Bruxelles, 20 mars 2007.

47. À titre d'exemple, le chiffre officiel de septembre 2009 à propos du nombre de têtes nucléaires américaines actives et de réserve active est de 5 113 charges fin septembre 2009 (hors charges désactivées par retrait du tritium), pour une fourchette de 6 000 à 9 000 chez les Russes, moins de 300 têtes pour la France (déclaration officielle du 21 mars 2008) et de 225 têtes (dont 160 opérationnelles) pour le Royaume-Uni (déclaration officielle du 26 mai 2010).

48. A.D., « Le paysage nucléaire et les choix français : entre précaution et opportunités », dans *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 1^{er} trimestre 2010.

Les discours et les scénarios

C'est dans ce contexte que la question de l'avenir du nucléaire américain en Europe/Otan fut posée. Si ce potentiel est inscrit dans le cadre de la stratégie du dernier recours de l'Alliance atlantique, la maîtrise des codes, les arrangements de sécurité et les accords bilatéraux avec chaque pays hôte s'inscrivent davantage dans une dialectique juridique, politique et procédurale entre États-Unis et chaque capitale. Certes, la thématique du futur du paysage nucléaire américain en Europe n'est pas nouvelle – on en parlait déjà dans les années 1990 - mais « *l'ambiance nucléaire de 2010* » et ses multiples calendriers poussent à cette nouvelle visibilité.

Il fallut donc quelques réassurances destinées surtout aux États européens d'Europe centrale et orientale, nouveaux membres de l'Otan ; l'article 5 restant pour eux la raison première de leur volonté d'adhérer. Ainsi, la *Nuclear Posture Review* d'avril 2010 précise qu'historiquement la présence nucléaire américaine en Europe et les arrangements de consultation autour du Groupe des plans nucléaires de l'Otan avec les États hôtes contribuent à la cohésion de l'Alliance et à l'assurance d'une dissuasion élargie au profit des alliés. La modernisation de la bombe B-61 (sûreté, sécurité, électronique) a fait d'ailleurs l'objet d'un financement 2010-2011 à hauteur de 251 millions de dollars. La déclaration sur la sécurité de l'Alliance (Strasbourg/Kehl en avril 2009), celle sur la réassurance nucléaire américaine d'Hilary Clinton lors de la réunion informelle Otan à Tallin en avril dernier, l'insistance du Secrétaire général de l'Otan, Fogh Rasmussen, sur le fait que « *la présence d'armes nucléaires en Europe est une partie essentielle d'une dissuasion crédible* » et le rapport des « Sages »⁴⁹ autour de Madeleine K. Albright recommandant que « *tant qu'il y aura des armes nucléaires, l'Otan devra maintenir des forces nucléaires sûres et fiables, au niveau minimum requis par l'environnement de sécurité du moment, en partageant largement les responsabilités pour ce qui est de leur déploiement et de leur soutien opérationnel. Tout changement de cette politique, y compris dans l'implantation géographique des déploiements nucléaires en Europe, devra être décidé, comme il en va pour les autres questions d'importance majeure, par l'Alliance tout entière* ».

Quand bien même ce sont les capitales qui décideront en dernier ressort, ces apports réduisent la fenêtre d'opportunité qu'ont

49. Groupe d'experts de l'Otan, *Otan 2020 : une sécurité assurée ; un engagement dynamique*. Analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'Otan, Bruxelles, 17 mai 2010.

voulu ouvrir certains parlementaires et ministres à propos d'une dénucléarisation complète des pays européens disposant des dépôts nucléaires WS-3.

Aussi, sauf revirement ou bouleversement géopolitique, le contenu du nouveau concept stratégique de l'Otan qui sera présenté fin 2010 à Lisbonne pourrait ne pas modifier en profondeur cette posture associée au dernier recours et à la dissuasion élargie ; nonobstant ce *statu quo* prudent ou une possible rationalisation des dépôts nucléaires par réduction partielle ou concentration régionale (vision Sud⁵⁰ où les Américains privilégieraient Incirlik et Aviano). Une négociation avec les Russes sur les systèmes nucléaires aéroterrestres ne serait pas une utopie, mais pourrait s'avérer complexe avec un calendrier plus lointain.

Il n'empêche, rien n'interdit d'imaginer un retrait complet associé à un discours volontariste américain sur les systèmes anti-missiles associés à l'Otan, la stratégie nucléaire de reconstitution en cas de crise (à partir de la gesticulation de B-2 ou de la conservation des chambres fortes spéciales WS-3 à « *alimenter en cas de besoin* ») et le maintien d'une dissuasion élargie sous-marine autour des *Ohio*. Le problème premier avec cette posture est qu'elle peut ne pas rassurer certains alliés européens par son côté furtif, tout en engageant le paysage sécuritaire européen dans un post-nucléaire alors que l'environnement international est nucléaire ou « pré-nucléaire » (pays proliférateurs). Nous percevons l'importance de maintenir les liens transatlantiques qui, pour les alliés, ressortent d'une vision « défense territoriale » alors que les États-Unis pensent aujourd'hui l'Otan comme vecteur d'élargissement de la stabilité (extension de zones pacifiées)⁵¹ et tremplin à des opérations hors zone via le capacitaire expéditionnaire (via la NRF et les installations de transit dans l'est de l'Europe).

Dès lors, la question est de savoir « qui veut rassurer qui ? » et « qui donne la mesure » ? Où va se situer le curseur entre le nucléaire résiduel en Europe et les audaces (illusions) anti-missiles ? Le

50. Cf. les travaux de Lewis, Lodal, Kanter et Lewis.

51. Rebecca R. Morre, *NATO's new Mission*, Praeger Security International, Westport, 2007 ; Yves Boyer et Nicole Vilboux, *Vision américaine de l'OTAN*, dans Recherche & Documents, n°1, FRS, Paris, 2010.

paysage nucléaire américain en Europe sera-t-il basé sur la synthèse des discussions qui vont s'intensifier durant cet été ou sera-t-il la résultante d'une décision prise unilatéralement (avec un minimum d'informations) par Washington, au vu de critères politiques, doctrinaux, sécuritaires, stratégiques et budgétaires ? Une division entre alliés va-t-elle surgir à nouveau, cette fois entre ceux qui partagent la charge (nucléaire) et qui la supportent de moins en moins (Allemagne, Belgique, Pays-Bas) et ceux qui soutiennent cette solidarité (Italie, Turquie, Peco) ?

Les contraintes préalables ou les réalités politiques indépassables s'articulent autour du fait qu'il ne pourra y avoir en ce moment de l'organisation d'un caucus intra-européen en amont (au vu du tabou nucléaire au sein de l'UE), ni l'extension des discussions sur l'avenir du nucléaire français et britannique⁵² verrouillé par Paris et Londres au vu de la disproportion des arsenaux et de leurs logiques doctrinales dissuasives, ni, au final, l'adoption d'un « *no first use* », qui n'a de consistance stratégique et politique réelle que si l'État nucléaire ne dispose pas de capacités de frappe en second, logique de la dialectique de la dissuasion oblige.

Au vu de ses limites, mais aussi d'un article 6 du TNP sur le désarmement total extrêmement complexe à réaliser au vu des problèmes de vérification et de la situation instable à termes prévisibles, l'avenir du nucléaire sera borné à la fois par le dossier iranien, le lobbying des alliés Peco pour le maintien du nucléaire comme garant de l'engagement américain, les problèmes budgétaires particulièrement pressants aujourd'hui et la question anti-missile dans son articulation avec la dissuasion mais aussi et surtout l'attitude russe sur ces questions. Toute réduction ou toute disparition du volet nucléaire américain en Europe – soit de manière discrète hors de toute crise soit par effet d'annonce comme « effort » dans le cadre de la conférence de suivi du TNP - donnera singulièrement à Paris et à

52. A. D., « Le paysage nucléaire et les choix français : entre précaution et opportunités », op. cit. Relevons que les Britanniques ne s'orienteront pas vers un désarmement nucléaire national et unilatéral. Le débat est engagé sur l'avenir du potentiel nucléaire sous-marin, autour des *Vanguard*. Il s'agit concrètement du nombre de lanceurs, et de l'allongement de la durée de vie des *Trident II*. Plusieurs propositions ont été émises : réduction de 4 à 3 bâtiments SSBN porteurs de missiles *Trident II D-5* d'origine américaine ; fin de la présence permanente en mer ; non-déploiement des ogives en période « stable » ; mise en sommeil de l'alerte et reconstitution possible après quelques semaines/mois (adoption d'une posture de dissuasion virtuelle), ou abandon des *Trident* et déploiement de *cruise missile* nucléaires. (Cf. P. Cornish and A. Dorman, « Blair's war and Brown's budgets : from Strategic Defence review to strategic decay in less than a decade », dans *International Affairs* n°85, 2009).

Londres⁵³ les clefs d'une survisibilité dissuasive au service des alliés comme niche stratégique.

Reste à déterminer si Washington acceptera cette nouvelle ostentation ou si le nouveau concept stratégique de l'Otan confirmera le « conservatisme » nucléaire américain sur le sol européen, moyennant quelques « retouches » prudentes mais stratégiquement éclairantes. Au final, le nucléaire américain dans l'Otan est assurément un dossier politique. Alliance à composantes nucléaires (US, France, UK) dans un environnement nucléaire américain en Europe qui doit asseoir de nouveaux justificatifs, qu'ils soient de re-légitimation ou de dépassement prudent avec son volet réassurance. Fameux sac de nœuds.

D'autant plus que le dossier anti-missile avec sa grande complexité relance le débat, mainte fois lancé, autour des liens entre le nucléaire et les systèmes défensifs. Nous percevons combien le sujet est délicat, contraignant et ambigu, à la fois en termes budgétaires – la crise économico-bancaire et monétaire aura des conséquences importantes sur les budgets d'équipements, particulièrement en Europe – mais aussi en termes capacitaires, technologiques et stratégiques. Ce dossier va évoluer considérablement dans les prochains mois. Les lignes de fracture et les champs coopératifs vont encore se modifier car la lecture géopolitique du théâtre concerné, l'association qui peut en être faite avec la relance du débat sur la consistance de l'article 5 de l'Alliance, le degré de pertinence à s'engager dans le processus anti-missiles et la volonté (française) de défendre la complémentarité entre les systèmes nucléaires et la défense de théâtre alimentent les interrogations. Nonobstant, l'introduction de systèmes anti-missiles associés à la perception d'une menace balistique moyen-orientale et iranienne pourrait être conçue et comprise comme une réassurance américaine et otanienne à une réduction/disparition des WS-3. Ce balancement rendra d'autant plus pertinent le discours hexagonal sur le maintien d'une dissuasion de proximité mais posera une nouvelle fois la question du partage des coûts, des technologies, des vulnérabilités. Dans ce paysage stratégique en mutation, le dernier mot reviendra aux finances publiques.

53. La France aide actuellement les Britanniques à « retrouver » une compétence technologique sous-marine.

L'INCIDENCE DE LA GESTION DE LA CRISE AFGHANE SUR L'AVENIR DE L'OTAN

Cécile Wendling

Depuis plus de six ans, l'Otan est engagée en Afghanistan, en parallèle de l'opération menée par les États-Unis. « En Afghanistan, l'Otan a pour rôle principal d'aider le gouvernement afghan à exercer et à étendre son autorité et son influence sur l'ensemble du pays afin de créer les conditions propices à la reconstruction et à une gouvernance efficace. Elle intervient principalement par l'intermédiaire de sa Force internationale d'assistance à la sécurité (Fias), agissant sous mandat de l'Onu. Depuis que l'Otan a pris le commandement de la Fias, en 2003, l'Alliance a progressivement élargi le champ de sa mission. Limitée à l'origine à Kaboul, elle couvre aujourd'hui la totalité du territoire de l'Afghanistan. Les effectifs de la Fias ont augmenté, parallèlement, pour passer de 5 000 hommes au début de la mission à environ 80 000 hommes à l'heure actuelle, venant de 43 pays, parmi lesquels les 28 membres de l'Otan⁵⁴ ». Les opérations de l'Otan ont

54. Site internet de l'Otan : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_8189.htm, consulté le 12 avril 2010.

été particulièrement difficiles, notamment à cause de la résistance des talibans dans le sud du pays⁵⁵ qui s'étend aujourd'hui sur tout le flanc sud-est dans les zones tribales. Le général McChrystal⁵⁶ à la tête des opérations pense d'ailleurs aujourd'hui que 2010 sera une année critique pour l'alliance en Afghanistan⁵⁷. On entend parler d'un début de retrait des troupes en 2011⁵⁸ avec sûrement une lente décroissance des effectifs à prévoir. Mais ce retrait est conditionné par la montée en puissance d'une capacité de gestion et de sécurisation du territoire par les Afghans eux-mêmes. C'est pour cette raison que l'accent est mis aujourd'hui sur la formation d'acteurs locaux. Pourtant, les difficultés demeurent avec notamment une très grande corruption locale des acteurs et un soutien limité des opinions publiques aux opérations en Afghanistan, surtout en Europe⁵⁹. Certains n'hésitent pas à lier l'avenir de l'organisation à l'issue des opérations en Afghanistan⁶⁰, d'autres estiment le contraire⁶¹. Au moment où l'Otan a décidé de réviser son concept stratégique, il semble donc important de voir quelles peuvent être les incidences de l'opération de l'Alliance en Afghanistan sur le futur de l'Otan. Ce chapitre identifie quatre incidences possibles qu'il examine tour à tour. Premièrement, l'opération en Afghanistan est une première dans l'histoire de l'Otan car il s'agit d'une intervention militaire de l'Alliance hors du territoire européen. Cela pose des questions sur la répétition de ce genre d'interventions à l'avenir. Deuxièmement, certains aspects des opérations en Afghanistan ont révélé des divergences entre alliés qui ont été exposées dans les médias d'une façon nouvelle. On a pu assister à la naissance d'un débat public vite étouffé sur les conséquences que pourrait avoir la mise en échec de l'Otan en Afghanistan. Il semble important d'analyser ces

55. La présentation du sud du pays comme étant une zone particulièrement périlleuse et difficile à maîtriser est ressortie lors du sommet de l'Otan de Riga, certains pays engagés dans la Fias refusant que leurs troupes soient localisés au sud au vue du danger encouru.

56. Note de la rédaction : le manuscrit a été clos avant que le général McChrystal ne soit remplacé par le général Petraeus, le 24.06.2010.

57. Allocution du général McChrystal, École Militaire, Paris, 16 avril 2010.

58. Notamment : déclaration récente du Président américain, du premier ministre Canadien, du ministre des affaires étrangères italien, entre autres.

59. En 2008, seuls 43 % des européens sont favorables à l'utilisation de troupes dans des opérations de combat en Afghanistan, d'après *German Marshal Fund of the USA : Transatlantic trends 2008*.

60. Par exemple : PERRET, Quentin, « L'Otan et l'avenir de la sécurité européenne », *Questions d'Europe*, N°47, Fondation Robert Schuman, 4 décembre 2006, page 7 ; DALE Helle C., « NATO in Afghanistan : a test case for future missions », *Backgrounder*, N°1985, The Heritage Foundation, 8 Décembre 2006, page 1.

61. Certains pensent que ce n'est pas directement l'Afghanistan mais plutôt par exemple la question des partenariats qui peut peser sur l'avenir de l'Otan. Voir par exemple : PERTUSOT, Vivien, « *Et si l'avenir de l'Otan était dans ses partenariats* », disponible en ligne : <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article1703>, consulté le 25 Mai 2010.

divergences et ces critiques en termes d'enjeux, notamment en lien avec les questions de cohésion au sein de l'Alliance. Troisièmement, l'intervention en Afghanistan constitue pour l'Otan une première tentative de mise en œuvre de l'approche globale⁶² sur le terrain et cela peut avoir des conséquences sur les liens Otan-ONGs, Otan-Union européenne et Otan-Onu. Enfin, l'imbrication internationale de la crise afghane conduit à s'interroger sur l'avancée de l'Alliance vers une « sécurité coopérative » et ce que cela pourrait entraîner à l'avenir. Le présent chapitre conclut en listant les conséquences possibles de l'opération en Afghanistan sur l'avenir de l'Otan et émet quelques hypothèses de scénarios potentiels.

L'opération en Afghanistan, une première pour l'Otan en termes d'envergure, de durée et de localisation

Une des incidences de l'intervention en Afghanistan sur l'avenir de l'Otan concerne la possibilité de voir l'Otan multiplier les interventions de large envergure et de longue durée hors d'Europe dans le futur (notamment en cas de succès en Afghanistan) ou au contraire se recentrer sur son territoire (plus vraisemblablement en cas de défaite ou de difficultés majeures rencontrées en Afghanistan). Cette question est ouverte et les alliés ont des positionnements divergents sur ce point. En effet, avec l'intervention en Afghanistan, pour la première fois dans l'histoire de l'Alliance, un déploiement de forces hors zone se justifie pour lutter contre les sources du terrorisme, où qu'elles soient, et gérer une crise même loin du territoire de l'Otan proprement dit. Suite à cette intervention expéditionnaire, certains membres d'institutions nationales se sont exprimés dans la presse contre le déploiement de ressources de l'Otan hors de la défense *stricto sensu* de son territoire. À titre d'exemple, Dr. Kim Howells, le *chair of Parliament's intelligence and Security Committee* au Royaume-Uni a expliqué en novembre 2009 qu'il trouvait regrettable que des ressources britanniques soient investies en Afghanistan alors que des besoins existaient sur le territoire britannique⁶³. De la même façon, Sir Christopher Meyer, ancien ambassadeur anglais à Washington, a

62. Par approche globale, l'Otan entend la mise en place d'une large gamme d'instruments civils et militaires pour faire face aux nouveaux défis sécuritaire, avec coordination, interaction et consultation régulière entre les acteurs concernés. Cf. L'Otan de A à Z sur le site de l'Otan, disponible en ligne : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_51633.htm, consulté le 21 avril 2010.

63. Cf. "Labour splits over Afghanistan war strategy", The Guardian, 3 November 2009.

estimé que l'opération en Afghanistan était « *a waste of blood*⁶⁴ » ; c'est-à-dire du sang versé pour rien. Plus généralement, pour les États baltes, la République tchèque et la Pologne, les positions exprimées officiellement sont le plus souvent que l'Otan devrait se limiter dans ses interventions de gestion de crise hors du territoire des alliés et se concentrer sur les missions de défense collective *stricto sensu*. Cela a été renforcé par l'intervention russe en Géorgie en août 2008. À l'inverse, l'Italie et l'Espagne expriment l'idée que l'Otan peut avoir une valeur ajoutée en termes de capacités à mener des missions expéditionnaires. Quant au Canada, au Danemark et à la Norvège, ces pays acceptent les interventions hors du territoire des alliés de l'Otan si cela peut servir les intérêts de sécurité de leurs citoyens⁶⁵.

Quels sont les enjeux derrière ce débat entre stricte défense du territoire et mission expéditionnaire ? Le premier enjeu est lié aux moyens. Tous les moyens mis à disposition loin du territoire de l'Alliance ne sont plus disponibles pour la défense du territoire européen. Par ailleurs, des soldats meurent en Afghanistan et des moyens sont détruits ou endommagés lors des opérations ; la question se pose de savoir si ces pertes sont justifiées alors que les restrictions budgétaires sont très présentes et que les moyens consacrés à la défense tendent à diminuer dans les budgets nationaux. Le recours de plus en plus important à des contractants privés ne résout pas le problème, car s'il est censé réduire les coûts, il prive les armées concernées de certaines expertises et pourrait en fragiliser l'engagement. En effet, le deuxième enjeu est lié à l'entraînement et à l'aguerrissement des forces. En intervenant hors du territoire de l'Alliance, les troupes gagnent en expérience, et cela peut s'avérer une valeur ajoutée pour de futures opérations de protection stricte du territoire de l'Otan. Le troisième enjeu est du ressort du message que l'Otan veut envoyer à ses alliés, à ses partenaires, à ses ennemis et aux opinions publiques. En intervenant en Afghanistan les alliés réaffirment leur solidarité dans la lutte contre le terrorisme, et font face à Al-Qaïda et envoient un signal politique fort. Enfin, derrière ces enjeux militaires et politiques, on trouve un débat sur les interprétations juridiques des articles du traité, notamment les

64. MEYER, Christopher, *Getting our way*, Weidenfeld and Nicolson, 2009.

65. Sur le positionnement des différents alliés sur les opérations à mener sur le territoire de l'alliance ou hors du territoire de l'alliance lors de crises, voir : YOST, David S., « NATO's evolving purposes and the next strategic concept », *International affairs*, vol. 86, N°2, 2010, pages 489-522.

articles 5 et 6, sujet très largement présent dans les travaux de recherche en cours et dans les discours issus de l'Otan⁶⁶. Le rapport *Otan 2020 : Une sécurité assurée, un engagement dynamique*, souligne que l'engagement fondamental de l'Otan inscrit dans l'article 5 du traité reste inchangé, mais que les exigences à satisfaire pour l'honorer sont transformées, notamment avec le renforcement nécessaire des capacités de l'Otan à mener des missions de sécurité plus large au-delà de ses frontières.

Sans entrer ici dans le débat des juristes, une réflexion sur les limites des interventions de l'Otan hors de ses frontières est importante à l'heure actuelle, ne serait-ce que pour éviter l'enlisement dans des conflits qui apparaissent à certains alliés comme monopolisant des ressources qui seraient plus utiles ailleurs. En réalité, il semble qu'une interprétation élargie des rôles et missions de l'Otan hors de son territoire soit assez largement acceptée lorsque cela permet de s'attaquer aux causes profondes mais bien réelles d'une menace (comme le terrorisme) mais que cette conception trouve ses limites quand il s'agit des moyens nécessaires à mettre en œuvre et les coûts afférents.

Notons enfin, que l'opération de l'Otan qui est en elle-même une première en terme d'envergure, de durée et de localisation se double d'une opération sous commandement américain *Operation Enduring Freedom* (OEF). Les troupes de l'OEF mènent une action volontariste dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, tandis que les forces de la Fias se concentrent sur les opérations de stabilisation et de reconstruction. Si ces missions sont légèrement différentes, elles restent complémentaires, ce qui n'est pas sans poser le problème de la double chaîne de commandement sur le terrain. Pour le résoudre le général McChrystal en charge de la Fias a aussi le commandement de l'OEF depuis 2008, à l'exception des opérations de contre-terrorisme et de la gestion des insurgés prisonniers⁶⁷. On voit qu'à l'avenir lors

66. Voir à ce sujet : YOST, David S., « NATO's evolving purposes and the next strategic concept », *International affairs*, vol. 86, N°2, 2010, pages 489-522, mais aussi le discours de Jaap de Hoop Scheffer de juillet 2009 « *Article 5 can apply outside NATO territory as much as inside. Today the challenge is not to defend our territory but our populations* » ou encore le discours de Madeleine Albright lors du lancement du groupe de réflexion sur le nouveau concept stratégique de l'Otan « *Article 5 remains properly the cornerstone of our alliance. However, we must also be prepared to respond to threats that arise beyond our territory, taking into account the urgency of those threats, the availability of other security options and the likely consequences of acting or of failing to act.* »

67. ENTRAYGUES, Olivier, *Afghanistan 1979-2009 ou une approche militaire de l'Afghanistan*, La plume avant l'épée, 2009.

de larges opérations de l'Otan pourrait se poser la question de la coordination de l'Alliance avec d'autres forces sur place, notamment américaine. Cet aspect problématique a été résolu en Afghanistan en restreignant à un minimum les opérations de l'OEF, à savoir des opérations de commandos pour la lutte contre le terrorisme.

En conclusion de cette partie, il semble qu'une interprétation élargie des rôles et missions de l'Otan hors de son territoire est admise aujourd'hui, mais qu'un questionnement reste à mener sur les sources du financement de telles opérations dans un contexte de restriction budgétaire. L'Otan pourrait peut-être bénéficier d'une meilleure priorisation des actions à l'extérieur de son territoire qu'elle souhaite mener dans son futur et celles qu'elle préférerait laisser au contraire à d'autres acteurs. L'Otan sera sûrement amenée à continuer à se transformer pour améliorer sa capacité à gérer des crises à distance sur le long terme. La question du renforcement de ces capacités techniques pourrait être abordée⁶⁸ dans les limites budgétaires de l'Alliance. L'Otan pourrait aussi s'interroger sur les avantages et les inconvénients de mener une opération en parallèle d'une autre sous le commandement d'un de ses alliés, comme c'est le cas aujourd'hui avec l'OEF en parallèle de la Fias. L'Otan pourrait être amenée à faire attention à ne pas trop se concentrer sur l'Afghanistan et les opérations de *Counterinsurgencies*, au risque de perdre de vue toutes les autres menaces et tous ses autres rôles (notamment face à la montée du risque de cyber-attaques, face à la prolifération, entre autres). Il semble important qu'une opération de telle ampleur n'empêche pas à l'avenir de maintenir des capacités couvrant tout le spectre des activités de l'Otan.

L'importance de la cohésion au sein de l'alliance et de la communication auprès des opinions publiques lors d'opérations de larges envergures

Depuis le début des opérations en Afghanistan et notamment depuis qu'elles se sont durcies, de nombreuses divergences entre alliés sont apparues dans les médias, et un débat sur les conséquences d'un échec de l'Otan a peu à peu vu le jour. L'envoi de contingents supplémentaires, l'annonce d'un retrait programmé de certains

68. L'accord relatif à la NRF a été complété par un mémorandum sur l'utilisation collective des appareils de transport C-17 et la constitution de forces spéciales destinées à lutter contre le terrorisme, selon Perret, Quentin, « L'Otan et l'avenir de la sécurité européenne », *Questions d'Europe*, n°47, Fondation Robert Schuman, 4 décembre 2006.

contingents et les restrictions mises par certaines nations à l'emploi de leurs forces (*caveats*)⁶⁹ ont été les principaux sujets de polémiques. Cela montre combien il sera important pour le futur de l'Otan de veiller à la cohésion au sein de l'Alliance et de réfléchir au lien entre opérations telles que conduites et opérations telles que perçues par les opinions publiques.

La question de l'envoi de renforts est un premier sujet de divergence repris dans la presse. Ce sujet est très sensible pour certaines opinions publiques. C'est par exemple le cas en Allemagne, où la population s'est prononcée très tôt contre l'utilisation de troupes allemandes dans les opérations en Afghanistan à 62 %⁷⁰. Toutefois la Chancelière Angela Merkel continue de soutenir le déploiement des troupes allemandes en Afghanistan et cela même après les morts survenues en avril 2010 dans le contingent allemand et malgré l'opposition forte du SPD exprimée dans la presse⁷¹. Il s'agit, déclare-t-elle, de garantir la sécurité de l'Allemagne et des démocraties de l'ouest⁷². Le sujet reste pourtant très sensible comme le montre la démission récente du président allemand. Un deuxième sujet de divergence concerne le retrait des troupes. Les Canadiens⁷³ et les Néerlandais⁷⁴ ont exprimé le souhait de retirer progressivement leurs troupes d'Afghanistan les premiers. En conséquence, certains pays contributeurs comme le Royaume-Uni ont l'impression qu'il existe un déséquilibre préjudiciable dans les efforts nationaux faits par les différents membres de l'Alliance⁷⁵. Or il faut noter que selon les responsables militaires américains, les troupes sur place sont déjà en sous-effectif. Dans ce contexte, des tensions existent entre les alliés au sujet des restrictions (*caveats*). Ces dernières, décidées par certains

69. L'utilisation de restrictions (*caveats*) n'est pas une nouveauté dans l'histoire de l'Alliance, qui a connu de nombreuses pratiques de statuts dérogatoires dans l'emploi des forces. Pourtant, les restrictions sont un des points clé à aborder dans ce chapitre car elles ont cristallisé des tensions entre alliés lors des opérations en Afghanistan.

70. Selon *The German Marshal Fund-s 2008 transatlantic trends public opinion survey*.

71. Voir à ce sujet les articles dans la presse allemande qui ont suivi les morts des soldats allemands et qui soulignaient l'opposition du SPD, comme par exemple dans *Die Zeit* : www.zeit.de/politik/deutschland/2010-04/afghnaistan-merkel-krieg, consulté le 19 avril 2010.

72. Pour plus de détail, voir : www.focus.de/.../afghanistan-merkel-trauert-um-gefallene-soldaten_aid_499006.html consulté le 19 avril 2010.

73. Prise de position du général Walter Natynczyk au sujet du retrait des forces canadiennes du sud de l'Afghanistan à l'été 2011 : "Canada plans afghan withdrawal", *Time Magazine*, 6 novembre 2009.

74. Le mandat des troupes néerlandaises a été étendu jusqu'à août 2010 mais l'objectif d'un retrait complet à la fin 2010 est maintenu.

75. Eighth report from the Foreign Affairs Committee session 2008-2009 (2009): *Global security: Afghanistan and Pakistan*, October 2009.

alliés, imposent des limites au déploiement géographique de certaines troupes, les écartent de certaines missions et mettent des restrictions à l'usage de la force. Ces limites imposées par les États ne remettent pas en cause le fonctionnement de l'Otan, car elles ne bloquent pas les contributions mais mettent les contingents dans des postures opérationnelles différentes. Elles posent de nombreux problèmes sur place. On peut constater en Afghanistan que seuls 18 pays sur les 42 que compte la coalition n'ont pas mis de restriction à l'emploi de leurs soldats. Les restrictions causent des difficultés sur place car elles réduisent la flexibilité dans l'utilisation des troupes à disposition. Mais que traduisent ces restrictions imposées en nombre en Afghanistan ? Une première réponse vient du fait que les hommes politiques qui prennent la décision d'envoyer des troupes en Afghanistan tiennent à être réélus, donc à ne pas se mettre leur opinion publique à dos. Les restrictions reflètent par ailleurs l'histoire et la culture du pays qui les impose. C'est par exemple le cas pour l'Allemagne qui, suite à la deuxième guerre mondiale, a limité ses opérations extérieures à des participations à des missions humanitaires de l'Onu jusqu'à la décision de la Cour constitutionnelle fédérale du 12 juillet 1994 qui autorisa des actions de l'Allemagne dans le cadre d'un système de sécurité mutuelle collective pour sauvegarder la paix, par exemple lorsqu'il s'agit d'appliquer une résolution des Nations Unies⁷⁶. De ce fait, l'opinion publique allemande est très sensible à la façon dont les troupes allemandes sont employées en Afghanistan. Au-delà de ces questions historiques et culturelles, les restrictions reflètent les différences dans la perception de la menace au sein des alliés, thèse soutenue par Hanpeter⁷⁷. Toutefois, on peut noter que la France, l'Espagne et l'Italie ont diminué leur restriction en 2009 en laissant plus de marge aux autorités militaires sur place dans l'utilisation des troupes. Cela semble traduire un recul du contrôle politique et en parallèle une plus grande délégation du pouvoir de décision aux commandants sur place. Pour conclure sur les restrictions, un des enjeux majeurs concerne le décalage que cela crée entre les risques acceptés par certains alliés contrairement à d'autres. La solidarité au sein de l'Alliance pourrait être mise en danger, si certains mettent

76. Voir sur les restrictions constitutionnelles de l'utilisation de la Bundeswehr et ses conséquences sur les engagements de l'armée allemande: von BREDOW, Wilfried, *Militär und Demokratie in Deutschland*, Springer, 2009.

77. HANPETER, Michael, *Behind the caveats in Afghanistan*, American institute for contemporary german studies at John Hopkins university, 2007, accessible en ligne: <http://www.aicgs.org/analysis/c/Hanpeter021507.aspx>, consulté le 20 avril 2010 .

plus en péril leurs hommes que d'autres. Pourtant lors d'opérations, il est difficile d'ignorer complètement les données historiques et culturelles qui peuvent influencer les décisions des différents alliés, sous la pression de leurs opinions publiques. A cela s'ajoute qu'au-delà des « *caveats* » officielles et écrites s'ajoutent, selon Jeans Ringsmose et Peter Dahl Thruelsen, les « *non-written caveats* » ou restrictions non-écrites. Il s'agit des restrictions imposées par une capitale au moment de donner le feu vert pour une opération particulière. Contrairement au cas des restrictions officielles, connues par les militaires sur place en amont, ces restrictions qui peuvent être mises en place juste au moment de lancer une opération sont plus difficiles à prévoir et peuvent bloquer ou retarder une opération sur le terrain. Ces restrictions informelles augmentent les frustrations et les tensions entre alliés en Afghanistan⁷⁸. Enfin, elles contribuent à créer des déséquilibres régionaux sur le terrain en Afghanistan, notamment dans la gestion des narcotrafics, dans la sécurisation des zones par moyens aériens, etc⁷⁹.

Au-delà des critiques qui se sont élevées dans les médias⁸⁰, un véritable débat semble avoir eu lieu questionnant le lien entre les modes d'actions de l'Otan et leur perception par les opinions publiques et révélant une certaine crise de confiance vis-à-vis de l'action de l'Otan en Afghanistan. Quelques moments-clés ont souligné cette crise de confiance : le rapport de McChrystal, la publication du livre de Rick Hillier, le décès de civils dans des opérations de l'Otan. En premier lieu, le rapport d'évaluation de McChrystal a condensé l'expression des critiques et a lancé un débat sur la mise en échec de l'Otan en Afghanistan. Celui-ci soulignait le manque de ressources envoyées en Afghanistan⁸¹. Il agissait la menace de l'échec pour obtenir plus de troupes sur le terrain. Mais dans la presse et dans la classe politique, cela a semé le doute sur le rôle et l'engagement de l'Otan en Afghanistan. « *L'absence volontaire de remise en perspective de l'action de ses prédécesseurs qui ont agi dans des conditions différentes montre la volonté politique du général McChrystal de marquer une rupture. Elle décrédibilise cependant ce qui*

78. RINGSMORE, Jens, DAHL THRUENSEN Peter, "NATO's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", *UNISCI Discussion Papers*, N°22, Janvier 2010, pages 56-77.

79. Voir à ce sujet: MODESTE, Rodolphe, « Afghanistan: les caveats et leurs conséquences », *Politique étrangère*, n°1, 2010, pages 97-107.

80. GREENE, Amy K., Afghanistan, *POTUS Watch*, Issue n°5, 11 March 2009.

81. Pour plus de détails: SICOURMAT, Camille, BIHAN, Benoist, GOYA, Michel, « L'axe du moindre mal, le plan Obama-McChrystal pour l'Afghanistan », *Cahiers de l'IRSEM*, n°2, mars 2010.

a été fait antérieurement et place injustement l'Otan en face de critiques appuyées, notamment de la part des médias⁸²». Une mise en doute de la crédibilité de l'Otan est alors apparue. À cela s'est ajoutée la publication d'un livre de Rick Hillier, l'ancien chef d'état-major des forces canadiennes sur place. Dans ce livre, il accuse l'Otan d'être entrée en Afghanistan sans plan de marche. «Ils [les généraux de l'Otan à Bruxelles] n'avaient aucune stratégie, aucune idée sur ce qu'ils voulaient accomplir, aucune direction politique et très peu de forces militaires. C'était catastrophique. L'Otan avait tracé le chemin pour détruire sa crédibilité et perdre le support populaire de toutes les nations de l'Alliance⁸³». Ce livre a montré la dimension militaire du débat dans la mise en échec de l'Otan. Enfin, des civils afghans ont été tués lors d'opérations aériennes de l'Otan sur le terrain. Certains prisonniers remis aux autorités afghanes ont subi de mauvais traitements. Ces informations relayées par les ONG et les médias sur place ont terni l'image de l'Alliance et ont eu pour conséquence une interrogation sur la légitimité de sa présence prolongée en Afghanistan⁸⁴, dans un contexte où l'approche globale s'impose pour les opérations stratégiques pour l'alliance.

On voit, au travers d'une part des divergences apparues dans les médias, et, d'autre part, de la naissance du débat sur l'action de l'Otan en Afghanistan, que tout échec sur place pourrait fragiliser l'Alliance et raviver ces tensions en germe. Il semble donc important que le concept stratégique de l'Otan puisse prendre en compte l'importance de la cohésion au sein de l'alliance. Notamment pour la renforcer, il serait possible de développer encore d'avantage des doctrines communes et des entraînements en commun⁸⁵. Le concept stratégique de l'Otan pourrait aussi être amené à prendre en compte le rôle-clé de la communication et de la diplomatie publique⁸⁶, face à des opinions publiques de plus en plus méfiantes lors d'opérations de larges envergures. Le nouveau concept stratégique devrait notamment être expliqué aux opinions publiques. Les dirigeants des pays alliés doivent

82. *Afghanistan 2010*, chroniques pour comprendre, La plume avant l'épée, page 128.

83. HILLIER, Rick, *A Soldier First: Bullets, Bureaucrats and the Politics of War*, HarperCollins, 2009.

84. Eighth report from the Foreign Affairs Committee session 2008-2009, *Global security: Afghanistan and Pakistan*, October 2009.

85. Possibilité évoquée par le général Abrial, lors de son intervention « Quelle Otan pour le XXI^e siècle » à l'Ifri, le 27 mai 2010.

86. Allocution du Saceur à l'École militaire le 7 mai 2010, à Paris.

faire face aux défis des voies de communication contemporaines: sur internet, il est très facile de trouver en direct l'expression des controverses entre alliés, ou encore des images de civils blessés. Ils doivent donc eux aussi adapter leur mode de communication sur leurs engagements à l'extérieur dans le cadre de l'Otan. Au-delà de la communication, tout devrait être fait pour protéger la vie des civils lors d'opérations. Une réflexion sur l'emploi de la force pourrait être menée pour favoriser des stratégies moins risquées pour les populations locales. Un bon traitement des prisonniers devrait aussi être garanti pour ne pas perdre en crédibilité. Savoir développer les conditions d'une vision stratégique commune et partagée semble la clé avant de s'engager dans une gestion de crise complexe.

Les questions liées à l'utilisation de l'approche globale sur le terrain et ses conséquences sur les partenariats de l'Otan avec les autres institutions sur place

L'Otan réfléchit depuis longtemps à son recours à l'approche globale dans ses opérations, c'est-à-dire à une meilleure mise en cohérence des actions entre acteurs civils et militaires sur le terrain⁸⁷. L'intervention en Afghanistan donne à l'Alliance l'occasion de tirer les premières leçons de son utilisation d'une approche globale sur le terrain et ce sur plusieurs points : la mise en place de formations d'acteurs locaux (police et armée) à une large échelle ; l'utilisation de *Provincial Reconstruction Teams* (PRT) ; la mise en place d'objectifs sociétaux élargis ; La première nomination d'un représentant de l'Otan pour les affaires civiles au côté du commandement militaire ; la mise en place d'une « *pull strategy* » lors d'opérations sur le terrain, et le développement des interactions entre l'Otan, les ONG, l'ONU et l'UE.

Tout d'abord, des leçons pourront être tirées concernant la formation d'acteurs locaux, notamment de la police et des troupes afghanes. Cela concerne essentiellement les opérations dans le sud de l'Afghanistan. L'objectif était fixé au 3 février 2010 à 134 000 soldats de l'armée nationale afghane (Ana) et 82 000 policiers afghans formés par l'Alliance⁸⁸. Il semble que ces chiffres ont été réévalués avec

87. En avril 2008 au sommet de l'Otan de Bucarest, un plan d'action pour la mise en place d'une approche globale a été endossé par l'Alliance. Cela faisait suite aux premières tentatives du Danemark en 2004 de voir l'Otan s'appuyer sur une approche globale suivies deux ans après par l'adoption au sommet de l'Otan de Riga de 2006 de l'approche globale dans le *Comprehensive Political Guidance* de l'Alliance.

88. TAYLOR, Claire, *Military campaign in Afghanistan*, House of Commons Library, international affairs and

certaines sources indiquant jusqu'à 240 000 militaires formés comme objectif pour l'Afghanistan en 2014⁸⁹. En outre, l'Otan fournit aussi un support en termes d'équipements à l'Ana. Concernant les difficultés liées à la formation d'acteurs locaux, il faut signaler d'une part que de lourds problèmes de corruptions demeurent⁹⁰. La corruption est difficile à réduire sur place du fait du manque d'institutions de justice. Il n'est pas évident de savoir si les forces afghanes vont vraiment pouvoir prendre le relais, d'autant que les Occidentaux veulent une réussite rapide et un retrait accéléré des troupes dès 2011⁹¹. D'autre part, l'Ana est souvent présentée comme très dépendante de l'assistance militaire extérieure: « *Malgré quelques succès, l'Ana a été critiquée pour sa dépendance vis-à-vis de l'assistance militaire étrangère, sous la forme de troupes Otan embarquées à leur côté, de soutien aérien, et pour son fort taux de perte de matériel et d'hommes*⁹² ». Si la formation des acteurs locaux semble indispensable à long terme, il reste difficile de mesurer si elle sera assez effective pour un retrait des troupes progressif envisagé à partir de 2011. Une des difficultés semble culturelle : la culture de guerre des acteurs locaux est plus asiatique qu'occidentale. Par exemple, les soldats de l'Ana ont peu l'habitude de manier les M16 mis à leur disposition par l'Otan. Un des enjeux pour l'Otan est donc de transmettre une culture de guerre différente, alors même que le transfert de concepts militaires d'un contexte culturel à un autre n'est pas toujours évident.

Ensuite, des leçons pourront être tirées sur l'utilisation dans le cadre de l'Otan des *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Mises sur pied initialement par les États-Unis dans le but d'entreprendre des activités civilo-militaires de reconstruction dans des environnements non-sécurisés dès 2002⁹³, elles ont peu à peu été adoptées par les autres pays assurant les missions de la Fias en Afghanistan. En effet, en prenant le commandement de la Fias, l'Otan s'est retrouvée en

defence section, SN/IA/5227, 3 février 2010.

89. GIUSTOZZI, Antonio, "The Afghan national army, unwarranted hope?", *The RUSI Journal*, vol. 154, N°6, décembre 2009, pages 36-42.

90. HOUSTON, Andrew Scott, "A new strategy for afghan policy reform", *RUSI newsbrief*, 13 mai 2009.

91. Un résumé de l'intervention est disponible en ligne ici : <http://www.mil.no/felles/ifs/english/start/article.jhtml?articleID=194677>, consulté le 19 avril 2010

92. "Despite some successes, the ANA has been criticized for its crippling dependence on foreign military assistance, in the form of embedded NATO/Coalition troops, air-support and funding, and for its high attrition rate ". In: SLOAN, David S., « NATO in Afghanistan », *UNISCI Discussion Papers*, n°22 (January 2010), page 47.

93. RINGSMORE, Jens, DAHL THRUENSEN, Peter, "NATO's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", *UNISCI Discussion Papers*, N°22, Janvier 2010, page 68.

charge d'un nombre de plus en plus élevé de PRT. L'Allemagne, le Canada, l'Espagne, la Hollande, la Hongrie, l'Italie, le Royaume-Uni, etc. ont par exemple été conduits à piloter des PRT sur le terrain⁹⁴. En juillet 2009, on décomptait 26 PRT sous juridiction de la Fias⁹⁵. Un des problèmes est qu'il n'existe aucun modèle de PRT « normalisé » Otan : « Il n'y a toujours pas de modèle établi pour les PRT, certaines sont contrôlées par des civils, d'autres sont gérées par des militaires, mais toutes ont pour objectifs de répondre au mandat de l'Onu. La plus part des PRT américaines sont composées de 50 à 100 militaires, membres civils du gouvernement (Américains et Afghans) et beaucoup comprennent du personnels présent sur place pour former les forces de sécurité afghanes⁹⁶ ». Les PRT sont présentées par l'Otan et la Fias dans leur *Afghanistan reports* de 2009 comme ayant des activités très diverses, allant du développement agricole, à des démarches d'éducation et de formation, en passant par le rétablissement de polices locales. Souvent, les PRT ont eu des actions très localisées laissant d'autres zones non-aidées⁹⁷. Cela a contribué à renforcer les disparités régionales. De plus, en parallèle des PRT qui sont gérées par l'Otan (par le PRT *executive steering committee*), d'autres actions civiles ont lieu sur le terrain, ce qui ne permet pas une vision d'ensemble et un pilotage précis des priorités civilo-militaires des forces en Afghanistan. Il existe maintenant un *Handbook* de l'Otan sur les PRT mais ce n'est pas encore un concept intégré dans la doctrine de l'alliance. Il semble donc qu'une des leçons à tirer de l'intervention en Afghanistan pour l'Otan soit de savoir s'il est judicieux ou non d'adopter le concept de PRT et de le développer en tant que partie intégrante de la doctrine de l'Otan. Cela permettrait une plus grande homogénéisation des actions de l'Otan sur le territoire des opérations. Par contre, cela retirerait de la visibilité nationale aux alliés engagés. En effet, souvent les alliés utilisent la diversité des PRT pour leur donner une double couleur : nationale et Otan⁹⁸. Cela leur permet d'afficher leur valeur ajoutée dans des actions à moindre risque et qui peuvent démontrer

94. GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, KOVACS, Anne, *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*, Rapport intermédiaire, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010.

95. SLOAN, David S., « NATO in Afghanistan », *UNISCI Discussion Papers*, n°22 (January 2010), pages 34-55.

96. "There are still no established model for PRTs, some were civilian controlled, others military-run, but all were attempting to fulfill the goals of the UN mandate. Most US PRTs were composed of 50-100 military personnel, civilian government officials (both American and Afghan) and many had staff to train Afghan security forces" In: SLOAN, David S., « NATO in Afghanistan », *UNISCI Discussion Papers*, n°22 (January 2010), page 37.

97. CORDESMAN, Anthony : « Sanctum FATA », in : the national interest, N°101 (may-june 2009) ; page 31, également accessible en ligne : <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=21292>, consulté le 19 avril 2010.

98. RINGSMORE, Jens, DAHL THRUELSEN Peter, "NATO's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", *UNISCI Discussion Papers*, N°22, Janvier 2010, page 68.

leur implication auprès des populations civiles locales en difficulté, notamment auprès des médias nationaux et des opinions publiques. Certains États ont donc des approches très nationales des PRT, comme la Turquie, d'autres n'ont pas développé de PRT au niveau national comme par exemple la France. On peut noter de très larges disparités sur le sujet des PRT sur le terrain, ce qui laisse présager une faible cohésion à l'échelle de l'Alliance sur ce qu'on attend de ces nouveaux types d'équipes.

Des leçons pourront aussi être tirées sur la poursuite par l'Otan d'objectifs élargis : par exemple concernant le droit des femmes. La réalisation de ces objectifs non-militaires mais sociétaux ouvrent une voie nouvelle à ce que pourrait être l'action de l'Otan dans le futur. Concernant les objectifs sociétaux, certains se concentrent sur les impacts sociaux et soulignent que l'intervention de l'Otan a plutôt dégradé que renforcé les conditions de vie des acteurs locaux. Benjamin Schreer, *Aspen Institute Germany*, a établi des indicateurs pour évaluer le succès de l'opération en termes de sécurité pour les populations afghanes et n'a pas jugé qu'elle puisse être qualifiée de succès en termes d'approche globale⁹⁹. À l'inverse, certains se concentrent sur les conséquences budgétaires pour l'Otan et critiquent le coût énorme des opérations de reconstruction. La construction d'hôpitaux en dur, la mise en place de routes, etc n'étaient pas clairement budgétés dans l'intervention militaire et cela crée une situation financière très tendue au sein de l'Alliance.

On peut se demander si les nouvelles structures organisationnelles liées à l'approche globale mises en place en Afghanistan vont être appelées à perdurer. Par exemple, pour la première fois depuis la création de l'Otan, un représentant des questions civiles a été nommé en Afghanistan en parallèle du commandement militaire. Cela fait suite à l'action du Secrétaire général monsieur Rasmussen qui voulait avoir sur place un de ses représentants. Peu à peu celui-ci a pris en charge le suivi de l'approche globale. On évoque la nécessité de sa présence (même si elle fut contestée par certains alliés) voire son institutionnalisation lors de crises gérées par l'alliance dans le futur : « *Nous devons aussi regarder, au sein de l'Otan, quel rôle civil l'Alliance aurait*

99. Intervention de Benjamin Schreer à l'IFS séminaire, dont un résumé est disponible en ligne ici : http://www.mil.no/felles/ifs/english/start/seminars_conferences/seminar_07_eng/article.jhtml?articleID=190993, consulté le 20 avril 2010.

besoin de jouer. Nous avons mis en place un représentant civil en Afghanistan pour travailler sur les questions politiques, au côté du commandement militaire. C'est une première. Certains n'étaient pas en accord avec cette situation quand la décision a été prise. Mais c'était nécessaire. Et ça peut l'être à nouveau à l'avenir¹⁰⁰ ». Difficile de savoir quelle vision s'imposera. Celle du Secrétaire général qui met en place des instances civiles à côté des instances militaires et promeut une approche globale élargie ou celles de certains alliés qui s'inquiètent de cette main mise, et des conséquences financières qu'elle pourrait avoir sur le budget de l'Otan. Souvent, ils sont aussi critiques car ils trouvent qu'il serait dommage que l'Otan mette en place des institutions redondantes par rapport à celles déjà existantes au sein de l'Union européenne.

Parler d'approche globale en Afghanistan, c'est aussi évoquer le passage d'une « *push strategy* » à une « *pull strategy* » comme évoqué par le général McChrystal lors de son allocution du 16 avril 2010 à Paris. En effet, au commencement des opérations militaires de l'Otan en Afghanistan, les troupes arrivaient en secret sur un théâtre d'opérations pour bénéficier de l'effet de surprise. De nos jours, à l'inverse, les troupes prennent des contacts sur place avec les populations en amont et préparent avec elle les actions à mener, et les impacts désirés sur la zone. Cette approche est donc basée sur le « *pull* » et non plus sur le « *push* ». Elle se veut « *inclusive* » et « *représentative* » pour reprendre les termes du général McChrystal. Par l'implication des populations civiles locales, cette approche est censée permettre une plus grande stabilité dans la durée des opérations de l'Otan. Pour cela, dans certaines vallées, on trouve la présence de « *Human Terrain Teams* » (HTT). L'objectif est de mieux comprendre les populations locales. Souvent, ces équipes essaient de cerner les enjeux économiques et sociétaux à prendre en compte lors des opérations sur le terrain. Il semble que l'expérience afghane ait entraîné le développement de nouvelles méthodes de collection de données sur les populations, mais aussi une meilleure prise en compte de leurs intérêts en amont des actions militaires sur place¹⁰¹. Une des difficultés concernant cette

100. « *We also need to look, within NATO, at what civilian roles the Alliance itself might need to develop. We've put a senior civilian representative in Afghanistan to work the political issues, alongside the military commander. It's a first. Some were uncomfortable when we put this in place. But it's necessary. And it might be necessary again.* » In : discours du Secrétaire général de l'Otan à l'université de Chicago, 8 avril 2010, disponible en ligne : http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm, consulté le 20 avril 2010.

101. ARNOLD, Matthew , « *Improving the coalition's understanding of the people in Afghanistan : Human Terrain Mapping in Kapisa Province* », *Small Wars Journal*, accessible en ligne : smallwarsjournal.com, consulté

approche dite de « *pull* », est qu'elle s'appuie sur des représentants des populations, qui parfois ne sont pas considérés complètement légitimes par les populations locales. Une des difficultés de l'approche globale dans des États peu centralisés est qu'elle cherche à s'appuyer sur la reconstruction d'un gouvernement central qui n'est pas toujours reconnu et accepté localement.

L'utilisation par l'Otan d'une approche globale suscite de nouvelles interactions entre l'Otan et les ONG. Celles-ci sont parfois tendues. Cela est à considérer pour l'avenir des missions stratégiques de l'Otan. En effet, on peut observer une relation problématique en raison de l'approche frontale de deux priorités : celle de voir l'opération militaire de l'Otan réussir avant tout ; celle de diminuer la détresse des populations locales avant tout et cela d'une façon si possible simultanée, sinon séquentielle. Un des enjeux est donc de développer une interopérabilité culturelle entre l'Otan et les ONG. Un autre des enjeux est de créer des structures de coordination adaptées¹⁰². On peut se demander si la coopération civilo-militaire (CIMIC) va être amenée à développer son rôle dans le futur. Il existe encore un décalage entre ses missions de coordination avec les civiles telles que définies¹⁰³ et telles que mises en place¹⁰⁴. En outre, il y a encore peu d'institutionnalisation des liens entre l'Otan et les ONG en Afghanistan sur le terrain. À chaque fois ce sont des liens ad-hoc qui s'établissent, et qui varient d'un lieu à un autre. Avec la crise économique et les contraintes budgétaires des militaires et des humanitaires, des leçons pourraient être tirées de l'expérience afghane pour aller vers une plus grande intégration Otan-ONG. Cela dit, les réticences sont grandes du côté des ONG dont les équipes sont en danger sur le terrain quand il est perçu comme non-neutre. Quant à l'Otan, il semble qu'une plus grande clarté dans les objectifs poursuivis au niveau civil serait bienvenue. De même, il semble important de définir des critères de coopération avec les ONG mais aussi de prioriser les domaines de coopération. Une meilleure communication

le 19 avril 2010.

102. BORGOMANO-LOUP, Laure , "Improving NATO-NGO relations in crisis response operations", *NATO Defence College*, Forum Paper 2, Rome, Mars 2007.

103. Voir: <http://www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf> consulté le 21 avril 2010.

104. Souvent la coordination avec les ONGs se limite à leur participation dans des *trainings* de l'Otan ou des conférences de l'Otan. Mais elles ont peu de moyens disponibles pour mettre à disposition d'une coopération structurée avec l'Otan, au-delà même de leur opposition à voir les militaires s'impliquer dans leurs actions qu'elles veulent avant tout neutre et humanitaire.

en amont entre ONG et militaires permettrait de limiter le nombre de conflits ouverts entre l'Alliance et les ONG, comme le conflit récent sur l'utilisation par l'Otan de véhicules labellisés humanitaires (« *white vehicles* ») en Afghanistan¹⁰⁵.

Le développement d'une approche globale sur le terrain pose aussi la question des liens entre l'Union européenne et l'Otan¹⁰⁶ et entre l'Onu et l'Otan. En Afghanistan, l'Union européenne mène une mission de police appelée Eupol en parallèle de l'intervention de l'Otan et ce, depuis 2007. Mais aucune coordination institutionnelle entre l'Otan et l'UE n'est prévue malgré cette situation, et ce, pour des raisons politiques indépendantes de la situation en Afghanistan¹⁰⁷. De plus, au-delà des tensions chyprio-turques qui pour beaucoup bloquent le processus de coopération entre l'Alliance et l'Union européenne, les États membres de l'UE ne sont pas tous d'accord sur le niveau de coopération et le degré d'intégration entre l'Otan et l'Union européenne. Le même problème se pose par rapport à l'Onu. Si l'Otan développe son approche globale, son Secrétaire général déplore le manque de coordination avec l'Onu sur ces questions¹⁰⁸. Cela est dû en partie au fait que certains États comme la Chine ou la Russie, membres permanents du conseil de sécurité de l'Onu, voient d'un mauvais œil le rapprochement de l'Onu avec une Alliance qui leur semble servir les intérêts de l'Ouest plus que les leurs. Un épisode illustre cette position : lors de la signature de la déclaration conjointe Onu-Otan le 23 septembre 2008, on a dû repousser plusieurs fois la cérémonie officielle et faire cela loin des caméras, car la Russie trouvait que le Secrétaire général de l'Onu outrepassait ses droits en signant une telle déclaration¹⁰⁹. Si donc l'Union européenne, l'Otan et l'Onu échangent sur le terrain au niveau *ad hoc* et opérationnel, au niveau institutionnel, les liens et les possibles complémentarités restent à définir et à préciser.

Enfin, la mise en place de l'approche globale a aussi été source de divergences au sein des alliés. Un exemple typique de divergences

105. Voir : <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=84634> consulté le 22 avril 2010.

106. Cf. le chapitre du général Perruche et le chapitre d'Oriane Reynaud.

107. Cf. discours du Secrétaire général de l'Otan à l'université de Chicago, 8 avril 2010, disponible en ligne : http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm consulté le 20 avril 2010

108. Cf. discours du Secrétaire général de l'Otan à l'université de Chicago, 8 avril 2010, disponible en ligne : http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm, consulté le 20 avril 2010.

109. VIGGO JAKOBSEN, Peter, « Right strategy, wrong place – why NATO's comprehensive approach will fail in Afghanistan? », *UNICSI Discussion Papers*, N°22, Janvier 2010, page 87.

concerne le positionnement à adopter par rapport au trafic de drogue. « *La coalition peine à agir dans ce domaine tant les approches diffèrent entre les nations. Nombre d'entre elles jugent en effet qu'il n'appartient pas à la Fias de conduire ou de participer à des opérations de lutte contre les cultures* »¹¹⁰. Donc, utiliser l'approche globale peut être une façon pertinente d'envisager une issue au conflit armé, mais cela peut aussi créer des tensions inattendues au sein des alliés, notamment sur les domaines à inclure ou à exclure de l'approche globale (adoption ou non des PRT, mise en place ou non d'une lutte contre le trafic de drogue intégrée aux opérations militaires, etc.). Il faudrait peut-être prévoir un cadrage en amont de ce que l'Otan peut inclure dans son approche globale et de ce qu'elle doit exclure, et mieux cerner les limites entre civils et militaires qui doivent être préservées. Une autre alternative est de fonctionner au cas par cas en fonction des opérations, mais cela peut raviver des tensions lors d'intervention en cours et donc freiner le bon déroulement des opérations entre alliés. Cela peut aussi renforcer des disparités géographiques entre zones d'engagement.

Or comme l'a rappelé le Secrétaire général de l'Otan monsieur Rasmussen à Chicago, l'Alliance a besoin d'une approche globale dans le futur pas uniquement en Afghanistan mais aussi dans 16 autres types de conflits. « *Nous avons besoin de ce qu'on appelle une approche globale. Et c'est la première leçon de cette mission (en Afghanistan). L'époque où les militaires seuls pouvaient venir à bout de l'ennemi, passer le relais aux civils et rentrer à la maison est finie. Et le cas afghan n'est pas unique. Il y a aujourd'hui 16 conflits majeurs en cours. Et tous ont lieu au sein d'un État et non entre États. Dans beaucoup de cas, ce sont les piliers fondamentaux de la société qui ont besoin d'être reconstruits. Cela veut dire que militaires et civils doivent travailler ensemble, encore plus étroitement que par le passé* »¹¹¹. Il semble donc nécessaire que le nouveau concept stratégique s'attache à cadrer ce qui peut être inclus et ce qui doit être exclu du concept, mais aussi définisse les impacts que l'utilisation du concept peut avoir sur les liens avec l'union européenne et avec l'Onu. Il ne faudrait pas que

110. Assemblée Nationale, *Rapport parlementaire de la mission d'information sur la situation en Afghanistan* des messieurs Lamy et Lellouche, 29 octobre 2008.

111. « *We need what we call a comprehensive approach. And that is the first lesson of this mission (in Afghanistan). The days when the military could defeat the enemy, then hand the baton off to the civilians and go home, are past us. And Afghanistan is not unique. There are 16 major armed conflicts underway today. All of them are within, rather than between states. In many cases, it is the basic pillars of society that need to be rebuilt. This means that the military and civilians need to work much more closely than they have in the past.* » In : discours du Secrétaire général de l'Otan à l'université de Chicago, 8 avril 2010, disponible en ligne : http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm, consulté le 20 avril 2010.

cela augmente les duplications au moment où les finances des États et de l'Alliance ne le permettent pas. Par contre, si une étude des synergies possibles pouvait être menée, cela permettrait une plus grande efficacité dans l'utilisation des moyens à l'avenir.

L'Afghanistan a montré que pour gagner une guerre, il faut pouvoir stabiliser et reconstruire. Les militaires sont donc conduits à mieux intégrer les civils s'ils veulent gérer une crise. La question de la transmission des savoir-faire à des acteurs locaux semble la clé. Deux pistes sont envisageables : le développement de compétence de formations de militaires et de polices au sein de l'Alliance ou la délégation de ces compétences à des sous-traitants, que ce soit des entreprises privées ou d'autres institutions internationales comme par exemple l'Union européenne. Les PRT, HTT et autres concepts liés à l'utilisation de l'approche globale pourrait à l'avenir soit être intégrées dans la doctrine Otan, afin d'homogénéiser leur utilisation, soit être exclues de la doctrine Otan, afin de laisser plus grande flexibilité aux États. Si l'approche globale contribue à l'institutionnalisation de nouvelles structures et de nouvelles pratiques, cela conduirait à une augmentation du budget de l'Otan que tous les alliés ne sont pas prêts à soutenir. Il semblerait donc plus probable que l'approche globale dans son utilisation entraîne plutôt le renforcement des liens avec des partenaires (UE, ONG) plutôt que l'intégration en interne de nouvelles fonctions au sein de l'Otan. L'Otan pourrait être amenée à avoir une position de soutien à des acteurs de reconstruction plutôt qu'à une position de leader sur la scène internationale lorsqu'il s'agit de longues phases de stabilisation. Pourtant une des difficultés pour les acteurs otaniens concerne la possibilité de trouver un interlocuteur clairement identifié pour traiter des aspects civils en toute légitimité. Souvent les militaires expriment leur difficulté à trouver une personne à qui parler dans un contexte de foisonnement d'interlocuteurs civils. Il semble que dans le recours à l'approche globale l'Otan sera amenée à travailler en plus étroite collaboration avec l'Union européenne. En ayant une Union européenne plus forte en matière de sécurité et de défense, et en développant les complémentarités UE-Otan, il serait possible d'éviter des duplications inutiles, et d'obtenir une meilleure répartition des rôles en fonction des savoir-faire de chacun. Parmi les points de réflexion sur l'approche globale, il semble important de considérer le type de crises dans lesquelles il semblerait approprié de la développer et celles à exclure. En France, l'approche globale est avant tout conçue pour des opérations de stabilisation et reconstruction

dans des États faillis. Mais pour d'autres États, l'approche globale peut aussi être utilisée en cas de catastrophes naturelles majeures (ex : Haïti). Il semble donc important que l'Otan se positionne sur cette question, en précisant si l'Otan utilisera l'approche globale dans tout type de crises, ou si elle se concentrera sur son utilisation lors d'opération de *peacebuilding* en États faillis.

L'imbrication internationale de la crise Afghane

Une des incidences de l'intervention en Afghanistan est le fait que de nombreux partenaires peuvent potentiellement être associés à des degrés divers à l'action de l'Otan, tels que l'Iran, la Russie ou la Pakistan, au niveau régional mais aussi l'Inde et la Chine, en tant que grandes puissances. Le Président Barak Obama a rappelé lors de sa dernière visite en Afghanistan que cette dimension était la clé pour sortir du conflit. Pour des pays comme la Russie, l'Inde ou la Chine, il pourrait aussi y avoir un intérêt à participer d'avantage : *Les grands États qui restent hors de l'Otan et la Fias – la Russie, la Chine et l'Inde – ont soufferts d'attaques mortelles du fait de groupes terroristes islamiques, que l'Otan affronte aujourd'hui. Ces trois gouvernements n'accueillent peut-être pas à bras ouvert la présence de l'Otan en Asie centrale, et ils suspectent même sûrement les leaders de l'Alliance de vouloir les enrôler dans cet imbroglio au nom de l'Otan. Cependant ils ne veulent pas qu'un réseau terroriste tel qu'Al-Qaïda émerge en Afghanistan*¹¹². Cette situation est nouvelle pour les alliés. Elle est aussi source de tensions car il n'y a pas consensus sur le rôle qui devrait être confié à des pays comme au Pakistan, à l'Iran, mais aussi à la Russie, à l'Inde ou à la Chine. De plus, certains de ces pays ayant des intérêts contradictoires voire conflictuels, comme par exemple, l'Inde et le Pakistan, la possibilité d'interactions nouvelles avec l'Otan reste encore à concevoir.

Il se trouve que seize pays non alliés sont aujourd'hui impliqués dans les opérations de l'Otan, comme par exemple l'Australie, le Japon, la nouvelle Zélande, la Corée du sud ou encore la Suède¹¹³.

112. « *The great powers that remain outside NATO and ISAF – Russia, China and India – have all suffered mass casualty attacks from the Islamist groups now fighting against NATO. These three governments might not welcome an enduring NATO presence in Central Asia, and likely suspect that Alliance leaders are trying to drag them into the Afghan imbroglio on NATO's behalf. Nonetheless, they do not want a Taliban Al Qaeda terrorist network to emerge in Afghanistan.* » In: WEITZ, Richard, « To deal with new challenges, should NATO go global », Yale Global Online, 26 Fevrier 2010, accessible en ligne: <http://yaleglobal.yale.edu>, consulté le 22 avril 2010.

113. WEITZ, Richard, « To deal with new challenges, should NATO go global », Yale Global Online, 26 Fevrier 2010, accessible en ligne: <http://yaleglobal.yale.edu>, consulté le 22 avril 2010.

En outre, la proximité géographique fait que les cinq États d'Asie centrale membres du Partenariat pour la Paix (PpP), Kazakhstan, Ouzbékistan, Kirgizstan, Turkménistan et Tadjikistan ont aussi été mis à contribution (accès à des bases militaires, à des routes de transit, rôle dans la sécurisation des frontières, etc.)¹¹⁴. Il semble que non seulement en termes de troupes sur le sol, mais aussi en termes de partage d'intérêt, la liste de ces pays pourrait être amenée à s'allonger comme indiqué par le Secrétaire général de l'Otan lors de son intervention à l'université de Chicago en avril 2010. Une des conséquences de l'opération en Afghanistan sur l'avenir de l'Otan, est, semble-t-il, la nouvelle volonté affichée de l'Otan d'œuvrer pour une sécurité coopérative à l'avenir, en incluant par exemple des États comme l'Inde davantage qu'ils ne le sont aujourd'hui¹¹⁵.

Pour l'instant, il semble que la France ou l'Allemagne, préfèrent n'envisager que des coopérations au cas par cas. Quant aux États extérieurs à l'alliance et qui pourraient être concernés, ils oscillent entre utilisation de mécanismes informels de dialogue et tentatives de dialogue plus formalisées¹¹⁶. On peut mentionner à titre d'exemple l'intérêt des Russes eu égard à la situation en Afghanistan. Une rencontre entre le chef d'état major russe et le président du comité militaire de l'Otan a eu lieu, lors de laquelle les Russes ont exprimé les difficultés qu'ils rencontraient au niveau de la circulation de la drogue sur leur territoire, notamment en provenance d'Afghanistan. Cette situation montre qu'un intérêt commun à la maîtrise du trafic de drogue sur place peut être un point de convergence, entre autres¹¹⁷. De plus, la Russie s'est montrée « *plus disposée à soutenir le transport aérien et terrestre des approvisionnements pour les forces de l'Otan en Afghanistan* »¹¹⁸. Par contre, les Chinois semblent plus réservés à l'égard de l'Otan.

Fondamentalement, une des questions-clés qui ressort de l'intervention en Afghanistan, concerne la possibilité de mettre

114. MOORE, Rebecca, « NATO's partners in Afghanistan: impact and purpose », *UNICSCI Discussion papers*, n°22, Janvier 2010, pages 92-115.

115. Une partie des cadres de l'Ana a pu suivre une formation en inde.

116. MOORE, Rebecca, « NATO's partners in Afghanistan: impact and purpose », *UNICSCI Discussion papers*, n°22, Janvier 2010, pages 92-115.

117. Allocution du Colonel Massimo Panizzi, porte-parole du Comité militaire de l'Otan, lors de la conférence « *Impact du retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'Otan sur la politique de sécurité et de défense commune* », organisée à l'université d'Auvergne, Clermont-Ferrand, le 7 avril 2010.

118. «Otan 2020 : une sécurité assurée ; un engagement dynamique, Analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'Otan», Bruxelles, 17 Mai 2010, disponible en ligne sur le site de l'Otan : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_63654.htm, consulté le 17 mai 2010.

en place ou non des liens plus resserrés avec des partenaires dont les régimes ne sont pas forcément classés dans la catégorie des démocraties partageant les valeurs de l'Ouest (Pakistan, Chine, etc.). Une deuxième question est celle de l'interopérabilité sur le terrain et au-delà celle de la confrontation de cultures différentes. Il faudra bien pourtant que des réponses soient apportées à ces deux questions, dans le cas où une reprise intense d'opérations terroristes rapprocherait des pays lors de nouvelles actions à mener contre les causes de la menace où qu'elle soit.

Pour conclure, l'Otan, pour contribuer à la paix dans le monde, devra savoir trouver des convergences d'intérêts avec des États tels que la Russie, la Chine, etc. L'Otan pourrait être amenée à devenir plus flexible et à intégrer la possibilité de partenariat *ad hoc* sur des questions stratégiques de sécurité. L'Otan pourrait approfondir ses liens avec l'Onu dans le cadre du développement de l'approche globale pour une plus grande sécurité collective coopérative dans le monde.

Conclusions et recommandations

En quoi les développements de la crise afghane peuvent-ils influencer sur le devenir de l'Otan ? Tout d'abord les opérations de la Fias ont montré que la question de l'imbrication internationale de l'Otan était la clé. Malgré les divergences entre alliés sur cette question, l'opération en Afghanistan a le mérite d'ouvrir le débat. Ensuite, les opérations de la Fias ont souligné le rôle que l'approche globale peut jouer au sein de l'Otan et lors de ses engagements. Des choix devront être faits sur l'intégration ou non de nouveaux concepts dans la doctrine Otan (par exemple pour le concept de PRT¹¹⁹). En outre, se pose la question du coût de l'approche globale dans un contexte de difficultés financières pour les États et pour l'Alliance. L'opération en Afghanistan pose enfin la question du niveau d'ambition de l'Alliance et de la reproduction d'une opération comparable sur un autre théâtre. Il semble que la réitération d'une action de telle envergure dépende du succès ou de l'échec perçu des opérations en Afghanistan, et de la capacité de l'Alliance à agir en toute cohésion sur des terrains difficiles.

119. ONG.

Dans une démarche prospective, deux scénarios peuvent être imaginés :

- *Un scénario du pire* avec un enlèvement en Afghanistan qui démontrerait les limites de l'approche globale très coûteuse pour les alliés et peu efficace à long terme quand en parallèle certaines missions blessent des civils et donc détournent les Afghans d'un soutien aux opérations de la Fias. Cette situation rendrait problématique une stratégie de sortie des forces de l'Otan sans garantir la diminution du risque d'attaques terroristes du genre de celles menées par Al-Qaïda. L'Otan connaîtrait des dissensions fortes quant à ses engagements futurs. Elle continuerait sans doute d'exister car beaucoup de pays européens n'ont guère d'alternative pour leur défense, mais devrait se recentrer sur la défense du territoire et des intérêts vitaux des États membres. Par contre, il n'y aurait sans doute plus de nouvelles opérations d'envergure hors du territoire des alliés. Cela affecterait sans doute profondément la relation transatlantique et ouvrirait vraisemblablement la porte à de nouvelles configurations de coopération entre les pays européens et les États-Unis, avec des conséquences difficiles à prévoir sur la cohésion des Européens.

- À l'inverse, on peut envisager *un scénario de réussite* de la Fias avec réapparition de l'État de droit en Afghanistan. Comme éléments pour soutenir la réalisation d'un tel scénario, on a avant tout l'engagement sans faille d'Obama et de McChrystal, l'envoi de nouveaux moyens, et la mise en place d'une nouvelle stratégie au plus près des populations locales. On aurait alors une Otan qui sortirait renforcée et crédibilisée pour résoudre d'autres crises tout en tirant profit des enseignements d'Afghanistan. Surtout l'Otan pourrait s'appuyer sur des nouveaux concepts qui auraient fait leur preuve sur le terrain et les améliorer : approche globale, PRT, HTT, etc. et les institutionnaliser une fois testés dans ce contexte sérieux. De nouveaux liens pourraient sur cette base être développés surtout avec l'UE et l'Onu, avec une approche décomplexée et pragmatique de coopérations *ad hoc* dans sa stratégie opérationnelle. Ce scénario n'exempterait pas l'Otan d'une rationalisation de sa planification budgétaire et une gestion plus économique des moyens.

Une autre voie médiane pourrait être une décision de l'Otan de se retirer de l'Afghanistan en considérant que le problème de terrorisme à l'origine de l'action otanienne a été résolu sur le territoire¹²⁰. Cette

120. Les chiffres qui circulent concernant la présence de terroristes sur le territoire afghan sont de moins de

décision pourrait permettre à l'Otan de se concentrer sur d'autres zones d'actions contre la menace terroriste d'Al-Qaïda, par exemple dans la région du Sahel, qui semble une des zones de repli utilisées aujourd'hui par l'organisation terroriste.

Enfin, pour conclure en essayant de donner une perspective de ce que devrait être une approche globale stratégique en Afghanistan, il paraît important de garder en tête l'idée exprimée par Pierre Hassner¹²¹ de ne partir ni trop tôt ni trop tard de cette zone agitée. Pour aider la population à se reconstruire, il faut s'en donner le temps et les moyens, sinon aucun succès à long terme ne sera possible pour l'Otan. Mais, il faut aussi ne pas rester trop pour ne pas passer pour des occupants occidentaux indésirables et enlisés. La voie médiane sera sûrement délicate à trouver.

L'auteur remercie pour leurs précieux commentaires le général Perruche, Guillaume Lasconjarias, le professeur Romer, et le colonel Lefebvre. L'auteur remercie pour leur relecture Oriane Reynaud et Marie-Hélène Houssin.

200 personnes, contrairement à plusieurs dizaines de milliers dans le Sahel.

121. HASSNER, Pierre, « Incertitudes stratégiques et ambiguïtés politiques », *Revue de Défense Nationale*, n°729, avril 2010, pages 5-11.

L'OTAN DANS LA RÉFLEXION STRATÉGIQUE RUSSE

Professeur Jean-Christophe Romer

Produit d'un phénomène d'hystérésis sévissant de part et d'autre, la vision de l'Otan par la Russie a été particulièrement ambivalente au cours des vingt dernières années au point que l'on peut paradoxalement considérer que la période la plus faste dans les relations entre Moscou et l'Otan a été celle correspondant aux trois dernières années d'existence de l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). Des années au cours desquelles Mikhaïl Gorbatchev tentait – en vain – de redéfinir les relations entre centre et périphérie de l'empire soviétique conduisant plusieurs de ses conseillers à considérer que l'Otan constituait un modèle idéal d'organisation de relations entre États hétérogènes. En un mot, le traité de Washington et son mode de fonctionnement pouvaient servir d'exemple à suivre par ce futur traité d'Union qui ne verra jamais le jour. Les relations entre l'URSS et l'Otan durant ces années d'euphorie étaient d'autant meilleures

que chacun « découvrait » l'Autre. Ce qui n'excluait pas, bien sûr, que certains idéologues, nostalgiques de la guerre froide, aient continué, des deux côtés, de faire entendre leur voix.

Pourtant les vieux fantasmes ont vite repris le dessus¹²². D'une part, la Russie nouvelle va très vite considérer que tout ce qui se fait sans elle se fait contre elle ; de l'autre, l'Otan n'exclut pas, dans un objectif indicible, d'étendre son emprise jusqu'aux portes mêmes d'une Russie désormais privée de son glacis protecteur. Il s'ensuit, par un réflexe quasiment automatique, une résurgence du complexe séculaire d'encerclement qui conduit Moscou à accuser l'Occident¹²³ de vouloir construire de « nouveaux murs », rideaux de fer et autres cordons sanitaires en Europe. C'est cet aspect qui constituera en quelque sorte la constance des visions de l'Otan dans les documents conceptuels russes depuis 1993. Ces critiques, explicites ou non, n'empêcheront pas pour autant le développement de coopérations, plus ou moins poussées et institutionnalisées, entre Moscou et Bruxelles.

La doctrine de 1993 et son environnement

La première doctrine militaire de la Fédération de Russie a été publiée en novembre 1993¹²⁴. Les tensions internes particulièrement vives qui se développent dans une Russie qui se cherche encore conduisent à considérer que ce texte est un document périmé avant même d'avoir été rendu public. Dès 1993, alors même que Bruxelles – et donc Washington – continue de s'opposer à l'adhésion de nouveaux pays membres, la question de l'élargissement de l'Alliance à l'Est constitue un sujet de préoccupation majeur pour les Russes. Il est vrai que, d'une part, la Russie en crise puis en campagne électorale instrumentalise beaucoup cette question de l'élargissement et, que, de leur côté, les pays candidats, la Hongrie et la Pologne notamment, tentent de faire comprendre à leurs futurs alliés l'urgence pour eux qu'il y aurait à voir leur sécurité garantie par leur adhésion à l'Organisation – quelque illusoire que puisse être cette garantie.

122. Le Président G. W.H. Bush avait pris la sage précaution de préciser que 1989-91 constituait la défaite d'un système idéologique et non celle d'un État – en l'occurrence de l'URSS. Une précaution que ses successeurs s'empresseront d'oublier.

123. Lorsque la Russie critique « l'Occident », cela ne concerne, en règle générale, que les seuls États-Unis. En 1999-2000 (Kosovo et deuxième campagne de Tchétchénie) l'Europe occidentale est incluse dans ces critiques. Il convient donc toujours de replacer ce terme d'Occident dans son contexte.

124. Un projet de doctrine militaire avait été présenté en novembre 1990. Mais, entre la guerre du Golfe et la disparition de l'URSS, il était resté sans suite.

La doctrine militaire de 1993 ne cite pas une seule fois l'Otan – au moins dans la partie publique du document. Mais elle y fait indirectement allusion à plusieurs reprises notamment parmi les « risques » militaires (*opasnosti*)¹²⁵ : il s'agit du risque que constituerait un « *élargissement des blocs et alliances militaires au détriment des intérêts de la Russie* ». Parmi les facteurs d'aggravation de la menace (*ugroza*) est mentionné « *le déploiement de forces étrangères sur des territoires frontaliers de la Fédération de Russie et qui ne soit pas sanctionné par le Conseil de sécurité de l'Onu* », un point pour lequel l'allusion à l'Otan est moins immédiate mais qu'il est possible de supposer. En réalité, ce sur quoi insiste le plus la doctrine de 1993 est la question des menaces internes auxquelles la Russie est alors confrontée.

En réalité, si l'Otan est peu présente dans ce document de 1993, c'est que l'Organisation a fait l'objet d'une étude à part entière élaborée par le service du renseignement extérieur (SVR), dirigé alors par Evgenii Primakov, et publiée en novembre, simultanément à la doctrine militaire¹²⁶. L'étude, intitulée *L'élargissement de l'Otan et les intérêts de la Russie*, est une habile composition qui pèse les avantages et les inconvénients, pour la Russie, de voir l'Otan s'élargir à l'est. Ce document, au ton résolument diplomatique, se conclut, sans grande surprise, sur un élargissement qui aurait, pour la Russie, des conséquences plus défavorables que favorables. Mais c'est aussi un document qui propose un solide argumentaire à usage des diplomates russes. C'est une variante de ce même argumentaire que l'on retrouvera mis en pratique lors des négociations de l'Acte fondateur sur les relations entre la Russie et l'Otan, E. Primakov ayant succédé à A. Kozyrev en janvier 1996.

Au discours brutal et peu argumenté de M. Kozyrev, inhabituel pour ce ministre surnommé M. « Da », succède donc un discours structuré et cohérent. Il est vrai que la situation avait changé. À partir de l'automne 1995, la machine administrative de l'Otan s'était mise en route dans une perspective d'élargissement et il était désormais inutile de tenter de l'arrêter. Evgenii Primakov a donc fait preuve d'un art diplomatique

125. On retrouve cette même distinction dans la doctrine de 2010 qui définit le danger/risque (*opasnost'*): « *Situation interne à l'État ou entre États caractérisée par une série de facteurs susceptibles, dans certaines conditions, de conduire à l'émergence d'une menace militaire* » et la menace militaire (*ugroza*) comme une « *situation [...] susceptible de déboucher réellement sur un conflit armé entre les protagonistes...* » (*Doctrine militaire 2010*, Chap. I. art. 6 § b et c).

126. *Perspektivy raschirenii NATO i interesy Rossii*, Moscou, SVR, novembre 1993, 30 p.

particulièrement habile qui permettra d'obtenir l'optimum de ce que pouvait espérer obtenir un pays négociant en position de faiblesse¹²⁷. Les conséquences de la crise générée par l'élargissement de l'Otan se retrouveront dans le document sur la doctrine militaire d'avril 2000. Il est vrai que, outre l'annonce de l'élargissement lui-même en 1997 et sa réalisation effective en mars 1999, nombre d'autres événements allaient envenimer les relations entre la Russie et l'Otan : crise financière de 1998 suivie, plus rapidement que prévu, d'une reprise économique, guerre du Kosovo, deuxième campagne en Tchétchénie, démission de B. Eltsine et élection de Vladimir Poutine... Tout ceci entre en ligne de compte dans la représentation de l'Otan par les Russes en ce début de siècle.

La doctrine du 21 avril 2000

La campagne de bombardement de la Serbie par l'Otan – non sanctionnée par l'Onu, comme ne manqueront jamais de le rappeler les Russes – est considérée comme étant à la source de l'échec du Conseil conjoint permanent Otan-Russie créé par l'Acte fondateur de 1997. Mais ces bombardements de la Serbie sont aussi à la source d'une décision du Conseil de sécurité de la Fédération de Russie qui va lancer un véritable débat stratégique entre avril 1999 et février-mars 2000. Ce conseil, présidé par le chef de l'État, a alors pour secrétaire un certain Vladimir Vladimirovitch Poutine ! Parmi les sujets de débat suscités par le Conseil se trouve la question de l'opportunité de la (ré)introduction de ce que l'on appellera, durant les mois qui vont suivre, les armes nucléaires « non-stratégiques » ou, mieux les armes « continentales », ces dernières faisant plus clairement allusion à ce que l'on appelait jusqu'à leur élimination en 1987 des forces nucléaires intermédiaires (FNI)¹²⁸. Ces armes « continentales » sont présentées comme un moyen supplémentaire permettant de garantir la sécurité de la Russie si les Occidentaux – essentiellement les États-Unis – poursuivent une politique qui tend à trop souvent ignorer ses préoccupations de sécurité. L'autre argument venant en appui du précédent n'est pas neuf puisqu'il remonte à l'origine même de l'arme atomique : le nucléaire propose la meilleure garantie de sécurité au

127. Chef d'œuvre de l'art diplomatique, cette négociation a été narrée en détail par M. Primakov dans ses mémoires : PRIMAKOV, Evgueni, *Au cœur du pouvoir*, Paris, Ed. des Syrtes, 2002, chap 6.

128. De manière plus imagée, on parlait aussi de missiles euro-stratégiques ou d'euromissiles rappelant la dimension « continentale » de ces armes stratégiques à l'échelle européenne.

regard de son coût. Or, la Russie, en pleine phase de tentative de redressement économique, n'a pas les moyens de se lancer dans une nouvelle course aux armements et le nucléaire représente la solution la plus économique pour un maximum de sécurité.

Un projet de doctrine est ainsi publié en octobre 1999. Il reflète encore la virulence des débats fortement marqués par un anti-occidentalisme souvent payant politiquement – des élections législatives doivent avoir lieu à la fin de l'année. Par contre le document final, adopté le 21 avril 2000 a été largement édulcoré¹²⁹. Il est vrai que, pour la première fois, une doctrine est adoptée par oukase (décret) présidentiel et prend donc la forme d'un document normatif, c'est-à-dire aussi officiel qu'obligatoire.

Le texte d'avril 2000 est plus structuré et pédagogique que les précédents, en ce qu'il propose, notamment, des définitions des termes employés, en particulier, celles des différents types de guerre et d'emploi de la violence armée. Toutefois, sur le fond, la doctrine de 2000 ne se différencie pas radicalement du document précédent, notamment en limitant son analyse aux conflits en cours. En plaçant au cœur de son analyse le Kosovo, la Tchétchénie, l'élargissement de l'Otan, les menaces de plus en plus précises de retrait du traité SALT 1-ABM..., le document russe se différencie peu des autres documents de même nature adoptés au même moment en Russie mais aussi dans d'autres pays, en particulier par cette incapacité à se détacher de la conjoncture et à se projeter dans le temps.

Dans la partie consacrée aux « principes politico-militaires », le document considère que la situation actuelle (2000) est marquée par un certain nombre d'actions susceptibles de déstabiliser la scène internationale telles que « *les tentatives visant à affaiblir (à ignorer) les mécanismes garantissant la sécurité internationale (notamment l'Onu et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) ; l'utilisation d'actions armées, en tant que moyen de l'ingérence humanitaire, non sanctionnée par le Conseil de sécurité de l'Onu contrevenant à toutes les normes et à tous les principes du droit international* ». On aura ici reconnu l'Otan au Kosovo.

129. Ce document s'inscrit dans un contexte de publication de documents officiels qui vont marquer les débuts de la présidence Poutine et qui concernent la sécurité, la défense et la diplomatie. La série commence avec la publication d'une *Conception de la sécurité nationale* (10 janvier 2000); suivie de la *Doctrine militaire* (21 avril 2000), puis de la *Conception de la politique étrangère* (28 juin 2000).

Quant au chapitre sur les « principales menaces » on y retrouve l'actualité de l'élargissement de l'Otan avec la dénonciation de « l'élargissement des blocs militaires », Otan à laquelle l'on peut ajouter l'OSCE qui vient de tenir, en novembre précédent, son sommet d'Istanbul au cours duquel la Russie a été quelque peu malmenée. C'est dans ce contexte qu'il convient de lire la dénonciation des « actions menaçant la stabilité régionale » ou encore les décisions visant à « ignorer les intérêts de la Russie dans la résolution des questions de sécurité internationale ». Enfin, si l'Otan n'est, là encore, pas explicitement citée, elle apparaît *a contrario* par une multiplication de références positives à l'Onu et, dans une moindre mesure à l'OSCE.

Concernant, enfin, le Conseil conjoint permanent (CCP) Otan-Russie, produit de l'Acte fondateur de 1997, force est de constater que, en 2000, il n'a finalement jamais réellement fonctionné malgré une première réunion en juillet 1997, une semaine après le sommet de Madrid et la création d'une mission permanente russe auprès de l'Otan en 1998. La guerre du Kosovo interrompt pour un an ce conseil dont la création s'est construite sur un malentendu initial, mais un de ces malentendus nécessaires à l'aboutissement de toute négociation. Pour l'Otan, il s'agit de créer un conseil qui marginalise la Russie dans ses tentatives de participation effective au Conseil de l'Atlantique Nord ; pour Moscou il s'agit de se donner l'illusion qu'elle participe aux décisions de ce même conseil¹³⁰.

La reprise du dialogue Russie-Otan se manifeste à l'occasion de la visite de M. Robertson à Moscou en février 2000, suivie par une réunion des ministres des affaires étrangères à Florence en mai 2000. Ces relations apaisées, mais limitées à un niveau essentiellement symbolique, prendront un rythme plus soutenu après les attentats du 11 septembre 2001 et l'annonce d'un soutien immédiat de la Russie aux États-Unis dans leur lutte contre le terrorisme.

Le sommet Russie-Otan de juin 2002 se tient dans un climat qui aurait pu conduire à une détérioration des relations entre les principaux protagonistes, Washington venant notamment de procéder à son retrait unilatéral du traité SALT1-ABM de 1972, annoncé six mois plus tôt. Or, c'est l'inverse qui se produit notamment avec la création

130. TRENIN, Dmitri, *Revue de l'Otan*, n° 2, 2007.

d'un Conseil Otan-Russie (COR) qui se substitue au CCP. La décision semble ne pas avoir été que formelle car le COR se fixe des tâches bien réelles¹³¹ donnant un tour nouveau aux relations Russie-Otan, légitimées par un besoin mutuel de l'autre. Leur lutte respective, voire commune, contre le terrorisme a limité les possibilités d'éclatement de crises qui auraient pu être provoquées par l'annonce de la deuxième vague d'élargissement qui cette fois allait empiéter sur l'ancien territoire impérial russe/soviétique (Sommet de Prague, novembre 2002) ; ainsi que par la décision de la Russie de se rallier aux positions européennes (franco-germano-belges) contre la guerre en Irak¹³² reconstituant ce que l'on déjà avait pu qualifier, sur d'autres sujets, un « triangle Paris-Berlin-Moscou ». Est-ce à dire que la lutte contre le terrorisme détermine les relations Russie-Otan au point de faire oublier tout différend ? Ou au contraire cette lutte a-t-elle permis de prendre conscience des multiples convergences d'intérêt entre la Russie et l'Otan d'une part, l'Europe d'autre part.

Certes, dès le début de son second mandat, Vladimir Poutine est bien déterminé à faire revenir la Russie comme acteur majeur sur la scène internationale. La rente pétrolière, notamment, lui en donne désormais les moyens, ce qui suscitera quelques crises mais aucune au point de rompre le dialogue, tout au moins jusqu'à la « *guerre des cinq jours* » d'août 2008. Les réunions du COR sont alors suspendues – elles reprendront en mars 2009 – mais la coopération se poursuit. Pour reprendre la formulation du général Chevtsov, commandant les troupes russes de la SFOR dont il est aussi adjoint au commandant suprême : « *L'expérience constituée par nos travaux au Shape au cours de l'année dernière l'a prouvé, de tels problèmes peuvent être réglés au niveau militaire – et le sont déjà. Nous autres, militaires, nous avons donné l'exemple aux hommes politiques en montrant que la question de la participation russe à une opération de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine avec les Américains, dans le cadre de la Division multinationale (Nord), pouvait être résolue avec succès. Cependant, la question d'une mission militaire permanente est de nature plus politique que militaire, et la décision appartient aux hommes politiques* »¹³³. En un mot, entre techniciens et sur le terrain, les choses se passent d'une manière professionnelle mais cela ne saurait préjuger de la nature des

131. Voir la fiche COR sur le site de l'Otan: www.nato.intcps/fr/natolive/topics_50091.htm.

132. C. Rice préconisait en avril 2003 de « *punir la France, ignorer l'Allemagne et pardonner à la Russie* ».

133. CHEVTSOV, Leonty, « La coopération militaire entre la Russie et l'Otan en Bosnie, une base pour l'avenir? », *NATO review*, 2, 1997, p. 20.

relations politique et des risques de crises susceptibles d'intervenir. On peut également préciser que, dès le début de la guerre, le 8 août, c'est la Russie qui demande une réunion d'urgence du COR et ce sont les États-Unis qui la lui refusent¹³⁴.

La doctrine de 2010

Mais pour revenir à l'image de l'Otan dans les documents doctrinaux russes, la trilogie « défense-diplomatie-sécurité », selon un schéma élaborée de fait en 2000, se retrouve huit à dix ans après mais en modifiant leur échelonnement et les ordres de publication. Cette fois, la série commence le 12 juillet 2008, soit un mois avant la guerre des Cinq jours, avec la publication d'une *Conception de la politique étrangère*¹³⁵. Puis est publiée, le 12 mai 2009, une *Stratégie de sécurité nationale à l'horizon 2020*, la doctrine militaire est quant à elle annoncée pour l'automne 2009. Elle ne paraîtra que le 5 février 2010. Quelque dix-huit mois de décalage entre la publication du premier et celle du dernier document de la « trilogie », contre cinq mois en 2000 (janvier-juin).

L'Otan est peu visible dans les deux textes de 2008 et 2009. Dans le premier de ces textes (2008) elle y est présentée de manière plus « diplomatique » – ce qui se conçoit aisément – indiquant que « *les alliances militaro-politique traditionnelles ne peuvent déjà plus s'opposer à tout le spectre des défis et menaces modernes, désormais transnationaux* » (§ II.). Quant aux « *intérêts de la Russie ils sont liés* » entre autre à « *la rivalité militaro-politique des puissances régionales* »...comme aux « *processus d'intégration, en particulier euro-atlantique, [qui] ont souvent un caractère sélectif et limitatif* » (§ II).

Plus encore qu'en 1999, l'Otan est aussi indirectement visée par la multiplication des références à la nécessité de s'en référer aux Nations Unies pour légitimer toute action sur la scène internationale

134. Entretien au siège de l'Otan, mai 2010.

135. L'édition russe de Newsweek a rendu public le 11 mai 2010 un *Programme d'utilisation effective sur une base systémique des facteurs de politique étrangère aux fins du développement à long terme de la Fédération de Russie*. Document d'une quarantaine de pages, il comporte deux allusions à l'Otan: une première fois pour l'impliquer dans la mise en place d'un nouveau traité de sécurité européenne visant à l'indivisibilité de la sécurité européenne ; une seconde fois, dans le chapitre Europe, pour montrer la nécessité du bon usage de la mise aux normes Otan de ses équipements militaires comme facteur de progrès technique. Ce document, dont la presse occidentale a fait grand état, est en réalité un document de travail interne du ministère russe des affaires étrangères et ne saurait être considéré comme définitif. Au mieux, il peut être considéré comme un reflet de certaines tendances au sein de ce ministère.

(§ III. 1, 2 et 3). L'Otan n'est finalement présente que dans la partie consacrée aux « priorités régionales » – dont, faut-il le rappeler, la principale caractéristique est de couvrir la quasi-totalité des régions du monde sans indiquer ce qui pourrait constituer la priorité parmi ces priorités ! Le rôle de l'Otan et de ses relations avec la Russie est présenté de manière plutôt positive, notamment en ce qui concerne la coopération dans le cadre du COR. À une réserve près : « *la Russie maintient son attitude négative à l'égard de l'élargissement de l'Otan en particulier à l'Ukraine et à la Géorgie ainsi qu'envers le rapprochement des infrastructures militaires de l'Otan des frontières russes qui viole le principe de la sécurité égale...* ». Une allusion assez transparente au bouclier anti-missile.

Dix mois plus tard, la « stratégie de sécurité nationale » reprenait, présentés différemment, les mêmes thèmes tels que le caractère inacceptable pour la Russie de voir les « *architectures régionales et globales orientées exclusivement par l'Alliance atlantique* » (§ 8). Ce qui conduit à la nécessité de passer, à l'instar de la Russie, d'une politique de blocs à une politique « multivectorielle » (§9). Ces thèmes sont repris une seconde fois dans le texte sous une forme légèrement différente mais identique sur le fond, sachant que la Russie tente dans le même temps de « vendre » l'initiative que M. Medvedev avait prise à Berlin en juin 2008 proposant d'ouvrir une négociation sur un nouveau traité de sécurité collective en Europe¹³⁶. Une revendication que l'on retrouve naturellement dans la nouvelle doctrine militaire du 5 février 2010.

Concernant ce dernier document, la presse occidentale a beaucoup glosé sur le fait que les Russes y considéraient l'Otan comme une menace. Discours idéologique obligé ou lecture superficielle et incomplète, on ne tranchera pas ; l'un n'empêchant pas l'autre. Le fait est que la position adoptée par le texte de 2010 est finalement plus proche des documents précédents que les médias ont voulu le faire croire. On y retrouve en effet la même distinction qu'en 1993 entre « risque » et « menace », l'Otan est indirectement un risque mais elle n'est pas une menace et peut-être même au contraire¹³⁷. Car pour faire face aux menaces auxquelles la Russie est confrontée et « renforcer

136. Le texte du projet de traité a été publié sur le site du Kremlin le 29 novembre 2009 : www.kremlin.ru/news/6152 (en anglais : www.archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml).

137. ROMER, Jean-Christophe, « La doctrine militaire russe : une doctrine pour rien ? », *Défense Nationale*, avril 2010, p. 55-59.

la sécurité collective », l'Otan constitue l'une des structures – il est vrai pas la seule et encore moins la première¹³⁸ – avec lesquelles il est possible de s'allier.

Les différentes positions présentées dans ce document sont révélatrices à la fois de l'ambivalence de l'attitude de la Russie à l'égard de l'Otan mais aussi et, peut être, surtout de la fonction de tels documents. Le débat sur ce point est d'ailleurs récurrent en Russie lors de la sortie de ce type de publication. Les allusions au caractère potentiellement hostile de l'Otan – quoique jamais qualifiée directement et explicitement de menace – paraît surtout destiné à un usage interne. Ces propos sont destinés en priorité à une frange de la population – pas seulement aux militaires – nostalgique de « l'ancien régime » et de ses textes, aussi normatifs que peu opérationnels, tels que les « directives du plan quinquennal », et qui sont censés énoncer LA « ligne », une ligne que personne ne suit vraiment¹³⁹.

Les plus hautes autorités de l'État se doivent en effet de réagir face à ce qui est perçu comme la poursuite, par les États-Unis et leurs alliés, de la politique d'encerclement de la Russie sachant que cette perception est au cœur de la culture politique et stratégique russe quel que soit son régime. On a donc affaire ici à un élément classique de la stratégie déclaratoire à usage interne car les experts russes sont parfaitement conscients que, si les élargissements de l'Alliance atlantique provoquent une fâcheuse impression dans leur pays, ils ne constituent pas pour autant une menace militaire directe : « *la menace est plus psychologique que militaire* » pouvait on entendre lors de la première vague d'élargissement en 1996-97. En d'autres termes, l'élargissement de l'Otan a été instrumentalisé à des fins de cohésion sociale interne. On peut tout aussi bien retourner cette proposition en se demandant, comme George Kennan en 1997¹⁴⁰, si l'élargissement à l'Est a apporté plus de sécurité à l'Alliance et au continent européen ? Toutefois, même si elle critique l'Alliance atlantique, celle-ci n'en représente pas moins une force d'attraction considérable pour la

138. Sont mentionnés dans l'ordre : l'OTSC et la CEI, l'OSCE et l'OCS, l'UE et l'Otan (III, art 19§d).

139. On peut relever qu'à l'époque soviétique, les dirigeants n'avaient jamais officiellement adopté de doctrine militaire. La première du genre est la « doctrine militaire du pacte de Varsovie » adoptée en 1987. Auparavant, la doctrine stratégique soviétique pouvait être déduite des travaux et discours des responsables politiques (secrétaire général du PCUS, premier ministre) et militaires (ministre de la défense, chef d'état major général).

140. KENNAN, George F., « A fateful error », *New York Times*, 5 février 1997.

Russie en s'inscrivant dans cette fascination que l'Occident en général a toujours exercée sur ce pays-univers¹⁴¹. Considérant qu'elle fait partie de la grande famille européenne, la Russie ne souhaite pas être exclue du continent, même si elle ne saurait en être un membre comme les autres.

Ainsi, certains experts russes ont-ils relevé – avec une satisfaction souvent peu dissimulée – que, dans le rapport du groupe d'expert de l'Otan, remis le 17 mai 2010, l'Organisation n'était pas unanime sur la question de la nature des relations qu'elle devait entretenir avec la Russie et que naturellement ces divisions constituaient autant d'affaiblissement de l'Alliance dont la Russie pourrait profiter. Le même auteur se réjouit aussi – mais n'est-ce pas de l'ordre du vœu pieux ? de ce que, d'après le document remis le 17 mai, l'Otan ne souhaite pas devenir une « alliance globale »¹⁴².

Quant à la guerre en Afghanistan – même si la création de bases étatsuniennes en Ouzbékistan¹⁴³ et en Kirghizie a pu agacer la Russie – elle a représenté une occasion qui a été saisie par Moscou pour revenir sur le devant de la scène internationale rappelant qu'elle en constitue un acteur nécessaire. Pour cela elle a dû « avaler un certain nombre de couleuvres » notamment durant le premier mandat des présidents Poutine et Bush Jr. Mais dès le début de son deuxième mandat, Vladimir Poutine a voulu marquer les limites qu'il convenait de ne plus dépasser, d'où un certain nombre de crises notamment par cette prise de conscience de l'interdépendance des protagonistes.

La proposition de Dmitri Medvedev de juin 2008 en faveur de l'ouverture d'une négociation sur un nouveau traité de sécurité collective s'inscrit dans la perspective d'une nouvelle architecture de sécurité européenne ébauchée dès 1990 et dont la CSCE aurait alors été un élément central. L'idée consistait alors de faire de la CSCE

141. Le mot d'ordre visant à « rattraper et dépasser l'Occident » a toujours été présent en Russie et ce, dès avant la révolution.

142. DANILOV, Dmitri, chercheur à l'Institut d'Europe de l'Académie des sciences, dans *Nezavisimaja Gazeta*, 28 mai 2010. On peut relever que, dans la presse quotidienne, cet article est l'un des très rares à avoir été publié. Quant aux députés qui reçoivent Sergeï Lavrov pour une séance de questions le 19 mai 2010 devant l'Assemblée fédérale, on peut simplement relever qu'ils ne posent aucune question concernant l'Otan au ministre (www.mid.ru).

143. Ouverte en 2001, la base de Karshi Khanabad a été fermée en novembre 2005 (à la suite des protestations occidentales contre les massacres d'Andijan au printemps 2005, Tachkent demande aux États-Unis de quitter la base).

(OSCE) une sorte de conseil européen de sécurité dont le bras armé aurait été constitué des forces intégrées de l'Otan. Inacceptable pour Washington. Mais, pour Moscou, en 1990 comme aujourd'hui, il s'agit aussi de rappeler que la sécurité européenne ne se construira pas sans la Russie et surtout pas contre elle.

Reste une dernière option, envisagée de manière récurrente et avec plus ou moins de sérieux : l'adhésion de la Russie à l'Otan. Sans revenir à la proposition de Khrouchtchev de mars 1954, l'idée a été avancée régulièrement tant par des Russes que par des Occidentaux – et non des moindres – depuis 1991. L'idée a été relancée par une déclaration rendue publique le 8 mars 2010 par quatre personnalités politiques et militaires allemandes¹⁴⁴. Cette déclaration suivait de quelques jours la visite de Madeleine Albright et de ses « sages » à Moscou destinée à « *comprendre les inquiétudes de l'Autre* » dans la perspective de la rédaction du nouveau concept de l'Otan. Mais l'idée était déjà apparue dès la disparition de l'URSS tant chez le secrétaire d'État James Baker que chez Andreï Kokochine, alors vice-ministre russe de la défense. James Baker, qui n'est plus alors secrétaire d'État, la reprendra en décembre 1993. Gerhard Schröder reprend l'idée au cours de l'été 2001. Et, lorsque la BBC pose, en mars 2000, la question à Vladimir Poutine, alors président par intérim, il répond : *pourquoi pas*¹⁴⁵. Ce fut aussi l'une des conditions émises par la Russie en 1997, lors de la crise suscitée par la première vague d'élargissement, pour pouvoir tolérer une éventuelle adhésion... des États baltes. Quant à George Robertson, Secrétaire général de l'Otan, il considère en octobre 2003 qu'il s'agit là d'une hypothèse très sérieuse à terme¹⁴⁶. Mais en faisant usage du syllogisme, on pourrait aussi considérer que la Russie fait, d'ores et déjà, partie de l'Otan dès lors que la distinction entre pays membre et pays partenaire de l'Alliance tend à s'estomper, la Russie à la fois par le COR et par le Conseil de partenariat euro-atlantique, est de fait dans l'Otan.

Qu'il s'agisse de cette perspective particulière qu'il faudra un jour ou l'autre prendre au sérieux – surtout si les autres pays de BRIC

144. RÜHE, Volker - NAUMANN, Klaus - ELBE, Frank et WEISSER, Ulrich, "It's time to invite Russia to join NATO", *Spiegel*, 3 mars 2010.

145. FROST, David, "Vladimir Putin's interview with the BBC", *Gazeta.ru*, 13.03.2000, disponible sur : http://www.gazeta.ru/2001/02/28/putin_i_bbc.shtml

146. *Bild am Sonntag*, 26 octobre 2003, cité par *Global security* (military news), 26 octobre 2003. Il réitère ses propos dans une interview au journal russe *Kommersant*, 19 février 2010 (« *l'adhésion de la Russie à l'Otan est une perspective plus réelle qu'il y a dix ans* »).

(Brésil, Russie, Inde, Chine) sont mobilisés pour crédibiliser une Otan de plus en plus globale – ou de tout autre aspect du rapport du groupe d’experts, il est intéressant de relever que la publication de ce document a suscité finalement très peu de réactions – tout au moins de réactions publiques – de la part de la Russie que ce soit dans la presse, y compris militaire, ou dans les milieux décisionnels. Cette absence de critique virulente, d’approbation béate ou même de simple compte-rendu peuvent laisser penser que les Russes fourbiraient leurs armes pour la sortie du concept stratégique en novembre. Pour autant que ce texte soit susceptible de susciter de telles réactions dès lors que l’on se pose la question de savoir pour qui et pour quoi de tels documents !

Note : Les documents russes sont consultables sur le site du conseil de sécurité :

www.scrf.gov.ru/documents/sections/3, et sur celui du ministère russe des affaires étrangères (qui propose pour certains d’entre eux une traduction en anglais et, parfois aussi en français) : <http://www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/osndd>

LA RELATION UE/OTAN : PROBLÉMATIQUE ET PERSPECTIVES

Général Jean-Paul Perruche

L'intégration militaire européenne et le lien transatlantique qui allaient de pair dans les années qui suivirent la signature du Traité de Washington¹⁴⁷, empruntèrent des voies séparées, après l'échec de la Communauté européenne de défense (CED) en 1954¹⁴⁸. Depuis cette date, le développement de la construction européenne se concentra sur les aspects économiques (avec la Communauté européenne du

147. Le Traité de Washington a été signé le 4 avril 1949 et est le texte fondateur de l'Otan. Texte accessible en ligne : http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_17120.htm, consulté le 10 Juin 2010.

148. La Communauté européenne de défense (CED) était un projet comprenant la création d'une armée européenne, avec des institutions supranationales, sous la supervision du commandant en chef de l'Otan, qui était lui même nommé par le Président des États-Unis. Dans le contexte de la guerre froide, le projet, qui est esquissé en septembre-octobre 1950, ne devient un traité, signé par 6 États, que le 27 mai 1952. Ratifié par la République fédérale d'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas, le traité instituant la CED sera rejeté par l'Assemblée nationale française le 30 août 1954 par 319 voix contre 264, Texte accessible en ligne : <http://mjp.univ-perp.fr/europe/1952ced.htm>, consulté le 10 Juin 2010.

charbon et de l'acier (CECA) en 1951¹⁴⁹, puis avec la Communauté économique européenne (CEE) en 1957¹⁵⁰, et l'Euratom¹⁵¹) indépendamment des aspects défense pris en charge par l'Otan sous leadership américain. Il n'est donc pas surprenant que les deux organisations, opérant dans des domaines différents, n'aient pas entretenu de dialogue véritable jusqu'à ce qu'au début des années 90, la construction européenne prenne un tour plus politique et s'intéresse aux aspects défense et sécurité afin de protéger les intérêts créés en commun. De fait, ce n'est que dans le traité de Maastricht (1992)¹⁵² qu'apparaissent pour la première fois les intentions de l'UE de « *développer une politique de défense et de sécurité commune, susceptible de donner naissance, le moment venu, à une défense commune* ».

Ce changement était alors d'autant plus justifié, que l'effondrement de l'URSS remettait en cause les fondements de l'Otan et nécessitait un *aggiornamento* de la relation stratégique euro-atlantique.

L'évolution fut marquée, côté UE, par une dynamique d'intégration avec la mise en œuvre de l'Acte unique¹⁵³ (1987) ouvrant la voie à la réalisation du marché unique, la création de l'espace Schengen, l'adoption d'une monnaie unique, puis la convention préparant le premier traité constitutionnel. Conséquence du succès de la construction européenne (processus gagnant-gagnant) sévissait en

149. La CECA créait un marché unique du charbon et de l'acier pour six pays : la France, l'Allemagne, l'Italie et le Benelux.

150. Le traité CEE, signé à Rome en 1957, réunit la France, l'Allemagne, l'Italie et les pays du Benelux dans une Communauté qui a pour but l'intégration par les échanges en vue de l'expansion économique. Texte accessible en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957E/tif/11957E.html>, consulté le 10 juin 2010.

151. Initialement créé pour coordonner les programmes de recherche des États en vue d'une utilisation pacifique de l'énergie nucléaire, le traité Euratom contribue à la mise en commun des connaissances, des infrastructures et du financement de l'énergie nucléaire. Il assure la sécurité de l'approvisionnement en énergie atomique dans le cadre d'un contrôle centralisé. Texte accessible en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11957K/tif/11957K.html>, consulté le 10 juin 2010.

152. Le traité de Maastricht sur l'Union européenne (TUE), marque une nouvelle étape dans l'intégration européenne puisqu'il permet le lancement de l'intégration politique. Il crée une Union européenne qui comporte de trois piliers : les communautés européennes, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération policière et judiciaire en matière pénale (JAI). Le traité : institue une citoyenneté européenne, renforce les pouvoirs du Parlement européen et lance l'union économique et monétaire (UEM). Par ailleurs, la CEE devient la Communauté européenne (CE). Texte accessible en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, consulté le 10 juin 2010.

153. L'Acte unique européen (AUE) révisé les traités de Rome pour relancer l'intégration européenne et mener à terme la réalisation du marché intérieur. Il modifie les règles de fonctionnement des institutions européennes et élargit les compétences communautaires, notamment dans le domaine de la recherche et du développement, de l'environnement et de la politique étrangère commune, texte accessible en ligne : <http://eur-lex.europa.eu/fr/treaties/index.htm>, consulté le 10 juin 2010.

même temps une forte pression à l'élargissement qui posait avec acuité la double question des limites de l'UE et de son aboutissement politique.

La construction de plus en plus politique de l'UE ne pouvait évidemment laisser de côté les aspects sécurité et défense d'autant que la crise de l'ex-Yougoslavie au début des années 90 avait clairement montré les graves conséquences du manque d'unité des Européens et les limites d'une dépendance totale à l'égard des États-Unis en matière de sécurité. C'est pourquoi à la suite du sommet franco-britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998, l'Union européenne s'est dotée en juin 1999, au Conseil européen de Cologne, d'une « Politique européenne de sécurité et de défense » (PESD) et d'instruments d'action...

En parallèle, l'Otan sous impulsion anglo-américaine s'ingéniait à résoudre son problème existentiel en élargissant son champ d'action au gré de la réévaluation des intérêts américains mais avec un soutien quasi unanime des dirigeants des pays européens (saisis de vertige à l'idée de devoir trouver une solution alternative crédible et aussi peu coûteuse que l'Otan pour la défense de leur pays). Ainsi se développa le Partenariat pour la paix, moyen d'intégration dans des logiques atlantiques des anciens pays du Pacte de Varsovie et d'une extension géostratégique de l'Alliance vers l'Est. Simultanément, l'Alliance étendait sa zone d'action en se lançant dans des opérations de gestion de crise d'abord dans les Balkans puis en Afghanistan, en Irak, et en Afrique (Darfour, piraterie en mer Rouge). Cette transformation de l'Alliance, finit par poser la question de sa vraie nature, objet de la réflexion en cours au sujet de son nouveau concept stratégique.

Le développement parallèle et légitime de capacités militaires dans l'Otan et dans l'UE est donc une conséquence logique de leurs histoires respectives qui pose néanmoins le problème de leur cohabitation sachant que 21 États européens appartiennent aux deux organisations.

L'article qui suit dresse un état des lieux de la relation entre l'UE et l'Otan, fait un inventaire des perspectives d'évolution et propose des voies de nature à rendre la relation Otan/UE plus efficiente.

ÉTAT DES LIEUX

- similarités et différences des deux organisations

Bien que fondées sur des valeurs démocratiques partagées et des intérêts de sécurité voisins (confrontées aux mêmes types de menaces et de risques), l'Otan et l'UE sont différentes par leur finalité, leur format, leur nature et leurs capacités :

- *leur finalité* : l'Alliance est une organisation transatlantique de sécurité, tandis que l'UE est un projet politique global
- *leur format* : si 21 nations appartiennent aux deux organisations, 6 n'appartiennent qu'à l'UE¹⁵⁴ et 7 qu'à l'Otan¹⁵⁵
- *leur nature* : elles ont toutes les deux un fonctionnement intergouvernemental, mais seule l'UE a un pilier communautaire supranational. L'UE a une approche globale (multidisciplinaire) des questions de sécurité tandis que l'Otan a par construction une approche politico-militaire
- *et leurs capacités* : l'Otan peut bénéficier de l'impressionnant arsenal militaire américain, tandis que l'UE ne peut compter que sur des capacités militaires réduites et un niveau d'ambition volontairement restreint (missions de Petersberg¹⁵⁶ ; objectif global d'Helsinki¹⁵⁷). À l'inverse, l'UE dispose d'une panoplie d'instruments civils utiles dans la gestion des crises, quand l'Otan ne peut compter jusqu'ici que sur des capacités militaires.

Avec des niveaux d'ambitions différents : capacité de conduire simultanément 2 opérations majeures (60 à 100 000 hommes) et

154. L'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède.

155. Canada, États-Unis, Islande, Norvège, Turquie, Albanie et Croatie.

156. Les « missions de Petersberg » font partie intégrante de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Elles ont été expressément incluses dans le traité sur l'Union européenne (article 17) et recouvrent : des missions humanitaires ou d'évacuation des ressortissants ; des missions de maintien de la paix ; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix.

157. En décembre 1999, lors du Conseil européen d'Helsinki, l'UE s'est fixé un objectif militaire connu sous le nom d'Objectif global d'Helsinki. Les États membres ont convenu de mettre à la disposition de l'Union européenne, à l'horizon 2003 et sur une base volontaire, des forces capables de mener à bien les missions visées à l'article 17, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne dans des opérations pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée (50 000 à 60 000 hommes), dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats, ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals. De telles forces devraient pouvoir être déployées dans leur intégralité dans un délai de 60 jours et un tel déploiement de forces devrait pouvoir être soutenu pendant au moins une année.

6 moins importantes pour l'Otan, 2 opérations moyennes (10 000 hommes) éventuellement de réaction rapide et une dizaine d'opérations civiles pour l'UE, les deux organisations sont en situation de concurrence pour la gestion des crises en dehors du territoire de l'UE. Elles n'en sont pas moins légitimes toutes les deux à agir pour protéger leurs intérêts de sécurité dans les cadres agréés et en soutien de la paix au bénéfice de la communauté internationale, la seule différence étant l'obligation que se donne l'UE de ne lancer des opérations qu'avec un mandat de l'Onu tandis que l'Otan n'en fait pas une condition *sine qua non* (comme l'a montré l'exemple du Kosovo).

La différence de nature entre les deux organisations se retrouve dans leur approche de la gestion de crise et leurs modes d'action ; à la différence de l'Otan, les limites et restrictions des capacités militaires de l'UE l'incitent à privilégier les modes d'action peu coercitifs et à préférer lancer des opérations en accompagnement d'accords préalables entre les antagonistes. Ainsi, les nombreuses opérations lancées par l'UE depuis 2003 (24), ont-elles été d'ampleur et de durée limitées, avec des objectifs précisés à l'avance ; 6 sont des opérations militaires mais les autres sont des opérations civiles ou civilo-militaires.

- un accord unanime sur le besoin de coopérer, mais une réflexion non aboutie sur les conditions d'une complémentarité

Avec de telles proximités d'intérêts, le besoin de coopérer est régulièrement réaffirmé à tous les niveaux des deux organisations et en particulier dans les déclarations officielles.

Le souci de complémentarité était présent dès le traité de Nice (2000) et s'est alors exprimé en termes de non-duplication. C'est ainsi que la PESD fut exemptée de la défense collective et donc des questions de défense affectant le territoire des États membres de l'UE, que son niveau maximum d'intervention fut plafonné à 60 000 hommes et qu'elle ne fut pas dotée d'une chaîne permanente de commandement opérationnel.

En contrepartie, les accords dits de *Berlin plus*, agréés en 2003 prévoyaient la disponibilité *a priori* et la mise à disposition des moyens collectifs de l'Otan (QG et moyens de communication) au profit des

opérations de l'UE. Un groupe informel Otan/UE sur les capacités fut créé ; des réunions régulières des instances décisionnelles, conseils et comités militaires, furent planifiées, de même que des rencontres régulières des secrétaires généraux, des réunions d'information réciproque entre l'EMUE et l'EMI, la désignation par la plupart des pays, de chefs de représentation militaire uniques pour les deux organisations. Ces mesures furent complétées à partir de 2005 par la mise en place d'équipes de liaison de l'Otan à l'EMUE et de l'EMUE au SHAPE ; des réunions informelles furent organisées à la même date entre les chaînes capacitaires ACT, EMUE et AED¹⁵⁸. Des mesures pratiques d'harmonisation des processus d'analyse du besoin et de déclaration de forces par les nations furent introduites à partir de 2004.

Mais l'établissement d'une complémentarité semble très difficile compte tenu des divergences d'intérêt des nations, des ambiguïtés et des non-dits :

Les États membres des organisations intergouvernementales n'y importent pas seulement leurs intérêts communs mais aussi leurs intérêts nationaux spécifiques, souvent sources de divergences. Pour les nations qui appartiennent aux deux organisations, cela peut se traduire par des visions différentes du niveau d'ambition et du rôle de chacune (FR/UK), mais pour les États qui n'appartiennent qu'à une seule, l'autre organisation est un corps étranger. Les divergences de vues des nations européennes sur l'aboutissement de la construction européenne et l'évolution du lien transatlantique sont à l'origine des restrictions mises d'emblée aux compétences et aux capacités militaires de l'UE sous l'argument très discutable, de non-duplication avec l'Otan. En effet, l'UE et l'Otan ne sont que des cadres d'engagement internationaux, dont les forces proviennent des nations membres. La seule duplication nécessaire est donc celle des chaînes de commandement et des moyens de communication qui leur sont attachés, ce qui représente un investissement négligeable. En revanche, la possibilité d'agir de façon autonome dans l'UE et avec les Américains dans l'Otan est un avantage politique et stratégique indéniable qui offre flexibilité et alternative.

158. L'Agence européenne de défense a été créée en juillet 2004 afin d'améliorer la capacité de défense de l'Union européenne (notamment dans la gestion de crises), de promouvoir la coopération européenne dans le domaine de l'armement, et de favoriser la recherche et le développement dans ce domaine. Texte disponible en ligne : http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2004/L_245/L_24520040717fr00170028.pdf, consulté le 10 juin 2010.

Il convient d'ajouter également, jusqu'à un passé récent, l'ambivalence américaine à l'égard de la montée en puissance de la PESD. Malgré une position de principe favorable à la construction européenne, le refus de tout « *caucus européen* » dans l'Alliance et la déclaration de Madeleine Albright sur le triple « D » (pas de duplication, ni de découplage, ni de discrimination pour les pays Otan-non-UE) accompagnant les débats préalables à la signature du traité de Nice montraient clairement l'hostilité américaine à l'émergence d'une entité européenne autonome et intégrée dans les domaines de la défense et de la sécurité. Cette position était d'ailleurs relayée par un certain nombre de pays européens dont le Royaume-Uni, désireux de maintenir l'Otan en situation d'exclusivité.

Toutefois, la principale source de difficulté et la plus visible aujourd'hui est sans conteste, le conflit turco-chypriote qui conduit les deux pays à prendre en otage la relation entre les deux organisations au profit de leurs stratégies nationales. La Turquie, membre de l'Otan et candidate à l'UE, s'oppose à la signature d'accords de sécurité permettant aux deux organisations de s'échanger des informations opérationnelles au prétexte que Chypre n'adhère pas au partenariat pour la paix de l'Otan ; cette situation affecte en particulier la coopération opérationnelle sur les théâtres où les deux organisations sont engagées en parallèle (Kosovo, Afghanistan). En retour, Chypre refuse à la Turquie l'accès à l'Agence européenne de défense. Les nombreuses réunions de coordination Otan/UE évoquées ci-dessus en subissent directement les conséquences et voient leur agenda privé de substance par le refus turc de siéger dans des instances où se trouvent les représentants chypriotes. Par ailleurs, et malgré l'acceptation de Chypre de ne pas participer aux opérations avec mise en œuvre des accords de *Berlin plus*, il paraît impossible d'écarter ce pays du processus décisionnel précédant les engagements et opérations de l'UE, ce qui rend de moins en moins réaliste l'hypothèse du recours à ces accords pour les opérations futures.

Il résulte de cette situation un grand doute sur « l'opérationnalité » des accords de *Berlin plus*, en particulier en situation de réponse rapide à une crise naissante. Il a fallu 8 mois de négociation en 2004 pour planifier et organiser la simple relève par l'UE de l'Ifor en Bosnie, dont deux mois pour régler le seul problème des réserves. Or à l'époque, Chypre n'était pas encore membre de l'UE. Force est de constater que

la prise des décisions nécessaires, en parallèle dans deux organisations intergouvernementales indépendantes exige un processus complexe et long et ne correspond guère au contexte actuel.

Parmi les ambiguïtés, causes de tension, il convient de mentionner la difficulté de définir des bases acceptables pour un partage des rôles entre les deux organisations dans la gestion de crises. Chacun s'accorde à reconnaître qu'un partage des rôles *a priori* sur des bases géographiques ou fonctionnelles (le militaire pour l'Otan, le civil pour l'UE ou même la forte intensité pour l'Otan et le « *soft* » pour l'UE) est irrecevable. Aujourd'hui, les deux organisations sont donc présentes conjointement sur la plupart des théâtres dans des rôles voulus complémentaires mais difficiles à harmoniser. En 2004, l'Otan a gardé une forte présence en Bosnie après la relève par la force de l'UE. Elle s'est engagée au Darfour en 2005 en assistance de l'UA alors que l'UE faisait la même chose depuis un an. Deux missions parallèles sont actuellement déployées en mer Rouge avec des objectifs similaires.

D'une façon générale, et cela fait partie des non-dits, le souhait affiché de complémentarité entre les deux organisations est contrebattu par celui moins exprimé mais réel de respect de l'indépendance de décision et de la liberté d'action de chacune. Ainsi les élargissements respectifs des deux organisations n'ont pas été conduits au même rythme et selon une planification concertée, même s'ils ont eu des incidences l'un sur l'autre. De même, les démarches capacitaires s'appliquant pourtant au même réservoir de forces (celui des nations) n'ont pas pu être harmonisées, malgré les intentions affichées. Quant au développement des instruments et des capacités autonomes de la PESD, force est de constater que depuis la mise en œuvre du traité de Nice, l'Otan apparaît comme un obstacle et une justification à la réduction des ambitions de l'UE, dans ce domaine.

- au résultat : une complémentarité introuvable

Au bilan, si la complémentarité entre l'Otan et l'UE est devenue un leitmotiv dans les déclarations officielles émanant des deux organisations, sa mise en œuvre s'avère particulièrement laborieuse.

Un partage du fardeau sécuritaire et des rôles entre elles selon une répartition de principe se révèle être un objectif irréaliste et inattei-

gnable dans l'état de leurs relations actuelles ; il ne peut être envisagé qu'au cas par cas. La décision de s'engager dans une opération repose essentiellement sur l'existence d'un intérêt suffisamment partagé au sein de chaque organisation et à l'engagement de contributeurs crédibles. C'est donc avant tout une question d'opportunité, d'intérêts conjoncturels et spécifiques propres à chacune. C'est ainsi qu'elles se retrouvent sur les mêmes théâtres au Kosovo, en Afghanistan ou en mer Rouge, mais que l'UE est intervenue seule au Congo ou au Tchad et que ni l'UE ni l'Otan n'ont souhaité diriger l'opération lancée par l'Onu au Liban en 2006.

Bien que servant des objectifs généraux de sécurité voisins, leurs stratégies, comprises comme la mise en cohérence d'objectifs, de modes d'action et de moyens sont également différentes puisque d'inspiration américaine dans l'Otan et européenne dans l'UE. Or la complémentarité des stratégies dépend en premier lieu de celle des intérêts poursuivis.

On désigne à tort le besoin de structures de commandement militaire pour l'UE comme une atteinte à la complémentarité quand il s'agit d'une mesure indispensable à la coopération. C'est au prétexte que l'Otan disposait de structures opérationnelles que l'UE n'en a pas été dotée, alors qu'après plus de 20 opérations lancées en moins de 10 ans, le besoin d'une chaîne de commandement permanente pour l'UE est criant. Le juste débat serait d'étudier comment les structures européennes indispensables à l'action de l'UE pourraient s'articuler avec celles de l'Otan plutôt que d'éluder ce débat en prétendant que l'UE n'a pas besoin de structures puisque l'Otan en est déjà dotée.

La complémentarité n'existe pas davantage dans les démarches capacitaires des deux organisations tributaires elles aussi des intérêts dominants au sein de chacune. Sans évoquer les intérêts industriels européens et américains, il est clair que le niveau d'ambition des besoins opérationnels exprimés dans l'Otan est souvent décalqué de ceux des États-Unis et entraîne les pays européens dans des projets pas toujours en rapport avec leurs budgets d'investissement de défense (JSF, ABM..).

Un certain nombre de facteurs sont cependant susceptibles d'influer sensiblement sur l'évolution de la relation entre l'Otan et l'UE dans les années à venir.

PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION

- les conditions d'une amélioration de la relation entre l'Otan et l'UE ont progressé avec l'évolution de la position américaine à l'égard de la PSDC et la normalisation de la position française dans la structure militaire de l'Otan

Depuis de nombreuses années, les administrations américaines successives critiquaient les Européens pour la faiblesse de leurs budgets de défense et notamment de leurs budgets d'équipement, voyant là une menace grave pour la cohésion transatlantique et le juste partage du fardeau mais en même temps refusaient de les voir unir leurs efforts pour être plus efficaces dans l'UE. Or un changement d'attitude assez net est survenu dès la fin de la Présidence Bush, illustré par les déclarations de l'Ambassadeur Newland à Londres et à Paris en 2007 et acceptant l'idée qu'un renforcement du pilier européen pourrait profiter à l'Alliance. L'administration Obama semble avoir repris à son compte cette orientation, même si toute trace d'ambivalence n'a pas totalement disparu côté américain. Les réticences à cette évolution viennent maintenant davantage de la Grande-Bretagne, très rétive à toute idée d'intégration européenne.

Simultanément, l'annonce par le Président Sarkozy dès 2008, du retour complet de la France dans la structure militaire de l'Alliance a fait tomber les arguments de ceux qui considéraient que le projet européen de la France dans l'UE était dirigé contre l'Alliance et le lien transatlantique. En revanche, elle a pu créer un doute chez certains sur la pérennité de la détermination française à promouvoir des capacités européennes autonomes dans l'UE.

Quoiqu'il en soit, la double évolution américaine et française constitue une opportunité intéressante pour le renforcement d'une relation Otan-UE désormais débarrassée des suspicions d'antagonisme.

- une fenêtre d'opportunité favorable semble s'ouvrir avec la mise en oeuvre du traité de Lisbonne et la redéfinition du concept stratégique de l'Alliance

La mise en œuvre du traité de Lisbonne¹⁵⁹ offre une perspective d'extension intéressante du champ des compétences et des moyens

159. Texte accessible en ligne : <http://www.traité-de-lisbonne.fr/>, consulté le 10 juin 2010.

d'action de la PSDC résultant d'une meilleure mise en synergie de ses moyens, d'un renforcement du champ d'action et des solidarités, une plus grande flexibilité et une meilleure information des opinions publiques.

La création d'un Haut Représentant/Vice-Président de la Commission doté d'un service regroupant les compétences du Secrétariat du conseil, de la Commission et des États membres est de nature à accroître les capacités d'action extérieure de l'UE. La capacité de gestion globale des crises extérieures devrait s'en trouver significativement renforcée. La démarche capacitaire de l'UE devrait également en bénéficier grâce au rapprochement des initiatives de la Commission avec les projets conduits par l'AED notamment dans le domaine de la R et T.

Aux missions qui figuraient dans le traité de Nice (résumées sous le vocable de Petersberg) le traité de Lisbonne ajoute la possibilité :

- d'actions conjointes en matière de désarmement
- de missions de conseil et d'assistance en matière militaire
- de missions de prévention des conflits et de stabilisation en fin de conflits
- prévoit que toutes ces missions peuvent contribuer à la lutte contre le terrorisme au profit d'États tiers.

La solidarité des États membres est renforcée par les articles concernant l'assistance mutuelle en cas d'agression, et la solidarité dans la réponse aux catastrophes.

La géométrie variable est introduite dans la PSDC grâce aux dispositions concernant la coopération structurée permanente, les opérations conduites par un groupe de nations et les coopérations renforcées.

Le renforcement du rôle du Parlement européen et des parlements nationaux dans le contrôle de la PSDC laisse augurer plus de démocratie et d'intérêt des opinions publiques.

C'est donc une UE plus cohérente et plus efficace en politique extérieure que devrait générer le traité de Lisbonne et par conséquent un partenaire potentiel plus présent pour l'Alliance. Deux questions demeurent cependant déterminantes pour le futur de l'UE : celle de la création d'un QG central et permanent de commandement des opérations de l'UE permettant de diriger et de contrôler l'ensemble de ses opérations civiles et militaires depuis Bruxelles¹⁶⁰ (à laquelle les Britanniques semblent être les derniers à s'opposer), et celle de la capacité de l'AED de rationaliser l'approche capacitaire européenne, depuis l'expression des besoins opérationnels jusqu'à la réalisation de programmes en coopération.

Par ailleurs, la réalisation en cours, d'un nouveau concept stratégique de l'Otan est une occasion de préciser les domaines de compétences et d'intérêts, les objectifs, les missions et les moyens de l'Alliance pour les prochaines années. Le nouveau concept devrait donc offrir une meilleure vision des conditions d'engagement de l'Otan et de ses limites. Reconnaisant que l'Otan n'est pas universelle, le rapport du groupe d'experts rendu public le 17 mai 2010 fait la part belle aux partenariats et spécialement avec l'Union européenne¹⁶¹. Recommandant une relation fondée sur la réciprocité et le pragmatisme de situation, il se limite toutefois à encourager une plus grande coopération dans le domaine militaire sans se risquer à proposer des principes de répartition des rôles.

La simultanéité de la mise en œuvre du traité de Lisbonne et de l'adoption d'un nouveau concept stratégique de l'Otan crée incontestablement des conditions favorables à une meilleure coopération entre les deux organisations mais ne saurait être une condition suffisante à l'amélioration de leur complémentarité compte tenu des facteurs d'incertitude qui affectent l'avenir : le conflit turco-chypriote, l'évolution de la situation en Afghanistan et l'élargissement.

160. Pour l'instant, lors de crises, l'Union européenne peut s'appuyer soit sur un centre de crise d'un pays membre parmi cinq préalablement définis (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie ou Grèce), soit sur Shape dans le cadre des accords de *Berlin plus* (Otan), soit sur le *Operations Center* basé au secrétariat du conseil (EU) dans le cadre d'une gestion de taille restreinte à l'échelle d'un *Battlegroup* (pour l'instant ce nouveau centre de crise de petite taille n'a jamais été activé lors d'opérations).

161. Texte accessible en ligne : http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_63395.htm, consulté le 10 juin 2010.

- le conflit turco-chypriote, l'évolution de la situation en Afghanistan et la question des élargissements sont des facteurs déterminants de la relation entre les deux organisations

Depuis 2004, date de l'entrée de Chypre dans l'UE, le conflit turco-chypriote a pris en otage la relation entre l'Otan et l'UE, montrant par là que les intérêts nationaux des États sont toujours premiers par rapport à ceux des organisations auxquelles ils adhèrent (Otan pour la Turquie et UE pour Chypre). En refusant de s'asseoir dans des réunions officielles à la même table que les Chypriotes, les Turcs mettent l'UE devant le dilemme de renoncer à coopérer avec l'Otan ou d'accepter que l'un de ses membres soit discriminé, l'autre alternative étant ...d'accepter la Turquie comme membre de l'UE. La seule perspective intéressante serait un règlement de la question du partage de l'île, mais la situation actuelle semble peu favorable, après le rejet par les Chypriotes grecs du compromis proposé par l'Onu en 2003 et le regain du nationalisme des deux côtés de l'île.

Il en résulte pratiquement, un blocage de tout arrangement ou accord de coopération officiel, entre les deux organisations. Depuis 2004, la coopération a donc dû s'effectuer au niveau technique ou opérationnel et rien ne laisse augurer un changement d'attitude de la Turquie à court terme. En l'état actuel, même les États-Unis (pour qui la Turquie est un partenaire stratégique) ne semblent pas en mesure d'infléchir Ankara et chez la grande majorité des membres de l'Alliance, il n'existe pas d'intérêt de marginaliser la Turquie. Le différend turco-chypriote est clairement devenu aujourd'hui le principal obstacle à une relation constructive entre l'Otan et l'UE. Au-delà, il joue contre le développement de la PSDC dans la mesure où il force les membres de l'UE à envisager d'autres solutions que la coopération avec l'Otan à une période où les difficultés financières grèvent sérieusement les budgets.

Un autre facteur déterminant pour la relation Otan/UE réside dans l'évolution de la situation en Afghanistan. Les opérations en cours mettent en évidence 3 fractures :

- les différences d'intérêts et de contributions entre membres de l'Otan reflétées par les différences de volume des forces engagées mais aussi de leurs conditions d'engagement (problème des *caveats*)

- le partage très inégal du fardeau entre Américains et Européens, qui affirment pourtant partager les mêmes objectifs : actuellement les forces américaines représentent les 2/3 de l'effectif déployé

- un dysfonctionnement de la coopération UE/Otan mis en évidence par la faiblesse des effectifs de policiers européens engagés dans la mission de formation de la police afghane et les difficultés de coopération avec la Fias, qu'il s'agisse de l'échange d'informations ou de la protection des personnes.

Quoiqu'il advienne dans les prochains mois, ni la cohésion de l'Alliance ni la coopération Otan/UE ne devraient sortir gagnantes de cette opération. Si l'opération devait être un succès, illustré par l'installation d'un régime stable et durable à Kaboul, permettant un désengagement progressif et assez rapide des forces internationales, ce succès serait avant tout celui des États-Unis qui se verraient confirmés dans l'idée que les forces européennes ne sont pour eux que des forces d'appoint et que le leadership américain est la seule option réaliste.

Si l'issue était moins heureuse, il est évident que notre grand allié aurait beau jeu d'incriminer la faiblesse et la versatilité de l'aide apportée par ses alliés de l'Otan. Il est vraisemblable que l'intérêt américain pour de tels alliés en pâtira et que le prix de la « réassurance » pour la sécurité des pays européens pourrait s'en trouver relevé.

La relation Otan/UE pourrait être affectée aussi par la question des élargissements. Tandis que le rapprochement des formats des deux organisations (avec un maximum d'États communs) est incontestablement un facteur de simplification de leur relation, leurs processus d'élargissement n'ont jamais été simultanés ni même concertés. Hier, l'intégration de Chypre et Malte dans l'UE a apporté les difficultés évoquées *supra*, mais le forcing des États-Unis en faveur de l'accession de la Turquie à l'UE et de l'Ukraine et de la Géorgie dans l'Otan a montré les clivages d'intérêts entre pays membres. Les événements de 2008 en Géorgie et les dernières élections en Ukraine ont souligné la sensibilité du sujet et les implications stratégiques des élargissements y compris sur la relation UE/Otan elle-même.

C'est à partir de cet état des lieux de la relation entre les deux organisations et de l'identification des principaux facteurs susceptibles d'influer sur son évolution, qu'il convient d'analyser ce qui pourrait contribuer à une plus grande efficacité de cette relation.

POUR UNE RELATION PLUS EFFICACE ENTRE L'UE ET L'OTAN

- une relation coopérative entre l'UE et l'Otan ne peut s'établir qu'en respectant la liberté d'action et l'indépendance de décision des deux organisations, même si elles sont composées de 21 membres communs

Comme indiqué ci-avant, l'Otan et l'UE ont des raisons d'être et des finalités qui leur sont propres et qui les caractérisent. Elles ne sauraient être altérées par des contraintes imposées au motif de rationaliser leurs relations. Les restrictions mises aux compétences de l'UE dans le domaine de la défense sont à cet égard contreproductives. Comment peut-on d'un côté, déplorer la faiblesse militaire et opérationnelle des Européens dans l'Otan et de l'autre restreindre leur niveau d'ambition à renforcer leurs capacités dans l'UE ? Cette attitude place d'emblée les deux organisations en situation de concurrence malsaine en laissant penser que ce qui serait profitable à l'UE se ferait au détriment de l'Otan !

Or l'argument de la soi-disant duplication entre l'Otan et l'UE est spécieux puisque ces deux organisations ne sont en fait que des cadres d'emploi intergouvernementaux de forces et de capacités qui restent nationales. Leur différence de nature et d'image en fait deux acteurs sécuritaires identifiés comme différents par la communauté internationale et élargit donc le spectre des interventions possibles dans l'intérêt de la communauté euro-atlantique. Les capacités d'action autonomes de l'UE ne réduisent pas celles de l'Otan, mais les complètent et alimentent donc une vraie complémentarité.

Il semble donc urgent de réexaminer la pertinence des restrictions mises par ses propres États membres aux compétences de l'UE en matière de défense. À une époque où un continuum s'impose de plus en plus entre sécurité et défense, est-il encore acceptable de

cloisonner ces deux aspects et de s'interdire de débattre des questions de défense dans l'UE ? En quoi cela pourrait-il altérer la coopération avec les États-Unis ?

- le renforcement de l'Alliance ne peut provenir que de celui de son pilier européen

Ce dont souffre l'Otan, c'est le déséquilibre de puissance et de capacités entre les États-Unis et les pays européens, entraînant la déresponsabilisation et la démotivation de ces derniers. Les États-Unis relayés par les Britanniques réclament régulièrement un relèvement des budgets de défense des Européens, mais on peut se demander quelle serait l'incidence pour les capacités de l'Otan d'une augmentation de 0,5 % du budget de défense d'un petit pays et comment ses dirigeants pourraient le justifier auprès de leurs concitoyens dans le contexte sécuritaire et économique actuel ? C'est donc une requête qui n'a aucune chance d'être satisfaite dans un avenir prévisible.

Les véritables duplications, qui alimentent un gâchis financier, sont celles qui existent entre les programmes nationaux d'études et d'équipement en systèmes d'armement des Européens (*23 programmes d'étude parallèles du véhicule de transport de troupe blindé du futur dans les 27 pays membres de l'UE selon l'AED*). Or pour des raisons géopolitiques et économiques, il est logique que les mutualisations et standardisations se fassent d'abord dans le cadre de l'UE. C'est en unissant leurs efforts, que les Européens dépenseront « mieux » et pourront devenir plus efficaces dans le domaine capacitaire. C'est ainsi qu'ils deviendront le partenaire que réclament les Américains, capable de prendre sa part du fardeau.

Mais l'investissement des États dans les dépenses de défense ne peut qu'être proportionnel à leur niveau de responsabilité dans ce domaine. Investissement et responsabilité vont de pair. Dans l'Otan, le « leadership » est toujours américain et les États européens en situation de dépendance. Pour passer de la position de contributeur plus ou moins marginal et peu motivé à celle de partenaire utile, il faut atteindre la masse critique. Le seul rééquilibrage possible vers un partenariat gagnant-gagnant entre Américains et Européens ne peut provenir que de la prise en compte de l'UE comme partenaire à la fois interne et externe de l'Alliance.

- pour mieux distinguer ce qui doit être fait dans l'UE et dans l'Otan, il convient de réévaluer la dépendance des Européens à l'égard des États-Unis pour leur défense et leur sécurité dans le nouveau contexte et d'en apprécier le prix et le coût

L'Alliance atlantique a été construite sur le postulat de la dépendance des Européens à l'égard des Américains pour contrebalancer la puissance militaire soviétique. Il semble indispensable de réexaminer la réalité et la forme de cette dépendance aujourd'hui. Existe-t-il une menace résiduelle russe contre l'Europe ? Quelle en est la vraie nature ? Les intérêts de sécurité américains et européens sont-ils confondus par rapport à la Russie ? Les Européens sont-ils aussi démunis qu'au début des années 90 pour gérer leurs problèmes internes ? La défense de l'Europe contre les missiles balistiques peut-elle s'intégrer dans le dispositif américain ? À quel prix et dans quelles conditions ? Pour quel niveau de protection ? Une position commune de l'UE sur ce sujet ne serait-elle pas justifiée ? Que peut valoir la « garantie américaine » par rapport aux nouvelles menaces (terrorisme, cyberattaques..) et aux nouveaux risques (prolifération, réchauffement climatique, approvisionnements énergétiques...) sachant qu'à première vue, les réponses doivent être à la fois globales (civiles et militaires) régionales et internationales, tout en restant une responsabilité essentiellement nationale ?

La réponse à ces questions devrait permettre aux États européens d'apprécier ce qu'ils auraient intérêt à envisager dans l'Otan, dans l'UE et ce qu'ils devraient conduire en national car c'est bien dans ce triptyque que devra s'inscrire leur défense.

L'Otan ne devrait pas se substituer à l'UE pour défendre les intérêts communs de ses États membres mais les intégrer lorsque ces intérêts peuvent se confondre avec les intérêts américains.

- le caractère central de la relation et du dialogue États-Unis/UE pour la relation Otan/UE doit être reconnu

La complémentarité entre l'Otan et l'UE paraît peu réaliste si l'on considère que 21 nations sont membres des deux organisations. Il est difficile d'être complémentaire de soi-même. C'est la présence des États-Unis qui donne sa valeur à l'Otan mais c'est la capacité

d'intégration des pays européens qui donne la sienne à l'UE. Les deux pièces centrales de la relation sont donc bien les États-Unis et l'UE. Des relations suivies et régulières ont déjà lieu dans ce format depuis plusieurs années dans tous les domaines sauf celui de la défense, à cause de l'existence de l'Otan. Pourtant ce dialogue aurait de nombreux avantages. Il forcerait les Européens à préciser le socle de leurs intérêts communs, permettrait d'établir les bases d'un véritable partenariat à partir des convergences et des divergences d'intérêts entre Américains et Européens en matière de sécurité, de tirer parti des forces et des spécificités de chacun et de renforcer la solidarité euro-atlantique autour de projets communs. Cette nouvelle perspective permettrait en outre d'amoindrir les effets du blocage turco-chypriote, en favorisant la prise en compte des intérêts de l'UE par les États-Unis avant d'en débattre dans l'Otan. Elle offrirait aussi une plus grande flexibilité dans la coopération entre l'Otan et l'UE.

- pragmatisme et flexibilité doivent être les paradigmes premiers de la coopération UE/Otan

Comme indiqué précédemment, la recherche d'une répartition des rôles, *a priori*, entre les deux organisations ne semble pas réaliste, ni efficace. Elle conduirait plutôt à une réduction qu'à un renforcement de leurs capacités respectives en créant des mécanismes de dépendance contraignants et contreproductifs.

À l'inverse, la disponibilité de deux cadres d'engagement possibles pour lancer des opérations internationales est un « plus » qui élargit les capacités d'action et d'intervention de la communauté euro-atlantique dans son ensemble.

Dans sa mise en œuvre, la coopération entre l'UE et l'Otan doit permettre de tirer profit des points forts des deux organisations et favoriser un renforcement mutuel de leurs actions.

S'agissant de leurs conditions d'engagement, et sans vouloir fixer de règles préétablies, il est logique de penser que lorsque les intérêts et les contributions des Américains et des Européens sont équivalents, l'Otan devrait jouer le rôle principal et l'UE intervenir en complément en tant que de besoin. Lorsque les intérêts américains seraient peu ou pas engagés, c'est l'UE qui devrait assurer la

responsabilité de la conduite des opérations selon l'approche globale qui correspond à son concept et ses capacités. L'Otan devrait dans ce cas apporter son soutien, mais le veto d'un pays ou d'une minorité ne saurait empêcher l'UE d'agir selon ses intérêts ce qui implique qu'elle dispose en permanence, d'une capacité autonome de commandement et de contrôle de ses opérations.

En cas d'engagement simultané des deux organisations sur un même théâtre, des protocoles de coopération *ad hoc* devraient être adoptés permettant d'assurer les synergies souhaitables entre leurs actions et leurs moyens. Ces protocoles devraient aborder les mises en cohérence, les mesures d'information mutuelle et de coordination, les soutiens mis en œuvre...

En résumé, la relation UE/Otan doit sortir des ambiguïtés et s'affranchir des obstacles idéologiques pour viser à un renforcement des capacités d'action de la communauté euro-atlantique. Il serait regrettable de voir deux organisations aux objectifs largement communs, légitimes toutes les deux à œuvrer au bénéfice de la sécurité européenne, faire de leur relation un problème.

Pour cela, l'une ne doit pas chercher à imposer des contraintes et des restrictions à l'autre.

L'Alliance ne peut que bénéficier du renforcement des capacités de l'UE, qui ne la menace en aucune façon. De même que l'existence de deux cadres distincts d'engagement d'opérations ne diminue pas les capacités qui sont celles des nations, le renforcement des capacités de l'UE ne remet pas en cause le lien transatlantique mais en renforce l'intérêt pour les Américains.

L'erreur serait de sacrifier le renforcement des capacités opérationnelles de l'UE pour sauver l'Otan alors que la survie de l'Alliance dépend avant tout de la crédibilité des Européens de renforcer leurs capacités ce qu'ils ne peuvent faire que dans l'UE.

L'IMPACT DU DIFFÉREND TURCO-CHYPRIOTE SUR L'AVENIR DE LA RELATION UE/OTAN

Oriane Reynaud

À l'heure où le rapport Albright envisage une nouvelle ère de partenariats et argue d'une pleine complémentarité Otan/UE, le lien transatlantique pâtit du différend chyprio-turc sur fond d'antagonisme gréco-turc.

Ankara a obtenu du Conseil européen de Copenhague (2002) la garantie selon laquelle, seuls les États membres à la fois de l'UE et de l'Otan ou de son Partenariat pour la Paix (PpP) pourraient accéder aux capacités de l'Alliance lors des missions PESD couvertes par les accords *Berlin plus*. Les arrangements ainsi énoncés excluent Nicosie de l'échange officiel d'informations classifiées UE/Otan.

Réciproquement, les autorités chypriotes s'opposent à la conclusion d'accords administratifs entre la Turquie et l'Agence européenne de défense (AED).

Le litige est préjudiciable aux relations entre l'UE et l'Otan qui interviennent dans les mêmes zones d'intérêt stratégique et sur des théâtres d'opération voisins. La question revêt un caractère d'autant plus préoccupant pour les arrangements transatlantiques, que le nouveau contexte politique sur l'île est peu propice à dénouer le nœud. D. Eroglu, nouveau leader du Nord, revendique une partition en deux États, qui induirait la reconnaissance de la souveraineté de la République turque de Chypre Nord par la République de Chypre et par la communauté internationale. Or, cette politique va à l'encontre des orientations prises par le Conseil de sécurité de l'Onu, qui « *accorde une grande importance au règlement du différend dans le respect des résolutions de l'Onu, dans le sens d'une fédération bizonale et bicommunautaire* »¹⁶².

En dépit de ce blocage au niveau politico-stratégique, un rapprochement UE/Otan prend forme aujourd'hui au niveau opérationnel. À l'appui de ce constat, ce chapitre soutient que le nouveau concept stratégique de l'Otan ne s'attardera pas sur ce litige, afin de ne pas nuire à la coopération transatlantique sur les théâtres d'opération. Cette étude identifie les causes des blocages et leurs incidences sur le rapprochement transatlantique. La capacité des principaux acteurs à faire évoluer la situation est également analysée pour envisager ensuite la manière dont le nouveau concept stratégique devrait prendre en compte les évolutions possibles.

Le différend turco-chypriote : source du blocage institutionnel des relations UE/Otan

La Turquie bloque la relation transatlantique, car elle ne reconnaît pas juridiquement la souveraineté de Nicosie et refuse que Chypre, non-membre du PpP, prenne part à l'échange d'informations classifiées UE/Otan. De plus, le transfert des dossiers de sécurité de l'UEO à l'UE a amoindri l'influence d'Ankara dans l'« *Europe de la défense* ». Elle adopte donc une position ambiguë à l'égard de la PESD, ce qui fragilise le dialogue avec les acteurs européens. Enfin, les militaires turcs,

162. Entretien auprès du ministère des affaires étrangères et européennes, Paris, 30.04.2010.

en tant que principaux négociateurs de la question chypriote, sont peu enclins au compromis sur le dossier. L'attitude de Chypre gêne également la coopération transatlantique au niveau institutionnel, en particulier en compliquant le rapprochement de la Turquie avec l'AED et a fortiori l'UE. Nicosie entrevoit son adhésion à l'UE et ses positions à l'encontre de la Turquie, comme les facteurs d'un dialogue plus équilibré avec Ankara. L'île est soutenue en cela par Athènes, même si la Grèce se déclare officiellement en faveur d'une adhésion turque à l'UE, car le différend s'inscrit au cœur du jeu des puissances de la région.

La position d'Ankara

D'après A. Missiroli, la particularité de la politique étrangère turque serait due à des facteurs domestiques (poids des militaires dans les orientations politiques du pays et impact de la crise financière) et des considérations de politique étrangère (difficulté d'adhésion à l'UE et différend avec la Grèce et Chypre)¹⁶³. S. Desai, C. Melakopides et P. Bilgin avancent l'argument selon lequel la politique étrangère de la Turquie est déterminée par sa recherche d'identité. Le pays serait partagé entre ses ambitions (émanant de l'héritage ottoman, de son poids démographique, de sa localisation géopolitique, de ses ressources naturelles et de son rang de deuxième puissance militaire de l'Alliance), et une attitude pessimiste (née de la crainte de l'avènement d'un ennemi dans son voisinage¹⁶⁴). P. Bilgin évoque même la quête d'une identité occidentale¹⁶⁵. Côté turc, l'encerclement géographique du pays par des îles grecques impose de maintenir des positions à Chypre Nord pour préserver une ouverture maritime.

La Turquie a bloqué la participation de Chypre dans les organisations et traités pour lesquels elle dispose d'un droit de veto, notamment les accords *Berlin plus*¹⁶⁶. En 2004, sous pression de la Commission, Ankara a consenti à intégrer Chypre au sein de l'union douanière UE/Turquie.

163. BILGIN, Pinar, « The 'peculiarity' of Turkey's position on EU-NATO military/security cooperation: a rejoinder to Missiroli », *Security Dialogue*, Vol. 34, n°3, 2009, p. 345.

164. MELAKOPIDES, Costas, « Turkey's political culture as a necessary condition for decoding its policies toward Cyprus, Greece, and the European Union », *Journal of Political and Military sociology*, Vol. 34, n° 2, Hiver 2006, p. 304

165. BILGIN, Pinar, « The 'peculiarity' of Turkey's position on EU-NATO military/security cooperation: a rejoinder to Missiroli », *Security Dialogue*, Vol. 34, n°3, 2009, p. 345.

166. Concernant le veto turc, cf. TALMON, Stefan, « EU-Turkey controversy over Cyprus or a tale of two treaty declarations », *Chinese Journal of International Law*, Novembre 2006, p.584.

Toutefois, elle a maintenu dans les textes officiels la désignation « Chypre » et non « République de Chypre », qui n'engage pas de reconnaissance de souveraineté.

L'impact de la position d'Ankara à l'égard de Nicosie s'exprime au niveau stratégique, dans les organisations internationales. Comme la Turquie refuse la participation de Chypre aux réunions communes des conseils NAC/COPS et des Comités militaires CMUE/CMOTAN, les agendas de ces forums sont limités depuis 2004 aux sujets opérationnels dont Chypre est exclu (ce qui se limite au suivi de la mission *Eufor Althea* en Bosnie). Chypre est également exclue des réunions du groupe Otan/UE sur les capacités, pour cause d'échange de données classifiées. Ceci est dommageable tant pour l'UE que pour l'Otan dont la coopération se trouve de ce fait entravée ; la coopération opérationnelle est également mise en cause aux niveaux de la planification, des règles d'engagement et de l'échange d'informations classifiées. La Turquie a annulé les exercices de gestion de crise CME/CMX 2007. Elle a également rejeté la signature d'arrangements techniques entre l'UE et l'Otan en Afghanistan et au Kosovo¹⁶⁷, alors que la coopération opérationnelle pourrait s'avérer très productive.

L'attitude de la Turquie s'est d'ailleurs radicalisée depuis le transfert de compétences de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) à l'UE en 1999. Ankara a été « réticente à troquer un rôle de décideur actif dans l'UEO pour un rôle quasi nul dans la PESD¹⁶⁸ ». De l'avis de certains observateurs le pays n'a pas pris acte de la nature du changement induit par ce transfert¹⁶⁹.

Les militaires turcs exercent une influence négative sur le dossier selon des personnes rencontrées au ministère de la défense français¹⁷⁰. Le stationnement de 35 000 militaires turcs dans la partie Nord de l'île de Chypre ne respecte pas les résolutions de l'Assemblée générale de l'Onu, ni celle de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe¹⁷¹.

167. Parlement européen, Report on the implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy, 02.03.2010, disponible sur : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//EN&language=FR>, consulté le 01.06.2010.

168. HOWORTH, Jolyon, « Otan et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », *Politique étrangère*, Vol. 4, 2009, p. 819.

169. OGUZLU, H Tarik, « An analysis of Turkey's prospective membership in the European Union from a 'security' perspective », *Security dialogue*, Septembre 2003, Vol. 34, n°3, p. 292.

170. Entretien auprès de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, Paris, 11.05.2010.

171. Entretien auprès de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, Paris, 11.05.2010.

Pour Chypre, il s'agit d'une violation des Conventions de Genève de 1949 et d'un crime de guerre au vu du statut de Rome de la Cour pénale internationale¹⁷². Le gouvernement turc justifie sa présence par les traités internationaux, comme l'a indiqué son ministre des affaires étrangères, A. Gül, « *Quelles troupes d'occupation ? Nos troupes sont là en raison des traités internationaux!*¹⁷³ ». Nombre d'observateurs font allusion au manque de clarté de la politique étrangère d'Ankara, qualifiée de « *peculiar* » par P. Bilgin et A. Missiroli. C. Melakopides avance un manque de coordination entre les 3 instances de prise de décision en matière d'affaires étrangères, soit le ministre des affaires étrangères, le cabinet du premier ministre et les militaires.

La position de Nicosie

En réponse, Chypre s'oppose à la conclusion d'arrangements administratifs entre la Turquie et l'AED, faute d'accord préalable entre la Turquie et l'UE sur la sécurité de l'information¹⁷⁴. Les relations entre le Commandement allié transformation (ACT) et l'AED s'en trouvent altérées. Nicosie et Athènes s'opposent aussi à la signature d'accords de coopération entre l'AED et l'Organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAR), car la Turquie est liée à l'OCCAR par le dossier A400M¹⁷⁵ et pourrait ainsi interférer dans les activités de l'AED, (de source Quai d'Orsay).

D'après un universitaire turc interrogé, une collaboration renforcée avec l'AED favoriserait la diversification des sources d'approvisionnement militaire turc (équipements et systèmes d'armement)¹⁷⁶ et dégagerait le pays de sa dépendance envers les États-Unis. La question est sensible comme le révèle une communication récente adressée par A.F. Rasmussen à C. Ashton, rappelant la nécessité de résoudre le blocage de la relation Turquie/

172. EVRIVIADES, Euripides L., « Cyprus in the European Union: prospects for reunification, peace with Turkey and regional stability », *Mediterranean Quarterly*, Été 2005, p.5.

173. MELAKOPIDES, Costas, « Turkey's political culture as a necessary condition for decoding its policies toward Cyprus, Greece, and the European Union », *Journal of Political and Military sociology*, 2006, Vol. 34, n° 2, Hiver, p. 306.

174. TALMON, Stefan, « EU-Turkey controversy over Cyprus or a tale of two treaty declarations », *Chinese Journal of International Law*, Novembre 2006, p. 584.

175. TERPAN, Fabien, « La Turquie et la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 29, automne 2009, p. 88.

176. Entretien téléphonique avec un universitaire turc, 03.06.2010.

AED. Or, l'AED dispose uniquement d'un budget de 31 millions d'euros, elle ne constitue donc pas un enjeu industriel majeur. Les revendications d'Ankara relèvent donc surtout de la manœuvre politique plutôt que de préoccupations industrielles.

Selon l'universitaire J. Ker-Lindsay, Chypre recherche un dialogue plus équilibré avec la Turquie par la voie du blocage institutionnel. Cette ambition serait ainsi à l'origine de l'échec du Plan Annan de 2004, désapprouvé par 76 % de la population chypriote-grecque. « *De nombreux chypriotes grecs croient aujourd'hui que l'Union européenne a créé les conditions par lesquelles ils sont à présent dans une position plus forte vis-à-vis de la Turquie et des chypriotes turcs qu'ils ne l'ont jamais été [...] Ceci découle de la croyance des chypriotes grecs, selon laquelle la Turquie est si désireuse de rejoindre l'UE qu'elle finira par céder en faveur de Chypre et s'éloignera des chypriotes turcs*¹⁷⁷ ». La position chypriote (grecque) sur le différend s'explique en partie par la volonté de s'inscrire dans le jeu des puissances de la région méditerranéenne.

- Le jeu des puissances de la région : le soutien grec à la République de Chypre

La persistance du litige chyprio-turc s'explique également par le rapport de forces gréco-turc. Le soutien que la Grèce accorde à Chypre prend compte des rivalités qui l'opposent à la Turquie dans la région. Selon P. Tsakonas et A. Tournikiotis, « *la Turquie est demeurée la question de sécurité majeure de la Grèce et la force conductrice motivant ses initiatives en politique étrangère*¹⁷⁸ ». La lecture grecque des relations avec Ankara explique le soutien accordé à Chypre et pérennise le blocage transatlantique. La crainte n'est pas tant celle d'une guerre ouverte avec la Turquie que celle d'une stratégie d'intimidation marquée par une série de menaces de faible intensité dans la région. La Grèce adopte une attitude d'autant plus fermée à l'égard de la Turquie qu'elle craint une extension de la zone d'occupation turque sur l'île. Toutefois, l'influence grecque est mise en cause par la crise qu'elle traverse actuellement. En mai 2010, son gouvernement envisageait de ramener à moins de 3 % du PIB le budget militaire, qui est le plus important de l'UE jusqu'à aujourd'hui¹⁷⁹.

177. KER-LINDSAY, James, «The policies of Greece and Cyprus towards Turkey's EU accession», *Turkish Studies*, Vol. 8, n° 1, Mars 2007, p. 76.

178. TSAKONAS, Panayotis – TOURNIKIOTIS, Antonis, « Greece's elusive quest for security providers », *Security Dialogue*, Vol. 34, N° 3, Septembre 2003, p. 304.

179. FIEVET, Jean-Loup – BAS-RABERIN Philippe, « Grèce et Turquie évoquent la réduction des dépenses

La relation gréco-turque est jalonnée par des phases de rapprochement et de désunion. Elle s'est améliorée depuis le début des années 2000, en raison de deux facteurs. D'abord, les ministres des affaires étrangères, I. Cem et G. Papandreou, ont adopté une série d'accords pour renforcer la confiance mutuelle. Ensuite, la Turquie a obtenu le statut officiel de candidat à l'UE au Conseil européen d'Helsinki (1999). Le cadre européen ainsi tissé, inscrit les deux États dans une communauté économique, politique, et de sécurité commune, comme le soutiennent Z. Onis et S. Yilmaz. Par ailleurs, de nouveaux accords bilatéraux ont été signés en mai 2010. Toutefois, aucun arrangement n'a été convenu sur les dossiers sensibles, dont la question chypriote, la délimitation du plateau continental et la définition des frontières maritimes et aériennes de la mer Egée. Athènes a souligné que le rapprochement bilatéral serait conditionné par les avancées turques sur le dossier de la mer Egée et sur le différend avec la République de Chypre. Ankara a affirmé qu'une réunion rassemblant la Grèce, les représentants chypriotes grecs et turcs, l'UE et l'Onu pourrait faciliter la résolution du litige. R.T. Erdogan a ainsi déclaré : « *Nous devons parvenir à des résultats aussi vite que nous le pouvons. Si nous unissons nos efforts, nous pouvons produire des résultats d'ici à la fin de l'année*¹⁸⁰ ».

Les tensions non résolues entre les États de la région sont propices à renforcer le différend turco-chypriote et éloignent les perspectives de rapprochement UE/Otan. Malgré cela des arrangements ont été aménagés notamment au niveau opérationnel pour répondre aux besoins des missions PESD et Otan.

- l'articulation de la relation UE/Otan au-delà du différend

Ni l'UE, ni l'Otan ne sont parvenues à régler le différend turco-chypriote, malgré le dialogue qu'elles entretiennent avec les puissances concernées et les initiatives de leurs États membres. Néanmoins, la nécessité pour les deux organisations de coopérer sur les théâtres d'opération est propice au rapprochement Otan/UE.

militaires », *L'Express*, 15.05.2010, consulté le 02.06.2010, disponible sur : http://www.lexpress.fr/actualites/2/grece-et-turquie-evoquent-la-reduction-des-depenses-militaires_892259.html.

180. TEPENEAG, Tudor, « Grèce Turquie, les enjeux d'un rapprochement difficile », RFI, 14.05.2010, consulté le 02.06.2010, disponible sur : <http://www.rfi.fr/contenu/20100514-grece-turquie-enjeux-rapprochement-difficile>.

Dès 2004, l'Union a proposé un partenariat stratégique aux États de la Méditerranée et à ceux du Conseil de coopération du Golfe. Sa politique de voisinage s'applique également à plusieurs États de la Méditerranée. La localisation de la Turquie revêt une valeur géostratégique pour l'UE, qui se tourne à présent vers le Caucase Sud, la mer Noire et l'Asie centrale, régions où la Turquie est historiquement et stratégiquement ancrée. En effet, « *l'accession de la Bulgarie et de la Roumanie à l'UE en 2007 a engendré de nouveaux voisins pour Bruxelles autour de la mer Noire. Ces raisons, couplées avec la découverte de nouvelles ressources énergétiques dans la région, ont porté le Caucase à l'attention de l'UE. Les relations établies par la Turquie avec les États du Caucase Sud devraient être considérées tel un atout pour l'UE*¹⁸¹ ».

Toutefois, l'UE craint qu'Ankara ne respecte pas ses principes et positions communes pour régler la question kurde au niveau intérieur, ni pour apaiser les rivalités avec la Grèce en mer Egée au niveau extérieur. « *L'Union n'a aucune garantie que la Turquie coopérerait avec la PSDC dans une situation où elle considérerait que ses propres intérêts de sécurité ne seraient pas entièrement garantis*¹⁸² ».

Concernant les efforts européens vers la résolution du différend, trois étapes majeures se distinguent: l'adhésion de la République de Chypre, les négociations relatives à l'adhésion de la Turquie et récemment une initiative de la Commission pour faciliter le commerce de la zone Nord de l'île avec les États membres.

Selon les personnes interviewées au Quai d'Orsay, l'UE a manqué l'occasion d'intervenir lors de l'adhésion de Chypre, qu'elle aurait pu conditionner à la résolution du différend. Or, l'inclusion de Chypre dans l'espace de sécurité européen inscrit *de facto* l'UE dans le complexe de sécurité Moyen-Orient. Bruxelles ne peut donc se départir du dialogue avec Ankara.

Cependant, la proposition du règlement « Commerce direct » a été réactivée par la Commission européenne et pourrait induire une évolution notable¹⁸³. Envisagé en 2004, ce règlement faciliterait

181. DESAI, Seiju, « Turkey in the European Union: A Security Perspective – Risk or Opportunity ? », *Defence studies*, Vol. 5, n° 3, 2005, p. 380.

182. HOWORTH, Jolyon, « Otan et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », *Politique étrangère*, Vol. 4, 2009, p. 819.

183. Entretien auprès du ministère des affaires étrangères et européennes, Paris, 30.04.2010.

le commerce de la zone Nord avec les États membres de l'UE. Bien que la stagnation du litige ait tenu la question dans l'ombre, le traité de Lisbonne fournit un élément nouveau, en cela qu'il permet de recourir à la procédure de codécision. La Commission a utilisé cette possibilité pour remettre la directive sur la table. Mais Chypre est réticente à cette solution, qui supposerait une reconnaissance de la zone Nord comme État tiers. D'autre part, le traité de Lisbonne a accru les pouvoirs du Parlement européen, qui s'est prononcé pour la première fois sur l'Otan dans un rapport présenté en février 2009¹⁸⁴. Le Parlement a réaffirmé sa position récemment en rappelant « *le besoin de consolider le partenariat stratégique et de garantir la coopération constructive entre l'UE et l'Otan ; recommand(ant) d'éviter les blocages et appel(ant) à une révision des arrangements actuels en termes de coopération opérationnelle UE/Otan, ainsi qu'au développement d'un nouveau cadre fonctionnel facilitant une coopération plus large lorsque les deux organisations interviennent sur le même théâtre d'opération*¹⁸⁵ ».

En ce qui concerne les pays membres de l'UE, la France s'est impliquée par le biais du « Processus de Barcelone : Union pour la Méditerranée » (2008). Dans ce cadre, la présidence française a encouragé la Turquie à œuvrer au respect de ses obligations envers Chypre. L'année précédente, le président N. Sarkozy avait clairement énoncé la position de la France sur l'adhésion de la Turquie à l'UE. « *C'est dans la perspective de cette Union méditerranéenne qu'il nous faut envisager les relations de l'Europe et de la Turquie. L'Europe si elle veut pouvoir fonctionner ne peut pas s'élargir sans arrêt. La Turquie n'a pas sa place dans l'UE parce qu'elle n'est pas un pays européen. Mais la Turquie est un grand pays méditerranéen avec lequel l'Europe méditerranéenne peut faire avancer l'unité de la Méditerranée* »¹⁸⁶. Toutefois, le partenariat proposé n'apportait pas à la Turquie les garanties issues d'une adhésion, telle que la clause d'assistance mutuelle¹⁸⁷. De plus, il lui était demandé de « *participer aux opérations PESD sans qu'elle ait dans ce cadre les mêmes pouvoirs décisionnels que les États membres* »¹⁸⁸.

184. Parlement européen, «Report on the implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy», 02.03.2010.

185. Site du Parlement européen, «Report on the implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy», 02.03.2010, consulté le 28.03.2010.

186. Discours de Toulon, SARKOZY, Nicolas, 07.02.2007.

187. Figurant à l'article 5 du traité de Bruxelles modifié, elle a été insérée dans le traité sur l'UE par le traité de Lisbonne.

188. TERPAN, Fabien, « La Turquie et la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne »,

Le Royaume-Uni détient des relations historiques étroites avec Chypre, en vertu de son pouvoir de tutelle et des deux bases militaires qu'il détient sur l'île. Mais, les chypriotes grecs estiment que sa position est favorable aux chypriotes-turcs et à la Turquie¹⁸⁹. Le dialogue est fragilisé par la question de l'emploi des bases britanniques. Alors que celles-ci ont pour seule vocation la préservation de la défense britannique, Chypre suspecte un détournement à des fins commerciales avec les Pays-Bas. Ces derniers paieraient une location aux Britanniques, afin de pouvoir faire escale sur les bases lors dans le cadre d'opérations extérieures¹⁹⁰.

Ni l'UE, ni ses États membres n'ont pu faire avancer le dossier. L'Otan et les États-Unis n'ont pas non plus été en mesure de résoudre le litige, en dépit des relations étroites entre Washington et Ankara (notamment dans le cadre de l'Otan) et du rapprochement États-Unis/Chypre depuis le début des années 2000.

Rôle de l'Alliance et perspectives d'avenir pour le lien transatlantique

Aujourd'hui, de l'avis de certains membres du ministère de la défense français, les États-Unis et donc l'Otan, sont en position de demandeurs face à la Turquie. Premièrement, l'Alliance n'est plus la voie unique de la Turquie pour répondre à sa quête d'identité occidentale, étant donné la consolidation d'une défense européenne indépendante. Deuxièmement, la Turquie bénéficie d'un atout stratégique majeur pour l'Otan notamment en Afghanistan, en tant que seul allié à tradition musulmane doté de surcroît d'un fort potentiel militaire¹⁹¹. Ankara souhaite par ce biais apparaître comme l'interlocuteur privilégié de l'Alliance avec les pays du Moyen-Orient et notamment l'Iran selon un universitaire turc rencontré. La position occupée par la Turquie est d'autant plus pertinente que l'Otan vise à tisser de nouveaux partenariats, notamment au Moyen-Orient, dans l'optique de son nouveau concept stratégique. Cette vision est corroborée par de

Politique européenne, n° 29, automne 2009, p 95.

189. Entretien auprès du ministère des affaires étrangères et européennes, Paris, 30.04.2010.

190. Entretien avec un représentant du ministère des affaires étrangères de la République de Chypre, Paris, 03.05.2010.

191. MARTIN, Lenore G., « Introduction : Turkey as a trans-regional actor? », *Turkish studies*, Vol. 10, n° 1, pp. 3-6, Mars 2009, p. 400.

nombreux universitaires qui posent le 11 Septembre 2001 et le dossier irakien comme signes annonciateurs d'un regain d'intérêt des États-Unis et de l'Otan pour la Turquie¹⁹².

Washington n'envisage plus Ankara tel un allié inscrit dans la sphère européenne, mais comme un partenaire Moyen-oriental, du fait de la priorité stratégique que constitue le terrorisme international. La lutte contre le terrorisme figure également au rang des priorités politiques turques, qui considère le Parti des travailleurs du Kurdistan (PKK) tel un réseau terroriste sur son propre territoire. Étant donné la convergence de leurs priorités stratégiques en termes de lutte anti-terrorisme, les États-Unis sont moins enclins à pousser à la résolution du conflit avec Chypre. Cependant, l'intervention américaine en Irak a créé des tensions avec la Turquie, qui y perçut une distanciation de la politique américaine au Moyen-Orient à l'égard de ses intérêts nationaux¹⁹³. Parallèlement la relation avec l'Otan a été affectée par le fait que celle-ci ne reconnaît pas le PKK comme organisation terroriste. La Turquie estime que les gains de son engagement dans l'Alliance ne sont pas à la mesure de son implication¹⁹⁴. Dans cette perspective, l'Otan n'apparaît pas comme un acteur influent pour peser dans le règlement du différend turco-chypriote.

La République de Chypre, quant à elle, n'entretient pas de dialogue avec l'Otan car elle n'est pas membre du PpP. Toutefois, un véritable rapprochement s'opéra avec les États-Unis au début des années 2000, lorsque Nicosie lui témoigna son soutien dans le cadre de la guerre en Irak. Du point de vue chypriote la coopération avec les États-Unis comprend la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive¹⁹⁵. Ainsi, les États-Unis ne disposent pas d'une marge de manœuvre réelle vis-à-vis de Nicosie, qui a exprimé son refus d'une intervention extérieure poussée. Nicosie refusa le plan Annan de 2004, en affirmant qu'il avait été établi sans consultation préalable des Chypriotes. Au vu des réticences chypriotes, les États-

192. BARKEY, Henri J., « The effects of US policy in the Middle East on EU-Turkey relations », *The International Spectator*, Vol. 43, n°4, Décembre 2008, p. 31.

193. Entretien téléphonique avec un universitaire turc, 03.06.2010.

194. VAMVAKAS, Petros, « NATO and Turkey in Afghanistan and Central Asia: Possibilities and Blind Spots », *Turkish Studies*, Vol. 10, n° 1, Mars 2009, p. 65.

195. EVRIVIADES, Euripides L., « Cyprus in the European Union: prospects for reunification, peace with Turkey and regional stability », *Mediterranean Quarterly*, Été 2005, p. 14.

Unis se sont progressivement dégagés du dossier. En outre, la question turco-chypriote n'apparaît plus telle une priorité pour les États-Unis, qui se tournent vers la région Moyen-orientale notamment.

L'Otan et les États-Unis ne sont pas en position de force sur le dossier turco-chypriote. La relation UE/Otan pâtit donc de la permanence de ce blocage stratégique et politique. Or, leur rapprochement générerait des bénéfices mutuels, particulièrement dans une perspective d'« approche globale » de la gestion de crise.

- la coopération opérationnelle, solution au blocage institutionnel

Si le lien transatlantique est affecté au plan politico-stratégique, la coopération opérationnelle demeure envisageable et souhaitable pour trois raisons majeures. D'abord, l'UE et l'Otan interviennent de manière croissante sur les mêmes théâtres d'opérations. Ensuite, l'appartenance simultanée de 21 États aux deux organisations a facilité le rapprochement des forces armées nationales. Ces dernières ont bâti une longue expérience de travail en commun. Aussi, une convergence des doctrines de défense et des procédures d'entraînement se sont progressivement dessinées. Parallèlement, les acteurs ont développé un corps de valeurs communes. Enfin, l'amélioration de la situation serait également profitable au lien transatlantique, car la Turquie détient d'importants atouts militaires. Elle dispose des moyens logistiques de l'Otan, d'une localisation géographique stratégique, de la deuxième armée la plus importante de l'Otan, et enfin du plus haut budget de dépense militaire parmi les Alliés. Ses zones d'intérêt stratégique rejoignent également celles de l'Otan et de l'UE, notamment dans la région balkanique où 10 % de la population se réclame d'origine turque et par laquelle transite la moitié du commerce extérieur turc¹⁹⁶. Désirant contrer les velléités séparatistes dans les Balkans, la Turquie a apporté son soutien à la mission *Eufor Althea* en Bosnie-Herzégovine, ainsi qu'à la mission *Eupol Proxima* en Macédoine.

Selon les militaires français interrogés, qui ont connu des terrains d'opérations où l'UE et l'Otan étaient engagées, l'impasse institutionnelle pourrait être surmontée par la voie opérationnelle,

196. DESAI, Seiju, « Turkey in the European Union: A Security Perspective – Risk or Opportunity ? », *Defence studies*, Vol. 5, n° 3, 2005, p. 379.

ce qui relativiserait l'incidence du différend turco-chypriote¹⁹⁷. À titre d'exemples, une véritable coordination se tisse entre les membres d'Eupol et ceux de la Fias en dépit de la difficulté de signature d'accords formels entre les deux entités en Afghanistan. De même, les opérations *Atalante* et *Ocean Shield* échangent des informations au large de la Somalie dans le cadre de la lutte contre la piraterie maritime. À terme, il est probable que les contacts de haut niveau entre les deux organisations ne soient pas institués, mais qu'une réelle coopération ait cours sur le terrain.

- Incidences du différend turco-chypriote sur le nouveau concept stratégique de l'Otan ?

Le présent article a mis en exergue les incidences plurielles du différend turco-chypriote sur le lien transatlantique. De l'avis des spécialistes, ce litige mérite une attention particulière, mais sa résolution est peu probable à court terme. Ankara est très vigilante à l'égard du nouveau concept stratégique, car elle désire demeurer un acteur majeur de l'Otan. Elle vise ainsi par son implication dans le renouvellement doctrinal à assurer sa visibilité et son influence au sein de l'Alliance. Forte des ambitions susmentionnées, elle use de son ancrage dans l'Otan afin de gérer sa relation difficile avec l'UE, et les négociations d'adhésion à l'Union¹⁹⁸. Aussi, une thèse récurrente dans la littérature universitaire européenne suggère que la Turquie cherche « à concilier Europe et atlantisme au mieux de ses intérêts »¹⁹⁹. Chypre, quant à elle, insiste pour que la solution émane des chypriotes eux-mêmes et se montre réticente à l'implication de l'Onu (notons que l'UNFICYP est présente depuis 45 ans). Or, l'Onu serait le seul acteur en mesure de faire progresser la situation.

Au-delà du différend turco-chypriote, la question est d'évaluer la volonté des acteurs transatlantiques majeurs de renforcer la coopération UE/Otan, étant donné l'existence d'autres zones d'ombre autour du lien transatlantique. Les rôles et attributions respectifs de l'Alliance et de l'UE devraient être plus clairement définis au vu de la proximité géographique de leurs interventions extérieures et de la

197. Entretien auprès de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, Paris, 30.04.2010.

198. Entretien auprès de la délégation aux affaires stratégiques du ministère de la défense, Paris, 30.04.2010.

199. MISSIROLI cité dans : TERPAN, Fabien, «La Turquie et la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne», *Politique européenne*, n°29, automne 2009, p 99.

nécessité de combiner les outils civils et militaires de gestion de crise. Les entretiens effectués dans le cadre de cet article ont mis à jour la problématique centrale de la volonté des acteurs de résoudre le litige. Il est possible que le différend serve de prétexte à la stagnation des relations transatlantiques. Plusieurs facteurs contribuent à maintenir un niveau élevé de confusion tant politique et fonctionnelle, qu'institutionnelle²⁰⁰ : la volonté des deux organisations de préserver leurs spécificités et autonomie d'action, la crainte d'une confusion des genres lors des interventions extérieures (l'image véhiculée par les deux organisations et leur perception différente sur les théâtres d'opération) ainsi que la réflexion de l'Otan sur sa propre raison d'être, et l'épineuse question du partage des tâches entre l'UE et l'Otan (*burden sharing*). Le nouveau concept stratégique devrait préciser le sens à donner à la complémentarité UE/Otan en amont de toute réflexion sur le blocage turco-chypriote.

À Bruxelles, A.F. Rasmussen a soutenu la nécessité d'une avancée institutionnelle. Lors de la réunion COPS/CAN du 25 mai 2010, il a incité l'UE à répondre aux « préoccupations » des pays de l'Otan non-membres de l'UE. Selon lui, la Turquie devrait intégrer les organismes de défense de l'Union, afin de dénouer le processus de coopération entre les deux organisations. L'UE devrait aussi signer un accord de sécurité avec la Turquie et faciliter la conclusion d'un accord entre le pays et l'AED²⁰¹. Toutefois, le partenariat transatlantique devrait explorer d'autres pistes notamment au plan opérationnel²⁰², car l'inscription du différend au sommet de l'agenda politique transatlantique est susceptible de crispier davantage les positions des acteurs. La logique incrémentale, par laquelle les avancées opérées sur le terrain induisent des bouleversements au niveau stratégique, est à privilégier. Au-delà d'une approche *top-down*, un processus dit *bottom-up* serait le facteur le plus propice à l'amélioration de la situation.

200. HOWORTH, Jolyon, « Otan et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », *Politique étrangère*, Vol. 4, 2009, p.820.

201. Site officiel de l'Otan, Secretary General, EU High Representative Ashton discuss Bosnia and Herzegovina and EU-NATO cooperation, 25.05.2010, consulté le 26.05.2010, disponible sur: http://www.nato.int/cps/en/SID-DA92C867-15FFF3DD/natolive/news_63833.htm.

202. Site officiel de l'Otan, Otan 2020 : Une sécurité assurée ; un engagement dynamique, 17/05/2010, consulté le 17/05/2010.

L'EXERCICE DU LEADERSHIP DANS L'ALLIANCE

Jean Dufourcq (CA2S)

L'exercice du leadership dans l'Alliance atlantique relève d'une discipline complexe

Notons tout d'abord que ce vocable, le leadership, qui n'a pas de traduction convenable en français, possède une acception toute positive quand il est utilisé par les Américains alors qu'il est beaucoup moins bénin en français. Chaque fois qu'il est exercé par un Américain, le leadership est censé apporter à un plus faible, moins nanti, moins capable le bénéfice intégralement positif, des aptitudes du leader qui partage alors son pouvoir et son savoir avec d'autres moins avantagés. Naturellement vu avec plus de méfiance par beaucoup d'Européens, et la plupart des Français, l'exercice du leadership ne peut être totalement neutre car il est par nature ambivalent, suspect d'arrière-pensées et fauteur d'abus de pouvoir sous couvert d'aides. En matière de leadership dans l'Alliance, il faut donc avoir constamment en mémoire ces représentations qui sont très largement répandues et sont la cause de tensions larvées et de quiproquos réels, souvent sincèrement fondés sur un biais largement culturel que le temps n'a pas effacé.

Il est un deuxième facteur qui pèse lourdement sur l'exercice du leadership dans l'Alliance atlantique, c'est celui de l'expérience historique respective des Européens et des Américains. Celle des premiers est qu'aucun pays européen ne peut plus exercer de leadership sur les autres car il conduirait nécessairement encore à des guerres et les dernières du genre ont été mondiales et ont ravagé le continent. Les Européens n'acceptent donc plus aucune domination de l'un des leurs, qu'il soit espagnol, allemand, français ou anglais, qu'il soit suédois, turc ou russe, qu'il soit nazi ou soviétique. Et de la même façon tout directoire européen composé de quelques-uns des acteurs nationaux ligüés entre eux est aussitôt jugé insupportable par l'assemblée de ceux, petits et grands, qui n'en feraient pas partie. L'histoire des pays européens fourmille de conflits entre le puissant du moment et la masse des autres ligüés en coalitions ou en alliances de revers contre lui pour éviter qu'il n'exerce son leadership sur le continent eurasiatique.

Un troisième facteur vient cristalliser la question sensible du leadership dont l'Otan a bien du mal à gérer la dynamique complexe. Il s'agit de la volonté expresse de l'Alliance atlantique de dénationaliser les systèmes de défense des pays européens accusés d'avoir associé nationalisme politique et puissance militaire de domination. En prétendant éradiquer le nationalisme ambiant qui, lorsqu'il fut associé aux idéologies nazie et communiste, a profondément imprimé sa marque tragique aux deux conflits mondiaux, l'Otan développait en remplacement la philosophie positive des peuples combattants de la liberté avec l'aide et le soutien déterminant des États-Unis, celui des alliés censé incarner le mieux la liberté puisqu'il s'était affranchi de l'esclavage européen et portait haut les couleurs d'un essentialisme indiscutable, quasi messianique²⁰³.

Les conséquences stratégiques indirectes de ces trois facteurs sont lourdes

On les trouve enkystées dans le fait que, au sein de la construction européenne, la tension est grande entre l'échelon supranational comptable de l'intérêt général incarné par la Commission européenne et les gouvernements en charge de la satisfaction des besoins de leurs

203. Voir « En lisant Phil Zelikov ».

électeurs. Car l'échelon supranational est aussi considéré comme celui qui doit au final arbitrer entre les intérêts particuliers des États. Au sein de l'Union elle-même, l'exercice même encadré du leadership est de fait quasi impossible et la règle du « consensus à tout prix » doit prévaloir. Le prix à payer pour cette contrainte est souvent l'impuissance politique ou le contournement technocratique qui s'affranchit de la légitimité démocratique. Autre difficulté importée par cette question du leadership, la tension est latente entre pays qui ont exercé la puissance, les « grands » de l'Europe qui veulent pouvoir entraîner l'Union, et ceux qui sont contraints à passer des accords entre eux pour mieux faire entendre leurs voix et défendre leurs intérêts minoritaires. Il y a encore bien d'autres biais qui fragilisent la construction européenne, au moins par la complexité qu'ils introduisent, qu'ils s'agissent de gérer une communauté hétérogène d'États membres, d'éviter le leadership de quelques uns ou d'esquiver la constitution de supranationalité a-démocratique ou de directoires, même occasionnels. Le triangle stratégique Berlin-Paris-Londres l'illustre tous les jours.

Il en va de même dans l'Otan où l'on assiste à de multiples phénomènes pervers. D'abord la volonté de certains pays européens de faire arbitrer au sein de l'Otan et par les États-Unis les différends qu'ils rencontrent avec leurs grands, ou plus anciens qu'eux, partenaires au sein de l'Union européenne (UE). Des clientélismes et des chantages se développent, des tensions s'introduisent dans l'UE *via* l'Otan (la question de l'accord de sécurité chypriote illustre cette réalité). On trouve aussi en miroir une volonté américaine latente d'interdire que s'établisse au sein de l'Alliance atlantique le moindre nationalisme européen, considéré par eux comme aussi anachronique et dangereux que les nationalismes des anciennes puissances européennes qui se sont affrontées en Europe autour de la question des empires aux XIX^e et XX^e siècles. La cristallisation européenne s'en ressent et aucune présence structurelle de l'UE au sein de l'Otan n'est encore possible. C'est donc presque toujours divisés que les pays de l'UE interviennent dans l'Otan et aucun travail préalable n'est réellement possible, non plus que la présentation de positions européennes par un représentant qualifié, comme cela se fait communément par exemple au sein de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

La question du leadership est donc au cœur des difficultés d'architecture de sécurité européenne et du développement de ce que l'on appelle la défense européenne mais aussi de la pérennité de l'Otan

Les Européens, surtout les continentaux il est vrai²⁰⁴, s'ils veulent continuer à assujettir la puissance américaine à la réassurance stratégique du continent européen se contenteraient en fait volontiers d'une posture minimale du leadership américain. Ceux-là en effet qui ont conjuré l'antique malédiction nationaliste du *voisin en armes* cherchent à préserver la paix, la stabilité et la sécurité acquises à l'abri de l'alliance atlantique pendant la guerre froide ou depuis, et qui sont le fondement de leur prospérité collective. Ceux-là, à l'exception des derniers arrivés, encore fébriles pour un temps en raison du souvenir de leur intégration forcée dans l'orbite soviétique, ceux-là recherchent en général des arrangements avec la Fédération de Russie et pensent à un avenir commun « de l'Atlantique à l'Oural ». Ils sont attentifs à ce que l'Otan ne contrarie pas l'équilibre entrevu avec l'encombrant voisin slave qu'ils fréquentent depuis longtemps et qui s'est désormais libéré lui aussi de l'hypothèque idéologique soviétique. On pourra qualifier, et on ne s'en prive pas outre-Atlantique, ces Européens-là de pragmatiques, complaisants et lâches. On pourra alors objecter que l'histoire tragique des siècles précédents les a simplement rendus sages, à l'image de la Politique étrangère et de sécurité commune (Pesc), modeste et surtout régionale qu'ils développent *a minima* et d'une Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) qu'ils limitent à la gestion de crises malgré les invocations de défense européenne que l'on entend ici et là, et à vrai dire à Paris beaucoup plus que partout ailleurs. Le traité de Lisbonne n'a pas changé fondamentalement cette donne.

Les Nord-américains quant à eux, « remparés » dans leur continent-île, rassurés de l'ordre stratégique et de la perméabilité économique favorables à leurs intérêts qui règnent désormais en Europe continentale sont aujourd'hui tentés d'utiliser leur incontestable leadership militaire dans l'Otan pour façonner une Europe qui leur convienne et lancer l'Alliance sur une autre piste stratégique. Et on

204. On devrait toujours distinguer les États membres de l'Union qui appartiennent à la masse continentale, de ceux qui forment l'archipel européen, le Portugal, les îles britanniques, les pays scandinaves dont les visions stratégiques sont structurellement distinctes.

voit bien comment ils ont cherché à confiner l'Union européenne en matière de sécurité et de défense, et à peser sur l'élargissement de l'Union. Ils ont naturellement cherché à utiliser à leur profit le poids politique de l'Alliance et l'autorité militaire de l'Otan pour les affecter à d'autres tâches stratégiques que la stabilité eurasiatique. Ils les ont mis en marche pour baliser la route stratégique majeure qui, à travers le Moyen-Orient et l'Asie centrale, conduit à l'autre grand pôle stratégique du XXI^e siècle, la Chine. La Méditerranée est le corridor de départ de cette pénétration stratégique vers l'Est avec les enjeux décisifs auxquels elle ouvre l'accès, la sécurité d'Israël, le contrôle des champs de pétrole de la zone du golfe Persique et des gisements gaziers de la Mer caspienne. Le « Grand Moyen-Orient » et la démocratisation de l'espace arabo-musulman du Président Bush, projets dans lesquels l'Otan a été enrôlé, relevaient de cette approche intégratrice. Les partenariats que l'Otan a mis en place depuis 15 ans, le Dialogue méditerranéen comme l'Initiative d'Istanbul ou encore les soutiens aux programmes d'adhésion de l'Ukraine et de la Géorgie ont ainsi été des vecteurs utiles d'une stratégie américaine de confinement progressif de la Chine, une stratégie à deux pinces convergentes, dont l'autre est constituée du système de l'Asie du Nord-est qui articule Japon, Corée du Sud et Taiwan. Chacun sait combien la manœuvre stratégique d'approfondissement de la construction européenne aura été perturbée par la dynamique d'élargissement précoce provoquée par la manœuvre stratégique américaine vers l'Asie impulsée dans l'Alliance. On relèvera d'ailleurs que la pression continue, avec la forte caution donnée par le Président américain à l'intégration turque dans l'UE, pour constituer un rôle solide flanquant cette destination stratégique.

L'Alliance est donc soumise aux tensions contradictoires que lui infligent cet exercice différencié d'un leadership qui n'est pas bénin, ni innocent, qu'il s'agisse de ses structures militaires, de ses partenariats et de son élargissement.

On comprend mieux dès lors qu'il soit difficile de penser dans ces conditions l'avenir de l'Otan et d'émettre un nouveau concept stratégique réellement équilibré entre intérêts européens et américains et bien adapté aux réalités de la conflictualité du XXI^e siècle. Car, facteur aggravant, la réalité conflictuelle dessine un monde plus incertain que dangereux contrairement aux *mantras* actuels, et dont la

force militaire régulière pourrait ne pas constituer *l'ultima ratio*, quand d'autres facteurs de tension et de compétition que les affrontements militaires sont devenus autrement plus préoccupants. Les questions liées à la révolution démographique, à l'exigence écologique et aux grands transferts des marchés de production sur fonds de guerre monétaire sont aujourd'hui aussi stratégiques que celles de la lutte militaire contre la prolifération et le terrorisme. Et chacun les perçoit et les intègre à sa façon de part et d'autre de l'Atlantique. Le dernier sommet du G20 à Toronto l'a bien montré.

Pour toutes ces questions, Américains et Européens continentaux qui sont loin de partager automatiquement les mêmes intérêts, les mêmes responsabilités et les mêmes valeurs développent des solutions souvent discordantes et leur alliance, toute atlantique qu'elle est, n'en est que plus relative. Et le difficile exercice du leadership, même s'il est marqué par la retenue stratégique prudente du Président Obama et la modeste ambition des nouveaux dirigeants de l'Union européenne, ne devrait pas faciliter dans les nouvelles instances de la gouvernance mondiale comme le G20, la défense des intérêts communs du monde occidental.

BIBLIOGRAPHIE

Chapitre introductif du général Perruche

L'élaboration des concepts stratégiques de l'Otan : 1949-1991

Articles

BOZO, Frédéric, MELANDRI, Pierre, et VAÏSSE, Maurice (dir.), *La France et l'Otan* (actes d'un colloque organisé en février 1996), Bruxelles, Complexe, 1996

ROMER, Jean-Christophe (dir.), *L'Europe et l'Otan face aux défis des premiers élargissements de 1952 et 1954*, (acte du colloque organisé en janvier 2004) Bruxelles, Bryulant, 2005

Sites internet consultés

Otan :

Site de l'Otan, « Strategic concept », 14.06.2010, disponible sur : www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_56626.htm

Site de l'Otan, « NATO Strategy Documents : 1949-1969 », disponible sur : www.nato.int/archives/strategy.htm

Articles de presse

ARBATOV, Georgii, interview au NYT, « The risk of distrust », 09.12.1987.

Documents officiels

Les éditions successives du Manuel de l'Otan (Otan-documentation). Dernière édition, 2006

Otan Documentation, Bruxelles, Otan-service de documentation, janvier 1976, 412 p.

L'Alliance en mouvement : quelle raison d'être et quel appareil aujourd'hui pour l'Alliance atlantique ?

Revue spécialisée

DUFOURCO Jean, « Le partenariat euro-américain », *Cahier FED*, n°1, 1996 ;

- « Les temps à venir », Athéna n°1, *cahier FED*, n° 3, 1996 ;
- « De l'autonomie stratégique à la sécurité collective », *Défense nationale*, Janvier 1997.
- « L'élargissement de l'Alliance atlantique: une révolution stratégique? », *Défense nationale*, Mai 1997 ;
- « Annuaire international: l'Otan 1999 » (collaboration), AFRI, Ed Bruylant, 2000 ;
- « France/OTAN: actualité du passé », *La Baille*, n°262, 2000 ;
- « Défense nationale ou solidarité collective face à l'insécurité ? », *AGIR*, n°13, 2003 ;
- « Allergie transatlantique : partenariat ou contrepoids stratégique », *AFRI*, vol. 5, 2004 ;
- « *The transatlantic allergy. US-Europe Analysis* », n° 1, *Brookings CFE*, 2004;
- « Régulations occidentales : quelle Alliance voulons-nous ? », *Défense nationale et sécurité collective*, Décembre 2004 ;
- DUFOURCQ Jean et MASALA Carlo, « Otan : Pour un nouveau rapport Harmel », *Politique Étrangère*; n°3, 2005.
- « Les stratégies occidentales de sécurité à l'épreuve de la globalisation », *Politique étrangère*, n°3, 2006.
- DUFOURCQ Jean et FABER Peter, « Dialogue transatlantique », *Défense Nationale*, Novembre 2006.
- « Les alliances du 21^{ème} siècle », *CIRPES, Débat stratégique*, n°23, 2007 ;
- « L'Otan qui vient », *Défense nationale et sécurité collective*, Novembre 2007 ;
- « Après le traité de Lisbonne, quels objectifs stratégiques pour l'Union européenne ? » *Revue du MC et UE*, n°516, Mars 2009 ;
- « L'alliance relative », *Défense nationale et sécurité collective*, Avril 2009 ;
- « Sur la trace des maîtres: le sentier stratégique des chercheurs militaires », *Défense nationale et sécurité collective*, Hors série Juillet 2009.

Ouvrages

- DUFOURCQ Jean, « L'Alliance atlantique et l'OTAN, 1949/1999 : un demi-siècle de succès » (collaboration), Ed Bruylant, 1999.
- DUFOURCQ Jean (Préface), dans : DUMOULIN André (dir.), « France-Otan : vers un rapprochement doctrinal ? », RMES/Ed Bruylant, Mars 2006.

La problématique nucléaire de l'Alliance dans le futur concept « stratégique »

Revue spécialisée

CORNISH, Paul - Dorman, Andrew, « Blair's war and Brown's budgets : from Strategic Defence review to strategic decay in less than a decade », *International Affairs* n°85, 2009.

DUMOULIN, André, « La dénucléarisation par défaut », EDD, n°16, Agence Europe, Bruxelles, 20 mars 2007.

DUMOULIN, André, « Le paysage nucléaire et les choix français : entre précaution et opportunités », *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 1^{er} trimestre 2010.

MORRE, Rebecca R., « NATO's new Mission », *Praeger Security International*, Westport, 2007.

BOYER, Yves – VILBOUS, Nicole, « Vision américaine de l'OTAN », *Recherche & Documents*, n°1, FRS, Paris, 2010.

Documents officiels

Groupe d'experts de l'Otan, *Otan 2020 : une sécurité assurée ; un engagement dynamique*. Analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau Concept stratégique de l'Otan, Bruxelles, 17 mai 2010.

Nouvelle doctrine russe 2009.

Nuclear Posture Review US 2010.

L'incidence de la gestion de la crise Afghane sur l'avenir de l'Otan

Revue spécialisée

ARNOLD, Matthew, « Improving the coalition's understanding of the people in Afghanistan : Human Terrain Mapping in Kapisa Province », *Small Wars Journal*, accessible en ligne : smallwarsjournal.com, consulté le 19 avril 2010.

ASSEMBLEE NATIONALE, Rapport parlementaire de la mission d'information sur la situation en Afghanistan des messieurs Lamy et Lellouche, 29 octobre 2008.

BORGOMANO-LOUP, Laure, « Improving NATO-NGO relations in crisis response operations », NATO Defence College, Forum Paper 2, Rome, Mars 2007.

CORDESMAN, Anthony : « Sanctum FATA », in : *The national interest*, n°101 (mai-juin 2009) ; également accessible en ligne :

<http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=21292>, consulté le 19 avril 2010.

DALE Helle C., « NATO in Afghanistan : a test case for future missions », *Backgrounders*, N°1985, The heritage Foundation, 8 décembre 2006.

Eighth report from the Foreign Affairs Committee session 2008-2009 (2009): *Global security: Afghanistan and Pakistan*, Octobre 2009.

ENTRAYGUES, Olivier, *Afghanistan 1979-2009 ou une approche militaire de l'Afghanistan, la plume avant l'épée*, 2009.

ENTRAYGUES, Olivier, *Afghanistan 2010, chroniques pour comprendre, la plume avant l'épée*, 2010.

GERMAN MARSHALL FUND of the USA : *Transatlantic trends 2008, 2009*.

GIUSTOZZI, Antonio, "The Afghan national army, unwarranted hope?", *The RUSI Journal*, vol. 154, N°6, Décembre 2009, pages 36-42.

GREENE, Amy K., *Afghanistan, POTUS Watch*, Issue n°5, 11 March 2009.

GROS, Philippe, VILBOUX, Nicole, KOVACS, Anne, *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*, Rapport intermédiaire, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010.

HANPETER, Michael, *Behind the caveats in Afghanistan*, American institute for contemporary german studies at john Hopkins university, 2007, accessible en ligne : <http://www.aicgs.org/analysis/c/Hanpeter021507.aspx>, consulté le 20 avril 2010.

HASSNER, Pierre, « Incertitudes stratégiques et ambiguïtés politiques », *Revue de Défense Nationale*, n°729, Avril 2010, pages 5-11.

HILLIER, Rick, *A Soldier First: Bullets, Bureaucrats and the Politics of War*, HarperCollins, 2009.

HOUSTON, Andrew Scott, "a new strategy for afghan policy reform", *RUSI newsbrief*, 13 mai 2009.

YOST, David S., « NATO's evolving purposes and the next strategic concept », *International affairs*, vol. 86, n°2, 2010, pages 489-522.

MEYER, Christopher, *Getting our way*, Weidenfeld and Nicolson, 2009.

MODESTE, Rodolphe, "Afghanistan: les caveats et leurs conséquences", *Politique étrangère*, N°1, 2010, pages 97-107.

MOORE, Rebecca, « NATO's partners in Afghanistan: impact and purpose », *UNICSCI Discussion papers*, n°22, Janvier 2010, pages 92-115.

OTAN, *Otan 2020: une sécurité assurée; un engagement dynamique, analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'Otan*, Bruxelles, 17 mai 2010.

PERRET, Quentin, « L'Otan et l'avenir de la sécurité européenne, *Questions d'Europe*, n°47, Fondation Robert Schuman, 4 décembre 2006.

PERTUSOT, Vivien, « Et si l'avenir de l'Otan était dans ses partenariats », disponible en ligne : <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article1703>, consulté le 25 Mai 2010.

RINGSMORE, Jens, DAHL THRUENSEN Peter, "NATO's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", *UNISCI Discussion Papers*, N°22, Janvier 2010, pages 56-77.

SICOURMAT, Camille, BIHAN, Benoist, GOYA, Michel, « L'axe du moindre mal, le plan Obama-McChrystal pour l'Afghanistan », *Cahiers de l'IRSEM*, n°2, Mars 2010.

SLOAN, David S., « NATO in Afghanistan », *UNISCI Discussion Papers*, n°22, January 2010, pages 34-55.

SZLAIFER, Henryk, SKALSKI, Szymon, ANANICZ, Mateusz, CHAPPELL, Gareth, Menkiszak, Marek, Strachota, Krzysztof., *Future scenarios for the conflict in Afghanistan: a regional perspective, reports and analyses*, Centre for International Relations, Poland, 05 Mars 2010.

TAYLOR, Claire, *Military campaign in Afghanistan*, House of Commons Library, international affairs and defence section, SN/IA/5227, 3 février 2010.

VIGGO JAKOBSEN, Peter, « Right strategy, wrong place – why NATO's comprehensive approach will fail in Afghanistan? », *UNISCI Discussion Papers*, N°22, Janvier 2010, pages 78-91.

Von BREDOW, Wilfried, *Militär und Demokratie in Deutschland*, Springer, 2009.

WEITZ, Richard, « To deal with new challenges, should NATO go global », Yale Global Online, 26 Fevrier 2010, accessible en ligne: <http://yaleglobal.yale.edu>, consulté le 22 avril 2010.

Sites internet consultés

<http://www.nato.int> consulté le 22 avril 2010.

<http://www.irinnews.org> consulté le 22 avril 2010.

Et les sites de Le Monde, The Guardian, die Zeit, Times magazine.

Conférences, discours et allocutions

Allocution du général McChrystal, Ecole Militaire, Paris, 16 avril 2010.

Allocution du Saceur, École militaire, Paris, 17 mai 2010.

Présentation du général Abrial, « Quelle Otan pour le XXIe siècle », IFRI, Paris, 27 Mai 2010.

Conférence tenue à Varsovie en Mars 2010 pour l'anniversaire de l'Alliance : *NATO's new strategic concept, global, transatlantic and regional challenges and the role of Central Europe*, third annual international conference on NATO and international security, Center for international relations with the support of NATO public diplomacy division, Varsovie, 12 Mars 2010.

Discours du secrétaire général de l'OTAN à l'université de Chicago, 8 avril 2010, disponible en ligne : http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm, consulté le 20 avril 2010.

Intervention de Benjamin Schreer à l'IFS séminaire, dont un résumé est disponible en ligne ici : http://www.mil.no/felles/ifs/english/start/seminars_conferences/seminar_07_eng/article.jhtml?articleID=190993, consulté le 20 avril 2010.

L'impact du différend turco-chypriote sur l'avenir de la relation UE/Otan

Revue spécialisée

BARKEY, Henri J, « The effects of US policy in the Middle East on EU-Turkey relations », *The International Spectator*, Vol. 43, n°4, Décembre 2008, p. 33.

BILGIN, Pinar, « The « peculiarity » of Turkey's position on EU-NATO military/security cooperation: a rejoinder to Missiroli », *Security Dialogue*, Vol. 34, n°3, 2009, p. 345.

DESAI, Seiju, « Turkey in the European Union: A Security Perspective – Risk or Opportunity ? », *Defence studies*, Vol. 5, n° 3, 2005, p. 371.

EVRIVIADES, Euripides L., « Cyprus in the European Union:

prospects for reunification, peace with Turkey and regional stability », *Mediterranean Quarterly*, Été 2005, p.5.

HOWORTH, Jolyon, « Otan et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », *Politique étrangère*, Vol. 4, 2009, p. 819.

KER-LINDSAY, James, "The policies of Greece and Cyprus towards Turkey's EU accession", *Turkish Studies*, Vol. 8, n° 1, Mars 2007, p. 76.

MARTIN, Lenore G., « Introduction : Turkey as a trans-regional actor? », *Turkish studies*, Vol. 10, n° 1, pp. 3-6, Mars 2009, p. 400.

MELAKOPIDES, Costas, « Turkey's political culture as a necessary condition for decoding its policies toward Cyprus, Greece, and the European Union », *Journal of Political and Military sociology*, 2006, Vol. 34, n° 2, Hiver, p. 306.

MISSIROLI, Antonio, « EU-NATO crisis management : no Turkish delight for ESDP », *Security Dialogue*, Vol. 33, n° 9, 2002, p. 14.

OGUZLU, H Tarik, « An analysis of Turkey's prospective membership in the European Union from a « security » perspective », *Security dialogue*, Septembre 2003, Vol. 34, n°3, p. 292.

TALMON, Stefan, « EU-Turkey controversy over Cyprus or a tale of two treaty declarations », *Chinese Journal of International Law*, Novembre 2006, p.583.

TERPAN, Fabien, « La Turquie et la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne », *Politique européenne*, n° 29, automne 2009, p. 88.

TSAKONAS, Panayotis – TOURNIKIOTIS, Antonis, « Greece's elusive quest for security providers », *Security Dialogue*, Vol. 34, N° 3, Septembre 2003, p. 304.

VAMVAKAS, Petros, « NATO and Turkey in Afghanistan and Central Asia: Possibilities and Blind Spots », *Turkish Studies*, Vol. 10, n° 1, Mars 2009, p. 65.

Sites internet consultés

Otan :

Site de l'Otan, « Secretary General, EU High Representative Ashton discuss Bosnia and Herzegovina and EU-NATO cooperation », 25.05.2010, consulté le 26.05.2010, disponible sur: http://www.nato.int/cps/en/SID-DA92C867-15FFF3DD/natolive/news_63833.htm

Parlement européen:

Site du Parlement européen, Report on the implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy, 02.03.2010, disponible sur :

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//>

TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//EN&language=FR, consulté le 01.06.2010.

Site du Parlement européen, Report on the implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy, 02.03.2010.

Site du Parlement européen, « EU-NATO relations: MEPs call for strengthened cooperation », 19/02/2009, disponible sur :

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/031-49765-047-02-08-903-20090218IPR49763-16-02-2009-2009-false/default_en.htm, consulté le 27.05. 2010., consulté le 27.05. 2010.

Articles de presse

FIEVET, Jean-Loup – BAS-RABERIN Philippe, « Grèce et Turquie évoquent la réduction des dépenses militaires », L'Express, 15.05.2010, disponible sur : http://www.lexpress.fr/actualites/2/grece-et-turquie-evoquent-la-reduction-des-depenses-militaires_892259.html, consulté le 02.06.2010.

TEPENEAG, Tudor, « Grèce Turquie, les enjeux d'un rapprochement difficile », RFI, 14.05.2010, consulté le 02.06.2010, disponible sur : <http://www.rfi.fr/contenu/20100514-grece-turquie-enjeux-rapprochement-difficile>

Conférences, discours et allocutions

Entretien auprès du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes, Paris, 30.04.2010.

Entretien auprès de la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense, Paris, 30.04.2010.

Entretien avec un représentant du Ministère des Affaires Etrangères de la République de Chypre, Paris, 03.05.2010.

Entretien auprès de la Délégation aux Affaires Stratégiques du Ministère de la Défense, Paris, 11.05.2010.

Entretien téléphonique avec un universitaire turc, 03.06.2010.

Discours de Toulon, SARKOZY, Nicolas, 07.02.2007.

Document officiel

Treaty concerning the establishment of the Republic of Cyprus, Article 1, 16.11.1960.

L'Otan dans la réflexion stratégique russe

Ouvrages

Perspektivy raschirenien NATO i interesy Rossii, Moscou, SVR, novembre 1993, 30p.

PRIMAKOV, Evgueni, *Au cœur du pouvoir*, Paris, Ed. des Syrtes, 2002, chap 6.

Revues spécialisées

ROMER, Jean-Christophe, « La doctrine militaire russe : une doctrine pour rien ? », *Défense Nationale*, avril 2010, p. 55-59.

TRENIN, Dmitri, *Revue de l'Otan*, n° 2, 2007.

Sites internet consultés

Site de l'Otan : www.nato.intcps/fr/natolive/topics_50091.htm

CHEVTSOV, Leonty, « La coopération militaire entre la Russie et l'OTAN en Bosnie, une base pour l'avenir? », *NATO review*, 2, 1997, p. 20.

Site du Kremlin, 29.11.2009, disponible sur :

www.kremlin.ru/news/6152 (en anglais : www.archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml)

RÜHE, Volker - NAUMANN, Klaus - ELBE, Frank et WEISSER, Ulrich, "It's time to invite Russia to join NATO", *Spiegel*, 3 mars 2010.

Articles de presse

DANILOV, Dmitri, *Nezavisimaja Gazeta*, 28 mai 2010.

FROST, David, "Vladimir Putin's interview with the BBC", *Gazeta.ru*, 13.03.2000, disponible sur: http://www.gazeta.ru/2001/02/28/putin_i_bbc.shtml

KENNAN, George F., « A fateful error », *New York Times*, 5 février 1997.

Conférences, discours et allocutions

Entretien au siège de l'Otan, mai 2010.

Documents officiels

Conception de la sécurité nationale 10 janvier 2000.

Doctrine militaire 21 avril 2000.

Conception de la politique étrangère 28 juin 2000.

LISTE DES ACRONYMES

A

- ACT : (Allied Command transformation) Commandement allié transformation
AED : Agence européenne de défense
ANA : Armée nationale afghane

B

- BRIC : Brésil, Russie, Inde, Chine

C

- CAN : Conseil de l'Atlantique Nord
CAO : Commandement allié transformation
CCP : Conseil conjoint permanent
CED : Communauté européenne de défense
CIMIC : coopération civilo-militaire
CMOTAN : Comité militaire de l'Otan
CMUE : Comité militaire de l'Ue
COCONA : Conseil de coopération Nord Atlantique
COPS : Comité politique et de sécurité
COR : Conseil Otan-Russie
CSCE : Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe

E

- EMUE : Etat-major de l'UE
EMI : Etat-major militaire international

F

FIAS : Force internationale d'assistance à la sécurité
FNI : Forces nucléaires intermédiaires

H

HTT: Human Terrain Team

I

IESD : Identité européenne de sécurité et de défense

N

NCS: National Security Council

O

OCCAR : Organisation conjointe de coopération en matière
d'armement

OEF : Opération *Enduring Freedom*

OPEX : Opérations extérieures

OSCE : Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe

Otan : Organisation du traité de l'Atlantique Nord

P

Pesc : Politique étrangère et de sécurité commune

PESD : Politique européenne de sécurité et de défense

PKK : Parti des travailleurs du Kurdistan

PpP (Pfp, Partnership for Peace) : Partenariat pour la Paix

PRT : *Provincial Reconstruction Team*

PSDC : Politique de sécurité et de défense commune

Q

QDR: *Quadrennial Defense Review*

S

SACEUR : Commandant suprême des forces alliées en Europe

SHAPE (*Supreme Headquarters Allied Powers Europe*) : Grand quartier général des puissances alliées en Europe

START : Traité de réduction des armes stratégiques

SVR : Service du renseignement extérieur

T

TNP : Traité de non-prolifération

U

UA : Union africaine

UE : Union européenne

UEO : Union de l'Europe occidentale

UNFICYP: *United Nations Peacekeeping force in Cyprus*

URSS : Union des républiques socialistes soviétiques

ANNEXE :

TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD

4 avril 1949

Les États parties au présent Traité, réaffirmant leur foi dans les buts et les principes de la Charte des Nations Unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les gouvernements. Déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit. Soucieux de favoriser dans la région de l'Atlantique Nord le bien-être et la stabilité. Résolus à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité. Se sont mis d'accord sur le présent Traité de l'Atlantique Nord.

Article 1

Les parties s'engagent, ainsi qu'il est stipulé dans la Charte des Nations Unies, à régler par des moyens pacifiques tous différends internationaux dans lesquels elles pourraient être impliquées, de telle manière que la paix et la sécurité internationales, ainsi que la justice, ne soient pas mises en danger, et à s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force de toute manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

Article 2

Les parties contribueront au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être. Elles s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes.

Article 3

Afin d'assurer de façon plus efficace la réalisation des buts du présent Traité, les parties, agissant individuellement et conjointement, d'une manière continue et effective, par le développement de leurs propres moyens en se prêtant mutuellement assistance, maintiendront et accroîtront leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée.

Article 4

Les parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée.

Article 5

Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.

Article 6 ²⁰⁵

Pour l'application de l'article 5, est considérée comme une attaque armée contre une ou plusieurs des parties, une attaque armée :

205. La définition des territoires auxquels l'article 5 s'applique a été modifiée par l'article 2 du Protocole d'accession au Traité de l'Atlantique Nord de la Grèce et de la Turquie, signé le 22 octobre 1951

- contre le territoire de l'une d'elles en Europe ou en Amérique du Nord, contre les départements français d'Algérie²⁰⁶, contre le territoire de la Turquie ou contre les îles placées sous la juridiction de l'une des parties dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer;
- contre les forces, navires ou aéronefs de l'une des parties se trouvant sur ces territoires ainsi qu'en toute autre région de l'Europe dans laquelle les forces d'occupation de l'une des parties étaient stationnées à la date à laquelle le Traité est entré en vigueur, ou se trouvant sur la mer Méditerranée ou dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer, ou au-dessus de ceux-ci.

Article 7

Le présent Traité n'affecte pas et ne sera pas interprété comme affectant en aucune façon les droits et obligations découlant de la Charte pour les parties qui sont membres des Nations Unies ou la responsabilité primordiale du Conseil de Sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 8

Chacune des parties déclare qu'aucun des engagements internationaux actuellement en vigueur entre Etats n'est en contradiction avec les dispositions du présent Traité et assume l'obligation de ne souscrire aucun engagement international en contradiction avec le Traité.

Article 9

Les parties établissent par la présente disposition un Conseil, auquel chacune d'elle sera représentée pour examiner les questions relatives à l'application du Traité. Le Conseil sera organisé de façon à pouvoir se réunir rapidement et à tout moment. Il constituera les organismes subsidiaires qui pourraient être nécessaires; en particulier, il établira immédiatement un comité de défense qui recommandera les mesures à prendre pour l'application des articles 3 et 5.

206. Le 16 janvier 1963, le Conseil de l'Atlantique Nord a noté que, s'agissant des anciens départements français d'Algérie, les clauses pertinentes du Traité étaient devenues inapplicables à la date du 3 juillet 1962.

Article 10

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. Tout Etat ainsi invité peut devenir partie au Traité en déposant son instrument d'accession auprès du gouvernement des États-Unis d'Amérique. Celui-ci informera chacune des parties du dépôt de chaque instrument d'accession.

Article 11

Ce Traité sera ratifié et ses dispositions seront appliquées par les parties conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification seront déposés aussitôt que possible auprès du gouvernement des États-Unis d'Amérique, qui informera tous les autres signataires du dépôt de chaque instrument de ratification. Le Traité entrera en vigueur entre les États qui l'ont ratifié dès que les ratifications de la majorité des signataires, y compris celles de la Belgique, du Canada, des États-Unis, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, auront été déposées et entrera en application à l'égard des autres signataires le jour du dépôt de leur ratification²⁰⁷.

Article 12

Après que le Traité aura été en vigueur pendant dix ans ou à toute date ultérieure, les parties se consulteront à la demande de l'une d'elles, en vue de réviser le Traité, en prenant en considération les facteurs affectant à ce moment la paix et la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord, y compris le développement des arrangements tant universels que régionaux conclus conformément à la Charte des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 13

Après que le Traité aura été en vigueur pendant vingt ans, toute partie pourra mettre fin au Traité en ce qui la concerne un an après

207. Le Traité est entré en vigueur le 24 août 1949, après le dépôt des instruments de ratification de tous les États signataires.

avoir avisé de sa dénonciation le gouvernement des États-Unis d'Amérique, qui informera les gouvernements des autres parties du dépôt de chaque instrument de dénonciation.

Article 14

Ce Traité, dont les textes français et anglais font également foi, sera déposé dans les archives du gouvernement des États-Unis d'Amérique. Des copies certifiées conformes seront transmises par celui-ci aux gouvernements des autres États signataires.

LES AUTEURS

Le général de Corps d'Armée (2S) Jean-Paul Perruche est consultant en stratégies de sécurité et gestion de crises. Expert du domaine politico-militaire et des organisations internationales de sécurité et de défense, disposant d'une grande expérience des opérations de gestion de crises ainsi que de la préparation opérationnelle et de la planification de défense, jusqu'au 1^{er} mars 2007, il était Directeur général de l'état-major militaire de l'Union européenne à Bruxelles en charge de la mise en œuvre des aspects militaires de la Politique européenne de sécurité et de défense. Auparavant, il a occupé notamment les fonctions de Chargé de mission auprès du Commandant de la Force d'action terrestre, de Commandant de l'état-major de force n°1, d'adjoint au Cdt de la force de l'Otan au Kosovo, de Chef de la Mission militaire française auprès du commandant suprême des forces alliées en Europe (Otan/Shape) et de conseiller sécurité européenne (Amérique du Nord- Europe) du Chef d'état-major des armées. Il a également participé aux opérations au Tchad et en Somalie. Le général Perruche est diplômé de l'Institut des hautes études de défense nationale de Paris, du centre des hautes études militaires et de l'école spéciale militaire de Saint-Cyr et titulaire du DESS de défense de Paris 2 (Sorbonne-Panthéon), poursuit ses activités dans la recherche de défense.

Académicien de marine, docteur en science politique, ancien de la DEG, du CAP et de l'IHEDN à Paris, de la RPUE à Bruxelles, responsable de la recherche au collège de défense de l'Otan à Rome de 2004 à 2007, **le CA2S Jean Dufourcq** est aujourd'hui directeur d'études à l'Irsem et rédacteur en chef de la Revue de Défense nationale à Paris.

Docteur en sciences politiques de l'Université de Lille II. Licencié en sciences politiques de l'Université de Liège (ULg). Le professeur **André Dumoulin** est actuellement attaché à l'École royale militaire (Bruxelles) au département de sociologie, maître de conférences à l'ULg, collaborateur scientifique au Département de « Recherche et

Enseignement en politique internationale », membre du réseau multidisciplinaire d'études stratégiques (www.rmes.be) et du comité de lecture de la Revue de Défense nationale (Paris), ainsi que collaborateur régulier à l'Annuaire français de relations internationales (AFRI), au Centre de recherche et d'information socio-politiques (CRISP), à la Revue de Défense nationale (Paris) et à la revue Défense et sécurité internationale (DSI). Ces spécialités sont la défense européenne et la dissuasion nucléaire.

Oriane Reynaud est chargée d'études à l'Irsem dans le domaine « Questions Européennes et transatlantiques ». Elle est diplômée de l'Institut d'Études Politiques de Lyon et du Master Sécurité, Défense et Stratégie de l'Institut d'Études Politiques de Lille.

Jean-Christophe Romer est professeur des universités à l'Institut d'études politiques de Strasbourg et responsable du Master 2 « histoire des relations internationales » de l'Institut des hautes études européennes, université de Strasbourg (depuis 2006). Il fut auditeur du Centre des hautes études de l'Armement (CHEAr), 31^e session, 1994-1995, ainsi que directeur du Centre d'études d'histoire de la défense entre 2001 et 2009. Spécialiste des relations internationales, des politiques russes et européennes, notamment dans les domaines de la stratégie, de la sécurité, il est actuellement directeur d'études à l'Irsem (2009-2010). Ses nombreuses publications portent sur la politique étrangère et la stratégie russe (soviétique) et sur les questions de sécurité européenne.

Docteure en sciences politiques et sociales de l'Institut Universitaire Européen (Florence), et diplômée du Master de l'ESCP Europe (Paris-Oxford-Berlin), ainsi que du Master Recherche « Sociétés et politiques comparées, spécialité Europe » de Sciences Po (Paris), **Cécile Wendling** a été chercheuse invitée au Centre de Sociologie des Organisations (CNRS-Sciences Po Paris). Elle a également travaillé comme consultante pour de nombreux cabinets (McKinsey & Company, Inc à Berlin, KPMG et CMI à Paris). Elle enseigne la gestion des crises (Sciences po Paris) et la stratégie (Sup de co la Rochelle). Elle est actuellement chargée d'étude à l'Irsem dans le domaine « Pensée stratégique et nouveaux concepts ».



NATO: CONTINUITY OR RUPTURE?

SEPTEMBER 2010

EDITED BY LT GENERAL (RET) JEAN-PAUL PERRUCHÉ

**WITH CONTRIBUTIONS BY:
REAR ADMIRAL (RETIRED) JEAN DUFOURCQ
ANDRÉ DUMOULIN
ORIANE REYNAUD
JEAN-CHRISTOPHE ROMER
PHD CÉCILE WENDLING**

DISCLAIMER

The opinions expressed in this document are those of the authors. They are in no manner an official position of the French Defence Ministry..

PREVIOUS PUBLICATIONS:

- 1 – ACTION EXTÉRIEURE ET DÉFENSE : L'INFLUENCE FRANÇAISE À BRUXELLES**

- 2 – L'AXE DU MOINDRE MAL : LE PLAN OBAMA-MCCHRISTAL POUR L'AFGHANISTAN**

- 3 – OTAN : CONTINUITÉ OU RUPTURE ?**

THE IRSEM REPORTS

The IRSEM Reports are the successors of the collections published by the centres which merged on 1 January 2010 to create the Institut de recherche stratégique de l'École militaire, i.e. the publications by the CEHD, the C2SD, the CHEAR and the Cerem. Their objective is to disseminate some results of the Institute's in-house research which may be direct (works by its researchers; results from workshops organised within the Institute) or indirect (works by the Institute's associate researchers). We hope that our readers who previously appreciated the publications of the centres which have now merged, will find in the Irsem Reports a tool for explaining and understanding contemporary strategic challenges.

The Irsem focuses its activities on strategic thinking in order to renovate the approaches and analytical tools needed to renew strategic thinking. The objective is to make the principal contemporary strategic challenges of interest to France comprehensible and at the same time propose original thinking in these areas.

The Irsem covers eight areas of study: new conflicts, strategic thought and new concepts, armament and proliferation, European and transatlantic security, comparative regional security, defence and society, history of defence and armament, legal challenges for the defence.

TABLE OF CONTENTS

A new strategic concept for NATO: challenges and perspectives. Continuity or rupture? 9

By general Jean-Paul Perruche

NATO's strategy is determined by the nature of the Alliance and the security context to which it applies; the elaboration of a new strategic concept requires a progressive analysis of the Alliance missions, the conditions of the transatlantic solidarity and the decisive factors for an effective NATO; following the continuity of previous concepts, the 2010 version could however lead to a rupture if the Europeans are not prepared to become a strategic partner of the United States.

Elaborating NATO's strategic concepts: 1949-1991 25

By professor Jean-Christophe Romer

Until 1991, the concepts of the Alliance were classified information, even when their contents were essentially well-known. Since the "new concept" of 1991, these documents are being debated more or less openly, sometimes revealing deep disagreements, in particular between the two sides of the Atlantic.

The Alliance in motion: what is the Atlantic Alliance's raison d'être and apparatus?..... 35

By Jean Dufourcq

The EU-US strategic couple through the Atlantic Alliance is the main raison d'être of NATO. The current military-political context could be an argument for developing an organisation which would be more flexible and better capable of taking into account the realities and projects of the Atlantic partners. It would give them a structure more in line with the conflict potential and the intercontinental tensions of the planet.

The Alliance's nuclear issue within the future "strategic" concept... 57

By Professor André Dumoulin

Some NATO member states have challenged the presence of nuclear arms on their soil, which has reignited the debate on the Alliance's nuclear doctrine. The Albright Group report has reminded us that any decision in this area can only

be collective. Indeed, NATO's nuclear deterrence capacity is closely linked to the security guarantee it offers; in an uncertain context where the threat of missile attacks is growing, any modification must be subject to a cost/benefit analysis.

The impact of the management of the Afghan crisis on NATO's future..... 65

By Dr. Cécile Wendling

As NATO has decided to revise its strategic concept, it seems important to review the possible impact of the Alliance's operation in Afghanistan on NATO's future. This chapter identifies four possible impacts and reviews them one by one.

NATO in Russian strategic thinking..... 87

By professor Jean-Christophe Romer

Since 1991 Russia has had a complex relationship with NATO which is closely linked to the international context, as shown by the successive versions of its military doctrine, presenting a vision marked by a sentiment of attraction/repulsion. Beyond these official documents and in a recurring fashion, there was also the issue of Russian membership of NATO.

The EU-NATO relationship: issues and perspectives..... 99

By general Jean-Paul Perruche

Despite the statement often repeated at all levels concerning the complementary nature of the EU-NATO relationship, reality seems less favourable. The relationship between the two organisations suffers from differences in national interest, ambiguity and unsaid things. In redefining the Alliance's strategy and the implementation of the Lisbon Treaty, there is some perspective of improvement, provided the EU becomes a partner to NATO, inside and outside.

The impact of the Turk-Cypriot conflict on the future of the EU-NATO relationship..... 117

By Oriane Reynaud

Whereas the Albright Report (May 2010) claims "full complementarity between NATO and the EU", the transatlantic ties suffer from the Turk-Cypriot or even the Greek-Turkish knot. This chapter examines the ensuing gridlock and looks at the articulation of the transatlantic relationship beyond this conflict.

Exercising leadership within the Alliance	131
---	-----

By Jean Dufourcq

There is no effective military action without an integrated command. There is no organised alliance without leadership. The idea of leadership does not include the same realities on both sides of the Atlantic. This is not irrelevant for NATO's future.

Bibliography.....	137
-------------------	-----

List of acronyms.....	147
-----------------------	-----

Appendix.....	150
---------------	-----

A NEW STRATEGIC CONCEPT FOR NATO: CHALLENGES AND PERSPECTIVES. CONTINUITY OR RUPTURE?

By General Jean-Paul Perruche

The adoption of a new strategic concept by NATO corresponds to a need to check that the Alliance remains fit to fulfil the security contract linking its members within a context that has evolved. The primary issue is to update the role and level of ambition of the Alliance, but also to specify its action radius and verify that it holds the needed capacity to act. Implementing this is in itself an exercise in cohesion for the member states, who may thus redesign the foundation of their common interests, and gauge the level of solidarity uniting them.¹ The definition of the 2010 concept occurs against the backdrop of globalisation at a time when defence and security are increasingly

1. Cf. chapter 2, "Elaborating NATO's strategic concepts: 1949-1991" by Professor Jean-Christophe Romer.

intertwined and require a comprehensive and global approach, whereas the centre of gravity and conflict is moving towards the Middle East and Asia, and new power relationships are emerging. It is within this context that the role of the Alliance must be redefined and as a consequence its organisation, structure and capabilities must be adapted. We will attempt in this article to evaluate the scope of this transformation: continuity or rupture?

1 – NATO's nature impacts its strategy

The North Atlantic Treaty, the founding document, is a solidarity contract linking European nations and North America sharing the same (democratic) values, “resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security” as stated in the preamble.² However, it involves a certain ambiguity in its enforcement. Although article 5, the centrepiece of the solidarity contract specified in article 6, seems to apply in the same fashion for all the allied countries of North America and Europe, its practical enforcement domain has always been focused on Europe. This was naturally the case when NATO was founded, but we could see after the 9/11 attacks that the United States politely declined the NATO Secretary General's offer to activate article 5. The objective of the Alliance is centered on the defence and, by extension, the security of Europe; NATO's main operational headquarters (the Allied Command Operation) is in Europe. This does not exclude support from the European countries to the North American countries if need be, but this remains theoretical and certainly marginal compared to NATO's *raison d'être*. The support of the European countries to their American allies could only be expressed in the same way the other way round.³

Another ambiguity concerns NATO's missions and zone of action. Initially limited to the defence of the territories and member forces situated north of the Tropic of Cancer (article 6), these today seem to have expanded to cover the entire world by an enlarged comprehension of article 4 of the treaty.

2. North Atlantic Treaty, Washington, 4 April 1949 (preamble). http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

3. Cf. chapter 3. The Alliance in motion: what is the Atlantic Alliance's *raison d'être* and apparatus? By Admiral Jean Dufourcq.

The principles and objectives set out in the treaty of Washington are very general. This is why a common action strategy is necessary to implement them. This is defined in a strategic concept of defence and security, which forms the political and military framework of reference for the member states and the Secretary General of the organisation. The definition of NATO's strategy starts with a common analysis of threats and risks likely to affect the Alliance's member states, collectively or individually, then by establishing common security objectives, responses and halts based on a structure, actions and capabilities implemented in common. Moreover, preserving peace, security and justice is at the heart of article 1 of the Washington treaty. NATO was conceived as a defence alliance (against the Warsaw pact) around the concept of nuclear deterrence, i.e. a strategy which progressively turned into non-use. The objective was not to win the war against the Soviet forces, but to prevent it from occurring. That war, which was supposed to remain cold, could not be won through military means but was won through ideological and economic competition, under the cover of military defence. NATO was indispensable for winning this combat, provided it played the role of catalyst in the East-West confrontation, rather than as effector.

During the second half of the 1990s, it was transformed into a peace-restoring organisation in the Balkans by taking yet again a dissuasive posture (to enforce a political agreement demanded by the parties). Albeit very different in nature, the two commitments in Bosnia and in Kosovo corresponded to the dual objective mentioned above (defending values but also peacekeeping).

A rupture occurred with the intervention in Afghanistan to the extent that this commitment amounts to imposing a new order from the outside in a remote country. Even if the fight against Al-Qaeda justifies the legitimacy of this intervention, it is NATO (behind the United States) which took the initiative of "war" and defined an enemy (the Taliban). Its mission as peacemaker thus seems less obvious in this instance, which partly explains the declining support of European but also of US public opinion.

NATO is also an intergovernmental organisation of defence and security in which collective decision-making does not exempt the national level of its responsibilities. The strategy of the Alliance, like

its actions, is decided by consensus among sovereign nations. The primacy of government responsibility means that the security strategy of member states may not be reduced to that of NATO, but has to integrate it; NATO's strategy is one element of the national strategies and not the other way round, even though some countries may seem to escape their responsibilities by falling back onto collective decision-making. Today, the security and defence of most European countries are organised on three levels: NATO for the collective defence (an extended concept since the end of the cold war and which benefits also the European countries which are not members of NATO), the European Union (the EU) for defending specific European interests (the Schengen area, neighbourhood policy, action capacity for crisis management etc), and the national level for the rest; but the arbitration and synthesis between these three levels remain a national responsibility with positions which are far from homogeneous. Article 3 of the treaty also stipulates that the governments (Parties) will act "separately and jointly, by means of continuous and effective self-help".⁴

By design, the Alliance suffers from the heterogeneity of national interests. The intergovernmental format of an alliance by nature makes it difficult to define and implement a common defence and security strategy because of the heterogeneous interests of its members. A first chasm is the one separating Americans from Europeans: the strategic challenge of Europe is vital for the European countries, but only regional for the United States whose security strategy is global. Most Europeans continue to look to NATO as guarantor of their defence and security against major threats and risks, whereas for Americans it is primarily a vector of influence and an instrument serving their global strategy. It is thus essential to analyse the strategic value of Europe (and of each European country) for the United States to gauge the American security guarantee and the consequences of too great a dependence of the European members towards them, in particular in terms of the European integration process. As a corollary, it is wise to note that the expression Euro-Atlantic community refers to an entity which is far from homogeneous, since it seems to apply to NATO's member countries, but does not formally include those who are outside (neutral), nor makes any reference to the EU.

4. North Atlantic Treaty, 4 April 1949, article 3.

Numerous other disagreements divide the European NATO members, according to their influence, their local situation, foreign policy priorities and defence budget. The most Atlanticist countries (except the United Kingdom) are rarely those who make the greatest defence efforts, as though this choice in fact amounted to accepting a transfer of responsibility in this area. It should be recognised that, conversely, the ambition level of the Alliance has so far taken little note of the forces and capabilities available in the European countries, to the extent that the United States seemed capable of facing up alone to all military conflicts. This was well demonstrated by the commitments in Kosovo and Afghanistan.

The dependence on the United States has become cultural over time, and brings together most European members of the Alliance who can see no alternative in the short term to the US involvement in Europe. However, the level of dependence accepted by the European states for their defence and security varies greatly in proportion to their foreign policy ambitions, their exposure to threats and their capacity to cope with these. The (political) price that each country is ready to pay for this dependence is thus different from one state to the next.

NATO's strategy may hardly be compared to a national security strategy to the extent that its field of application is essentially politico-military, whereas the national security strategies are global and integrate all aspects (economic, social, cultural etc) which may have an impact on both the external and internal security of a country. Some chapters of the French White Paper of 2008 and in particular the part concerning *reform dynamics* would be very difficult to transpose to the intergovernmental level. By definition, NATO's strategy is expressed in the narrow politico-military field and operates in the compatibility space of national strategies. As far as defence planning is concerned, NATO raises the ambition level of national planning but reduces its relative importance by a mass effect.

Another decisive element for the Alliance's strategy concerns the leadership exercised by the United States since the foundation in 1949. Although working by consensus (1 country, 1 vote), the Alliance was built around the US presence and the decisive military capacity of the country. Thus the Alliance's strategy is by design of American inspiration. American generals are at the helm of the operational

integrated military structure, and it is Madeleine Albright who chairs the expert group in charge of thinking about the new strategic concept of the Alliance. There are two major outcomes: on one hand a relationship (which has become a culture) of dependence between the European countries and the United States which always sets the direction, and on the other a natural tendency to choose military options when dealing with conflicts, considering the US superiority in this area.⁵

Concerning the nature of the Alliance, the Albright Report restates the collective defence as centrepiece and fundamental commitment of NATO, but also underlines the need to respond to a demand for “reassurance” and security guarantee from most countries, which seems to indicate that this is not obvious and that the credibility of the Alliance is at stake. It proposes that NATO not intervene everywhere, but take more flexible operational action, intervening in crises as leader or in a complementary role, with a zone of interest and action a priori without limit, held together by the confidence based on sharing the same values. Thus, heavily influenced by the nature of the Alliance, its strategy also naturally depends on the security context to which it applies.

2 – Difficulties and limits of NATO’s strategic approach within the new security context

The cohesion becomes harder: the cohesion of a defence alliance is contingent on the importance and urgency of the threat. The Soviet threat was the glue of the Alliance. The uncertain nature of current threats and being perceived as rather diffuse and distant by European citizens impact the allied cohesion, a phenomenon often illustrated by the divide between government positions and public opinion. Ever since the end of the cold war and the successive enlargements (going from 16 to 28 members in a little more than 10 years), the perception of risks and threats has become more heterogeneous between member states which hold different priorities depending on their historic and cultural heritage and the feelings of vulnerability of the population. Thus the Alliance’s strategic priorities are more difficult to harmonise. Moreover, the cohesion also depends on the equitable sharing of the “burden” among member states. The latter is not very satisfactory in

5. Cf. chapter 3 “*The Alliance in motion: what is the Atlantic Alliance’s raison d’être and apparatus?*” by Admiral Jean Dufourcq.

terms of external commitments and crisis management where the same countries often must “pay” several times. Finally, the more blurred and uncertain the threats, the harder it becomes to specify in advance the responses that NATO could provide and prepare for them.

The globalisation of security issues: the indispensable global approach to defence and security issues, in particular concerning crisis management, tends to mitigate the military factor and makes it more difficult to elaborate a defence strategy and especially intergovernmental security within NATO whose competencies by design are confined to the politico-military aspects.

Further and in the particular case of the Alliance, defining a new strategy may not escape the past; not only does it have to set the objectives to be attained and the necessary means in the new security context, but also take into account the current situation in terms of structure and capability. Many things have changed in the past 60 years, but equally since the concept of 1999. Nevertheless, the organisation’s culture and structure still deeply resemble those of the cold war.

Despite these difficulties, the Allied strategic dialogue, stimulated by reflecting on a new concept, remains beneficial to the Alliance’s cohesion. This should help to bring together the views on the security challenges of the moment, to specify the field and types of action being considered by NATO and to ensure that the ambitions are consistent with the necessary means. This is why preparing a new strategic concept for the Alliance requires a methodological approach.

3 – What methodological approach to redefine NATO’s strategy?

To enlighten the thinking on the new strategic concept of the Alliance, it seems logical to reflect on:

- the defence and security needs of the member states in the security context of the period 2010-2020 and the responses that NATO may be able to produce
- the state and condition of the transatlantic solidarity
- the decisive factors for NATO’s efficacy in the role attributed to it.

In 2010 the defence of the European countries faces different terms compared to the 2000s and NATO must adapt to this

The European nations are no longer in conflict with each other for the first time in their history, including in the Balkans, but they are facing relative demographic and economic decline compared to other continents (in particular America and Asia). A new world organisation is taking shape around new emerging power blocks or state-continent, such as China, India and Brazil which accompany the United States and Russia (which is experiencing increased power thanks to its natural resources and size) with whom the old European nations, even the largest, find it increasingly hard to compete.

At the same time, globalisation knows no borders and tends to underline imbalances especially between the wealthy and the poor and to exacerbate rivalries and sources of conflict, while reducing the power of governments. The need for a world governance to steer the globalisation process is becoming increasingly urgent, as shown by the summits of the G8, G13 or G20 to find solutions to the economic or financial crises.

In this new context where major conflicts between great powers that practically all wield the nuclear bomb seem excluded, new asymmetric threats characterise the security landscape: "jihadist" terrorism, international organised crime, piracy or cyber-attacks against computer systems. These threats do not originate in Nation-States (at least not in a visible way) but come from criminal, religious, mafia or political groups which are hard to define. Next to these threats numerous risks are looming: they present a degree of danger by themselves, but may also transform into new threats: the proliferation of weapons of mass destruction, resource management in particular energy, maritime transport security, the consequences of global warming, uncontrolled migratory flows including failed states whose crises require intervention by the international community. The Albright Report suggests that the primary threats over the coming 10 years are: missiles, terrorism and cyber-attacks, and that article 5 should be redefined based on this analysis, the deterrence strategy, and the transformation and future partnerships.

All NATO states are concerned by these threats, but to various degrees according to their gravity, urgency and the implications for

each country. They must bring solutions combining defence and security measures, national action and international cooperation. International cooperation remains indispensable but must be adapted to this new context.

It is within this context that NATO's role must be revisited, taking into account the existence of other international organisations which are active in the security field: the UN, the EU, the OSCE, the AU ... and by learning from current operations, especially the ones in Afghanistan. The strategic turning point which tends to put forward the role of the Afghan administration in restoring peace, despite the difficulties experienced in establishing the rule of law, attempts to change the image of the international force in the eyes of the population, by making the UN intervention seem like a support for peace. But it can only succeed if the Taliban (or a large proportion of them) accept to join a peace process through dialogue and national reconciliation. The "surge" should contribute by showing them that they cannot win militarily, but this is an uncertain bet as the time factor is on their side.

A NATO failure in Afghanistan, illustrated by a non-negotiated return of the Taliban in Kabul would not automatically mean the end of the Alliance, but it would certainly modify its status and credibility. The transatlantic relationship would be deeply affected, as the partners on both sides of the Atlantic would blame each other, thus stressing the divide between Americans and Europeans. The result would doubtless be another Alliance with a reduced ambition, whatever concept will be agreed upon in Lisbon.⁶

Unlike during the cold war when NATO held exclusive rights to (West) European defence and security, the organisation must now justify its actions in terms of complementarity. It must also redefine the scope of possible actions according to the responses and guarantees it may offer in reaction to new threats. Where American interests are little affected and when threats require global civil and military solutions, NATO is not necessarily the best candidate for action.

6. Cf. chapter 5, "The impact of the management of the Afghan crisis on NATO's future" by Cécile Wendling.

Another aspect of the evolving security context in Europe deals with the EU's new competencies and capacities in this area. Despite the foggy ideas and discords among member states on the destination of European integration, it should be stated that they increasingly defend their interests within the Union. This is true firstly concerning economics and finance as illustrated by the measures taken to combat the current crisis, but also in terms of security: 23 civil and military crisis management operations have been launched since 2003. Taking the EU into account as a security actor has thus become a new ingredient for NATO which clearly poses the question of the relationship between the two organisations and their complementarity, and as a corollary the relationship between the EU and the United States, as the EU is the only level enabling the European countries to offer a significant contribution of strategic interest to the United States.⁷

The Albright Report states that the complementarity with the EU is indispensable, but considers that it has to be founded on reciprocity and exploiting the global competencies of both organisations. It recognises the merit of reinforcing the European capabilities, as the necessity of reinforcing the dialogue ("the disagreements between leaders must not disturb the cooperation of two organisations"). But NATO's capacity to cope with new threats depends above all on the transatlantic solidarity.

Reality and limits of the transatlantic solidarity

Solidarity in every government alliance is founded on common interests. This is true for NATO. During the cold war Europe's freedom represented a vital interest for the United States. The Euro-Atlantic solidarity was thus very strong, even though disagreements sometimes emerged, for instance concerning modes of action (the Euromissile crisis in the 1980s).

Today's situation is different in the absence of targeted threats against the European countries and in a strategic context where Europe's relative importance has declined. The drastic reduction of US military personnel on our continent (going from 360.000 to some 60.000 in 20 years) bears witness of this. The fears persisting in some European

7. Cf. chapter 7, "The EU/NATO relationship: issues and perspectives" by general Jean-Paul Perruche.

countries towards Russia should not be neglected, but the nature of a potential residual Russian threat (if there is such a thing) may not be compared to that of the USSR and cannot justify the same defensive posture, especially since serious reasons are pointing the other way to make Russia a partner of Europe and of the United States.⁸ The very great restraint shown by the US during the 2008 Georgian crisis is one illustration. It is thus essential to revisit the areas of validity of the security guarantee offered by the United States to its European allies and to evaluate its price. The terms of the transatlantic solidarity should be re-evaluated in terms of converging interests, without omitting the areas where European interests are competing with American ones. In this regard it should be noted that the expression a “Euro-Atlantic community” pertains to NATO’s European member countries and thus does not include all European states.

The issue of reciprocal support in terms of defence must be stated: what does the United States expect from their European partners within the Alliance? Are the latter ready to deliver? The point of the transatlantic solidarity remains mostly obvious in principle, but its scope and conditions of application and price need to be redefined. This concerns in particular the Alliance’s nuclear posture which is necessarily affected by the evolving threats, the risks linked to proliferation and the issue of anti-missile protection.⁹ The US interest in a stable Europe remains very real for political and economic reasons (although this interest is declining), but we have to consider the nature and the price of their security interests on the European continent. From a geo-strategic point of view Russia, Turkey and the Caucasian countries are no doubt in front of most European countries on the American agenda. The search for a partnership with Russia increasingly seems to be a priority for the Obama administration that the security needs of neighbouring member countries or NATO partners must accommodate.

The Euro-Atlantic solidarity should thus be re-founded on the shared security needs and interests of member states, and on the added value of their collaboration. It is on this basis that we may define what is to be done in common within the Alliance. The main

8. Cf. chapter 6, “Elaborating NATO’s strategic concepts: 1949-1991”, by Professor Jean-Christophe Romer.

9. Cf. chapter 4, “The Alliance’s nuclear issue within the future ‘strategic’ concept” by Professor André Dumoulin.

objective of the new strategic concept will thus be to re-evaluate the level of ambition of the Alliance, but also to specify its limits.

This moment of truth should enable the member countries to better redefine their (national) responsibilities in terms of defence: within the Alliance and outside, and thus deduce what should be done to ensure NATO's efficiency.

What are the decisive factors for NATO's future efficiency and credibility?

Defining a new strategic concept also provides an opportunity for the Alliance to identify the decisive factors of its credibility: its political efficiency and its operational effectiveness.

In terms of political efficiency the importance of the security interests at stake (already mentioned) are the basic foundations of solidarity and cohesion. Starting from these common interests, we may define and delimit the action areas of NATO and make a fair distribution of the burden among allies.

In summary the Albright Report sets four basic tasks to mobilise the Alliance in the 21st century:

- 1) to deter potential aggressors and defend member states (defence of common interests by preserving peace)
- 2) to strengthen the peace in the Euro-Atlantic region through a neighbourhood policy, partnerships and possibly enlargement
- 3) to use NATO as the preferred forum for transatlantic consultation to detect emergent risks, identify common interest areas, adapting the responses perhaps with others, improve the means of crisis management inside and outside the borders
- 4) to establish and strengthen partnerships with other actors on the world level

It may be noted that these tasks are expressed in sufficiently general terms to apply to most situations with the required flexibility. The stress is on partnerships without however delimiting beforehand what NATO must handle and what others should do.

However, the imbalance of military might between the United States and the European countries which characterises the Alliance translates into an imbalance of ambition. It poses the problem of responsibility and motivation of the member countries which are often content to simply accompany the decision-making process initiated by the United States. The denationalisation of defence forces in Europe under American protection, which was always an objective of the Alliance, has led to a situation of “deresponsibility” for most member states including in relation to their own public opinions. It is by increasing the Europeans’ responsibility in terms of security that they will begin to strengthen their capabilities and assume their fair share of the burden. But in the current security and budgetary context, the only credible way to increase their capabilities is by risk pooling, abolishing useless duplication in equipment programs, and this is only possible within the EU. It is also the only way to make them the strategic partner that the United States is seeking.

In terms of the Alliance’s operational effectiveness, which firstly depends on its political cohesion, it will only materialise by adapting the organisation and its capabilities to its potential missions. The political arguments will remain decisive for commitment decisions and it would be vain to hope to overcome political reticence by faster decision-making mechanisms (e.g. qualified majority). At a time of rapid transformation of power balances and uncertainty concerning risks and threats, flexibility must remain the keyword. In the absence of foreseeable enemies and in the presence of numerous potential risks, planning anticipation is necessarily inaccurate and implies a capacity for rapid response by the Alliance to any surprise having consequences for Euro-Atlantic security. Only permanent and accurate monitoring of potential crisis situations on a global scale may contribute to this.

The Albright Report stresses that the leading parameters for a commitment to external operations should be: the scope and imminence of the danger, the will to contribute by members and partners, the absence of other solutions, support by public opinion and the consequences of inaction.

The standardisation of procedures and concepts among allies remains an indispensable factor for their cohesion and effectiveness, in the same way as the interoperability of their force systems is threatened by the capacity gap compared to the United States.

Moreover, the analysis of the lessons learned during external operations over the past 20 years should supply the basics of necessary adaptations, be it the need for knowing a final state at the launch of an operation, the instruments to apply to achieve it within a global approach, the complementarity of NATO action with those of other international organisations deployed in the same theatre, or the greatest possible harmonisation of commitment rules among contributing nations, which is the condition for unity of action.

Thinking is required about the effectiveness of military action and the conditions of use of force in crisis resolution.

Finally, as mentioned in the Albright Report, the support by public opinion to the operations of the Alliance will become increasingly fundamental to their success. This support will not only concern the objectives of the operations, but also their modes of action. The current operations in Afghanistan underline the importance of this factor, especially when they involve high risks of casualties and must go on for a long time.

4 – Importance of the new concept on the future of the Alliance. Rupture or continuity?

NATO's *raison d'être* may be expressed in the same way today as 60 years ago: the objective is to defend and protect its member states (especially in Europe), including against the effects of war while contributing to world peace and security. But the security environment has changed profoundly, bringing change to the very foundations of the transatlantic relationship and the cohesion of the Alliance. This justifies defining a new strategic concept.

The primary factor for the Alliance's future remains the solidity of the transatlantic link which in itself depends on the capacity of the Europeans and Americans to make their security interests converge, but also on the reciprocal support that they may bring to each other. The evolution of nuclear deterrence against a background of disarmament, cooperation in anti-missile defence, the evolving relationship between the EU and the United States, the development of operations in Afghanistan are essential but not exclusive parameters.

In reality, the elaboration of a new strategic concept by the Alliance is in itself an exercise in intergovernmental cohesion which forces allied nations to reflect in concert on the conditions of their security, but if we refer to the past, we may note that the preceding concepts (1991,1999) more expressed the strategic vision of the Alliance at the moment of writing than they offered an anticipated view of NATO's areas of action in the future. That is why one has to be prudent with the temptation to define precisely its role and future missions. A certain ambiguity remains whether the Alliance has a regional or global mission, but true to its mission to protect the security interests of all its members through military means, and considering the new world context, tomorrow's Alliance must be above all flexible and responsive, able to take into account new threats and to work in collaboration with other actors, as the potential intervention scenarios and use of military force seem very diverse.

The search for extended partnerships at the world level recognises the limits of the Alliance, but extends its zone of interest and action, and may transform its nature.

In order to mobilise, the new concept should also encourage Europeans to be more responsible and autonomous and to assume a larger share of the common security burden, in Europe and outside Europe. By reducing their dependence towards the United States, they will become genuine strategic partners for their great ally, which can only be done within the EU, and this gives a major importance to the complementarity NATO/EU and underlines the point of specifying the basis of the complementarity, in particular when it comes to the development of new capabilities.

The relationship with Russia is also a major issue for the future of the Alliance: a cooperative attitude without concessions on the freedom and independence of the neighbouring countries is an interesting compromise but which will be hard to implement. The level of priority which will be granted to the partnership with Russia will at any rate have a strong impact on the nature of the new Alliance.

The new role and the new modes of action of the Alliance should entail a major reform of its structure in the direction of fewer permanent staff, greater flexibility and a better capacity for cooperating with other

organisations. If this reform is implemented, it will have consequences on the management of military personnel by the allied nations.

Finally, continuity should prevail in the new strategic concept, as it is the *raison d'être* of the Alliance and its fundamentals (values, objectives, transatlantic link), but the imbalance in power and ambition between the United States and the European states represents a genuine threat to their interests in cooperation, and could eventually lead to a rupture if the Europeans turned out to be incapable of strengthening and becoming the partner that the United States will need. The evolving commitment in Afghanistan will no doubt be revealing in this respect.

ELABORATING NATO'S STRATEGIC CONCEPTS: 1949-1991

By Professor Jean-Christophe Romer

With the support of advertising, NATO announced that for the first time the preparations for its strategic concept would be subject to a large – almost – public debate before being adopted. The concepts of 1991 and 1999 were already exceptions to the extent that, again for the first time, they were presented as public documents.¹⁰

The – partly – innovative character of the elaboration of the future concept then justifies returning the perspective of the adoption procedures of preceding concepts which since 1949 were classified information, but are available today. We should also make a

10. NATO website, “Strategic concept”, 14 June 2010, available at: www.nato.int/en/natolive/topics_56626.htm. These two documents have been completed by classified documents: the MC-400 for the “new concept” of 1991 and the MC-400-2 for that of 1999.

distinction between the documents explicitly described as concepts and a series of other documents which are explanatory, additional and complementary to the concepts themselves.

The official NATO discourse includes four strategic concepts adopted respectively in 1949, 1952, 1957 and 1967 to which must of course be added the two concepts of 1991 and 1999. It should also be mentioned that in the official public documents published by NATO before 1991 very little was said about these conceptual texts. This was due as much to their essentially military nature as to the confidentiality of their distribution. In short, these documents could not – or should not – have interested the public, even the informed public. The NATO Handbooks for instance, which have been an essential source of official information for the public are very enlightening on this point. If you take the 1976 edition¹¹ – the time when all concepts of the bipolar era were adopted and a heavy period of East-West crisis to come after the Helsinki Summit – the passages devoted to concepts are particularly limited. In total one and a half pages (p. 114-115 and p. 117) out of 412 pages is not much. Of course, the essential is said: from the adoption of the concept of massive retaliation – letting it be understood that the principle of a deterrence concept was a fact already at the meeting of the Lisbon Council (February 1952)! – until that of flexible response. The publication of the NATO archives and their availability on the website of the Organisation makes it possible to have some accurate information on these past strategic concepts.

The first four concepts

The first concept (DC 6/1) was adopted on 1 December 1949 and approved by the Atlantic Council on 6 January 1950. It was completed by a directive of the Military Committee on 28 March 1950 (MC 14) which reproduces the same themes, but specifies them as directive to the Regional Planning Groups. All these documents constitute a general political discourse on the perspectives of a war against the USSR – a war which would not pay off. Here we find the first traces both of the dialectics of the sword and the shield and what will later be termed the forward defence strategy. This consists of arrest and counter as soon possible the enemy offensives against North Atlantic Treaty powers by all means availables ... Initially, the hard core of

11. Otan Documentation, Bruxelles, Otan – Service de Documentation, janvier 1976, 412 p.

ground forces, will come from the European nations” (MC 3; DC 6; DC 6/1 § 7.b). But it should also be specified that the principle of forward defence would not be really be implemented until the German Federal Republic joined the Alliance after years of discussions which were often excited.

One of the main issues brought up in the documents from the autumn of 1949 within the Military Committee concerned the issue of the use of the atomic bomb. It should be specified however on this point that it was not a question of entering a logic of deterrence as conceived in the following years. The discussions seem to have been rather lively if one looks at the various versions which preceded the text of 1949! Thus, among the military measures of implementation of the defence concept proposed by the MC.3 on 19 October 1949, it is foreseen to “insure the ability to deliver the atomic bomb promptly” (§ 7.a). A month later (DC.6 of 29 November 1949) the same § 7.a is thus formulated: “insure the ability to carry out strategic bombing including the prompt delivery of the atomic bomb”. The definitive version (DC 6/1 of 1 December 1949) proposes that this bombing be carried out “by all means possible with all types of weapons, without exception”, that is to say, the atomic bomb has disappeared!

No sooner had it been adopted, the first concept of the Alliance is confronted to what the western world perceived as a rehearsal of a general communist offensive in Europe and which is happening ... in Korea. Between the first concept and its successor of 1952, several intermediary documents were elaborated by various instances of the Alliance. Instances which moreover are multiplying in this first phase of growing power of the Alliance's Organisation and that are put in place between 1950 and 1952: the integrated military structure is created on 26 September 1950. The first Supreme Allied Commander Europe (SACEUR), general Eisenhower, is appointed on 19 December 1950. The Supreme Headquarters Allied Forces Europe (SHAPE) is conceived in January 1951 and activated in April. The first enlargement of the Alliance takes place in 1952 with Greece and Turkey. It is thus within this context of deep institutional upheaval and strategic worries that the second concept of the Alliance is elaborated (MC 3/5) and then approved on 3 December 1952. The variations between the first and what is called the second doctrine, between the set of documents DC 6.1, DC 13 and MC 14 on one hand, and the documents MC 3/5 and

MC 14.1 on the other, are minimal. They are indicated already in the introduction in the MC 14.1 (p. 2):

- an obligation to revise before 1956
- a re-evaluation of the intelligence analyses
- the extension of the SACEUR responsibilities with the membership of Greece and Turkey;
- the “necessity that will be to defend the German territory, as a consequence of the creation of the European Defence Community (EDC)”.

The necessity to re-evaluate the doctrine by 1956 is all the more relevant as, in late 1952 and even though things are not yet explicit, the question of a possible West German membership has not yet been settled but has already been the topic of bitter debates. Further, this first revision albeit minimal, occurs above all before the United States adopts its first strategic doctrine in the nuclear age, coming out of a decision by the National Security Council of 30 October 1953 (NSC 162/2) and made public by J. Foster Dulles in January 1954. This new doctrine of the United States, aka the “massive retaliation” doctrine, officially becomes the Alliance’s third doctrine on 23 May 1957 (MC 14.2). Of course, the new concept of 1957 is the product of a working group constituted as early as November 1954 in charge of introducing the nuclear dimension in the doctrine, explicitly this time.

But paradoxically, the definitive adoption of the document occurs at a moment when, even in the United States, the first voices are heard denouncing the Eisenhower-Foster Dulles doctrine for being an all or nothing doctrine, disconnected from European realities; a doctrine which is finally far removed from any strategic intelligence that, according to its most classical tradition, must be founded on a relationship between risk, issue and the means available. Authors such as Henry Kissinger, Robert Osgood or general Maxwell Taylor begin, as early as 1956, to suggest the idea of a possible limited war – limited both in space and in means – as a more dissuasive strategic concept than the preceding one. Not forgetting that the Soviet Union at the same time was going to experiment with its first – theoretically

– intercontinental missile in July 1957.¹²

But the image of the war developed in the 1957 document is well in line with the continuity of the NSC report 162/2 and the massive retaliation doctrine, as it describes the latter in two successive phases:

“Phase I: a period of violent and large-scale organized fighting of comparatively short duration, not likely to exceed 30 days, the first few days of which would be characterized by the greatest intensity of nuclear exchange;

Phase II: A longer period of indeterminate duration for reorganization, resupply and the accomplishment of necessary military tasks leading to the conclusion of the war” (MC 14/2 revised, § 16. a and b, p. 14).”

In the same vein, a bit further into the text, the principle appears according to which “our chief objective is to prevent war by creating an effective deterrent to aggression. The principal elements of the deterrent are adequate nuclear and other ready forces and the manifest determination to retaliate against any aggressor with all the forces at our disposal, including nuclear weapons, which the defence of NATO would require.” (§ 24, p. 17) and further: “We must first ensure the ability to carry out an instant and devastating nuclear counter-offensive by all available means and develop the capability to absorb and survive the enemy’s onslaught.” (§ 25, p. 17). The rest of the document, like the MC 14 of March 1950, is devoted to the measures to be taken by the regional commanders.

The last doctrine of the bipolar era is adopted ten years later, in 1967, or five years after Washington revised its own strategic concept by adopting the principle of flexible response in 1962. Some voices were raised inside the Organisation already in the early 1960s, wondering if in facing the risk of a general deflagration, the United States would be ready to “sacrifice Boston to save Hamburg” in case of Soviet power play limited to a taking of “hostages” in order to test

12. The SS6 in NATO parlance or R-7 for the Soviets, is a missile with a range of 6,000 km, i.e. to reach US territory – and thus earn its strategic label – it has to be launched from Novaya Zemlya which for geographical and technical reasons makes it very vulnerable. Around a hundred of them were produced but only 4 to 6 were used for military purposes. The others later became excellent satellite launch rockets.

the Other, a conflict hypothesis widely developed at the time. There is criticism inside the Alliance against an inappropriate doctrine, at least for Europe, and which “survives” five years after having been discarded by the United States. But the new doctrine, the so-called Kennedy-McNamara doctrine, also draws European criticism in that it may facilitate the risk of disconnecting defences on both sides of the Atlantic: once again, but for the opposite reasons, it is asked whether Washington would be ready to sacrifice Boston to save Hamburg. Finally, we should remember that an additional element has interfered with the discussion and the process of adaptation of the US concept to the NATO concept: its incompatibility with the French deterrence doctrine which is beginning to take form – the first works by the generals Beaufre and Gallois are published in 1962.

Between internecine quarrels and repeated threats of France withdrawing from the Alliance’s military structures, it is finally after this withdrawal that the fourth strategic concept is adopted, or rather that NATO integrates the Kennedy-McNamara doctrine in its conceptual arsenal. The concept is adopted by the defence planning committee on 12 December 1967 and disseminated by the military committee on 16 January 1968 (MC 14/3).¹³

Concerning the text itself, it deals with considerations typical of the bipolar confrontation, even though it is marked towards the end of the 1960s by a new phase of *détente*. Although the “Soviet leaders appear in recent years to have followed a more cautious line” (MC 14/3/ § 4), it continues to show its will of superiority of the Warsaw Pact over NATO and to exploit each opportunity to undermine Alliance solidarity (§8). Moscow must therefore remain convinced of “NATO’s determination, military strength and political cohesion” (§10). In terms of possible response, what the concept introduces is exactly the principle of flexibility – demanded by some, especially in the United States, for the past decade – which aims to make any Alliance response to a Soviet aggression very difficult to predict (§16 c).

But the most interesting novelty of the MC 14/3 is doubtless the passage to the decision-making machinery, following the flexible response (§ 23 and 24). This exigency of flexibility comes back repeatedly from 1991 onwards.

13. *Ibid.* note 1.

Despite the criticism of the flexible response, especially even in the United States, it will remain in different versions the official doctrine of Washington and of the Alliance until the disappearance of the bipolar order.¹⁴ Among the four NATO strategic concepts officially announced between 1949 and 1991, we should remember on one hand that even if they were subject to critical discussion, this never filtered outside of the Alliance; and on the other that finally these concepts are in a twofold sense dependent on Washington. They are dependent because it is the US doctrine, slightly modified, which has always dominated inside the Alliance. Dependent also because, considering the integration of member country forces in the military structures under the command of a US officer, it is forcibly the doctrine chosen by Washington that will apply in case of war. In other words, to talk of the Alliance's strategic concept may seem perfectly illusory – or demagogic! The basic situation has barely changed during the twenty years that followed the fall of communism, even if the forms of elaboration of the concepts have changed a little.

1991-2010

The fall of the Berlin Wall and of communism in Europe naturally poses the question of the relevance of maintaining military alliances in Europe which were the result of the cold war that is now over. In fact, the question arises already before the fall of the Berlin Wall when NATO proposes to the Soviet Union as early as January 1989 to transform the “military-political” alliances in to “politico-military” alliances. In other words, to prepare the conversion of an alliance whose political functions were set to increase. This partly explains the fact that, unlike the first four strategic doctrines, those elaborated in the post-bipolar era were made public as soon as they were adopted, but then as a political and no longer as a military document. However, the echo of the debates which took place because of this elaboration is not heard until the late 1990s, i.e. just before the adoption of the 1999 concept.

The “new strategic concept” adopted at the Rome summit in 1991 is first the product of a euphoria, celebrating the fall of communism in Europe and the end of the Soviet threat. At the same time, it is the

14. It may be considered that the Schlesinger doctrine (1974) as well as the DP 59 (1980) are but variations on the flexible response adapted to technical progress in terms of armament.

first concept without a designated enemy¹⁵ and corresponds to the moment when many European countries think that the post-bipolar order will be quieter and simpler than the previous order. But the question which has not yet been asked but will return eight years later is what will be the positive glue of the Alliance after the disappearance of the common enemy. However, it is also a text which belongs in the context – another reason for euphoria – of major progress in the field of both nuclear disarmament (START 1 is signed in July 1991) and conventional arms (the FCE agreement is signed in November 1990). Conversely, it is also part of a new phase of the “schizophrenic” vision by the United States of the European integration, the treaty of the European Union (7 February 1992) including a future common foreign and security policy. Although it is true that nobody thinks that the hypothesis of a major conflict in Central Europe is credible any longer – to the extent that this hypothesis and its pendant in the East were ever credible – it had to be admitted that, with the disappearance of the formidable threat of nuclear war, war had once more become a credible hypothesis on the old continent. The euphoria of the first days should thus be considerably nuanced, even if the text made public on 8 November 1991 still reflects it, both in its relationship with the East and between the two sides of the Atlantic.

Beyond the elaboration of the new concept, one priority in preparing the Rome summit was the creation of a “reception” structure for the former members of the Warsaw pact, alongside – and not within – the Alliance. The idea is launched by James Baker who in June 1991 speaks of a transatlantic community from Vancouver to Vladivostok, a premonition of the future North Atlantic Cooperation Council (NACC) created in Rome, also on 8 November 1991.

Concerning the essentially “political” contents of the Rome text, this is easily explained. Indeed, whereas the first four concepts had been classified documents dealing with a military dimension, the 1991 text as well the following ones are public documents. Their military dimension is in another document, which is still classified as were its predecessors of 1949, 1952, 1957 and 1967. This is the MC 400 which translates the considerations of the public document into military

15. Cf. the declaration by Georgi Arbatov: “*We are going to do something terrible to you, we are going to deprive you of your enemy*”, interview in the New York Times, “The risk of distrust”, 9 December 1987.

terms. The same thing happens eight years later when the Alliance's strategic concept is adopted in April 1999 (the term "new" has been dropped!), which is completed by a classified document (MC 400/2) as will be that of 2010 (MC 400/3).

Reverting to the political and public aspect of the concepts, we can see that between 1991 and 1999 the euphoria has vanished completely. Indeed, in 1999 the Alliance has been enlarged to include three countries from Central Europe which at the same time feel a bit abandoned by the EU which is late in sending the necessary signals and then despairs them. But above all the 1999 concept is adopted by an alliance on the one hand at war (Kosovo) and on the other in crisis, as the transatlantic disputes reach an all-time high. These disagreements include several issues and in particular the following two:

- the legitimacy of the Alliance in pronouncing international law independently of the UN;
- should the Alliance's zone of intervention be limited to article 6, or is NATO entitled to intervene beyond the area defined by the treaty?

On these issues as on others, the divisions will remain fairly clear in the following years: a certain number of countries almost unconditionally follow the United States (the UK, Denmark, the Netherlands) accompanied by the new member countries of the Alliance, at least in the 2000 decade; others do not hesitate to raise their voice (Germany, Belgium, France, Luxembourg). Finally, a third category of countries adopts a more cyclic attitude, depending on government majorities, such as Spain and Italy.

In 1999 the United States is, at least formally, listening to its partners and this listening, however illusory, is found in the text of the 1999 doctrine. The latter contains such internal contradictions that they confirm the real divergences within the Organisation. This will not prevent it from taking up the challenges of the decade, in particular the issue of sending – or not – troops to outside theatres.

In attempting to sum up these sixty years of conceptual thinking within NATO, we may note that at least for the first forty years – the

bipolar conflict – these doctrinal texts consist of classified documents; that the reflections on the need for introducing doctrinal change are based (which is totally coherent) on an evolving international context, but that their implementation is often at loggerheads with this change, like in 1957; that all these doctrines attempt, at least in print, to make a consensus appear which is almost always random, to say the least. Moreover, this consensus over time seems increasingly difficult to attain, including among Washington's most faithful allies, because of a growing awareness of a real divide in terms of strategic culture between the two sides of the Atlantic.

From 1991, these documents are public, at least partly since they are accompanied by a classified part. It is not obvious that the future concept will bring more revelations or innovations than what Europeans and North Americans have been debating in the past few years.

In a way, NATO lived quite well with strategic concepts that were sometimes outdated, but this could not shock the public as the texts were then classified. The question being asked since 1991 is why the Organisation thought it necessary to make public a political document on the strategic concept. Is it a need for “transparency”, a demonstration of the political communication fashionable in the big “democracies”, described by NATO as public diplomacy? Maybe, but this does not prevent us from asking again another question which is difficult to answer: of what use are these strategic-diplomatic-politico-military documents, at least their public parts, since we will have to wait for some time still before knowing their military dimension, contained in MC 400, 1,2 and 3?

THE ALLIANCE IN MOTION: WHAT IS THE ATLANTIC ALLIANCE'S RAISON D'ETRE AND APPARATUS?

By Rear Admiral (retired) Jean Dufourcq, PhD in political science

NATO, i.e. the politico-military organisation which embodies the North Atlantic Treaty signed in Washington in 1949, several decades ago and in the strategic context of that time, the NATO which has undergone numerous transformations has now reached the limits of its elasticity. It is dealing with difficulties which have become major in all areas: operational (notoriously in Afghanistan), functional (in its defence planning and financing) and political (the diversification of its partnerships). The solidarity and the cohesion of the allies now seem affected. This diagnosis without concession poses the question of its sustainability, that of NATO and not that of the Atlantic Alliance. For in France it is natural to make the distinction between the political Alliance and its military organisation, a distinction that sometimes seems odd to our allies.

It seems obvious to us in general that the Atlantic Alliance is the necessary political forum where Europeans and Americans may discuss their common security interests and set their common military posture when they act in concert. And in this case they activate the Supreme Headquarters Allied Powers Europe, a multinational military tool, sharp and reliable, which makes it possible to qualify their forces and to mount, organise and conduct interarmy operations, combining American and European resources. Conversely, it seems to us that NATO, and in particular its territorial command and defence planning organisation no longer have any use, or even make any sense. Moreover, concerning the necessary adaptation of the western forces to current challenges, many doubt that NATO could organise this in a centralised fashion from Norfolk and direct it on an American model whose operational limits seem to have been reached, especially in Afghanistan; many doubt that the political and budgetary asymmetry between Europe and the United States will let the common structure work.

Thus France's reinforced contribution to the integrated military structure of the Atlantic Alliance, now at the same level as our large European neighbours, gives a good opportunity to ask at least three important questions: of what purpose are military alliances in a world which has become multipolar? What operational apparatus does the Atlantic Alliance need to produce the effects expected by its various members? And what is the residual value of the Atlantic theatre as a shared geo-strategic space?

This is the main objective of these reflections which outline a synthesis of previous works¹⁶ published over the past 10 years, and attempt to shed some light on the 60-year old Atlantic Alliance which has been in constant motion for 20 years, looking for a new purpose and a *raison d'être* shared by all its members.

Before entering the subject, let us note that the French return to military NATO will no doubt restore some geopolitical sense to the very functional reality of an organisation that has been undergoing permanent restructuring since the end of the cold war.

16. Cf. the bibliography at the end of the report.

In the past 20 years, the Alliance has indeed revised its general strategy – its strategic concept – twice already: in Rome in November 1991 and in Washington in 1999. These revisions have pushed it to both diversify and expand, while conducting its triple enlargement (missions, partnerships and zones of action) and by undertaking a generalised operational glide towards security actions other than warfare with increasingly diversified forces and means.

We may in fact perfectly well defend the idea that France's withdrawn position in NATO for the past 45 years finally deprived the organisation of a part of its historic density, that it weakened its "Euro-Atlantic" heart and made its geo-strategic continuity illegible. France's Atlantic abstention no doubt contributed to facilitate NATO's movement towards the East and eventually hid the reality, which is worrying for the European project, of the double enrolment, i.e. that of European integration by NATO and that of NATO by the American strategy for the Alliance's expansion towards Asia.¹⁷ This French distance in fact pronounced the functionalists right against the geopoliticians inside NATO. At any rate, it had left the field open for those who for 20 years had pushed the alliance towards China via Central Asia and who depicted the perspective of a decidedly global NATO. This organisation conceived for the war against the Warsaw Pact in fact progressively started serving Western coalitions that in effect became the single policeman of an international community led by the victor of the bipolar world, established de facto as a superpower.

One could infer from this brief analysis that France's recent Atlantic normalisation should be the occasion for a return to the initial Euro-Atlantic heart and accomplishing finally this necessity for the European integration mentioned already in 1987¹⁸ in the terminology of the Hague "to evoke security and defence issues". For if the European defence has not progressed at the expected pace since the Amsterdam Treaty and the Helsinki summit of 1999, it is because France was ignoring NATO; at least this is a common argument.

Conversely, we may as well submit, a year after the 60th anniversary of Strasbourg-Kehl that the French normalisation today means

17. Cf. the thesis sketched in 2009 published in English in the review EUFAJ (April 2010) under the title "Strategic Manoeuvring in Eurasia".

18. The platform of the Western European Union (27 October 1987): "*We are convinced that the construction of an integrated Europe will remain incomplete as long as it does not include security and defence.*"

alignment and banalisation, i.e. abandoning the perspective of making the European Union strategically independent of the United States of America and confirming the strategic enrolment of the EU by NATO. The question remains open.

We shall try to sum up on this sensitive issue at the end of the essay.

What is the use of alliances in a multi-polar world?¹⁹

This first question is legitimate. At the issue of what may be called the Yalta order, administering the westernised planet from 1945 to 1990 and which itself replaced previous orders (the Westphalian order from 1648 to 1789 and the Viennese order from 1815 to 1918), we are in effect living in an intermediate period, a blurred multi-polar phase. We are waiting for a future order which doubtless will not be durably in place before a few decades when humanity will have finished its demographic transition and be able to better manage its ecological obligations and achieved economic maturity.²⁰ In the meantime, the multi-polarised planet is undergoing a phase of slow maturation of this new system in a general disorder that is often impossible to decipher.²¹ And it is during this long period of transition that we have to ask the question of the sustainability of alliances, instruments that were tailor-made to suit ancient and long-gone orders, and study in particular and laboriously (Prague, Istanbul, Riga, Strasbourg summits) the utility of the Atlantic Alliance, daughter of Yalta and of its geo-strategic organisation.

The concept of alliance which refers to the power plays of old may indeed seem anachronistic today. For we are no longer at a time when the “peoples of liberty” joined forces to fight without fail against Nazi and Japanese imperialism, nor at the time when the containment of communism combined with the promotion of Western values justified the treaty of Washington in March 1949. We live in a rapidly moving world of political de-correlation, of accelerated strategic “deconstruction”, a heterogeneous world struggling to preserve the universal character of the solutions for very diverse problems. And like most instruments

19. This paragraph is an update of an essay published in 2006, “Les alliances du 21^e siècle” (cf. bibliography).

20. Cf. “Esquisses stratégiques”, *Cahier d'Agir*, n° 3, printemps 2010, pp. 68-81.

21. Pierre Hassner, “Incertitudes stratégiques et ambiguïtés politiques”, *Défense nationale*, avril 2010.

developed in the context of the ending World War II – a world whose population has since then almost trebled – NATO, the organisation which gives a face and consistency to the North Atlantic Treaty, seems to have disadapted. It has trouble coping with the strategic fluidity of this uncertain planet. To respond to the various challenges that wear and tear its strategic and operational authority (against proliferation, terrorism and insurrection) it practices a process of continuous transformation, this “flight forward”, from one summit to the next.

Next stop, Lisbon in November 2010

For in terms of strategic alliances, although we know where we come from – a century of world wars and a cold war – and relatively well where we are – in a world undergoing structural change putting existing solidarities and established powers to the test – we are not sure of where we are heading, as the paradigm shifts are deep and the new deal is still unclear.

We may however recall that the Alliance between North Americans and West Europeans won over the imperialism and totalitarianism that claimed to rule the heart of Europe and from there sought to conquer the world. Even if the reaction of the former was not immediate to fight for the freedom of the latter (we had to wait until 1917, 1942 and 1949), the transatlantic link, regularly strengthened, bears witness to an indisputable community of values, interests and responsibilities of the Western world, the “Atlantic corpus” of the 1960s. The result was an optimal strategic intimacy during the first years of the Alliance, when it was led by a restricted “permanent group” based in Washington until 1966.

We know that the Suez crisis and in particular the direct negotiations for arms limitation between Americans and Soviets bit by bit modified the strategic climate and led to the progressive affirmation of differentiated and purely European strategic interests (the Hague platform in 1987 as already mentioned). From this period which ended with the Soviet collapse without military battle, there remains a natural transatlantic solidarity and the impression that a US guardianship over Europe was part of the normal strategic order, of which NATO was the expression and appointed instrument. From this dense period, it will be concluded that the Western world eventually

managed to control the conflictual character of a Europe plagued by nationalism and totalitarian ideology; that stability and prosperity finally produced perennial structures, the Atlantic Alliance, to manage the transatlantic solidarity, and the European Union, to administer the community of destiny and interests of a reconciled Europe.

But is it really that simple and is it possible in this manner and with this strategic coupling to enter a 21st century which is in many ways radically new?

It is still difficult to evaluate the real impact of the current transformations of the planet on solidarities inherited from the common history, geography and culture of the Western world. Essentially socio-economic in nature, these mutations in fact signify the end of the Western monopoly on the world's organisation, and its centre of gravity slipping towards Asia where two thirds of humanity will soon be concentrated. Markets and resources have become the central strategic issues of the 21st century; Americans and Europeans are in this respect determined competitors rather than informed partners. In terms of defence, this intense competition weighs on their various security postures. And to simplify, one may prefer to preserve together the order guaranteed by supremacy, especially in technology, of the Western sphere, or attempt to separately develop exemplary poles – or islands – of secure regional stability on an increasingly diversified planet. For because of the current systemic crisis that NATO can no longer ignore, the game has changed profoundly, the order of power factors is being reorganised and each of the Alliance's poles enters the new deal with its own specific strategic vision, determined interests and practice of leadership.²²

It may also seem paradoxical to talk of alliance at a time when liberalism is foundering as the last of the conquering ideologies which structured the last century and illustrated Western excellence. For what remains of yesterday's frameworks? The major national conflicts, first imperial then ideological of the previous orders which led to the global wars vanished long ago to be replaced by a disorderly development of a global economic competition, the unfettered development of radical industrial confrontation – but fortunately without open wars

22. Cf. the chapter "Exercising leadership in the Alliance".

– between military powers (but not without fighting, vanquished nor victims, not without humiliation, frustration and diffuse antagonism). Should we then in this uncertain framework preserve from yesterday's strategic schemes the prudent necessity of maintaining between Americans and Europeans an *alliance of precaution*? In case the future was preparing a resurgence of bloody conflict between traditional powers? Or else in case where global competition leads to establishing parties with strongly antagonistic interests requiring the classical collective defence of threatened common interests?

This amounts to reformulating as follows the question concerning the role of alliances: what is henceforth the meaning, relevance and scope of an alliance between North Atlantic neighbours in the 21st century, a century of “relative power” to use Pierre Hassner's poignant expression.²³ As mentioned, we are living in a new era, without resemblances, in which issues concerning power, stability and security have lost their traditional bearings and probably for a long time yet. And we may recall that the central objective of the Atlantic Alliance is indeed the security of its members, a group of governments the composition of which has changed profoundly since the cold war ended twenty years ago; a group whose majority has regrouped since then on the European continent within the European Union which is de facto a new partner for the North American states.

NATO thus proceeds today from an alliance between, on one hand the United States, (alone and doubtless the last model of global power of historical times and the Yalta order); and on the other European states organised in an increasingly concentrated political, economic and social union, to which must be added some other neighbouring states, anti-communist fellow travellers. Further, this Atlantic Alliance which no longer knows any justiciable enemy of its article 5 on collective defence, has progressively opened up over the past 15 years to a multitude of partners within the many cooperation projects it has developed, partners with various status. Thus it has attracted to its fold many of Europe's Asian neighbours who would like to join, as they are anxious to escape the influence of an authoritarian Russian federation, or just interested in contacts with the developed Western world. And it is this largely deployed alliance that supports or leads

23. Cf. Pierre Hassner, “Le siècle de la puissance relative”, *Le Monde*, 3 October 2007.

vast military coalitions further and further away from the European continent. But by doing this, the alliance seems increasingly like the spearhead of a Western club which borrows much more from the traditional mission that Washington has assigned itself (“transform the world into a better place”) than from the more prudent one of the European wise men of Justus Lipsius in Brussels (“establish a safe Europe in a viable neighbourhood”). The NATO that ensues has very little to do with the politico-military organisation which played the Warsaw Pact to a draw.

This alliance henceforth explicitly heterogeneous, established between the two poles of the same diversified Western world, is hesitating, understandably, on which way to take to pick up the gauntlets of the 21st century. It is tempted by a defensive and outdated Occidentalism and is unable to rethink itself on the intercontinental level or even on the regional level. Therefore it adopts “a partnership of acquiescence”, a relative model that is no doubt the forerunner of a new world organisation, less controlled and less bound than the previous one, more uncertain but not necessarily more unstable or even deprived of strategic regulators. And it transforms its executive organisation tirelessly to face the issues of a planet whose hallmark is strategic fluidity, and which should not come to see the establishment of a new order comparable to that of Yalta or Vienna before some time, until its demographic, ecologic and economic fundamentals have stabilised.

To escape from the trap in which today’s world runs the risk of locking up yesterday’s alliances, the Atlantic Alliance, if it wants to avoid the relative impotence that is gaining control over it, doubtless needs another executive organisation, an operational apparatus which is adapted, useful, efficient and in line with the potential conflict grounds of the 21st century.

What operational apparatus for the Atlantic Alliance? To produce what strategic effects? A French vision

If you consider its ideals, the Treaty of Washington whose preamble reproduces directly the San Francisco Charter of 1945, establishes legally a strategic solidarity between the members of the Alliance, implying consultation in case of crisis and assistance in case of armed

aggression. It goes without saying that the instruments implemented by the Allies to fulfil these shared obligations are a direct result of the risk analysis, in particular and in common, of the strategic experience of each of them, of his interests, means and ambitions. And everyone can see, on both sides of the Atlantic, that these parameters are no longer converging spontaneously as in Soviet times, but also that they are not perfectly juxtaposed within the European Union. This explains why the two institutions inherited from the cold war, NATO and the EU, each find it hard to cope with the current interregnum and even more to coordinate for the benefit of their principals.

It is evident that the current situation is not satisfactory, within the Alliance as in the European Union, which both are struggling to manage tensions, frictions and oppositions. A quick inventory of the tension zones easily shows it.

For the Atlantic Alliance, the issue to resolve is twofold.

First, there is the strategy issue. Should NATO take inspiration from the US national security strategy as expressed in 2002 and then in 2006 by G.W. Bush, and very recently by B. Obama in May 2010²⁴ in other words but not with objectives any different from his predecessor? Should it extend the European security strategy approved in December 2003 and renewed since²⁵ or commit a clever mix, half and half? We may note in passing that by publishing its national security strategy almost at the same time as Madeleine Albright, chair of the expert group in charge of preparing NATO's new strategic concept, released its preliminary results²⁶ the United States did not show much consideration for its European allies.

The second issue concerns the military tools. The nations forming the Alliance provide NATO with forces that are often limited, disparate or ill adapted for handling real crises. Should they reinforce their military budgets, transform their structures and modernise their

24. US national security strategy of 27 May 2010.

25. European security strategy "a safe Europe in a better world", adopted on 12-13 December 2003 by the EU Council and revisited regularly since.

26. Presentation on 17 May 2010 at NATO Headquarters by the expert group chaired by Mrs. Madeleine K. Albright and Mr. Jeroen van der Veer, appointed by the NATO Secretary General to prepare the new strategic concept (analysis and recommendations at the North Atlantic Council).

equipment, following the US methodology? Should we work towards a unique doctrine, a converging apparatus, the specialisation of and the centralisation of budgetary action and arms programs? It is truly difficult to decide when, obviously, we have gone from an exact community of interests, values and responsibilities between Americans and Europeans and when the visions of the future and the methods diverge, as in the recent American operations in the Middle East or today in Afghanistan, where the strategic agreement is minimal and the military contributions are sparse.

Behind these tensions are two difficult issues that the Allies do not dare to discuss within the context of their defence collaborations, and which the strategic debate of the French White Book equally avoided: the current value of the military tool as a relevant regulator of global competition and *ultima ratio* of the conflicts in the 21st century, and the second issue of universality and the sustainability of Western operational models of security in the current hazy multi-polarised period. In case of doubt on the way to go, it is the regional dimension of development and of security that could first interest the continental European Allies, whereas a global “NATO” formula based on a centralised vision of world security would tempt the peripheral Europeans²⁷ who often seek to put themselves under the military authority of the American ally.

Then the necessary organisation which has to manage for the Alliance all these contradictions and hesitations, can doubtless no longer be derived from the current NATO; something else clearly needs to be defined. It has been proposed to establish a “Euro-American strategic joint commission” with a permanent politico-military secretariat bringing together representatives of the EU and US executive in a genuine Euro-American planning approach, which would bring back the spirit of the famous “Standing group” of the 1950s mentioned above. To be considered.

27. This distinction remains useful. Around the Eurasian land mass that holds, from the Atlantic to the Ural, old continental European states attentive to their borders and their former zones of influence, there is the riparian border of the North Sea, the Baltic Sea and the Mediterranean which flanks the continental mass and pays attention to trade flows. This borderline area covers peripheral European states which form the *European archipelago*, Scandinavians, Britons and Mediterraneans. By its geo-political position in the far west of the continent France has the rare privilege of belonging to both categories.

In terms of the European Union, deep internal tensions may be observed in two key strategy areas: the issue of the Union's geopolitics and that of the nature and degree of integration of its civil and military means of intervention and of the structures required to achieve this.

Concerning the first issue, which would make it possible to set Europe's borders and specify the strategic personality of the European Union, the debate focuses on Turkey. But the nature of the EU neighbourhood as well as the power model to which the member states aspire, determine the structure of its means of defence. Failing a general agreement on EU enlargement and thus on its future and purpose, it is difficult to build a European security and defence policy and to integrate military means into an operational organisation which is generically European. In case of doubt, many member states will prefer to stay provisionally with the "soft pillow" of US reassurance via the present NATO.

Secondly, there is the almost theological issue of the institutions, their marked civil-military integration and their financing thanks to the new ESDP of the Lisbon Treaty. There is also the issue, no less theological, of their redundancy with the operational structures established by NATO and that the Europeans in certain circumstances may use in the context of "Berlin plus". And we know that on these two issues, Turkey and Cyprus are emblematic protagonists which highlight the difficulties of establishing an effective Euro-Atlantic apparatus. In fact, they hide the strategic uncertainty experienced by the allied nations as by the member states.

Then how could NATO and the EU be effectively connected when the only link between them – the security and defence mission – is that fragile? On the European side, because of the absence of convergence on the geo-political perimeter to be protected and by an unfindable (community or intergovernmental) integration of the necessary instruments to achieve this. And on the Anglo-American side by the will to subordinate the construction of European security to the Atlantic dynamics and to enrol the European enlargement strategy in the global American campaign? The current European breakdown comes from the absence of a European strategic profile, whereas the Alliance breakdown has to do with a Euro-American divergence on the strategic project.

The tension thus felt today by the Westerners, provoking their worry and defensive reflex, pushes several countries that have “passed the transatlantic bandwagon” towards the United States through NATO, looking for a protective club capable of defending their interests as minority powers.²⁸ The idea of a union of democracies around a “global NATO” expresses this defensive feeling. The strong growth of the non-Western world and its numerous catch-up effects provokes this form of Western isolation in an attitude resisting otherness.²⁹

This cannot be the position of France.

A possible French approach to a new transatlantic apparatus³⁰

France which is returning to the military heart of NATO must take care not to let herself be contaminated by this defensive spirit pushing to jump on the American bandwagon. Through its military reintegration, France must generate the necessary thinking on the meaning of a 21st century alliance that should be open, useful and non-exclusive.

For France, which has always been active in the political vision of the Alliance, financially committed and militarily in the first row of NATO operations, and which has rejoined the level of commitment of its European neighbours in the integrated military command, the overall concern is of course the capacity of this collective organisation to face the security challenges of the 21st century.

This means, and it has been constantly repeated, that the European Union also becomes a committed and autonomous actor for the planet's stability and the first security framework of its member states. Thus, it is not in a defensive mood that France returned to the Atlantic integrated military command, but to give the European Union the best chances for a new European strategic responsibility. Its project can no longer be to erect again a European pillar within NATO as she tried to do during the aborted return in 1996, when the ESDI³¹ could

28. Japan, South Korea, Australia, New Zealand and Argentina have become closer to NATO over the past few years.

29. Cf. “Altérité comme facteur stratégique” in *Défense nationale et sécurité collective* (décembre 2005).

30. This section updates an essay published in 2008, “L’alliance relative” (cf. the bibliography).

31. The European Security and Defence Identity: expression used within NATO since the Brussels summit in January 1994 to describe the European concern of the Alliance.

via the WEU carry the colours of the “European defence” in NATO. This manoeuvre, which failed in 1997, cannot be replayed today because of the creation of the ESDP in Helsinki in 1999 which replaces the ESDI and the WEU³² and now thoroughly structured into the CFSP of Lisbon. It is thus with another ambition that France has to take on the future of this integrated military organisation, being clearly aware of its intrinsic flaws.

For a good alliance between Europeans and Americans is not a war machine going off in all directions, a full insurance policy for an Atlantic community plunged into the uncertainties of the 21st century. Nor is it a Western defensive club aimed at extending the benefits of a strategic position which was for a long time dominant in the last century. It is not a functional partnership imposing on the rest of the world the Western model of security protection and its instruments and technologies. It cannot be a transformation endeavour navigating blind from summit to summit, of the military structure which won the cold war; a NATO that would be slightly rebalanced in Europe’s favour, with the minimum security pillar which the Brussels technocrats insist on building and which was supposedly validated by the Lisbon Treaty. Nor finally is it a complex and hesitant machine under American control, which seems to have stranded in the Afghan operations.

A good alliance between Atlantic partners is no doubt something different. First, it has to respond to our needs, here and now. What do we need on the two sides of the Atlantic? In any case and seen from this side of the Atlantic, we need at least an organised space for talking about our interests and values and the manner of defending them against adversity in the 21st century; and then of course a structure of coordination and regulation of our various strategic projects; and finally an organisation capable of making the Atlantic solidarity the engine of coalitions favouring general progress and the stability of the planet. We need strategic unity and solidarity among Atlantic neighbours, but also tested strategic links with our neighbours in Europe, the Russians and the southern Mediterraneans, to connect their strategic realities to the European puzzle, as it is impossible to escape the geography on our continent.

32. Cf. “Vers l’Europe stratégique”, in *Stratégie* n° 86/87 (2006).

In order to function a good alliance must not disregard the difference in strategic experience of the peoples of North America and Europe in its politico-military thinking. Since Thomas Jefferson, the American people is proud of its history and of offering a harmonious development model for modern humanity, even though the American debate on the dilemma Ideal/Interest has never stopped, from 1776 to Obama! Whereas at the same time, since the two world wars, the peoples of Europe have adopted a more modest attitude than in the 19th century, a posture which takes into account the tragic history of their past fighting and postulates the value of the European general interest and of good strategic neighbour relations. These distinct experiences have founded different strategies which NATO has not managed to mobilise by differentiated and complementary military postures since the end of the cold war. A good 21st century Atlantic Alliance needs to take this into account.

For a transatlantic link celebrated without too much analysis and founded on the dogma of the implicit community of interests, values and responsibilities of the 1960s would not be as solid as is claimed. Therefore it has to be re-evaluated if we want to maintain a good Euro-American alliance. We shall then see the necessity of a new political forum where Americans and Europeans (but also others on the basis of future regional groups or a future continental security treaty) could agree on their vital, strategic and power interests, according to the old classification; a forum in which they would display their firm resolution to act together each time these interests are juxtaposed, and separately but in close correlation otherwise. *Common interests, common actions; distinct interests, close correlation; divergent interests, code of conduct and demand for Western solidarity.* This is the kind of Atlantic code of conduct which is still lacking to manage a useful and natural relationship and maintain a real security community in the 21st century.

From this vision, three ideas could contribute to a project of a more flexible, more modern and more balanced apparatus than the current NATO, serving an alliance which is by nature relative between Americans and Europeans and in which the old NATO could still play a residual role, but without taking up the entire Euro-American space.

Here is an outline.

No perennial transatlantic link without better articulated respective identities³³

Let us denounce the encompassing approach of strategic issues termed “Euro-Atlantic”, and the widespread but rarely supported postulate that the EU and NATO are complementary organisations.³⁴ An often simplistic Euro-Atlantic posture presupposes, indeed, identical interests, a community of values and shared sense of responsibilities between Americans and Europeans, a foundation upheld after the cold war. But none of this is taking place in harmony today in a Western world driven by economic competition between partners whose historic experience and relative weight are quite different.

The sustained fiction of a Euro-Atlantic community of views is of course a result of the security guardianship exercised by the United States over Europe via NATO for the past 60 years. This guardianship, natural and desired during the cold war, today prevents the European Union from thinking about security – and thus about stability and prosperity – of the Eurasian continent according to its own interests which have no reason to coincide with American interests. The Russian question – as the Mediterranean question – have specifically European dimensions that should be dealt with outside of NATO.

And if the European Union would like to keep a strong and natural strategic partnership with the United States in the West, it also needs to develop a critical strategic partnership of the same intensity in the East, with a Russian Federation that is certainly authoritarian, but this is not new in its history.³⁵ Yet this necessity is today disturbed by the political pressure exercised on the continental actors by the current Atlantic Alliance which tends to see the Russian Federation exclusively as an heir of the Soviet Union.

33. Cf. “L’allergie transatlantique”, AFRI 2004, volume V.

34. The objectives pursued by these two organisations comparable by their administrations and their Brussels headquarters have as their only real common space the common security and defence policy, the CSDP, the most recent, least endowed and developed (a couple of hundred civil servants) of the EU common policies. The formats are comparable but the asymmetry prevails and the objectives are different by nature. Moreover, several member states which have kept neutrality in their political luggage demand an attitude of loose but limited partnership between the EU and NATO. The EU must take into account all these sensitivities in its dealings with NATO, as shown in the laborious process of ratification of the Lisbon Treaty which marks some progress in terms of the CSDP.

35. On 5 June 2010, Angela Merkel and Dimitri Medvedev agreed to open regular security consultations between the EU and Russia at the PSC level.

The 21st century will no doubt see a new strategic puzzle take form from the Atlantic to the Ural in which the Atlantic Alliance, the European Union and the Mediterranean Union will regulate the Eurasian continental mass and its periphery that was the source of the great wars of previous centuries. This puzzle will replace the architecture and the security ensured for almost 60 years by an Atlantic organisation which then wielded military superiority and strategic exclusivity.

No exclusive position for NATO in the Euro-American partnership

Like the United States in its contiguous zones of South America and Northern Asia, the Europeans have in the Mediterranean and sub-Saharan space and in central Asia specific interests to promote and defend outside of the transatlantic framework. The strategic dialogue within the Alliance has no particular reason to monopolise these areas which should be managed independently.

In reality, the entire strategic relationship between Americans and Europeans may not be contained in NATO, nor administered by it.

Along this regionally oriented alliance, we must develop another political space for regular contacts between the US and the EU in a specific partnership on the planetary level to manage and regulate common interests and competing or divergent interests between Americans and Europeans, and together set common or complementary postures.³⁶ If the Americans and the Europeans want to confront their strategic viewpoints and adjust their politico-economic postures to present a more coordinated Western front in the 21st century, they need to develop the Euro-American super-commission already mentioned. This solution must be thought out and implemented, outside of NATO, in a model which could borrow from the experience of the European Commission, the OAS or NAFTA. Getting Americans and Europeans to play in concert at the planetary level must be accomplished outside of the Atlantic space and after having brought NATO back to its Atlantic geographical cradle that also deserves more attention (cf. *infra*).

36. Cf. "Régulations occidentales: quelle Alliance voulons-nous?", *Défense nationale*, décembre 2004 (bibliography)

No collective operational commitment outside of open coalitions

The operational treasure of NATO to be preserved is its capacity to prepare, qualify, deploy and conduct vast military coalitions to handle crises involving common interests of allied countries. An heir of the great headquarters of the generalissimos Foch and Eisenhower, this treasure encloses multinational military knowledge accumulated at SHAPE. The heart of NATO, the capacity for applying article 5, demands that this key instrument be preserved. But beyond that which is much more than a symbol, it should be noted that numerous critical situations require actions by a fragile international community often lacking the means and military expertise, and that this tool fills a void.³⁷ We should probably make better use of SHAPE's military expertise and put it at the disposal of those political institutions that really need it. It should be possible to exercise the political control over SHAPE and the strategic direction of operations, be they entering in force, stabilisation or reconstruction according to the applicable terminology, by other instances than the NAC, the PSC, the OSCE, the UN and any other committee which is legitimate because it is made up of contributors of forces and budgets, because the political objective is approved by the Alliance and the mandate is validated by the UN.

What characterises military commitment in the 21st century is multilateral action in open coalitions. It is no doubt within NATO's remit to facilitate the execution by offering its operational services as central expert strategic operator, and not as Western team leader having a technical solution to the world's crises. France, which like its partners of the European Union belongs to the club of majority stakeholders in this military organisation, could promote this evolution firmly.

This is a sketch of a new apparatus to support the Euro-American alliance, built on the reusable part of the current NATO whose best-before date is approaching fast.

37. However, refocusing NATO on article 5 as some have argued makes no sense when there is no enemy. This reflexive posture reveals the disarray of an organisation which is looking to the past for a viable future project. Even if the military authority is affected by the difficulties met in the Balkans and in Afghanistan, even if the US military capability was relative in Irak, we can see no country capable of defying the Atlantic allies heads on. But it is also known that asymmetric combats methodically bypasses military superiority and makes technology relative. The dialectics of vulnerability has been added to that of capabilities. Article 5 has become a theoretical conjecture.

We could then imagine a tripod to replace the existing NATO

A territorial military structure of command inherited from that of NATO on European soil and progressively integrated and simplified within the CFSP of the European Union; in lieu of the NAC, a Euro-American (EU/US) strategic joint commission in charge of the global strategic partnership between the two main poles of the Western world, to preserve the “Western general interest” and guarantee a “mutually favourable cooperation” and finally, a Euro-American Centre of command and support, SHAPE’s successor, in charge of qualification, support and conducting operations of military coalitions under the political control and strategic direction of a multinational institution with a UN mandate.

Far from weakening the Western solidarity such an evolution, which no doubt would require a decade to be structured and implemented, would restore the foundations of the Atlantic Alliance to perpetuate its utility and adapt its effectiveness to the facts of an uncertain planet that requires a new constitution of its various continents and of the Western family.

But then, what about Madeleine Albright’s “3 Ds”? And the indispensable coupling between Europe and the United States through a common antiballistic shield and American nuclear reassurance? And how to deal with the Russian pressure, each on his side? What collective security guarantees should be preserved for facing future dangers, energy supply security, piracy, cyber-war, organised crime, and more generally the overall strategic uncertainty? Answer: do all these factors give the Atlantic Alliance a dimension as is claimed today? Do they alone justify the current NATO? It may be doubted. Let’s discuss.

At the end of the essay, and as a provisional conclusion we will return to the last question which introduced this text.

Which is the present value of the Atlantic theatre as a strategic space?

For it is doubtless necessary today to bring the Atlantic Alliance closer to the context which saw its birth, the Atlantic space, a strategic space and a space of civilisation, the cradle of the modern Western

world. Since the end of the cold war the transatlantic virtues have been celebrated, without really detailing them or gauging their obvious recent developments. The Euro-Atlantic dynamics was also introduced and widely used, without defining it, with an implicit reference to a community of destiny and interests, an Atlantic club, often experienced in the defensive mode of a hesitant Occidentalism.

We may prefer today in a more explicit manner another geo-strategic grammar, using the concepts of *Euro-American*, *Euro-Mediterranean* and *Pan-European*. Each of these terms carries indeed a strong political dimension focused on an indisputable geo-political reality.

All the conceptual approximations suggest that we restore the regional character of the Atlantic Alliance and reorient its concerns and priorities. They propose that we consolidate a strategic dialogue between Americans and Europeans, applying it for a start not to the entire globalised planet, but first and foremost to the European space which they defended together during the cold war and which must now be administered in priority, including with respect to security and defence, directly by the European Union. The Atlantic solidarity is no longer the condition of European security. For one of the main successes of NATO was to provoke the denationalisation of the European defences. We may no doubt assert that with France's full return to the integrated Atlantic command, this denationalisation advocated for a long time is today accomplished. The American guardianship, once its explicit guarantee, is today superfluous and Europe's defence must be ensured by the Europeans who have at their disposal the modern collective instrument offered by the Lisbon Treaty, the CFSP. Delaying this transfer of authority and responsibility of NATO to the CFSP would amount to weakening the Atlantic partnership, maintaining the Euro-Atlantic ambiguity and prevent the establishment of a true Euro-American strategic relationship, this *partnership in leadership* used as a convenient slogan after the cold war.

This new grammar also suggests that we reconsider first the geo-strategic zone which the Atlantic neighbours share. For at today's pace of the alliance in motion, its geo-strategic centre of gravity could well be far from the Atlantic, in Asia and its pivot could be Istanbul rather than Brussels. It is thus for the Europeans to propose a more realistic and creative Atlanticism. The Atlantic neighbours should

not be limited to the current NATO members, far from it; should we not seek new strategic partnerships for secure development with other close Atlantic actors, in America and in Africa: Mexico, first, a US neighbour, Brazil, Argentina and also the West-African countries, of the Gulf of Guinea ... Before the Atlantic Alliance under American impetus takes an interest in Central Asia and the Middle East, should it not be concerned with its immediate vicinity, the Caribbean, the South Atlantic?³⁸

It is certainly in these regions that Americans and Europeans concentrate a maximum of common interests and where their common strategic identity finds its best foundation.³⁹

And just as the United States border on the Pacific and thus is involved in the stability of Northern Asia and the security of the strategic triangle Japan/South Korea, Taiwan, the European Union is involved in the Eurasian stability from the Atlantic to the Ural, and maintains a strategic partnership and in particular an energy neighbourhood partnership with the Russian Federation. A new pan-European vision illustrated by the reflections of president Medvedev on a pan-European security structure attracted the attention of continental Europeans, making some talk of a new axis Moscow-Berlin-Paris⁴⁰ in line with general de Gaulle's 1949 statement: "I say that Europe has to be built with first an agreement between the French and the Germans. (...) Once Europe is made on this basis (...) we can turn towards Russia. And then we may try, once and for all to build the whole of Europe with Russia as well, if she changed her government. That is the program of true Europeans. That is my program."

The Atlantic Alliance must remain primarily a Euro-American alliance, geographically centred on the Atlantic, take into account the strategic data of the Europeans as of the Americans, but avoid for the sake of the stability of the world of the 21st century, to transform itself into a global Western system of resistance to the new order which is

38. It is in this spirit that work is taking place on the "Atlantic tricontinent" under the impulse of the Haut Commissariat au Plan in Morocco; "Repenser l'Atlantique" was the topic of an autumn conference in Montreal.

39. Cf. a most comprehensive essay in political phenomenology on the Atlantic, exposing amongst others the works of the NATO committee on moral values in "L'alliance atlantique" by Claude Delmas (member of the NATO international secretariat), Payot 1962.

40. Cf. "La Nouvelle Europe: Paris-Berlin-Moscou / le continent européen face au choc des civilisations, by Marc Rousset.

partly emerging elsewhere. Instead, it must contribute to it through new intercontinental partnerships.

The few suggestions put forward above go beyond the area of classical works on the renovation of the Atlantic Alliance. The latter are generally based on new fine-tuning of the existing structures in terms of defence planning, strategic or operational planning, on new financial or programmatic keys, or new forms of governance and politico-operational solidarity. These classical works tend to define adjustments that better summarise the relative strength and cyclical constraints of different allies. But such a vision by continuity and adaptation moving from one summit to the next with a much too global approach can no longer dissimulate the divergence of interests and priorities of the allies.

The current NATO has reached the limits of its plasticity, as mentioned in the introduction, and a step-by-step reform can only lead NATO to ruin, which some fear without taking stock of the inexorable nature of this trend.

This is why, if we want to sum up on France's return to the Atlantic fold one year after its implementation, it may be estimated that only an ambitious French project for the Alliance establishing a Euro-American partnership adapted to the challenges of the 21st century may justify it. The latter should express itself with determination in the concert of preparatory works on the new strategic concept, and avoid producing an umpteenth proposal for fine-tuning the current NATO.

The Alliance between North America and Europe will no doubt survive the hazards of the 21st century that is still seeking an international order to replace the outdated order of Yalta and that of the UN Charter which today is very inadequate. On a planet with 9 billion inhabitants, it will only rally one in six people. And in order to remain useful and even develop its regional character, it must take into account the distinct strategic projects of the United States and the European Union and ensure their compatibility and solidarity, contribute to the planet's new security architecture, facilitate the establishment of the future order, while continuing to offer a flexible reception framework for open civil-military coalitions to strengthen the peace and the prosperity of all.

General Beaufre in a book trembling with sincerity and regret⁴¹ asked the Americans in 1966 “to help us make Europe, not a Europe that would be a bad copy of the United States, but a Europe built on the original data of our long history. This is the only solution that would make it possible to heal the wounds of the last war and maintain the alliance on a sound footing ... We helped your birth and twice you helped us survive. But we cannot call it quits. Nothing may be done in today’s world without America, but America also needs Europe, as an essential element of the world balance and the development of our common civilisation.”

41. Cf. “L’Otan et l’Europe”, general Beaufre, Calmann-Lévy 1966, p. 11.

THE ALLIANCE'S NUCLEAR ISSUE WITHIN THE FUTURE “STRATEGIC” CONCEPT

By Professor André Dumoulin

In the second half of the decade 2000s we could not have imagined it as a media issue in the Atlantic context. This is not to say that the generic subject was not visible. We were waiting for the new American-Russian decisions on a new Strategic Arms Reduction Treaty (START), the Russian and American strategic documents on the national nuclear doctrine were in gestation⁴², the Iranian affair was highly visible, the *Global Zero Option*⁴³ with Obama's speeches in Prague (April 2009) and New York (September 2009) as semantic upheaval, the international conference on nuclear security and we already knew that a new conference following-up on the Non Proliferation Treaty

42. New Russian doctrine (2009) and Nuclear Posture Review US 2010.

43. “Global Zero” is an initiative launched in December 2008 in Paris by some hundred personalities in response to the threats of nuclear proliferation and terrorism. The objective is to propose the progressive and controlled elimination of nuclear weapons, starting with the Russian and American arsenals, and to reach a multilateral agreement to scrap all nuclear weapons – zero nuclear arms.

(NPT) would take place in New York in May 2010. These themes could partly have an impact on the NATO dialectics, but only marginally.

We may say that reality caught up with NATO's nuclear forces, but also and in particular there were shortcuts from activists, pressure groups, political parties and some governments which pointed out the presence of American nuclear weapons B-61 on European soil. The association was then done rather quickly between the American nuclear forces in the field of the theatre and START, between the NPT conference and "the violation since decades of the non-proliferation treaty by the host capitals of these arms". This association held only by a thin thread. On one hand because there had never been any violation of the NPT rules by the European states which hosted on their territory underground stocks of W-53 thermonuclear weapons with variable load.⁴⁴

On the other hand, the START treaty was never concerned with so-called theatre nuclear weapons even if their function may be associated, according to the targets, to strategic arms (the politico-military definition), and not in terms of range of action/reach (the definition of Arms Control).

Some European states⁴⁵ which host American B-61 bombs on their soil (Germany, Belgium, Italy, the Netherlands) have thus witnessed the development of serious protests against this presence. The participants in the debate are legion: members of parliament, ministers, certain governments, academics, pacifists, anti-nuclear activists, NGO members, former officers, etc. They all leap into the ideological void of Global Zero Option to propose, here, the withdrawal of US nuclear weapons from their national territory in the name of a alleged violation of the NPT; there, the building of a nuclear-free

44. In fact, based on a American-Russian agreement in late 1966, the draft article II of the future Non-Proliferation Treaty was modified to distinguish the notion of transfer (cession) of a nuclear weapon to another government (which is prohibited) from the notion of stationing nuclear weapons on the soil of a non-nuclear state, with the control of use ensured exclusively by the state which produces the nuclear weapons, i.e. the United States (which is authorised). Russia wanted but one partner (and one adversary), meaning the United States, when it would have been dealing with a potential nuclear crisis, and not to have to manage multiple contacts and a "multitude of fingers on the button"! It is in this sense that should be understood the term "control" in article II which aims at prohibiting the transfer to a host government the control of the mechanical and electronic activation of arms stationed on its territory by a government having nuclear capability (the United States). Thus, the countries (Belgium, the Netherlands, Germany, Turkey, Italy) which still host US nuclear weapons in a NATO context have in no way violated any legal obligations of the Non-Proliferation Treaty which they have signed.

45. Kleine Brogel in Belgium; Volkel in the Netherlands; Ghedi Torre in Italy; Büchel in Germany.

zone in Europe; on one day, they refuse to buy the F-35 JSF aircraft in the future – with a double capability⁴⁶ – to replace the F-16; here, they associate the ban on anti-personnel mines, or the ban on cluster munitions, with the retraction of nuclear weapons; on another day, they want to cap nuclear weapons in favour of priority conventional arms for current army missions or by associating the missile defence with the denuclearisation of the theatre.

But reality is more prosaic and got the better of the illusions. It was never the case that this post-nuclear perspective could be attained within a few years. It was also considered that the United States would keep its nuclear capability for a long time yet and that the horizon “zero nuclear weapons” first had to solve the complex and inextricable problems of nuclear proliferation. And monitor the current and planned nuclear programs in North Korea, India, Pakistan, China, France and Russia, not counting the so-called threshold or ambiguous states, like Israel or Iran, the future does not belong to disarmament but rather to increasing capabilities, a waiting posture or the preservation of tools protected from the second strike which is the basis of deterrence. The “Iranian” dossier like the plural readings of the Israeli posture nourish doubts and precautionary politics; not counting the disproportion between the arsenals⁴⁷ and the complex “regional” triangulation in the nuclear field between Russia, India, China and Pakistan. In this comparative game the so-called threshold states and the secondary⁴⁸ nuclear powers will want to preserve a life insurance as it were or a diplomatic negotiation tool when facing the major nuclear powers: Russia and the United States.

Speeches and scenarios

It is in this context that the question of the American nuclear future in Europe/NATO was presented. Although this potential is part and parcel of the last resort strategy of the Atlantic Alliance, mastering the codes, the security arrangements and the bilateral agreements with

46. A. Dumoulin: “La dénucléarisation par défaut”, in EDD n° 16, *Agence Europe*, Bruxelles, 20 March 2007.

47. As an example, the official figure of September 2009 concerning the number of active and reserve active American nuclear warheads is 5,113 loads in late September 2009 (outside of disactivated loads by tritium removal) and between 6,000 and 9,000 heads for the Russians, less than 300 heads for France (by official declaration on 21 March 2008) and 228 heads (of which 160 operational) for the United Kingdom (by official declaration on 26 May 2010).

48. A. Dumoulin: “Le paysage nucléaire et les choix français : entre précaution et opportunités”, in *Politique étrangère*, Ifri, Paris, 1^{er} trimestre 2010.

each host country belong more to a legal, political and procedural dialectics between the United States and each capital. Of course, the future of the American nuclear landscape in Europe is not a new topic – it was an issue already in the 1990s – but the “nuclear atmosphere of 2010” and its numerous calendars encourage this new visibility.

Certain reassurances were thus needed, aimed primarily at the states of central and eastern Europe as new members of NATO; article 5 remains to them the first reason to become a member. Thus the *Nuclear Posture Review* (April 2010) points out that historically the American nuclear presence in Europe and the consultation arrangements surrounding the NATO Nuclear Planning Group and the host states contribute to the cohesion of the Alliance and the assurance of an enlarged deterrence for the benefit of the allies. The modernisation of the B-61 bomb (safety, security, electronics) received financing in 2010-2011 worth 251 million dollars. The declaration on Alliance security (Strasbourg/Kehl in April 2009) and the declaration on American nuclear reassurance by Hillary Clinton at the informal NATO meeting in Tallinn last April, the insistence of NATO Secretary General Fogh Rasmussen on the fact that “the presence of nuclear arms in Europe is an essential part of a credible deterrence” and the report of the “Wise Men”⁴⁹ around Madeleine K. Albright recommending that *“(a)s long as nuclear weapons exist, NATO should continue to maintain secure and reliable nuclear forces, with widely shared responsibility for deployment and operational support, at the minimum level required by the prevailing security environment. Any change in this policy, including in the geographic distribution of NATO nuclear deployments in Europe, should be made, as with other major decisions, by the Alliance as a whole.”*

Even though the national capitals have the last say, these additions reduce the window of opportunity that some parliamentarians and ministers wanted to open concerning a total denuclearisation of the European countries with access to the WS3 nuclear storage vaults.

Therefore, barring an about-face or a geo-political upheaval, the contents of the new Strategic Concept for NATO to be presented in late 2010 in Lisbon may not deeply affect this posture associated with

49. *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*, Analysis and recommendations of the Group of Experts on the New Strategic Concept for NATO, Brussels 17 May 2010.
http://www.nato.int/cps/en/SID-02D1C76C-B5068A63/natolive/official_texts_63654.htm

the last resort and enlarged deterrence; notwithstanding this prudent status quo or a possible rationalisation of nuclear storage vaults by partial reduction or regional concentration (South vision⁵⁰ where the Americans would give priority to Incirlik and Aviano). Negotiating with the Russians on the air-land nuclear systems is not utopian, but could prove complex with a more distant calendar.

However, nothing prevents us from imagining a total withdrawal combined with a US voluntarist speech on the NATO anti-missile systems, the nuclear reconstitution strategy in case of crisis (starting from the B-2 gesticulation or the preservation of the WS3 vaults “to be replenished as needed”) and upholding an enlarged submarine deterrence around the *Ohio*. The first problem with this posture is that it may not reassure certain European allies by its stealth character, while committing the European security landscape in a post-nuclear era whereas the international is nuclear or “pre-nuclear” (proliferating countries). We perceive the importance of maintaining transatlantic links which, for the allies, result from a “territorial defence” vision, whereas the United States today conceive NATO as a vector for enlarged stability (extension of pacified zones)⁵¹ and a springboard for external operations through the expeditionary capability (via the NRF and the transit facilities in eastern Europe).

Thus, the question is “who wants to reassure whom?” and “who sets the pace?” Where will the pointer be between the European nuclear residual and the anti-missile audacities (illusions)? Will the American nuclear landscape in Europe be based on the synopsis of the discussions due to intensify in the summer of 2010, or will it be the result of a unilateral decision (with a minimum of information) by Washington, considering political, doctrinal, security, strategic and budgetary criteria? Will the allies be divided once more, this time between those who share the (nuclear) burden and those who support it less and less (Germany, Belgium, the Netherlands) and those who support this solidarity (Italy, Turkey, CEEC)?

The preliminary constraints or the insurmountable political realities are centred around that fact that there cannot be at this moment the

50. Cf. the works by Lewis, Lodal, Kanter and Lewis.

51. Rebecca R. Morre, *NATO's New Mission*, Praeger Security International, Westport 2007; Yves Boyer and Nicole Vilboux, *Vision américaine de l'OTAN*, in Recherche & Documents, n° 1, FRS, Paris 2010.

organisation of an upstream intra-European caucus (in view of the nuclear taboo within the EU) nor an extension of the discussions on the future of the French and British nuclear forces⁵², which are blocked by Paris and London considering the disproportion of the arsenals and their deterrent doctrinal logic, nor finally the adoption of a “no first use” which would only be really strategically and politically consistent if the nuclear state does not have any second strike capability, as imposed by the deterrence dialectics.

Considering its limits, but also from article 6 of the NPT on the total disarmament which would be extremely complex to implement given the verification problems and the instable situation within foreseeable terms, the nuclear future will be limited both by the Iranian dossier, the lobbying by CEEC allies to maintain the nuclear capabilities as a guarantor of the American commitment, the budgetary problems which are particularly pressing today and the anti-missile issue as related to deterrence, but also and above all the Russian attitude on these issues. Any reduction or disappearance of the American nuclear involvement in Europe – either discreetly outside of any crisis or by advertising it as an “effort” within the NPT follow-up conference – will singularly give Paris and London⁵³ the keys to a dissuasive over-visibility at the service of the allies as strategic niche.

It remains to be seen whether Washington will accept this new ostentation or if the new Strategic Concept for NATO will confirm the American nuclear “conservatism” on the European soil, in exchange for some prudent but strategically illuminating “retouching”. In the end, the US nuclear force within NATO is certainly a political matter. An alliance with nuclear components (US, France and the UK) in an American nuclear environment in Europe in need of finding new justifications, be they for re-establishing legitimacy or for cautious overtaking. Indeed a Gordian knot.

52. A. Dumoulin: “*Le paysage nucléaire et les choix français : entre précaution et opportunités*”, op cit. Let us note that the Britons will not move towards a national and unilateral nuclear disarmament. The debate is ongoing concerning the future of the submarine nuclear potential, centred around the *Vanguard*. This concerns the number of launch rockets and extending the lifetime of the Trident II missiles. Several proposals are on the table: reducing from 4 to 3 the number of SSBN ships bearing the Trident II D-5 of US origin; ending the permanent presence on sea; the non-deployment of warheads in “stable” times; putting the alert to sleep with a possible reconstitution after some weeks/months (adopting a posture of virtual deterrence) or abandoning the Tridents and deploying nuclear cruise missiles. (Cf. P. Cornish and A. Dorman, “Blair’s War and Brown’s Budgets: from Strategic Defence review to strategic decay in less than a decade”, in *International Affairs* n° 85, 2009).

53. France is currently helping the British to “recover” a submarine technological ability.

This is especially so as the anti-missile issue in its great complexity is reopening the debate on the links between nuclear capability and defensive systems. We know to what point the subject is delicate, constrained and ambiguous, both in terms of budget – the economic and monetary crisis will have an important impact on the procurement budgets, especially in Europe – but also in terms of capacity, technology and strategy. This dossier will evolve considerably over the next few months. The lines of division and the fields of cooperation will change yet again, for the geo-political reading of the theatre concerned, the possible association with reopening the debate on the substance of article 5 of the Alliance, the relative relevance of getting involved in the anti-missile process and the (French) ambition to defend the complementarity between the nuclear systems and theatre defence are providing food for thought.

Notwithstanding, the introduction of missile defence systems combined with the perceived ballistic threat originating in Iran or the Middle East, could be conceived and understood as an American and NATO reassurance to a reduction/disappearance of the WS3. This balancing will make the French discourse all the more relevant on preserving a close deterrence, but will once more raise the question of cost-sharing, technologies and vulnerabilities. In this mutant strategic landscape public finances will have the last word.

THE IMPACT OF THE MANAGEMENT OF THE AFGHAN CRISIS ON NATO'S FUTURE

By PhD. Cécile Wendling

For more than six years, NATO has been involved in Afghanistan in parallel to the operation conducted by the United States. “NATO’s main role in Afghanistan is to assist the Government of the Islamic Republic of Afghanistan (GIROA) in exercising and extending its authority and influence across the country, paving the way for reconstruction and effective governance. NATO does this predominantly through its United Nations-mandated International Security Assistance Force (ISAF). Since NATO took command of ISAF in 2003, the Alliance has gradually expanded the reach of its mission, originally limited to Kabul, to cover all of Afghanistan’s territory. Accordingly, the number of ISAF troops has grown from the initial 5.000 to around 100.000 troops from 46 countries, including all 28 NATO member nations.”⁵⁴ The NATO operations have been particularly

54. NATO website: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8189.htm viewed on 12 April 2010.

difficult, in particular because of Taliban resistance in the south⁵⁵ which today is spreading along the south-east flank in the tribal zones. General McChrystal⁵⁶, commander of the operations, thinks that 2010 will be a critical year for the alliance in Afghanistan.⁵⁷ There is talk of beginning to withdraw the troops in 2011⁵⁸ with a foreseeable slow decrease in numbers. But this withdrawal is contingent on whether the Afghans themselves have an increasing capacity for managing and defending their territory. This is why the current stress is on training local actors. But the situation remains difficult primarily due to large-scale local corruption and a limited support from public opinion for the Afghan operations, especially in Europe⁵⁹. Some observers do not hesitate to link the organisation's future to the outcome of the operations in Afghanistan⁶⁰, others defend the opposite view⁶¹. At a time when NATO has decided to revise its strategic concept, it thus seems important to examine the possible impact of the Allied operation in Afghanistan on NATO's future. This chapter identifies four potential impacts which are then examined. First, the operation in Afghanistan is a first in NATO history as it is an Allied military intervention outside of European soil. This poses the question of future interventions of the same kind. Second, some aspects of the operation in Afghanistan have revealed allied divergences which have been exposed by the media in a new manner. We have witnessed a nascent public debate that was quickly put out, on the possible outcomes of a NATO failure in Afghanistan. It seems important to analyse these divergences and criticisms in terms of stakes, in particular as related to the issue of cohesion within the Alliance. Third, the intervention in Afghanistan is

55. The presentation of the south as a particularly hazardous and unwieldy zone was particularly clear at the NATO summit in Riga, as some countries within the ISAF have refused to have their troops stationed in the south in view of the dangers involved.

56. Editor's note: the manuscript was submitted before General McChrystal was replaced by general Petraeus on 24 June 2010.

57. Speech by general McChrystal, Ecole Militaire, Paris 16 April 2010.

58. Cf. recent declaration by the US President, the Canadian Prime Minister, the Italian Minister of Foreign Affairs, amongst others.

59. In 2008 only 43 per cent of Europeans were favourable to the use of combat troops in Afghanistan, according to the *German Marshall Fund of the USA: Transatlantic trends 2008*.

60. E.g. Quentin Perret: *L'Otan et l'avenir de la sécurité européenne*, Questions d'Europe, n° 47, Fondation Robert Schuman, 4 december 2006, p. 7; Helle Dale: *NATO in Afghanistan: a test case for future missions*, Backgrounder, N° 1985, The Heritage Foundation, 8 december 2006, p. 1.

61. Some think that it is not directly Afghanistan but rather for instance the issue of partnerships that may affect NATO's future. Cf. for instance Vivien Pertusot, *Et si l'avenir de l'Otan était dans ses partenariats*, available at: <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article703>, viewed on 25 May 2010.

for NATO a first attempt to implement a comprehensive approach⁶² on the ground, and this may have consequences for the NATO-NGO, the NATO-EU and the NATO-UN relationships. Finally, the international imbrication of the Afghan crisis raises the question of the Alliance's progress towards a "cooperative security" and what this could entail for the future. The chapter closes by listing the possible consequences of the operation in Afghanistan on NATO's future and presents some potential scenarios.

The Afghan operation: a first for NATO in terms of scope, duration and location

One impact of the intervention in Afghanistan on NATO's future concerns the possibility of seeing NATO multiply large-scale and long term interventions outside of Europe in the future (especially in case of success in Afghanistan), or on the contrary refocus on its territory (more likely in case of defeat or major difficulties in Afghanistan). This question is open and the allies hold divergent positions on this point. Indeed, with the intervention in Afghanistan, for the first time in the Alliance's history a deployment of forces outside of the zone of action is justified to fight the sources of terrorism wherever they are, and to manage crisis even far from NATO's own territory. Following this expeditionary intervention, members of national institutions have argued in the media against the deployment of NATO resources outside of the defence of its territory in the strict sense. For instance, Dr. Kim Howells, chair of Parliament's Intelligence and Security Committee in the UK explained in November 2009 that he regretted that British resources were spent in Afghanistan whereas there were unmet needs on British soil.⁶³ In the same vein, Sir Christopher Meyer, former British ambassador to Washington, considered that the operation in Afghanistan was "a waste of blood"⁶⁴. More generally, for the Baltic states, the Czech Republic and Poland official positions are mostly that NATO should restrict its interventions to crisis management outside of allied territory and concentrate on collective defence missions in the strict sense. This was reinforced by the Russian intervention in

62. By comprehensive approach, NATO means the deployment of a large array of civil and military instruments to face new security challenges, with coordination, interaction and regular consultation between concerned actors. Cf. NATO A-Z on the NATO website: http://www.nato.int/cps/eng/natolive/topics_51633.htm, viewed on 21 April 2010.

63. Cf. "Labour splits over Afghanistan war strategy", *The Guardian*, 3 November 2009.

64. Christopher Meyer, *Getting Our Way*, Weidenfeld and Nicholson, 2009.

Georgia in August 2008. Conversely, Italy and Spain expressed the idea that NATO may have an added value in terms of expeditionary capacity. Concerning Canada, Denmark and Norway, these countries accept interventions outside of NATO territory if this is conducive to the security interests of their citizens.⁶⁵

What is involved in this discussion on strict defence of territory or expeditionary mission? The first issue is linked to the means. All means at the disposal far from allied territory are no longer available for defending the European soil. Further, soldiers die in Afghanistan and resources are destroyed or damaged during the operations; the question is whether these losses are justified in times of considerable budget tightening, and resources devoted to defence tend to decrease in national budgets. The increased recourse to private contractors does not solve the problem, for although this is supposed to cut costs, it also deprives the armies concerned of certain expertise and could endanger their commitment. The second issue is linked to the training and hardening of the troops. By intervening outside of allied territory, the troops gain experience and this may be an added value for future operations of strict protection of NATO territory. The third issue has to do with the message that NATO wants to communicate to its allies, partners, enemies and public opinions. By intervening in Afghanistan the allies reaffirm their solidarity in the fight against terrorism, and stand up to Al Qaeda thereby sending a strong political signal. Finally, behind these military and political issues there is a debate on the legal interpretations of the Treaty's articles, in particular articles 5 and 6, a ubiquitous subject in current research and NATO speeches.⁶⁶ The report *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement* stresses that the fundamental commitment of NATO under article 5 of the Treaty remains unchanged, but that the exigencies to honour it are transformed, in particular in the necessary reinforcement of NATO capabilities to conduct larger security missions beyond its borders.

65. On the positioning of different allies on the operations to conduct on allied territory or outside of the Alliance territory in times of crisis, cf. David S. Yost, "NATO's evolving purposes and the next strategic concept", *International affairs*, vol. 86, N°2, 2010, pp. 489-522.

66. Cf. on this topic David S. Yost, "NATO's evolving purposes and the next strategic concept", *International Affairs*, vol. 86, n° 2 2010, pp. 489-522, and the speech by Jaap de Hoop Scheffer in July 2009: "Article 5 can apply outside NATO territory as much as inside. Today the challenge is not to defend our territory but our populations" or Madeleine Albright's speech at the launch of the working group on NATO's new strategic concept: "Article 5 remains properly the cornerstone of our alliance. However, we must also be prepared to respond to threats that arise beyond our territory, taking into account the urgency of those threats, the availability of our security options and the likely consequences of acting or failing to act."

Without entering the legal debate, it is important to reflect on the limits of NATO interventions outside of its borders, if only to avoid being swamped in conflicts which to some allies are blocking resources which would be more useful elsewhere. In reality, it would seem that an enlarged interpretation of NATO's role and missions outside of its territory is fairly largely admitted when it enables to fight the deeper and genuine causes of a threat (e.g. terrorism), but that this view reaches its limits when it comes to the necessary means for implementation and related costs.

Let us finally note that the NATO operation which is a first in terms of scope, duration and location is doubled by an American operation, *Enduring Freedom*, (OEF). The OEF troops are leading a proactive fight against terrorism whereas the ISAF forces focus on stabilisation and reconstruction operations. Although these missions are slightly different, they remain complementary, which does not exclude the problem of a double chain of command on the ground. To resolve this general McChrystal in charge of ISAF also took over the OEF command in 2008, except for counter-terrorist and insurgent prisoner operations.⁶⁷ We can see that during large NATO operations in the future the issue of coordination of the Alliance with other forces, especially American ones, could be raised. This problematic aspect was resolved in Afghanistan by restricting OEF operations to a minimum, namely commando operations against terrorism.

Concluding this first part, it would seem that an enlarged interpretation of the role and missions of NATO outside of its territory is admitted today, but that it begs the question of the financing sources of such operations in the context of budgetary restrictions. NATO could perhaps benefit from a better prioritization of actions outside of its territory that it would like to conduct in the future, and those that it would prefer to leave to other actors. NATO will certainly continue its transformation to improve its management capacity for distant crises in the long term. The issue of reinforcing its technical capacities could be discussed⁶⁸ within the Alliance's budgetary limits.

67. Olivier Entraygues: *Afghanistan 1979-2009 ou une approche militaire de l'Afghanistan, La plume avant l'épée*, 2009.

68. The agreement on the NRF was complemented by a memorandum on the collective use of the C-17 airlift aircraft and the constitution of special anti-terrorist forces, according to Quentin Perret, *L'Otan et l'avenir de la sécurité européenne Questions d'Europe*, n° 47, Fondation Robert Schuman, 4 december 2006.

NATO could also reflect on the pros and cons of conducting one operation in parallel with another under the orders of one of its allies, as is the case today with the OEF and the ISAF. NATO could well become aware that by concentrating too much on Afghanistan and counterinsurgency operations, it runs the risk of neglecting all other threats and missions (especially facing the rise of cyber-attacks or nuclear proliferation, for instance). It seems important that an operation of this dimension does not prevent NATO from maintaining capabilities covering the entire spectrum of its activities.

The importance of cohesion within the alliance and of communication with public opinions during large-scale operations

From the start of the operations in Afghanistan and in particular since they have hardened, numerous divergences among the allies have appeared in the media, and a debate has slowly emerged on the consequences of a NATO failure. Sending additional troops, announcing the planned withdrawal of some troops and the caveats⁶⁹ set by some countries on the use of their forces have been major issues of debate. This shows how important it will be for NATO's future to watch over the Alliance's internal cohesion and to reflect on the link between operations as they are conducted, and operations as perceived by public opinion.

The issue of sending additional troops is a first topic of strife which appeared in the media. This is a very delicate subject for public opinion in some countries, for instance in Germany where the population early on turned (by 62 per cent⁷⁰) against the use of German troops in the Afghanistan operations. However, Chancellor Angela Merkel continues to support the deployment of German troops in Afghanistan, even after the losses of German lives in April 2010, and in spite of the strong opposition of the SPD expressed in the media.⁷¹ This, she declared, is about guaranteeing the security of Germany and the Western democracies.⁷² The issue remains however very sensitive as shown by

69. The use of caveats is not a novelty in the Alliance's history which has known numerous derogatory practices in the use of force. Yet the caveats are a key issue in this chapter, as they have come to materialise the tension among allies in the Afghan operations.

70. According to the German Marshall Fund's 2008 transatlantic trends public opinion survey.

71. Cf. on this topic articles in the German press after the death of German soldiers, underlining SPD opposition, e.g. in *Die Zeit*: www.zeit.de/politik/deutschland/2010-04/afghanistan-merkel-krieg, viewed on 19 April 2010.

72. For more details, cf.: www.focus.de/.../afghanistan-merkel-trauert-um-gefallene-soldaten aid 499006.html, viewed on 19 April 2010

the recent resignation of the German President. A second subject of disagreement concerns the withdrawal of troops. The Canadians⁷³ and the Dutch⁷⁴ were first in expressing the wish to progressively withdraw their troops from Afghanistan. Therefore, some contributing countries such as the UK have the impression that there is a harmful imbalance in national efforts undertaken by the different members of the Alliance.⁷⁵ However, it should be noted that according to US military officials, the troops on the ground are already insufficient by number. In this context there are tensions between the allies on the topic of caveats. The latter, decided by some allies, set limits on the geographical deployment of certain troops, exclude them from some missions and put restrictions on the use of force. These limits imposed by the governments do not question NATO's operation, for they do not block the contributions, but put the troops in different operational postures. They also pose numerous problems on the ground. We may note that only 18 of the 42 countries in the coalition in Afghanistan have not restricted the use of their soldiers. The restrictions are causing difficulties on the ground as they reduce the flexibility of use of the available troops. But what is the meaning of these restrictions in Afghanistan? A first answer comes from the fact that the politicians who take the decision to send troops to Afghanistan seek re-election, and thus not to upset public opinion. Further, the restrictions reflect the history and culture of the country that imposes them. This is the case for instance in Germany which, following World War II, limited its external operations to participating in UN humanitarian missions, until the decision by the Federal Constitutional Court on 12 July 1994 which authorised German actions in the context of a system of mutual collective security in peacekeeping, for instance in enforcing a UN Resolution.⁷⁶ Hence, the German public opinion is very sensitive to the manner in which German troops are used in Afghanistan. Beyond these historic and cultural issues, the restrictions reflect the differences in perception of the threat among allies, as suggested by Hanpeter.⁷⁷

73. Position expressed by General Walter Natynczyk on the withdrawal on Canadian forces from southern Afghanistan in the summer of 2011: "Canada plans Afghan withdrawal", *Time Magazine*, 6 November 2009.

74. The mandate of the Dutch troops has been extended to August 2010, but the objective of a full withdrawal by late 2010 is unchanged.

75. Eighth report from the Foreign Affairs Committee session 2008-2009 (2009): *Global Security: Afghanistan and Pakistan*, October 2009.

76. Cf. on the constitutional restrictions of using the Bundeswehr and its consequences on the German army's commitments: Wilfried von Bredow: *Militär und Demokratie in Deutschland*, Springer, 2009.

77. Michael Hanpeter: *Behind the caveats in Afghanistan*, American Institute for Contemporary German Studies at Johns Hopkins University, 2007, available at: www.aicgs.org/analysis/c/Hanpeter021507.aspx, viewed on

However, we may note that France, Spain and Italy reduced their caveat in 2009, giving greater leeway to military authorities on the ground in the use of troops. This seems to reflect a lesser political control and conversely a greater delegation of power to the commanders on the ground. To conclude on the caveats, a major issue concerns the gap this creates between the risks accepted by some allies and rejected by others. The solidarity within the Alliance could be jeopardised if some expose their men more than others. But during operations it is difficult to completely ignore the historic and cultural reasons which may have an impact on the decisions taken by different allies, under the pressure of their respective public opinion. To these official and written caveats must be added the non-written caveats⁷⁸. These are restrictions imposed by a capital when giving the go-ahead for a particular operation. Unlike the official restrictions known to the military on site beforehand, these restrictions which may be put in place at the very launch of an operation, are more difficult to predict and may block or delay an operation on the ground. These informal caveats worsen the frustrations and tensions among allies in Afghanistan. Finally, they contribute to regional imbalances on the ground in Afghanistan, in particular in the handling of drug trafficking, securing zones by air, etc.⁷⁹

Beyond criticism in the media⁸⁰, a genuine debate seems to have taken place questioning the link between NATO action modes and how these are perceived by the public opinion, revealing a certain crisis of confidence in NATO action in Afghanistan. Some key moments underscored this crisis of confidence: the McChrystal report, the publication of the book by Rick Hillier, the civilian casualties in the NATO operations. First, the evaluation report by McChrystal condensed the opinions of the critics and launched a debate on NATO's failure in Afghanistan. This underlined the lack of resources sent to Afghanistan⁸¹. It brandished the threat of failure to obtain more troops on the ground. But in the media and in the political class,

20 April 2010.

78. Jens Ringsmore, Peter Dahl Thruelsen, "NATO's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", UNISCI Discussion Papers, n° 22, January 2010, pp. 56-77.

79. Cf. on this topic Rodolphe Modeste, "Afghanistan: les caveats et leurs conséquences", *Politique étrangère*, n°1, 2010, pp. 97-107.

80. Amy K. Greene, Afghanistan, POTUS Watch, Issue n° 5, 11 March 2009

81. For more details: Camille Sicourmot, Benoist Bihan, Michel Goya, "L'axe du moindre mal, le plan Obama-McChrystal pour l'Afghanistan", *Cahiers de l'IRSEM*, n° 2, mars 2010.

this raised doubts on NATO's role and commitment in Afghanistan. *"The voluntary absence of perspective on the action of his predecessors who acted under different conditions, shows the political will of General McChrystal to mark a rupture. However this discredits what was accomplished previously and unjustly puts NATO before heavy criticism, especially coming from the media."*⁸² Thus NATO's credibility was put into doubt. To this was added the publication of a book by Rick Hillier, former chief of the defence staff of the Canadian forces on site. In the book, he accuses NATO of entering Afghanistan without a battle plan. *"They [the NATO generals in Brussels] had no strategy, no idea of what they wanted to accomplish, no political direction and very few military forces. It was disastrous. NATO had paved the way for destroying its credibility and lose popular support in all the nations of the Alliance"*⁸³. The book displayed the military dimension of the debate in NATO's failure. Finally, Afghan civilians were killed by NATO air raids on the ground. Some prisoners delivered to the Afghan authorities have been mistreated. This information transmitted by NGOs and the media on site tarnished the Alliance's image and led to a questioning of the legitimacy of its prolonged presence in Afghanistan⁸⁴ in a context where the global approach imposes itself for the Alliance's strategic operations.

We can see on one hand through the disagreements in the media and on the other the debate on NATO's action in Afghanistan that any failure on site could weaken the Alliance and bring back the tensions. It thus seems important that NATO's strategic concept take into account the importance of cohesion among allies. In order to strengthen it, it would be possible to develop even more common doctrines and training⁸⁵. NATO's strategic concept could also have to take into account the key role of communication and public diplomacy⁸⁶, facing public opinions increasingly distrustful of large-scale operations. The strategic concept should in particular be explained to the public opinion. The leaders of allied countries have to face the challenges of contemporary means of communication: it is very easy to find

82. Afghanistan 2010, Chroniques pour comprendre, La plume avant l'épée, p. 128.

83. Rick Hillier, *A Soldier First: Bullets, Bureaucrats and the Politics of War*, HarperCollins, 2009

84. Eighth report from the Foreign Affairs Committee session 2008-2009(2009): Global Security: Afghanistan and Pakistan, October 2009.

85. An option mentioned by General Abrial in his presentation "Which NATO in the 21st century?", IFRI, on 27 May 2010.

86. Speech by the SACEUR at the Ecole Militaire on 7 May 2010 in Paris.

evidence of allied controversy or pictures of wounded civilians on the web. They also have to adapt their mode of communication on their commitments outside of the NATO fold. Beyond communication, everything should be done to protect civilians during operations. A reflection on the use of force should be conducted in favour of strategies that present fewer risks for the local population. A decent treatment of prisoners should also be guaranteed in order not to lose credibility. Knowing how to develop the conditions of a common and shared strategic vision seems key before embarking on complex crisis management.

Issues linked to the use of the global approach on the ground and its consequences on NATO partnerships with other institutions on site

NATO has long been thinking about the use of the global approach in its operations, i.e. a more comprehensive action between civil and military actors on the ground.⁸⁷ The intervention in Afghanistan gives the Alliance the opportunity to learn the first lessons of its use of a global approach on the ground, on several counts: the establishment of large-scale training for local actors (police and army); the use of the Provincial Reconstruction Teams (PRT); the setup of enlarged societal goals; the first appointment of a NATO representative on civilian affairs next to the military command; the establishment of a pull strategy for ground operations, and the development of interactions between NATO, the NGOs, the UN and the EU.

First, there are lessons concerning the training of local actors, mainly Afghan police and military forces. This concerns essentially the operations in the south of Afghanistan. The goal was set on 3 February 2010 at 134,000 soldiers of the Afghan national army (ANA) and 82,000 Afghan policemen trained by the Alliance.⁸⁸ It seems that these figures have been re-evaluated with some sources indicating some 240,000 military trained as an objective for Afghanistan in 2014.⁸⁹ In addition,

87. At the NATO summit in Bucharest in April 2008, an action plan for implementing a global approach was approved by the Alliance. This followed after first attempts by Denmark in 2004 to have NATO supported by a global approach, followed two years later by the adoption at the NATO summit in Riga in 2006 of the global approach in the *Comprehensive Political Guidance* of the Alliance.

88. Claire Taylor: Military campaign in Afghanistan, House of Commons Library, international affairs and defence section, SN/IA5227, 3 February 2010.

89. Antonio Giustozzi, "The Afghan national army, unwarranted hope?", *The RUSI Journal*, vol. 154, N°6, December 2009, pp. 36-42.

NATO is supplying support in terms of equipment to the ANA. In terms of the difficulties linked to the training of local actors, we should note on one hand that severe corruption problems remain⁹⁰. Corruption is difficult to reduce on site because of the lack of judicial institutions. It is not clear that the Afghan forces will really be able to take over, especially since the Western powers would like to succeed quickly and accelerate troop withdrawal already by 2011⁹¹. On the other hand the ANA is often presented as being very dependent on outside military assistance: *“Despite some successes, the ANA has been criticized for its crippling dependence on foreign military assistance, in the form of embedded NATO/Coalition troops, air-support and funding, and for its high attrition rate”*⁹². Although the training of local actors seems indispensable in the long term, it remains hard to say whether it will be effective enough for a progressive withdrawal starting in 2011. One of the difficulties seems cultural: the war culture of the local actors is more Asian than Western. For instance, the ANA soldiers have little experience in handling the M16 given to them by NATO. One challenge for NATO is thus to transmit a different war culture, whereas the transfer of military concepts from one cultural context to another is not always obvious.

Second, lessons may be drawn from the use within NATO of the *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Initially established by the United States to undertake civil-military reconstruction activities in insecure environments as early as 2002⁹³, these were bit by bit adopted by the other countries on ISAF missions in Afghanistan. Indeed, by taking over command of the ISAF, NATO found itself in charge of a rising number of PRT.

Germany, Canada, Spain, the Netherlands, Hungary, Italy, the UK etc have for instance had to conduct PRTs on the ground⁹⁴. In July 2009, there were 26 PRTs under ISAF jurisdiction⁹⁵. One problem is that there is no “normalised” PRT model. NATO: *“There is still no established model for*

90. Andrew Scott Houston, “A new strategy for Afghan policy reform”, RUSI Newsbrief, 13 May 2009.

91. A summary of the presentation is available here: www.mil.no/felles/ifs/english/start/article.jhtml?articleID=194677, viewed on 19 April 2010.

92. David S. Sloan, “NATO in Afghanistan”, UNISCI Discussion Papers, n°22 (January 2010), p. 68.

93. Jens Ringsmore, Peter Dahl Thruelsen, “NATO’s counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?”, UNISCI Discussion Papers, N° 22, January 2010, p. 68.

94. Philippe Gros, Nicole Vilboux, Anne Kovacs, Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits, Rapport intermédiaire, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010.

95. David S. Sloan, “NATO in Afghanistan”, UNISCI Discussion Papers, n°22 (January 2010), pp. 34-55.

PRTs, *some were civilian controlled, others military-run, but all were attempting to fulfil the goals of the UN mandate. Most US PRTs were composed of 50-100 military personnel, civilian government officials (both American and Afghan) and many had staff to train Afghan security forces*⁹⁶. The PRTs are presented by NATO and ISAF in their 2009 Afghanistan reports as having very diverse activities, from agricultural development to education and training initiatives, via the restoration of local police forces. The PRTs often have very localised actions, leaving other zones without help⁹⁷. This has contributed to reinforce regional disparities. Moreover, in parallel to the PRTs managed by NATO (by the PRT executive steering committee), other civil actions take place on the ground, which does not make for a global view and an accurate steering of civil-military priorities of the forces in Afghanistan. There is now a NATO Handbook on PRTs, but it is not yet a concept integrated in the Alliance's doctrine.

It thus seems that one lesson from the intervention in Afghanistan for NATO is whether it is wise or not to adopt the PRT concept and develop it as an integral part of the NATO doctrine. This would enable a greater homogenisation of NATO actions on the operational territory. Conversely, it would take away national visibility for the committed allies. Indeed, the allies often use the diversity of the PRTs to give them a double flavour: national and NATO⁹⁸. This lets them advertise their added value in actions of lesser risk and which may demonstrate their implication with the local civil populations in difficulty, especially with the media and public opinion. Some states thus have a very national approach to the PRTs, like Turkey, others have not developed any PRTs on a national level, such as France. There are very large disparities on the subject of PRTs on the ground, which implies a weak cohesion at the Alliance level on what is expected of this new type of teams.

Lessons may also be drawn from the NATO pursuit of enlarged objectives, e.g. the rights of women. The implementation of these non-military but societal objectives open a new path to what could become NATO's action in the future. In terms of societal goals, some are focused on social impacts and underline that the NATO intervention has rather

96. David S. Sloan, "NATO in Afghanistan", UNISCI Discussion Papers, n°22 (January 2010), p. 37

97. Anthony Cordesman: "Sanctum FATA", in *The National Interest*, N° 101 (May-June 2009); p. 31, also available at: www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=2192, viewed on 19 April 2010.

98. Jens Ringsmore, Peter Dahl Thruelsen, "NATO's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", UNISCI Discussion Papers, N° 22, January 2010, p. 68.

degraded than reinforced living conditions for local actors. Benjamin Scherer of the Aspen Institute Germany has established indicators to evaluate the success of the operation in terms of security for the Afghan populations, and concludes that it cannot be regarded as a success in terms of a global approach⁹⁹. Conversely, some focus on the budgetary consequences for NATO and criticise the enormous costs of the reconstruction operations. Building bricks-and-mortar hospitals, roads etc were not clearly budgeted in the military intervention and this creates a very tense financial situation inside the Alliance.

It may be asked whether the new organisational structures associated with the global approach and put into place in Afghanistan will last. For instance, for the first time in NATO's existence, a senior civilian representative has been appointed next to the military command. This is the result of an initiative by Secretary General Rasmussen who wanted to have one of his representatives on the ground. Step by step, the latter has taken charge of monitoring the global approach. The necessity of his presence is mentioned (even if it was contested by some allies) and even its institutionalisation during future crises managed by the Alliance: *"We also need to look, within NATO, at what civilian roles the Alliance itself might need to develop. We've put a senior civilian representative in Afghanistan to work the political issues, alongside the military commander. It's a first. Some were uncomfortable when we put this in place. But it's necessary; and it may be necessary again"*¹⁰⁰. It is hard to know which vision will prevail. That of the Secretary General who puts in place civil instances next to the military instances, and who promotes an enlarged global approach, or that of some allies who are concerned by this takeover, and by its possible financial consequences on the NATO budget. They are also often critical as they think it unfortunate that NATO puts in place redundant institutions next to the ones already existing in the European Union.

Talking about a global approach in Afghanistan also entails going from a push strategy to a pull strategy, as mentioned by the general McChrystal in his speech in Paris on 16 April 2010. Indeed, at the

99. Presentation by Benjamin Scherer at the IFS seminar, available in summary form at: www.mil.no/felles/ifs/english/start/seminars_conferences/seminar_07_eng/article.jhtml?articleID=190993, viewed on 20 April 2010.

100. Speech by NATO Secretary General at the University of Chicago, on 8 April 2010, available at: www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_65210.htm, viewed on 20 April 2010.

outset of the NATO operations in Afghanistan, troops arrived secretly to an operations theatre to gain a surprise effect. These days, troops instead make contacts on site with the populations beforehand, and prepare with them the actions to be conducted, and the desired impact on the zone. This approach is thus based on pull and no longer on push. It seeks to be “inclusive” and “representative” to use the terms of general McChrystal. By involving the civil local populations, this approach is supposed to give greater stability to NATO operations. Therefore, the Human Terrain Teams (HTT) are present in some valleys. The goal is to gain a better understanding of the local populations. These teams often try to identify the economic and societal issues to take into account during operations on the ground. It seems like the Afghan experience has entailed the development of new methods for data collection from the population, but also a better consideration for their interests prior to military actions on site¹⁰¹. One difficulty with this “pull” approach is that it relies on representatives who are sometimes not considered legitimate by the local populations. One problem of the global approach in little centralised states is that it aims at reconstructing a central government which is not always recognised or accepted locally.

NATO’s recourse to a global approach provokes new interactions between NATO and NGOs. These are sometimes tense. This must be considered for future NATO strategic missions. We may indeed observe a problematic relationship due to a frontal approach of two priorities: first that of seeing NATO’s military operation succeed above all; second, to reduce the distress of the local populations above all, and this at the same time if possible, or at least sequentially. One issue is therefore to develop a cultural interoperability between NATO and the NGOs. Another is to create adapted structures of coordination¹⁰². We may ask if the civil-military cooperation (CIMIC) will develop its role in the future. There is still a gap between its coordination missions with civilians as defined¹⁰³ and as implemented¹⁰⁴. In addition, there is

101. Mathew Arnold, “Improving the coalition’s understanding of the people in Afghanistan: Human Terrain Mapping in Kapisa Province, Small Wars Journal, available at: www.smallwarsjournal.com, viewed on 19 April 2010.

102. Laure Borgomano-Loup, “Improving NATO-NGO relations in crisis response operations”, NATO Defence College, Forum Paper, Rome, March 2007.

103. Cf. www.nato.int/ims/docu/ajp-9.pdf viewed on 21 April 2010.

104. The coordination with the NGOs is often limited to their participation in NATO training or conference events. But they have little means to devote to a structured cooperation with NATO, beyond their resistance to

little institutionalisation of links as yet between NATO and the NGOs on the ground in Afghanistan. These are always ad hoc links which are established and which vary from one place to the next. With the economic crisis and the budgetary constraints of the military and humanitarian organisations, lessons could be learned from the Afghan experience to move towards a greater integration between NATO and NGOs. On the other hand, the NGOs are very reticent as their teams are in danger on the ground if they are perceived as non neutral. Concerning NATO, it seems that a greater clarity of objectives pursued on the civilian level would be desirable. Also, it seems important to define cooperation criteria with the NGOs, but equally to prioritise the fields of cooperation. A better communication upstream between NGOs and the military would make it possible to limit the number of open conflicts between the Alliance and the NGOs, as the recent conflict on NATO's use of white vehicles in Afghanistan¹⁰⁵.

The development of a global approach on the ground poses also the question of the links between the European Union and NATO¹⁰⁶ and between the UN and NATO. The European Union is conducting a police mission in Afghanistan called EUPOL in parallel with the NATO intervention since 2007. But no institutional coordination between NATO and the EU exists in spite of this situation, because of political reasons independent of the situation in Afghanistan¹⁰⁷. Moreover, beyond the Cypriot-Turkish tensions, which for many blocks the cooperation process between the Alliance and the European Union, EU member states, do not all agree on the level of cooperation and the degree of integration between NATO and the European Union. The same problem applies in relation to the UN. Although NATO develops its global approach, its Secretary General deplores the lack of coordination with the UN on these issues¹⁰⁸. This is partly due to the fact that some states, like China or Russia, with a permanent seat on the UN Security Council, do not take kindly to the rapprochement between the UN and an Alliance which seems to better serve Western

have the military intervene in their actions, which they want to be above all neutral and humanitarian.

105. Cf. www.irinews.org/Report.aspx?ReportId=84634, viewed on 22 april 2010

106. Cf. the chapters by general Perruche and Oriane Reynaud.

107. Cf. speech by NATO Secretary General at the University of Chicago on 8 April 2010, available at: www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_65210.htm, viewed on 20 april 2010.

108. Cf. speech by NATO Secretary General at the University of Chicago on 8 April 2010, available at: www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_65210.htm, viewed on 20 april 2010.

interests than their own. An episode illustrates this position: when the UN-NATO joint declaration was signed on 23 September 2008, the official ceremony had to be postponed several times and have to take place without cameras, as Russia considered that the UN Secretary General exceeded his rights by signing such a declaration¹⁰⁹. Therefore, although the European Union, NATO and the UN have on the ground, ad hoc, operational and institutional exchanges, the links and possible complementarities must yet be defined and specified. Finally, implementing the global approach has also been the source of discord among the allies. A typical example of divergence concerns the positioning to adopt towards drug trafficking. “The coalition has trouble acting in this area, because the approaches vary so much between nations. Many of them indeed consider that it is not for ISAF to conduct or participate in operations against crops”¹¹⁰. Using the global approach may therefore be a relevant way of considering a solution to armed conflict, but it may also create unexpected tensions between allies, especially concerning what areas are to be included or excluded in the global approach (adopting or not the PRTs, introducing or not a campaign against drug trafficking integrated in the military operations, etc). Perhaps a framework would be needed for what NATO may or may not include in its global approach, and better define the limits between civilians and military personnel, which must be preserved. Another alternative is to operate on a case-by-case basis, according to the operations, but this may revive tensions during ongoing interventions, and thus upset the cooperation among allies. This could also worsen geographical disparities between zones of commitment.

As underlined by NATO Secretary General Mr. Rasmussen in Chicago, the Alliance needs a global approach in the future not only in Afghanistan, but also in 16 other types of conflicts. *“We need what we call a comprehensive approach. And that is the first lesson of this mission. The days when the military could defeat the enemy then hand the baton off to the civilians and go home, are past us.*

And Afghanistan is not unique. There are 16 major armed conflicts underway today. All of them are within, rather than between states. In many cases, it is the basic

109. Peter Viggo Jakobsen, “Right strategy, wrong place why NATO’s comprehensive approach will fail in Afghanistan”, *UNICSI Discussion Papers*, N° 22, January 2010, page 87.

110. Assemblée Nationale, *Rapport parlementaire de la mission d’information sur la situation en Afghanistan*, Mrs. Lamy and Lellouche, 29 octobre 2008.

*pillars of society that need to be rebuilt. This means that the military and civilians need to work much more closely than they have in the past*¹¹¹. It thus seems necessary that the new strategic concept focus on defining what may be included or excluded from the concept, but also on the impacts that the use of the concept may have on links with the European Union and the UN. This must not lead to increased duplication at a time when government finances and those of the Alliance will not allow for it. However, if a study could be conducted on possible synergies, this would enable a greater efficiency in resource use in the future.

Afghanistan has shown that in order to win a war, you have to be able to stabilise and reconstruct. The military thus have to better integrate the civilians if they want to handle a crisis. The issue of transmitting know-how to local actors seems of key importance. Two options are possible: the development of training abilities for military and the police within the Alliance or delegating these competencies to contractors, either to private businesses or to other international institutions, for instance the European Union. The PRTs, the HTTs and other concepts linked to the use of the comprehensive approach could in the future either be integrated into the NATO doctrine, in order to homogenise their use, or be excluded from the NATO doctrine, so as to leave a greater flexibility to the states. If the comprehensive approach contributes to the institutionalisation of new structures and practices, this would lead to an increase of the NATO budget that not all allies are ready to support. It would thus seem more probable that the comprehensive approach in its use would rather reinforce the links with partners (EU, NGOs) rather than the integration of new functions within NATO. NATO could come to have a supporting position to reconstruction actors rather than a leading position on the international stage when it comes to long phases of stabilisation.

However, one of the difficulties for the NATO actors concerns the possibility of finding a clearly identified partner to handle civilian aspects with legitimacy. The military often express their trouble in finding a person in the current flurry of civilian interlocutors. It seems that in having recourse to the comprehensive approach, NATO will be working in closer collaboration with the European Union. By having

111. Cf. speech by NATO Secretary General at the University of Chicago on 8 April 2010, available at: www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_65210.htm, viewed on 20 April 2010.

a stronger European Union in security and defence matters and by developing the complementarities between the EU and NATO, it would be possible to avoid unnecessary duplication, and to obtain a better distribution of tasks according to each and everybody's know-how. Among the thinking points on the comprehensive approach, it would be important to consider the type of risks in which it is appropriate to develop it and in which to exclude it. In France, the comprehensive approach is above all conceived for stabilisation and reconstruction operations in failed states. But for other states the comprehensive approach may also be used in case of major natural disasters (e.g. Haiti). It is thus important that NATO take a position on the issue, specifying if NATO will use the comprehensive approach in all types of crisis, or if it will focus its use on peace-building operations in failed states.

The international imbrications of the Afghan crisis

One outcome of the intervention in Afghanistan is the fact that many partners may potentially be associated in various degrees to NATO's action, such as Iran, Russia or Pakistan on the regional level, but also India and China as great powers. President Barack Obama remarked on his latest visit to Afghanistan that this dimension was key for resolving the conflict. Countries like Russia, India or China it could also have an interest in participating more: *"The great powers that remain outside NATO and ISAF – Russia, China and India – have all suffered mass casualty attacks from the Islamist groups now fighting against NATO. These three governments might not welcome an enduring NATO presence in Central Asia, and likely suspect that Alliance leaders are trying to drag them into the Afghan imbroglio on NATO's behalf. Nonetheless, they do not want a Taliban Al Qaeda terrorist network to emerge in Afghanistan"*¹¹². This is a new situation for the allies. It is also a source of tension for there is no consensus on the role to be given to countries like Pakistan, Iran but also to Russia, India or China. Moreover, as some of these countries have competing or even conflictual interests, for instance India and Pakistan, any possible new interactions with NATO have yet to be imagined.

16 non-aligned countries are today involved in NATO operations, for instance Australia, Japan, New Zealand, South Korea or Sweden¹¹³.

112. In Richard Weitz, "To deal with new challenges, should NATO go global?" Yale Global Online, 26 February 2010, available at: <http://yaleglobal.yale.edu>, viewed on 22 April 2010.

113. In Richard Weitz, "To deal with new challenges, should NATO go global?" Yale Global Online, 26 February

The geographical proximity also means that five Central Asian member states of the Partnership for Peace – Kazakhstan, Uzbekistan, Kirghistan, Turkmenistan and Tajikistan – have also been mobilised (access to military bases, transit routes, assistance in border security, etc)¹¹⁴. It would seem that not only in terms of troops on the ground, but also in terms of shared interest, the list of countries could become longer as indicated by the NATO Secretary General in his speech at the University of Chicago in April 2010. One fallout of the operation in Afghanistan on NATO's future is, it seems, the organisation's new will to work for a cooperative security in the future, by including states such as India more than they are today¹¹⁵.

At the moment France and Germany apparently prefer to consider cooperation only on a case-by-case basis. As to the states outside of the alliance and which could be concerned, they oscillate between using informal dialogue mechanisms and attempts at more formalised dialogue¹¹⁶. As an example may be mentioned the Russian interest for the situation in Afghanistan. A meeting took place between the Russian chief of staff and the chairman of the NATO Military Committee, where the Russians expressed the problems they experienced in controlling the drug trafficking on their territory, in particular coming from Afghanistan. This shows that a common interest in mastering the drug trafficking on site may be common ground, for one¹¹⁷. Also, Russia has shown itself to be “more disposed to support the air and land transport of supplies for the NATO forces in Afghanistan”¹¹⁸. However, the Chinese seem more reserved towards NATO.

Fundamentally, one of the key issues of the Afghanistan intervention concerns whether it is possible to establish closer links with partners

2010, available at: <http://yaleglobal.yale.edu>, viewed on 22 April 2010.

114. Rebecca Moore, “NATO's partners in Afghanistan: impact and purpose”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 22, January 2010, pp. 92-115.

115. Some ANA officers have been trained in India.

116. Rebecca Moore, “NATO's partners in Afghanistan: impact and purpose”, *UNISCI Discussion Papers*, n° 22, January 2010, pp. 92-115.

117. Presentation by Colonel Massimo Panizzi, spokesman of the NATO Military Committee at the conference on “Impact of France's return in the integrated military structure of NATO on the common security and defence policy”, organised at the University of Auvergne, Clermont-Ferrand, on 7 April 2010.

118. *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*, Analysis and recommendations of the Group of Experts on the New Strategic Concept for NATO, Brussels 17 May 2010. http://www.nato.int/cps/en/SID-02DIC76C-B5068A63/natolive/official_texts_63654.htm, viewed on 17 May 2010.

whose regimes do not necessarily belong with the democracies sharing Western values (Pakistan, China, etc). A second issue concerns the interoperability on the ground, and further the confrontation of different cultures. These two issues have to be resolved, in case of a new wave of terrorist operations that would bring together countries in taking action against the causes of the threat, wherever it may be.

To conclude, to contribute to world peace NATO must be able to find converging interests with states like Russia, China, etc. NATO could have to become more flexible and integrate the possibility of ad hoc partnerships on strategic security issues. NATO could deepen its relationship with the UN in the context of developing the comprehensive approach for a greater cooperative collective security in the world.

Conclusions and recommendations

How could the developments of the Afghan crisis have an impact on NATO's future? First, the ISAF operations have shown that the issue of NATO's international imbrications was key. Despite allied divergences on this point, the operation in Afghanistan has the merit of opening the discussion. Second, the ISAF operations have stressed the role that the comprehensive approach may play within NATO and in its commitments. Choices will have to be made on the integration of new concepts into the NATO doctrine (e.g. the PRT concept¹¹⁹). There is also the issue of the cost of the comprehensive approach in a context of financial strain for the member states and for the Alliance. Finally, the Afghanistan operation poses the question of the Alliance's ambition level and the reproduction of a comparable operation on another theatre. It seems that reiterating an action of such scope depends on the perceived success or failure of the operations in Afghanistan, and the Alliance's capacity of acting in cohesion on difficult grounds.

From a prospective viewpoint, two scenarios may be imagined:

- A *worst-case scenario* with a stalemate in Afghanistan which would show the limits of the comprehensive approach, very costly for the allies and ineffective in the long term, whereas in parallel some missions wound civilians and turn the Afghans

119. NGOs.

away from supporting the ISAF operations. Such a situation would make an exit strategy of the NATO forces problematic, without guaranteeing decreasing risks of terrorist attacks of the Al Qaeda type. NATO would experience strong disagreement concerning its future commitments. The organisation would no doubt continue to exist, as many European countries have no alternative for their defence, but it would have to refocus on defending the territory and vital interests of its member states. However, there would most likely not be any new large-scale operations outside of allied territory. This would doubtless have a deep impact on the transatlantic relationship and would probably open the door to new configurations of cooperation between the European countries and the United States, with consequences on the European cohesion that are hard to foresee.

- Conversely, we may conceive a *success scenario* for the ISAF with the return of the rule of law in Afghanistan. Elements to support the realisation of such a scenario are first the unbending commitment of Obama and McChrystal, sending new resources, and implementing a new strategy close to the local population. NATO would then come out strengthened and with a new credibility to resolve other crises while benefiting from the lessons of Afghanistan. Above all, NATO could rely on new concepts, which would be tested on the ground, and improve them: the comprehensive approach, the PRTs, the HTTs etc, and institutionalise them once they have been tested in this serious context. On this basis new links could be developed between the EU and the UN, with a pragmatic approach without complexes for ad hoc co-operations in its operational strategy. This scenario would not exempt NATO from rationalising its budget planning and implementing a more economic management of its budget.

A middle course could be a NATO decision to withdraw from Afghanistan, considering that the terrorist problem, which triggered the NATO operation, has now been resolved in the territory¹²⁰. This decision could allow NATO to focus on other zones of action against

120. The figures going round on the terrorist presence on Afghan territory are less than 200 people, compared to several tens of thousands in the Sahel.

the terrorist threat of Al Qaeda, for instance in the Sahel region, which seems one the retreat zones currently used by the terrorist organisation.

Finally, to conclude by attempting to give a perspective on what a comprehensive strategic approach in Afghanistan should be, it seems important to keep in mind the idea of Pierre Hassner¹²¹ to leave neither too early, nor too late from this agitated zone. In order to help the population to rebuild, time and resources will be necessary; otherwise no long-term success will be possible for NATO. But overstaying means the risk of seeming like Western occupants, unwelcome and bogged down. An intermediate path will be hard to find.

The author would like to thank general Perruche, Guillaume Lasconjarias, professor Romer and Colonel Lefebvre for their precious comments, and Oriane Reynaud and Marie-Hélène Houssin for their proof reading.

121. Pierre Hassner, "Incertitudes stratégiques et ambiguïtés politiques", *Revue de Défense Nationale*, n° 729, Avril 2010, pp. 5-11.

NATO IN THE RUSSIAN STRATEGIC THINKING

By professor Jean-Christophe Romer

A product of a ravaging hysteresis phenomenon, Russia's vision of NATO was particularly ambivalent over the past twenty years, to the point where one could paradoxically consider that the best period in the Moscow-NATO relations was during the last three years of the Union of Soviet Socialist Republics (USSR). In those years Michail Gorbachev tried – in vain – to redefine the relationship between the centre and the periphery of the Soviet empire, leading several of his advisors to consider that NATO was the ideal model of organisation for relations between heterogeneous states. In one word, the Washington Treaty and its operation could be used as a model for the future Union treaty that would never materialise. The relations between the USSR and NATO during those years of euphoria were all the better since everybody “discovered” the other. Which didn't prevent, of course, certain ideologues missing the cold war on both sides from making themselves heard.

Yet old fantasies quickly regained the upper hand¹²². On one hand, the new Russia will very quickly assume that anything happening without her is going against her; on the other, NATO does not exclude, in an unspeakable ambition, to extend its influence to the very doors of a Russia that is henceforth without a protective forward slope. Through an almost automatic reflex, a resurgence of the secular complex of encirclement occurs, leading Moscow to accuse the West¹²³ of wanting to build “new walls”, iron curtains and sanitary cordons in Europe. It is this aspect that will somehow remain constant in the view of NATO in Russian conceptual documents from 1993 onwards. This criticism, whether explicit or not, will not however prevent the development of more or less elaborate and institutionalised co-operations between Moscow and Brussels.

The 1993 doctrine and its environment

The first military doctrine of the Russian Federation was published in November 1993¹²⁴. The particularly vivid internal tensions, which develop in a Russia that is still searching for itself, lead to consider that the document is outdated even before having been made public. As early as 1993, when Brussels – and thus Washington – is still opposed to admitting new member states, the issue of the Alliance’s enlargement eastwards is a major subject of concern for the Russians. It is true that, on one hand that Russia in crisis and then in election campaign heavily exploits the enlargement issue and that, on their side, the candidate countries, mainly Poland and Hungary, try to make their future allies understand the urgency in having their security guaranteed by a NATO membership – illusory though this guarantee may be.

The military doctrine of 1993 does not mention NATO a single time – at least in the public part of the document. But it alludes to it several times, especially in relation to the military “risks” (*opasnosti*)¹²⁵:

122. President G. H.W. Bush had taken the wise precaution to underline that 1989-91 meant the demise of an ideological system and not of a state, i.e. that of the USSR. His successors quickly forgot this precaution.

123. When Russia criticises “the West”, this generally refers only the United States. In 1999-2000 (Kosovo and the second campaign in Chechnya), Western Europe is included in the criticism. The term should thus always be put into its proper context.

124. A draft military doctrine was presented in November 1990. But between the Gulf War and the demise of the USSR, it never materialised.

125. This distinction is found in the 2010 doctrine which defines the danger/risk (*opasnost*): “An internal situation in a state or between states characterised by a series of factors which may lead to the emergence of a military

this is the risk amounting to an “enlargement of the military blocks and alliances to the detriment of Russia’s interests”. Among the factors aggravating the threat (*ugroza*), there is “the deployment of foreign forces on border territories of the Russian Federation that is not sanctioned by the UN Security Council”, a point for which the reference to NATO is less immediate but may be supposed. In reality, what the 1993 doctrine stresses most is the issue of internal threats to which Russia is subject at the time.

In fact, if NATO is mostly absent from this 1993 document, it is because the organisation was the subject of a separate study prepared by the external intelligence service (SVR), directed at the time by Jevgeni Primakov and published in November at the same time as the military doctrine¹²⁶. The study entitled *The NATO Enlargement and Russia’s Interests* is a clever piece of work weighing pros and cons for Russia of an eastward enlargement of NATO. The document, resolutely diplomatic in tone, concludes to no great surprise that an enlargement would have more negative than positive consequences for Russia. But it is also a document, which proposes a solid set of arguments for use by Russian diplomats. A variation of the same arguments may be found put into practice during the negotiations for the founding Act of the relations between Russia and NATO, as J. Primakov replaced A. Kozyrev in January 1996.

Following the brutality and poor arguments of Mr. Kozyrev, unusual for a minister nicknamed “Mr. Da”, comes thus a structured and coherent presentation. It is true that the situation had changed. Starting in the autumn of 1995, the NATO administration had started moving with a view to enlargement, and there was thus no use in trying to stop it. Jevgeni Primakov therefore proved to be a particularly skillful diplomat, obtaining the most of what a country negotiating from a weak position could hope to achieve¹²⁷. The consequences of the crisis generated by the NATO enlargement may be found in the document on the military doctrine of April 2000. It is true that, apart from the announcement of the enlargement in 1997 and its effective

threat” and the military threat (*ugroza*) as a “situation () which may really result in an armed conflict between protagonists” (Military doctrine 2010, chap I, art. 6 § b and c.

126. *Perspektivy raschirenije NATO i interesy Rossii*, Moscow, SVR, November 1993, 30 p.

127. A diplomatic masterpiece, this negotiation has been told in detail by Mr. Primakov in his memoirs: *Au coeur du pouvoir*, Paris, Ed. des Syrtes, 2002, chap. 6.

implementation in March 1999, a great many events were going to poison the relations between Russia and NATO: the financial crisis of 1998 followed, faster than expected, by an economic upturn, the war in Kosovo, the second campaign in Chechnya, Boris Yeltsin's resignation and the election of Vladimir Putin ... All this has an impact on the Russian vision of NATO at the dawn of the century.

The doctrine of 21 April 2000

The NATO bombing campaign in Serbia – not sanctioned by the UN, as the Russians will never fail to point out – is considered at the root of the failure of the NATO-Russia Permanent Joint Council, created by the Founding Act of 1997. But the bombings of Serbia are also at the bottom of a decision of the Security Council of the Russian Federation, which will launch a genuine strategic debate between April 1999, and February-March 2000. The Council, chaired by the head of state, has a secretary by the name of Vladimir Vladimirovitch Putin! Among the debate topics broached by the Council is the issue of the opportunity of (re)introducing what will be called in the following months the “non strategic” nuclear arms, or better the “continental” arms, the latter alluding more clearly to what was called until their elimination in 1987 intermediate range nuclear forces (INF)¹²⁸. These “continental” arms are presented as an additional instrument for guaranteeing Russia's security if the West – mainly the United States – is pursuing a policy which tends to neglect too often its security concerns. The other argument supporting the first is not new, since it goes back to the very origin of the atomic bomb: nuclear arms offer the best security guarantee considering their cost. But Russia which is in the middle of an economic recovery, cannot afford to join a new arms race and the nuclear option is the most economic for maximum security.

A draft doctrine is thus published in October 1999. It still reflects the violent debates strongly marked by an anti-Western rhetoric, which often pays off politically – parliamentary elections will take place at the end of the year. The final document adopted on 21 April 2000 was however considerably softened¹²⁹. It is true that, for the first time, a

128. These were also called Euro-strategic missiles, or Euro-missiles in reference to the “continental” dimension of these strategic arms on the European level.

129. This document is part of a context of official documents, which will mark the early days of president Putin and which concerned security, defence and diplomacy. The series started with the publication of a *Conception of the national security* (10 January 2000), followed by the *Military doctrine* (21 April 2000), and then the *Conception of the foreign policy* (28 June 2000).

doctrine is adopted by presidential ukase (decree) and therefore takes the form of a normative document, i.e. both official and compulsory.

The text of April 2000 is more structured and pedagogic than the previous ones, in that it proposes above all definitions of terms used, in particular for different types of war and use of armed violence. However, in terms of substance the 2000 doctrine is not radically different from the previous document, mainly by limiting its analysis to current conflicts. By putting at the centre of the analysis Kosovo, Chechnya, the NATO enlargement, the increasingly precise threats of revoking the SALT1-ABM treaty ... the Russian document is barely different from the other documents of the same nature adopted at the same time in Russia, but also in other countries, in particular by the incapacity of cutting loose from the current situation and consider a longer time perspective.

In the part devoted to “politico-military principles”, the document considers that the current situation (2000) is marked by a certain number of actions which may destabilise the international stage, such as “the attempts to weaken (to ignore) the mechanisms guaranteeing international security (mainly the UN and the Organisation for Security and Cooperation in Europe); the use of armed action as a means of humanitarian interference non sanctioned by the UN Security Council and violating all the norms and principles of international law”. This refers to NATO in Kosovo.

Concerning the chapter on “main threats” we may note the news of the NATO enlargement with a condemnation of the “enlargement of military blocks”, to which may be added the OSCE which had just held its summit in Istanbul during which Russia was somewhat ill-treated. It is in this context that one should read the condemnation of “actions threatening the regional stability” or the decisions aiming at “ignoring the interests of Russia in the resolution of issues of international security”. Finally, although NATO is not explicitly mentioned, it nevertheless appears through multiple positive references to the UN and to a lesser extent to the OSCE.

Concerning, finally, the NATO-Russia Permanent Joint Council (PJC), created by the Founding Act of 1997, it must be said that in 2000 it never really operation in spite of a first meeting in July 1997, a week after the

Madrid summit and the creation of a permanent Russian mission to NATO in 1998. The war in Kosovo interrupts during a year the council whose creation was based on an initial misunderstanding, but one of those misunderstandings necessary for concluding any negotiation. For NATO the goal is to create a council that will marginalise Russia in its attempts to effectively participate in the North Atlantic Council; for Moscow, it is about making believe that she is participating in the decisions of this Council¹³⁰.

The relaunch of the Russia-NATO dialogue is visible during the visit by Mr. Robertson to Moscow in February 2000, followed by a meeting of Foreign ministers in Florence in May 2000. These relaxed relations, albeit limited to an essentially symbolic level, will reach their cruising speed after the 9/11 attacks and the announcement of Russia's immediate support of the United States in combating terrorism.

The Russia-NATO summit of June 2002 is held in a climate which might have led to a deterioration of the relations between the main protagonists, as Washington has just unilaterally withdrawn from the SALT1-ABM treaty of 1972, announced six months earlier. But the opposite occurs, mainly with the creation of a NATO-Russian Council (NRC) that replaces the PJC. The decision seems not to have been only a formality, for the NRC sets itself real tasks¹³¹ giving a new turn to the Russia-NATO relations, legitimised by a mutual need. Their respective, or even common, combat against terrorism limited the possibilities of crises which might have been triggered by the announcement of the second enlargement which was indeed going to intrude on the former Russian/Soviet imperial territory (Prague summit, November 2002); as well as the Russian decision to join the European positions (France, Germany, Belgium) against the war in Iraq¹³² reconstituting what had already been described on other topics as a "Paris-Berlin-Moscow triangle". Does this mean that the fight against terrorism defines the Russia-NATO relations to the point where all disagreements are forgotten? Or rather that this combat has made it possible to become aware of the multiple converging interests between Russia and, NATO on one hand and Europe on the other?

130. Dmitri Trenin, *Revue de l'Otan*, n° 2, 2007.

131. Cf. the NRC sheet on the NATO website: www.nato.intcps/en/natolive/topics_50091.htm.

132. C. Rice recommended in April 2003 to "punish France, ignore Germany and forgive Russia".

Of course, already at the beginning of his second mandate Vladimir Putin is determined to bring Russia back as a major player on the international stage. The oil revenues mainly also give him the means, which causes a couple of crises but never serious enough to interrupt the dialogue, at least until the “five-days war” in August 2008. The NRC meetings are then suspended – and resumed in March 2009 – but the cooperation continues. To quote General Chevtsov, commander of the Russian troops in the Stabilisation Force (SFOR), and deputy of the supreme commander: “As the experience of our work at SHAPE over the last year has shown, such issues can be and are solved at the military level. We military have set an example for our politicians by demonstrating that the question of Russian participation in a peacekeeping operation in Bosnia-Herzegovina jointly with the Americans in Multinational Division (North) can be successfully solved. (...) Nevertheless, a permanent military mission is more a political than a military issue, and the decision must rest with politicians”¹³³. In other words, among technicians and on the ground, things are done in a professional manner, but this does not imply a prejudice on the political relations and risks of crisis that may occur. It should also be stated that already at the beginning of the conflict, on 8 August, it is the Russians who ask for an emergency meeting of the NCR and the United States that reject the demand¹³⁴.

The 2010 doctrine

Reverting to the image of NATO in the Russian doctrinal documents, the trilogy “defence-diplomacy-security”, according to a plan prepared in 2000, is back eight to ten years later but spaced out differently and in another order of publication. This time the series begins on 12 July 2008, i.e. a month before the Five Days War, with the publication of a *Foreign policy concept*¹³⁵. Then follows, on 12 May 2009, a National security strategy for 2020, whereas the military doctrine is due to appear in the autumn of 2009. It is finally published on 5 February

133. Leonty Chevtsov: Russian-NATO military cooperation in Bosnia: A basis for the future? NATO Review, 2-1997, p. 17-21.

134. Interview at NATO Headquarters, May 2010.

135. The Russian edition of Newsweek published on 11 May 2010 a *Program for effective use on a systemic basis of foreign policy factors towards long-term development goals in the Russian Federation*. This 40-page document holds two references to NATO: a first time to involve it the new European security treaty aiming for an indivisible European security; the second time in the chapter on Europe, to show the necessity of a good use of applying NATO norms to its military equipment as a factor of technical progress. This document, widely commented upon in the Western press, is in fact an internal working paper of the Russian ministry of Foreign Affairs, and should not be regarded as a definitive document. At best it could be considered as reflecting certain trends within the Ministry.

2010. Some eighteen months between the publication of the first and the last document of the “trilogy”, compared to five months in 2000 (January-June).

NATO rarely appears in the two texts of 2008 and 2009. In the first of these texts (2008), it is presented in a more “diplomatic” manner – which is easily understood – indicating that “the traditional military-political alliances are already powerless against the entire spectrum of modern challenges and threats which are now transnational”. (§ II). Concerning “Russia’s interests, these are linked” amongst others to “the military-political rivalry of the regional powers” ... and to “the integration processes, in particular the Euro-Atlantic one (which) often are selective and limitative” (§ II).

More than in 1999, NATO is indirectly targeted in multiple references to the need for referring to the UN to legitimise any action on the international stage (§ III 1,2 and 3). NATO is finally only present in the part on “regional priorities” – whose main feature, let us remember, is to cover practically all the regions of the world, without indicating what could be the first of these priorities! NATO’s role and its relations with Russia are presented in a rather positive manner, especially in terms of the cooperation within the NRC framework. With one reservation: “Russia maintains its negative attitude towards the NATO enlargement in particular to the Ukraine and Georgia, as well as on the rapprochement of NATO’s military infrastructure to Russian borders, in violation of the principle of equal security ...”. This is a rather blatant reference to the anti-missile defence.

Ten months later, the “national security strategy” took up the same themes, presented differently, such as the unacceptable character for Russia of seeing “the regional and global architectures being oriented exclusively by the Atlantic Alliance” (§ 8). Which leads to the necessity of moving, like Russia, to a policy of blocks to a “multi-vector” policy” (§ 9). These themes are repeated once more in the text in a slightly different form but identical in substance, as Russia is at the same time trying to “sell” the initiative taken by Mr. Medvedev in Berlin in June 2008, proposing to open a negotiation on a new collective security treaty in Europe¹³⁶. This demand will naturally also feature in the new military doctrine of 5 February 2010.

136. The text of the draft treaty was published on the Kremlin site on 29 November 2009: www.kremlin.ru/eng/tex/docs/2009/11/223072.shtml

Concerning this last document, the Western press wrote profusely on the fact that the Russians did not consider NATO as a threat. We will not say whether this is an ideological dictum or comes from a superficial and partial reading; it could be the two. The fact is that the position adopted by the 2010 text is finally closer to the previous documents than the media would have us believe. As in 1993, there is the same distinction between “risk” and “threat”: NATTO is indirectly a risk, but not a threat and maybe even the other way round¹³⁷. To face the threats that Russia is confronted to and to “reinforce the collective security”, NATO is one of the structures – true, not the only one and even less the first one¹³⁸ – with which it is possible to form an alliance.

The various positions presented in this document is revealing both of the ambivalence of the Russian attitude towards NATO, but also and perhaps especially of the function of such documents. The debate on this point always comes back in Russia with the publication of this type of document. The hints at NATO’s potentially hostile nature – albeit never directly and explicitly described as a threat – seems destined mainly for domestic use. These comments aim primarily at a particular category – not only the military – that is nostalgic about the “old regime” and its texts, as normative as they are non-operational, such as the “directives of the five-year plan” and which are supposed to give THE “cue”, which no one really follows¹³⁹.

The highest government authorities indeed have to react to what is perceived as the continuation of the encirclement policy of Russia by the United States and its allies, as this perception is at the heart of the Russian political and strategic culture, regardless of regime. We are thus dealing with a classic element of declaratory strategy for internal use, for the Russian experts are perfectly aware that, although the enlargements of the Atlantic Alliance is a nuisance for their country, they do not amount to a direct military threat: “the threat is more psychological than military” was repeated at the first wave of enlargement in 1996-97. In other words, the NATO enlargement

137. Jean-Christophe Romer: “La doctrine militaire russe: une doctrine pour rien?”, *Défense Nationale*, avril 2010, p. 55-59.

138. Are mentioned, in this order: the CSTO, the CIS, the OSCE, the CST, the EU and NATO (III, art 19 § d).

139. It should be noted that during the Soviet era, the leaders never officially adopted a military doctrine. The first of its kind was the “military doctrine of the Warsaw Pact” adopted in 1987. Before the Soviet strategic doctrine could be inferred from the works and speeches by political leaders (the Secretary General of the Communist Party, the Prime Minister) and the military (the minister of Defence, the Chief of Staff).

was manipulated for the needs of internal social cohesion. But we may also reverse the proposition and ask, as did George Kennan in 1997¹⁴⁰, if the eastward enlargement has brought more security to the Alliance and to the continent? However, even if it criticises the Atlantic Alliance, the latter still represents a considerable force of attraction on Russia, in line with the fascination that the West has always exercised on this country-universe¹⁴¹. Since she considers herself part of the great European family, Russia does not want to be excluded from the continent, although she will never be a member like the others.

Thus some Russian experts noted – often with ill-disguised relish – that in the NATO expert group report presented on 17 May 2010, the Organisation was not unanimous on the issue of the relations to be entertained with Russia and that naturally these divisions were a source of weakness, which Russia should exploit. The same author is also happy to note – but isn't this more wishful thinking? – that according to the document presented on 17 May, NATO does not aspire to become a “global alliance”¹⁴².

In terms of the war in Afghanistan – even though the creation of US bases in Uzbekistan¹⁴³ and Kyrgyzstan annoyed Russia – it was an opportunity seized upon by Moscow to return to the centre-stage to remind the world that Russia is a necessary actor. To do this she had to pocket a certain number of affronts, mainly during the first mandate of president Putin and President Bush Jr. But already in the beginning of his second mandate, Vladimir Putin wanted to set the limits, hence a certain number of crises essentially through the realization that the protagonists are interdependent.

Dmitri Medvedev's proposal of June 2008 for opening negotiations on a new treaty of collective security is part of a perspective of a new architecture of European security which was sketched already in 1990 and which the CSCE was a centrepiece. The idea was then to turn the

140. George F. Kennan: “A fateful error”, *New York Times*, 5 February 1997.

141. The motto “catch up with and overtake the West” has always been present in Russia, even before the revolution.

142. Dmitri Danilov, researcher at the Institute of Europe of the Academy of Sciences, in *Nezavissimaya Gazeta*, 28 May 2010. We may note that this article is one of the rare to have been published in the daily press. As to the MPs who received Sergei Lavrov for questions on 19 May 2010 in front of the Federal Assembly, we may simply note that they put no questions concerning NATO to the minister (www.mid.ru).

143. Opened in 2001, the base of Karshi Khanabad was closed in November 2005 (following Western protests against the massacres of Andijan in the spring of 2005, Tashkent asks the United States to leave the base).

CSCE (OSCE) into a kind of European Security Council, and whose military part would have been the NATO integrated forces. This was not acceptable to Washington. But for Moscow, in 1990 as today, the issue is about pointing out that European security will not be built without Russia, and certainly not against her.

A last option remains, considered time and again more or less seriously: Russia becoming a member of NATO. Without going back to Krushchev's proposal of March 1954, the idea has been presented regularly both by the Russians and by the Western powers – and not the least important ones – since 1991. Four German political and military high officials revived the idea in a public declaration on 8 March 2010¹⁴⁴. This declaration took place a few days after Madeleine Albright and her “wise men” visited Moscow to “understand the anxieties of the Other side” in the context of writing a new concept for NATO. But the idea had already appeared with the demise of the USSR, both with Secretary of State James Baker and Andrei Kokochin, then Russian deputy minister of defence. James Baker, who by then is no longer Secretary of State, will take up the idea again in December 1993. Gerhard Schröder does the same during the summer of 2001. And when the BBC puts the question in March 2000 to Vladimir Putin, then interim president, he answers “why not”¹⁴⁵. This was also one of the conditions put by Russia in 1997 during the crisis triggered by the first wave of enlargement, to tolerate the potential membership of ... the Baltic states. As far as George Robertson, NATO Secretary General, he considers in October 2003 that this is a very serious hypothesis in the long term.¹⁴⁶ But using a syllogism, we may also consider that Russia is already member of NATO in the sense that the distinction between member country and partner country of the Alliance tends to become blurred: both through the NRC and the Euro-Atlantic Partnership Council, Russia is in fact inside NATO.

Whether on this particular perspective which will have to be taken seriously one day – especially if the BRIC countries (Brazil, Russia, India, China) are mobilised to give NATO an increasingly global

144. Volker Rühle, Klaus Naumann, Frank Elbe, and Ulrich Weisser, “It’s time to invite Russia to join NATO”, *Der Spiegel*, 3 March 2010.

145. David Frost, “Vladimir Putin’s interview with the BBC”, *Gazeta.ru*, 13 March 2000, published at: www.gazeta.ru/2001/02/28/putin_i_bbc.shtml.

146. *Bild am Sonntag*, 26 October 2003, quoted in *Global security (military news)* on 26 October 2003. He repeats his comments in an interview with the Russian newspaper *Kommersant* on 19 February 2010 (“Russia joining NATO is a more of a real perspective than ten years ago”).

credibility – or on any other aspect of the expert group report, it is interesting to note that the publication of this document finally produced very few reactions – at least public reactions – from Russia, be it the press, including military publications, or among decision-makers. This absence of violent criticism, benevolent approval or even a simple summary could give the impression that the Russians are preparing their arms for the announcement of the strategic concept in November. To the extent that this text is capable of producing such reactions, as it is already being asked for whom and why such documents are elaborated!

Note: The Russian documents are available on the site of the Security Council:

www.scrf.gov.ru/documents/sections/3, and on the site of the Russian Ministry of Foreign Affairs (offering for some an English translation):

www.mid.ru/ns-osndoc.nsf/osndd

THE EU-NATO RELATIONSHIP: ISSUES AND PERSPECTIVES

By general Jean-Paul Perruche

The European military integration and the transatlantic link, which went together during the years following the signature of the Washington Treaty¹⁴⁷, took separate paths after the failure of the European Defence Community (EDC) in 1954¹⁴⁸. From that date, the development of European integration will focus on the economic aspects (starting with the European Coal and Steel Community (ECSC) in 1951¹⁴⁹, then the European economic community (EEC) in

147. The Washington Treaty http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm

148. The European Defence Community (EDC) was a project including the creation of a European army, with supranational institutions under the supervision of the NATO Commander in chief, himself appointed by the US President. In the context of the cold war, the project, which was first drafted in September-October 1950, only becomes a treaty signed by six states on 27 May 1952. Ratified by the Federal Republic of Germany, Belgium, Luxembourg and the Netherlands, the treaty founding the EDC is rejected by the French National Assembly on 30 August 1954 by 319 votes against 264. The text is available at: http://www.ena.lu/european_defence_community-020100497.html

149. The ECSC created a single market for coal and steel for six countries: France, Germany, Italy and the Benelux.

1957¹⁵⁰ and Euratom¹⁵¹ independently of the defence aspects, which are taken care of by NATO under American leadership. It is thus not surprising that the two organisations, operating in different areas, did not entertain any real dialogue until the early 1990s when the European construction takes a more political turn and an interest in defence and security aspects to protect the interests that have been created in common. In fact, it is only in the Maastricht Treaty (1992)¹⁵² that for the first time the EU intentions appear, namely to *develop a common defence and security policy susceptible of giving birth, at a given moment, of a common defence*.

This change was then all the more justified as the demise of the USSR was upsetting the foundations of NATO and necessitated an aggiornamento of the Euro-Atlantic strategic relationship. The development on the EU side was marked by an integration dynamics with the implementation of the Single European Act¹⁵³ (1987) clearing the road towards the single market, the Schengen area, the adoption of a single currency, and the convention preparing the first constitutional treaty. As a consequence of the success of the European construction (a win-win situation) there was at the same time strong pressure for enlargement, which acutely put the twofold question of the limits of the EU and its political end goal.

150. The EEC Treaty, signed in Rome in 1957 brings together France, Germany, Italy and the Benelux countries in a Community with the objective of integration through exchange for economic expansion. The text is available at: http://www.ena.lu/european_defence_community-020100497.html, viewed on 10 June 2010.

151. Initially created to coordinate the member states' research programs for a peaceful use of nuclear energy, the Euratom Treaty contributes to the pooling of knowledge, infrastructure and financing of nuclear energy. It ensures the atomic energy supply security within the context of central control. The text is available at: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11957K/tif/11957K.html>, viewed on 10 June 2010.

152. The Maastricht Treaty on the European Union (EUT) marks a new stage in the European integration, as it makes it possible to launch the political integration. It creates a European Union built on three pillars: the European Communities, the Common Foreign and Security Policy (CFSP) and police and judicial cooperation in criminal matters (JHA). The treaty introduces European citizenship, strengthens the powers of the European Parliament and launches the economic and monetary union (EMU). Further, the EEC becomes the European Community (EC). The text is available at: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html>, viewed on 10 June 2010.

153. The Single European Act (SEA) revises the Rome Treaty to restart the European integration and complete the implementation of the internal market. It changes the operating rules of the European institutions and widens the community competencies, especially in research and development, environment and the common foreign policy. The text is available at: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, viewed on 10 June 2010.

The increasingly political construction of the EU could obviously not leave out the security and defence aspects, especially as the crisis in former Yugoslavia in the early 1990s had clearly shown the serious consequences of the lack of unity among the Europeans and the limits of a total dependency on the United States in terms of security. This is why, following the Franco-British summit in Saint-Malo on 4 December 1998, the European Union created a European security and defence policy (ESDP) and action instruments at the European Council in Cologne in June 1999.

In parallel, NATO under Anglo-American initiative was trying to solve its existential problem by enlarging its scope of action in pace with the re-evaluation of American interests but with an almost total support by the European leaders (dizzy at the idea of finding a credible alternative solution and as cheap as NATO for defending their country). Thus developed the Partnership for Peace, a means of integrating former members of the Warsaw Pact into the Atlanticist logic and the geo-strategic extension of the Alliance eastwards. At the same time, the Alliance was extending its zone of action by launching into crisis management operations, first in the Balkans and then in Afghanistan, Iraq and Africa (Darfur, Red Sea piracy). This transformation of the Alliance finally posed the issue of its true nature, which is the subject of the current thinking on the new strategic concept.

The parallel and legitimate development of military capabilities in NATO and in the EU is therefore a logical consequence of their respective histories, which nevertheless poses the problem of their cohabitation, since 21 European states belong to both organisations.

This article makes an inventory of the meeting places for the EU-NATO relationships and of the development perspectives, and suggests ways for making this relationship more effective.

INVENTORY

- **similarities and differences between the two organisations:**

Albeit founded on shared democratic values and close security interests (being confronted to the same types of threats and risks), NATO and the EU are different by their objective, format, nature and capabilities:

Their objective: the Alliance is a transatlantic security organisation, where as the EU is a global political project

Their format: although 21 countries belong to both organisations, six belong only to the EU¹⁵⁴ and seven only to NATO¹⁵⁵

Their nature: they both have an intergovernmental mode of operation, but only the EU has a supranational community pillar. The EU has a global (multidisciplinary) approach of security issues, whereas NATO by design has a politico-military construction

Their capabilities: NATO may benefit from the impressive US military arsenal, whereas the EU may only count on limited military capabilities and voluntarily restricted level of ambition (the Petersberg missions¹⁵⁶; the global Helsinki objective¹⁵⁷). Conversely, the EU has at its disposal a panoply of useful civil instruments for crisis management, where NATO until now may only count on its military capabilities.

Having different ambition levels: a capacity of conducting two major operations simultaneously (60,000-100,000 troops) and six less important ones for NATO, two medium-sized operations (10,000 troops), possibly rapid response and around ten civil operations in the case of the EU, the two organisations are competing for crisis management outside of EU territory. Nevertheless, they are both legitimate in action to protect their security interests within the agreed frameworks and in peacekeeping for the benefit of the international community, the only difference being the EU's obligation not to launch operations without a UN mandate, whereas NATO does not make it an absolute condition (as shown in the Kosovo example).

154. Austria, Cyprus, Finland, Ireland, Malta and Sweden.

155. Canada, the United States, Iceland, Norway, Turkey, Albania and Croatia.

156. The "Petersberg Tasks" are an integral part of the European security and defence policy (ESDP). They have been expressly included in the Treaty of the European Union (Article 17) and cover: humanitarian missions or evacuation of citizens; peacekeeping missions; combat force missions for crisis management, including peace-restoring operations.

157. In December 1999 at the European Council meeting in Helsinki, the EU set the military objective known as the Helsinki Headline Goal. Member states agreed to give the European Union, by 2003 and on a voluntary basis, a force capable of carrying out the missions foreseen under article 17 paragraph 2 of the EU Treaty in operations up to corps level (50,000-60,000 troops) with capabilities for command, control and intelligence of logistics and other support units to combat and, if required, air and navy units. These forces should be fully deployable within 60 days and sustainable in the field for at least a year.

The difference in nature between the two organisations is found between their approach to crisis management and modes of action: unlike NATO, the limits and restrictions on EU military capabilities give an incentive to prefer action modes which are not very coercive and to launch operations jointly with prior agreements for the antagonists. Thus a great number of EU operations launched since 2003 (24) have been of limited scope and duration, with objectives specified in advance: six of them were military operations, but the others were civil or civil-military operations.

- unanimous agreement on the need for cooperation, but an incomplete thinking about the conditions for complementarity:

With such close-knit interests the need to cooperate is regularly stated at all levels of both organisations and in particular in official declarations.

The concern for complementarity was present in the Nice Treaty (2000) and was then expressed in terms of non-duplication. This is why the CFSP was exempted from the collective defence and thus from the defence issues concerning the territory of EU member states, that its maximum intervention level was limited at 60,000 troops and that no permanent chain of operational command was introduced.

In exchange, the so-called Berlin Plus agreements reached in 2003 foresee an “a priori” availability and having recourse to NATO assets (HQ and means of communication) for EU operations. An informal NATO/EU group on capabilities was created: regular meetings of the decision-making instances, military councils and committees, were planned, as well as general meetings for the Secretary Generals, reciprocal information briefings between the EU Military Staff (EUMS) and the IMS and the designation for most countries of a single chief of military representation for the two organisations. These measures were complemented from 2005 with the implementation of liaison cells between NATO and the EUMS, and between the EUMS and SHAPE; informal meetings were organised at the same date between the capacity chains ACT, EUMS and the EDA¹⁵⁸.

158. The European Defence Agency was created in July 2004 to improve the defence capabilities of the European Union (in particular for crisis-management operations), to promote armaments cooperation and research and

Practical harmonisation measures of the analysis processes of the needs and of declaration of forces by the countries were introduced, starting in 2004.

But establishing a complementarity seems very difficult considering the diverging interests between countries, ambiguities and the unsaid:

The member states of intergovernmental organisations bring in not only their common interests but also their specific national interests, which are often a source of divergence. For nations that belong to both organisations, this may imply different visions in terms of ambition and the role (France/UK), but for the states that belong to one of the two, the other organisation is a foreign entity. The differing perspectives of the European countries on the final goal of the European integration and the evolution of the transatlantic link generate restrictions on the military competencies and capabilities of the EU, using the most disputable argument of non-duplication with NATO. Indeed, the EU and NATO are but international frameworks of commitment, the forces of which originate in the member states. The only necessary duplication is then that of the chain of command and communication attached to them, which represents a non-negligible investment. On the other hand, the possibility of acting autonomously within the EU and with the Americans within NATO is an undeniable political and strategic advantage, which offers flexibility and alternatives.

What should also be added, until quite recently, is the American ambivalence towards the growing importance of the ESDP. Despite an essentially favourable attitude to the European construction, the refusal of any “European caucus” within the Alliance and Madeleine Albright’s declaration on the “3 Ds” (no duplication, nor decoupling nor discrimination against the NATO countries outside of the EU) in the discussions preceding the signature of the Nice Treaty, clearly showed the American hostility to the emergence of an autonomous and integrated European entity in matters of defence and security. This position was also relayed by a certain number of European countries, including the United Kingdom, who wanted to keep NATO in a situation of exclusivity.

development in this area. The text is available at:
http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2004/1_245/1_24520040717en00172008.pdf, viewed on 10 June 2010.

However, the main source of difficulty and the most visible one at present is no doubt the Turkey-Cyprus conflict, which is leading both countries to hold the two organisations hostage for the benefit of their national strategies. Turkey, member of NATO and a candidate to the EU, is opposed to signing security agreements enabling both organisations to exchange operational information, saying that Cyprus does not subscribe to the NATO Partnership for Peace; this situation in particular impacts the operational cooperation on the theatres where both organisations are committed in parallel (Kosovo, Afghanistan). Conversely, Cyprus denies Turkey access to the European Defence Agency. Numerous NATO/EU coordination meetings mentioned above endure the consequences and their agenda is bereft of substance because of the Turkish refusal to participate in instances where Cypriot representatives are present. Moreover, and in spite of Cyprus accepting not to participate in operations implementing the Berlin Plus agreement, it seems impossible to exclude this country from the decision-making process preceding the EU commitments and operations, which makes the hypothesis of having recourse to these agreements for future operations less and less realistic.

Under these circumstances there is considerable doubt on the Berlin Plus “operationality” of the Berlin Plus agreement, in particular in a context of rapid response to a nascent crisis. Eight months of negotiations in 2004 were necessary to plan and organise EU’s relief of the IFOR in Bosnia, including two months only to solve the problem of reserves. But at the time Cyprus was not yet a member of the EU. It may thus be noted that taking the necessary decisions in parallel for two intergovernmental and independent organisations requires a long and complex process which does not correspond to the current context.

Among the ambiguities which are a source of tension, should be mentioned the difficulty of defining an acceptable basis for role sharing between the two organisations in crisis management. Everybody agrees that sharing roles on a geographic or functional basis (military for NATO, civil for the EU or even high intensity for NATO and “soft” for the EU) is not acceptable. Today, the two organisations are thus jointly present on most theatres in roles that are allegedly complementary but difficult to harmonise. In 2004, NATO kept a strong presence in Bosnia after relieving the EU force. It got engaged in Darfur in 2005,

assisting the AU whereas the EU had been doing the same for a year. Two parallel missions are currently deployed in the Red Sea with similar objectives.

Generally, and this is part of the unsaid, the outspoken request for complementarity between the two organisations is countered by the less explicit but real desire to respect the independence of decision and freedom of action of each organisation. Therefore the enlargements of the two organisations have not been conducted at the same pace and according to concerted planning, even if there have been mutual impacts. Similarly, the capability approaches, although they apply to the same supply of forces (the nation) have not been harmonised, despite the explicit intentions. As to the development of autonomous ESDF instruments and capabilities, it has to be said that since implementing the Nice Treaty, NATO seems like an obstacle and justifies a reduction of the EU's ambitions in this area.

- the result: a non-existent complementarity

To sum up, although the complementarity between NATO and the EU has become a leitmotiv of official declarations from both organisations, its implementation turns out to be particularly laborious. Sharing the security burden and the roles between them according to a distribution based on principles is an unrealistic and unattainable objective in view of their current relationship; it may only be considered on a case-by-case basis. The decision to commit to an operation is essentially based on the presence of an interest that is sufficiently shared within each organisation and the commitment of credible contributors. It is thus primarily an issue of opportunity, cyclic and specific interests of each and everyone. This is why they are both engaged on the same theatres in Kosovo, Afghanistan or in the Red Sea, but that the EU intervened alone in Congo or in Chad, and that neither the EU nor NATO wanted to direct the operation launched by the UN in Lebanon in 2006.

Albeit serving similar general security objectives, their strategies conceived as the coordination of objectives, action modes and means are equally different, as they are of American inspiration in NATO and of European inspiration in the EU. However, strategic complementarity depends first and foremost on the complementarity of the interests pursued.

The need for military command structures for the EU has unrightfully been designated as an assault on complementarity, whereas it is an indispensable measure for cooperation. With the pretext that NATO had operational structures, the EU did not establish any, although after more than 20 operations launched in less than 10 years, the need for a permanent chain of command is desperate. The proper discussion should study how the European structures, which are indispensable to EU action, could interact with NATO's, rather than avoiding this debate by claiming that EU needs no structures since NATO already has them.

Nor is complementarity present in the capability approaches of the two organisations, as they both suffer from their internal dominant interests. Without mentioning European or American industrial interests, it is clear that the ambition level of the operational needs expressed within NATO often reflects those of the United States, and involves the European countries in projects that are not always in line with their defence investment budgets (JSF, ABM etc).

A certain number of factors may however have a considerable impact on the evolving relationship between NATO and the EU in the years to come.

DEVELOPMENT PERSPECTIVES

- **The conditions for improving the relationship between NATO and the EU have progressed with the evolving American position towards the CSFP and the normalisation of the French position in NATO's military structure.**

For many years, successive US administrations criticised the Europeans for their weak defence budgets and in particular the procurement budgets, considering this a serious threat against transatlantic cohesion and a fair sharing of the burden, but at the same time refused to see them unite their efforts to be more efficient within the EU. Nevertheless, a rather clear change of attitude occurred already at the end of the Bush administration, illustrated by the declarations of Ambassador Newland in London and Paris in 2007, accepting the idea that a strengthening of the European pillar could benefit the Alliance. The Obama administration seems to have adopted this orientation, even though the American ambivalence has

not vanished altogether. The reticence towards this development now comes more from the United Kingdom, which is very reluctant to any attempt at European integration.

At the same time, President Sarkozy's announcement in 2008 that France would return to the military structure of the Alliance eliminated the arguments of those who considered that the French European project within the EU was directed against the Alliance and the transatlantic link. However, it may have instilled a doubt in some concerning the perennial French determination to promote autonomous European capabilities within the EU.

Be that as it may, the twofold American and French evolution is an interesting opportunity to strengthen a NATO-EU relationship, which is henceforth rid of suspicions of antagonism.

- A favourable window of opportunity seems to open with the implementation of the Lisbon Treaty and the redefinition of the strategic concept of the Alliance:

The implementation of the Lisbon Treaty¹⁵⁹ offers an interesting perspective of the extension of the CFSP's competencies and means of action, resulting from an improved synergy of its instruments, a reinforcement of its field of action and solidarity, a greater flexibility and better information to the public.

The creation of a High Representative/Vice-President of the Commission with a Service bringing together the competencies of the Council secretariat, the Commission and the member states is susceptible of increasing the EU capabilities of external action. The global capability of external crisis management should also be significantly reinforced. The capability approach of the EU should also benefit thanks to the rapprochement of the Commission initiatives with the projects conducted by the EDA, in particular in terms of research and technology.

To the tasks appearing in the Nice Treaty (summarised as Petersberg) the Lisbon Treaty adds the possibility:

159. Full text available at: http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

- of joint actions in disarmament
- of consulting and assistance missions in military matters
- of conflict prevention and stabilisation missions at the end of conflicts
- and specifies that all these missions may contribute to combat terrorism for the benefit of third states.

The solidarity between member states is reinforced by the articles concerning mutual assistance in case of aggression, and solidarity in responding to catastrophes.

The variable geometry is introduced in the CFSP thanks to the provisions concerning the permanent structured cooperation, the operations led by a group of nations and the reinforced cooperations.

The reinforcement of the role of the European Parliament and the national parliaments in controlling the CSFP leaves hope for more democracy and interest in public opinion.

It is thus a more coherent and efficient EU in foreign policy that should be generated by the Lisbon Treaty and therefore a more present potential partner for the Alliance. Two issues remain however decisive for the future of the EU: creating a central and permanent HQ of command of EU operations, enabling it to direct and control all civilian and military operations from Brussels¹⁶⁰ (which the British seem the last to oppose), and the capacity of the EDA to rationalise the European capability approach, from expressing operational needs to implementing cooperation programs.

Further, the current implementation of NATO's new strategic concept is an opportunity to specify the areas of competence and interest, the objectives, missions and resources of the Alliance for the coming years. The new concept should thus offer a better vision

160. For the time being, in times of crisis the European union may rely either on a crisis centre of a member state among five defined previously (France, United Kingdom, Germany, Italy or Greece), or on SHAPE according to the Berlin+ agreement (NATO) or on the Operations Centre based in the Council secretariat (EU) within the framework of management restricted to the scale of a battle group (until now this new small-size crisis centre has never been activated during an operation).

of NATO's commitment conditions and their limits. Recognising that NATO's reach is not universal, the expert group report published on 17 May 2010 concentrates on partnerships, in particular with the European Union.¹⁶¹ Recommending a relationship built on reciprocity and situational pragmatism, it restricts itself to encouraging greater military cooperation, without daring to propose rules for role sharing.

The simultaneous implementation of the Lisbon Treaty and the adoption of a new strategic concept for NATO doubtless creates favourable conditions for a better cooperation between the two organisations, but is not a sufficient condition for improving their complementarity, in view of the uncertainty factors conditioning the future: the Turkish-Cypriot conflict, the development of the situation in Afghanistan and the enlargement.

- the Turkish-Cypriot conflict, the development of the situation in Afghanistan and the enlargement are decisive factors for the relationship between the two organisations:

Since 2004, when Cyprus joined the EU, the Turkish-Cypriot conflict has taken the NATU-EU relationship hostage, thus showing that the national interests of states still hold the high ground compared to the organisations of which they are members (NATO for Turkey and the EU for Cyprus). By refusing to sit down at the same table as the Cypriots in official meetings, the Turks are presenting the EU with the dilemma of renouncing cooperation with NATO or accepting that one of its members are discriminated, the other alternative being ... accepting Turkey as a member of the EU. The only interesting perspective would be to settle the issue of splitting the island, but the current situation hardly seems favourable since the Greek-Cypriots rejected the compromise proposed by the UN in 2003, and nationalism rose again on both sides of the island.

In practice, this means that any arrangement or official cooperation agreement between the two organisations is blocked. Since 2004 the cooperation therefore has had to take place on a technical or operational level and nothing seems to indicate a change of Turkey's

161. The text may be found at: http://www.nato.int/cps/fr/natolive/events_63395.htm, viewed on 10 June 2010.

attitude in the short-term. At present, even the United States (for whom Turkey is a strategic partner) seems unable to turn Ankara around, and a large majority of NATO members have no interest in marginalising Turkey. The Turkish-Cypriot conflict has clearly become the main obstacle today to a constructive relationship between NATO and the EU. Beyond, it is preventing the development of the CFSP to the extent that it forces EU members to consider other solutions than cooperation with NATO at a time when financial difficulties are seriously affecting budgets.

Another decisive factor for the NATO/EU relationship is the evolving situation in Afghanistan. Current operations have revealed three divides:

- the differences in interests and contributions between NATO as reflected in the differences in size of committed forces, but also in the conditions of commitment (the caveat problem)
- the very unequal burden-sharing between Americans and Europeans who nevertheless claim to share the same goals: at present the US forces represent two thirds of the troops on the ground
- a dysfunctional NATO/EU cooperation demonstrated by the weak share of European policemen in the training mission of the Afghan police force and the cooperation difficulties with the ISAF, be it for exchanging information or protecting people.

Whatever happens over the next months, neither the cohesion of the Alliance nor the NATO/EU cooperation will come out on top from this operation. If it were to succeed, installing a stable and lasting regime in Kabul, enabling a progressive and relatively quick withdrawal of the international forces, this success would primarily belong to the United States which would be vindicated in thinking that the European forces are but a support and that American leadership is the only realistic option.

If the outcome were less happy, our great ally obviously would incriminate the weak and versatile support of its NATO allies. It is likely that the American interest in such allies would suffer in consequence, and that the price of reassurance for the security of the European countries could rise.

The enlargement issue could also influence the NATO-EU relationship. Whereas the rapprochement in format of the two organisations (with a maximum of common states) indisputably helps to simplify their relationship, their enlargement processes have never been simultaneous, nor concerted. The recent integration of Cyprus and Malta into the EU brought the difficulties mentioned above, but the US pressure in favour of Turkish EU membership and Ukraine and Georgia joining NATO shows the divergence of interest between member countries. The 2008 events in Georgia and the latest elections in the Ukraine have stressed the issue's sensitivity and the strategic implications of enlargement, including for the EU-NATO relationship itself.

Based on this inventory of the relationship between the two organisations and the main factors that could have an impact on its development, we shall analyse how this relationship could become more efficient.

FOR A MORE EFFICIENT RELATIONSHIP BETWEEN THE EU AND NATO

- **a cooperative relationship between the EU and NATO may only be established by respecting the freedom of action and independent decision-making of the two organisations, even though they are made up of 21 common members.**

As indicated, NATO and the EU each have their own *raison d'être* and objectives which give them their character. These cannot be altered by constraints supposedly to rationalise their relationship. The restrictions imposed on the EU competencies on defence issues are in this respect counterproductive. How is it possible on one hand to deplore the military and operational weakness of the Europeans within NATO and on the other restrain their ambition to increase their capabilities within the EU? This attitude puts the two organisations in an unhealthy competition, implying that what would be profitable for the EU would occur at the expense of NATO!

But the argument of the so-called duplication between NATO and the EU is specious as the two organisations are but a framework for intergovernmental use of forces and capabilities which remain

national. Their difference in nature and image makes them two distinct security actors, identified as such by the international community and thus widens the scope of possible interventions in the interest of the Euro-Atlantic community. The EU's capacity for autonomous action does not diminish that of NATO, but complements it and therefore furthers a genuine complementarity. It therefore seems urgent to revisit the relevance of the restrictions on the EU competencies imposed by its own member states in defence matters. At a time when a continuum between security and defence is increasingly urgent, is it still acceptable to isolate these two aspects and to ban the debate on defence issues inside the EU? In what sense could this alter the cooperation with the United States?

- the reinforcement of the Alliance can only come from its European pillar:

NATO suffers from the imbalance of power and capabilities between the United States and the European countries, which hurts the responsibility and the motivation of the latter. The United States with the support of the British regularly demand an increase of the European defence budgets, but one may wonder about the impact for NATO capabilities of a 0.5 per cent increase of the defence budget of a small country, and how its leaders could justify this to their citizens in the current security and economic situation. This is therefore a request which has no chance of being met within a foreseeable future.

The real duplications which amount to a waste of money are those existing within national study and procurement programs in European arms systems (23 parallel study programs for the armoured troop transport vehicle of the future for the 27 EU member countries, according to the EDA). But for geopolitical and economic reasons, it is logical to produce reciprocity and standardisation first within the EU framework. Only by uniting their efforts will the Europeans be able to spend their money better and become more efficient in terms of capability. That is how they will become the partner that the Americans are clamouring for, capable of picking up its share of the burden.

But the states' investment in defence spending can only be proportional to their level of responsibility in this area. Investment and responsibility go together. Within NATO, the leadership is always American and the European countries are in a state of dependence.

Going from the position of a more or less marginal and little motivated contributor to that of useful partner is a matter of critical mass. The only possible re-balancing towards a win-win partnership between Americans and Europeans can only stem from taking the EU into account as both an internal and external partner of the Alliance.

- **to better distinguish what should be done within the EU and within NATO, the European dependence on the United States should be re-evaluated for their defence and security in the new context and appreciate its price and its cost.**

The Atlantic Alliance was built on the postulate of European dependence on the Americans to counterbalance Soviet military power. It would seem indispensable to review the reality and form of this dependence today. Is there a residual Russian threat against Europe? Which is its true nature? Are American and European security interests intertwined when it comes to Russia? Are the Europeans as destitute as in the early 1990s for handling their internal problems? Could the European missile defence be integrated into the American system? At what price and under what circumstances? For which level of protection? Wouldn't it be reasonable to have a common EU position on this issue? How much is the "American guarantee" worth in view of the new threats (terrorism, cyberattacks, ...) and new risks (nuclear proliferation, climate change, energy sources ...) when, in principle, responses have to be both global (civil and military), regional and international, while remaining an essentially national responsibility?

The answer to these questions should enable the European states to appreciate what they should consider within NATO and within the EU, and what they should undertake on the national level, for it is in this triple framework that their defence will take place.

NATO should not replace the EU to defend its member states' common interests, but integrate them when these interests are similar to American interests.

- **the central position of the relationship and the US-EU dialogue for the NATO-EU relationship should be recognised:**

The complementarity between NATO and the EU seems unrealistic when you consider that 21 countries are members of both

organisations. It is difficult to complement oneself. It is the presence of the United States which gives NATO its value, but it is the integration capacity of the European countries which gives the EU its value. The two centrepieces of the relationship are thus indeed the United States and the EU. Continuous and regular relations have already existed in this format for several years in all areas, except defence because of NATO's existence. Nevertheless, this dialogue would have numerous advantages. It would oblige the Europeans to specify the foundation of their common interests, enable a real partnership based on converging and diverging interests of Americans and Europeans in terms of security, draw on the forces and specificities of everyone and strengthen the Euro-Atlantic solidarity around common projects. This new perspective would also cushion the impact of the Turkish-Cypriot loggerheads and encourage the United States to take EU interests into account before discussing them within NATO. It would also give a greater flexibility to the NATO-EU cooperation.

- **pragmatism and flexibility must be the first paradigms of the EU-NATO cooperation:**

As previously indicated, the search for a distribution of roles a priori between the two organisations seems neither realistic, nor efficient. It would rather lead to a reduction than a reinforcement of their respective capabilities, by creating heavy and counterproductive mechanisms of dependence.

Conversely, having two commitment frameworks available to launch international operations is a plus which widens the action and intervention capabilities of the Euro-Atlantic community as a whole.

In its implementation the cooperation between the EU and NATO must make it possible to take advantage of the strengths of the two organisations, and favour a mutual reinforcement of their actions.

In terms of their commitment conditions, and without wanting to set predetermined rules, it is logical to think that when American and European interests and contributions are equivalent, NATO should have the leading role and the EU should intervene as a complement and as needed. When American interests would not be or only slightly concerned, it is the EU that should be in charge of leading

the operations according to the comprehensive approach, which corresponds, to its concept and capabilities. NATO should in this case offer its support, but the veto of one country or of a minority should not prevent the EU to act according to its interests, which implies that it has at its permanent disposal an autonomous capability of command and control of its operations.

In case of simultaneous commitment by the two organisations on the same theatre, ad hoc cooperation protocols should be adopted to ensure desirable synergies between their actions and their means. These protocols should include coherence provisions, mutual information and coordination measures, and implemented support.

In summary, the EU-NATO relationship should rid itself of ambiguities and ideological obstacles and aim at reinforcing the action capabilities of the Euro-Atlantic community. It would be regrettable to have two organisations with largely common objectives and both with a legitimacy to work for the benefit of European security turn their relationship into a problem.

It would be an error to sacrifice the reinforcement of the EU operational capabilities to save NATO, when the survival of the Alliance firstly depends on the Europeans' credibility to reinforce their capabilities, which they only can achieve within the EU.

THE IMPACT OF THE TURKISH-CYPRIOT CONFLICT ON THE FUTURE OF THE EU-NATO RELATIONSHIP

Oriane Reynaud

At a time when the Albright Report considers a new era of partnerships and argues for a full NATO-EU complementarity, the transatlantic link suffers from the Cypriot-Turkish conflict with an underlying Greek-Turkish antagonism.

Ankara obtained a guarantee from the Copenhagen European Council (2002) according to which only member states of both the EU and NATO or of its Partnership for Peace (PfP) should have access to the Alliance capabilities during CFSP missions covered by the *Berlin Plus agreement*. These arrangements exclude Nicosia from the official exchange of EU-NATO classified information. Conversely, Cypriot authorities oppose any administrative agreements between Turkey and the European Defence Agency (EDA).

This conflict is harmful for the relations between the EU and NATO, which intervene in the same strategic zones of interest and on neighbouring operation theatres. The issue is all the more worrying for the transatlantic arrangements as the new political context on the island is hardly propitious to resolving the problem. D. Eroglu, the new leader of the north, demands a split into two states, which would imply that the Republic of Cyprus and the international community recognise the Turkish Republic of North Cyprus. However, this policy goes against the line of the UN Security Council which “*gives a great importance to settling the conflict by respecting the UN resolutions in the direction of a bi-zone and bi-community federation*”¹⁶².

Despite this blocage on the politico-strategic level, an EU-NATO rapprochement is today taking form on the operational level. Based on this statement, this chapter argues that NATO’s new strategic concept will not dwell on this conflict so as not to damage the transatlantic cooperation on the operational theatres. This study identifies the causes of this stalemate and its impact on the transatlantic rapprochement. The main actors capacity of making the situation evolve is also analysed, before considering the manner in which the new strategic concept could take into account possible developments.

The Turkish-Cypriot issue: a source of institutional blockage in the EU-NATO relations

Turkey is blocking the transatlantic relationship for it does not recognise the legal sovereignty of Nicosia and prevents Cyprus, a non-member of the PfP, from participating in the EU-NATO exchange of classified information. Further, the transfer of security dossiers from the WEU to the EU has weakened Ankara’s influence in the “Europe of defence”. It is thus adopting an ambiguous position towards the CFSP, which weakens the dialogue with the European actors. Finally, the Turkish military as main negotiators of the Cyprus issue, are little inclined to compromise on the dossier. The Cypriot attitude also disturbs the transatlantic cooperation on the institutional level, in particular by complicating the rapprochement between Turkey and the EDA, not to mention the EU. Nicosia sees its EU membership and its positions concerning Turkey as factors of a more balanced dialogue

162. Interview at the Ministry of Foreign and European Affairs, Paris, 30 April 2010.

with Ankara. The island is supported by Athens in this, even if Greece officially favours a Turkish EU membership, for this conflict is at the heart of the regional power game.

Ankara's position

According to A. Missiroli, the particularity of the Turkish foreign policy is due to domestic factors (the weight of the military in the country's political line and the impact of the financial crisis) and foreign policy considerations (the difficulty of EU membership and the conflict with Greece and Cyprus)¹⁶³. S. Desai, C. Melakopides and P. Bilgin argue that Turkey's foreign policy is determined by its search for an identity. The country is considered torn between its ambitions (coming from the Ottoman heritage, the demographic importance, its geopolitical situation, its natural resources and its rank of second military power in the Alliance), and a pessimistic attitude (coming from the fear of having an enemy in the neighbourhood¹⁶⁴) P. Bilgin even mentions the quest for a Western identity¹⁶⁵. On the Turkish side, the country's geographic encircling by Greek isles obliges it to have positions in northern Cyprus to maintain an opening on the sea.

Turkey has blocked Cyprus' participation in the organisations and treaties where it has a veto right, in particular the Berlin Plus agreement¹⁶⁶. In 2004 under pressure from the Commission, Ankara agreed to integrate Cyprus in the EU-Turkey customs union. However, it has maintained the designation "Cyprus" in official documents and not "Republic of Cyprus" which does not imply recognition of sovereignty.

The impact of Ankara's position towards Nicosia is expressed on the strategic level, in international organisations. As Turkey refuses Cyprus participating in the joint meetings of the CAN/PSC and the military committees EUMC/NATOMC, the agenda for these forums

163. Interview at the Ministry of Foreign and European Affairs, Paris, 30 April 2010.

164. Costas Melakopides "Turkey's political culture as a necessary condition for decoding its policies toward Cyprus, Greece, and the European Union", *Journal of Political and Military sociology*, 2006, Vol. 34, n° 2, Winter, p. 306.

165. Pinar Bilgin "The 'peculiarity' of Turkey's position on EU-NATO military/security cooperation: a rejoinder to Missiroli", *Security Dialogue*, Vol. 34, n°3, 2009, p. 345.

166. Concerning the Turkish veto, cf. Stefan Talmon, "EU-Turkey controversy over Cyprus or a tale of two treaty declarations", *Chinese Journal of International Law*, Novembre 2006, p. 584.

is since 2004 limited to the operational topics from which Cyprus is excluded (which restricts it to the monitoring of the EUFOR ALTHEA mission in Bosnia). Cyprus is equally excluded from the NATO/EU group on capabilities, because of the exchange of classified information. This is as harmful to the EU as to NATO as their cooperation is thus obstructed: the operational cooperation is also affected in terms of planning, commitment rules and exchange of classified information. Turkey cancelled the crisis management exercises CME/CMX 2007. It also rejected the signature of technical arrangements between the EU and NATO in Afghanistan and in Kosovo¹⁶⁷, whereas the operational cooperation could prove very productive.

Turkey's attitude has also become more radical since the transfer of competencies from the West European Union (WEU) to the EU in 1999. Ankara was unwilling to exchange a role of active decision maker in the WEU against an almost worthless role in the CFSP¹⁶⁸. According to some observers, the country has not taken note of the nature of the change coming from this transfer¹⁶⁹.

The Turkish military have a negative influence on the dossier, according to representatives of the French Ministry of Defence¹⁷⁰. The presence of 35,000 Turkish troops in the northern part of Cyprus is a violation of the UN General Assembly resolutions and of the Parliamentary Assembly of the Council of Europe¹⁷¹. To Cyprus, this is a violation of the 1949 Geneva Convention and a war crime in terms of the Rome statute of the International Criminal Court¹⁷². The Turkish government justifies its presence through international treaties, as indicated by its minister of Foreign Affairs, A. Gül: "What occupation forces? Our troops are there because of international treaties¹⁷³!" A

167. European Parliament, Report on the implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy, 02.03.2010, available at: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//EN&language=FR>, consulted on 1 June 2010.

168. Jolyon Howorth "Otan et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques", *Politique étrangère*, Vol. 4, 2009, p. 819.

169. Tarik H. Oguzlu, "An analysis of Turkey's prospective membership in the European Union from a 'security' perspective", *Security dialogue*, September 2003, Vol. 34, n°3, p. 292.

170. Interview at the Strategic Affairs Delegation of the ministry of defence, Paris, 11 May 2010.

171. Idem.

172. Euripides L. Evriviades, "Cyprus in the European Union: prospects for reunification, peace with Turkey and regional stability", *Mediterranean Quarterly*, Summer 2005, p.5.

173. Costas Melakopides "Turkey's political culture as a necessary condition for decoding its policies toward

number of observers refer to the lack of clarity in Ankara's foreign policy, described as "peculiar" by P. Bilgin and A. Missiroli. C. Melankopides suggests there is a lack of coordination between the three decision-making instances in foreign policy matters, i.e. the Ministry of Foreign Affairs, the Prime Minister's office and the military.

Nicosia's position

In response, Cyprus is opposed to concluding administrative arrangements between Turkey and the EDA as long as there is no prior agreement between Turkey and the EU on information security¹⁷⁴. The relations between the Allied Command Transformation (ACT) and the EDA are thus modified. Nicosia and Athens are also against the signing of cooperation agreements between the EDA and the Organisation for Joint Armament Cooperation (OJAC) since Turkey is linked to the OJAC by the A400M dossier¹⁷⁵ and could therefore interfere with the EDA's activities (according to a source in Quai d'Orsay).

According to a Turkish academic, a reinforced cooperation with the EDA could favour a diversification of Turkish military procurement sources (equipments and arms systems)¹⁷⁶ and thus free the country from its dependence on the United States. The issue is sensitive, as revealed by a recent communication sent by A. F. Rasmussen to C. Ashton, repeating the necessity of resolving the stalemate in the Turkey-EDA relationship. However, the EDA has a budget of only 31 million euros and is therefore not a major industrial issue. Ankara's claims are thus more of a political manoeuvring rather than an industrial concern.

According to the academic J. Ker-Lindsay, Cyprus is looking for a more balanced dialogue with Turkey by blocking the institutional channel. This ambition would thus be behind the failure of the Annan Plan of 2004, of which 76 per cent of Greek Cypriot population disapproved. *Numerous Greek Cypriots today believe that the European Union*

Cyprus, Greece, and the European Union", *Journal of Political and Military sociology*, 2006, Vol. 34, n° 2, Winter, p. 306.

174. Stefan Talmon "EU-Turkey controversy over Cyprus or a tale of two treaty declarations", *Chinese Journal of International Law*, November 2006, p. 584.

175. Fabien Terpan "La Turquie et la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne", *Politique européenne*, n° 29, automne 2009, p. 88.

176. Telephone interview with a Turkish academic on 3 June 2010.

has created the conditions by which they are currently in a stronger position towards Turkey and the Turkish Cypriots than ever before [...] This stems from the belief by the Greek Cypriots that Turkey is so keen on joining the EU and that it will eventually give way in favour of Cyprus and take its distances with the Turkish Cypriots¹⁷⁷. The (Greek) Cypriot position on the conflict may be partly explained by the will to make it a part of the power play in the Mediterranean region.

The regional power play: the Greek support for the Republic of Cyprus

The persistence of the Cyprus-Turkey conflict may also be explained by the Greek-Turkish power struggle. The support granted by Greece to Cyprus takes into account the rivalries, which oppose it to Turkey in the region. According to P. Tsakonas and A. Tournikiotis, *Turkey has remained the major security issue for Greece and the leading force motivating its foreign policy initiatives*¹⁷⁸. The Greek reading of the relationship with Ankara explains the support given to Cyprus and perpetuates the transatlantic stalemate. The fear is not so much of open war with Turkey as of a strategy of intimidation marked by a series of low-intensity threats in the region. Greece is adopting an attitude, which is all the more rigid towards Turkey as it fears an extension of the Turkish occupation zone in the island. However, the Greek influence is impacted by the crisis the country is currently going through. In May 2010 the Greek government considered reducing its military budget, which until now was the largest in the EU, to less than 3 per cent of GDP¹⁷⁹.

The Greek-Turkish relationship is littered with phases of rapprochement and drifting apart. It has improved since the beginning of the 2000-decade because of two factors. First, the foreign affairs ministers, I. Cem and G. Papandreou, have adopted a series of agreements to reinforce mutual trust. Second, Turkey obtained the official status of candidate to EU membership at the Helsinki European Council (1999). The European framework thus built binds the two states into a common economic, political and security community, as

177. James Ker-Lindsay, "The policies of Greece and Cyprus towards Turkey's EU accession", *Turkish Studies*, Vol. 8, n° 1, March 2007, p. 76.

178. Panayotis Tsakonas and Antonis Tournikiotis, "Greece's elusive quest for security providers", *Security Dialogue*, Vol. 34, N° 3, September 2003, p. 304.

179. Jean-Loup Fievet, Philippe Bas-Raberin, « Grèce et Turquie évoquent la réduction des dépenses militaires », *L'Express*, 15 May 2010, viewed on 2 June 2010: http://www.lexpress.fr/actualites/2/grece-et-turquie-evoquent-la-reduction-des-depenses-militaires_892259.html.

argued by Z. Onis and S. Yilmaz. Moreover, new bilateral agreements were signed in May 2010. However, no arrangement has been made on the sensitive dossiers, including the Cyprus issue, the delimitation of the continental plateau and the definition of maritime and aerial borders in the Aegean Sea. Athens has stressed that the bilateral rapprochement would be subject to Turkish progress on the Aegean Sea dossier and on the conflict over Cyprus. Ankara has stated that a meeting bringing together Greece, representatives of Greek and Turkish Cypriots, the EU and NATO could facilitate a resolution of the conflict. R.T. Erdogan thus declared: *“We must reach results as quickly as we can. If we unite our efforts, we may produce results by the end of the year”*¹⁸⁰.

The unresolved tensions between the states of the region are susceptible of reinforcing the Turkish-Cypriot conflict and removing the perspective of a EU-NATO rapprochement. All the same, arrangements have been made in particular on the operational level to respond to the needs of the CSFP and NATO missions.

The EU-NATO relationship beyond the conflict

Neither the EU nor NATO has managed to resolve the Turkish-Cypriot conflict, despite their dialogue with the concerned powers and the initiatives of their member states. Nevertheless, the need for the two organisations to cooperate on the ground works in favour of a NATO-EU rapprochement.

Already in 2004, the Union proposed a strategic partnership to the Mediterranean states and to the Gulf Cooperation Council. The EU neighbourhood policy also applies to several Mediterranean states. Turkey’s situation holds a geo-strategic value for the EU, which is currently turning towards the southern Caucasus, the Black Sea and Central Asia, which are regions where Turkey is historically and strategically rooted. Indeed, *the admission of Bulgaria and Romania into the EU in 2007 gave Brussels new Black Sea neighbours. These reasons, coupled with the discovery of new energy resources in the region, raised EU awareness of the Caucasus. The relations established by Turkey with the states in the southern Caucasus should be regarded as an asset for the EU*¹⁸¹.

180. Tudor Tepeneag, « Grèce-Turquie, les enjeux d un rapprochement difficile », RFI, 14 May 2010, consulted on 2 June 2010, available at:

<http://www.rfi.fr/contenu/20100514-grece-turquie-enjeux-rapprochement-difficile>.

181. Seiju Desai, “Turkey in the European Union: A Security Perspective – Risk or Opportunity?”, *Defence*

However, the EU fears that Ankara is not respecting its principles and common positions to settle the Kurdish issue on the internal level, nor to calm the rivalry with Greece on the Aegean Sea on the external level. *The Union has no guarantee that Turkey would cooperate with the CFSP in a situation where it considered that its own security interests would not be entirely guaranteed*¹⁸².

Concerning the European efforts towards a resolution of the conflict, three major stages may be distinguished: admission of the Republic of Cyprus, the negotiations concerning Turkish membership and recently a Commission initiative to facilitate trade in the northern zone of the island with EU member states.

According to interviews with representatives of the Quai d'Orsay, the EU missed an opportunity to intervene when Cyprus was admitted, which it could have made a condition of the conflict resolution. But the inclusion of Cyprus in the European security space de facto integrates the EU into the Middle East security complex. Thus, Brussels cannot escape a dialogue with Ankara.

Meanwhile, the proposal for settlement "Direct trade" has been reactivated by the European Commission and could produce a notable development¹⁸³. Under consideration in 2004, this settlement would facilitate trade in the north zone with EU member states. Although the stagnating conflict has kept this topic in the shadow, the Lisbon Treaty supplies a new element in that it makes recourse to co-decision possible. The Commission used this possibility to put the directive back on the table. But Cyprus is reluctant towards this solution, which would mean recognising the north zone as a third state.

Further, the Lisbon Treaty has increased the powers of the European Parliament which pronounced itself for the first time on NATO in a report presented in February 2009¹⁸⁴. The Parliament restated its position recently, "*recalling the need to consolidate the*

studies, Vol. 5, n° 3, 2005, p. 380.

182. Jolyon Howorth « Otan et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », *Politique étrangère*, Vol. 4, 2009, p. 819.

183. Interview at the Ministry of Foreign Affairs, Paris, on 30 April 2010.

184. Interview with a representative of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Cyprus, Paris, on 3 May 2010.

strategic partnership and ensure constructive cooperation between the EU and NATO; recommends avoiding blockages and calls for a review of the present arrangements for EU-NATO operational cooperation (Berlin Plus agreement) as well as the development of a new functional framework that facilitates broader cooperation when the two organisations are present in the same theatre of operations¹⁸⁵.

Concerning the EU member countries, France is involved through the “Barcelona process: a Union for the Mediterranean” (2008). Within this framework the French presidency has encouraged Turkey to work on respecting its obligations towards Cyprus. In 2007, president N. Sarkozy had clearly spelt out the French position on Turkey joining the EU. *“It is in the perspective of this Mediterranean Union that we have to consider the relations between Europe and Turkey. Europe cannot constantly enlarge itself if it wants to function. Turkey has no place in the EU because it is not a European country. But Turkey is a great Mediterranean country with which Mediterranean Europe can make Mediterranean unity progress¹⁸⁶.”* However, the proposed partnership did not offer Turkey the guarantees of admission, such as a clause of mutual assistance.¹⁸⁷ In addition Turkey was asked to *participate in CSDP operations without having in this framework the same decision powers as the member state¹⁸⁸.*

The UK holds close historical relations with Cyprus as a former protector and through its two military bases on the island. But the Greek Cypriots consider that the UK position favours the Turkish Cypriots and Turkey¹⁸⁹. The issue of the use of these British bases weakens the dialogue. Whereas the latter only serve the preservation of the British defence, Cyprus suspects a commercial hijacking with the Netherlands. The latter is said to pay the British for stopovers in the context of external operations¹⁹⁰.

185. European Parliament, Resolution on the implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy, 10 March 2010.

186. Speech by Nicolas Sarkozy in Toulon on 7 July 2007.

187. Featured in Article 5 of the modified Treaty of Brussels, it was inserted into the EU Treaty by the Lisbon Treaty and complemented with a solidarity clause in case of terrorist attack or catastrophe of natural or human origin.

188. Fabien Terpan, « La Turquie et la politique étrangère et de sécurité commune de l’Union européenne », *Politique européenne*, n° 29, automne 2009, p 95.

189. Interview at the Ministry of Foreign Affairs, Paris, on 30 April 2010.

190. Interview with a representative of the Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Cyprus, Paris, on 3 May 2010.

Neither the EU, nor its member states have managed any progress on the dossier. NATO and the United States have not been able to resolve the conflict either, despite the close relations between Washington and Ankara (especially within NATO) and the US-Cyprus rapprochement since the beginning of the 2000-decade.

The role of the Alliance and future perspectives for the transatlantic link

According to some officials of the French Ministry of Defence, the United States and thus NATO are today in the position of demander towards Turkey. First, the Alliance is no longer the exclusive way for Turkey to handle its search for a Western identity, considering the consolidation of an independent European defence. Second, Turkey benefits from a major strategic trump card for NATO, in particular in Afghanistan as sole allied power with a Muslim tradition and also endowed with a strong military potential¹⁹¹. Through this intermediary Ankara would like to appear as the preferred partner of the Alliance with the Middle East countries and especially Iran, according to a Turkish academic. The position occupied by Turkey is all the more relevant as NATO tries to build new partnerships, in particular in the Middle East in the perspective of its new strategic concept. Numerous academics who posit 9/11 and the Iraq dossier as forerunners of a renewed American and NATO interest in Turkey corroborate this vision¹⁹².

Washington no longer considers Ankara as an ally anchored in the European sphere, but as a Middle Eastern partner because of the strategic priority given to international terrorism. Combating terrorism is also among the Turkish political priorities, considering the Workers' Party of Kurdistan (PKK) as a terrorist network on its own territory. Given the convergence of its strategic priorities in terms of combating terrorism, the United States is less inclined to push for a resolution of the Cyprus conflict. However, the US intervention in Iraq has created tensions with Turkey which considered this an act of alienation by the US Middle East policy in terms of its national interests¹⁹³. In parallel,

191. Lenore G. Martin, « Introduction: Turkey as a trans-regional actor? », *Turkish studies*, Vol. 10, n° 1, pp. 3-6, March 2009, p. 400.

192. Henri J. Barkey, "The effects of US policy in the Middle East on EU-Turkey relations", *The International Spectator*, Vol. 43, n°4, December 2008, p. 31.

193. Telephone interview with a Turkish academic on 3 June 2010.

the relationship with NATO has been affected by the fact that the latter does not recognise the PKK as a terrorist organisation. Turkey considers that the benefits of its involvement in the Alliance are not commensurate with its commitments¹⁹⁴. From this perspective, NATO does not look like an influential actor to weigh on the settlement of the Turkish-Cypriot conflict.

The Republic of Cyprus on the other hand has no dialogue with NATO, as it is not a member of the PfP. However, a genuine rapprochement took place with the United States in the early 2000 decade, when Nicosia offered its support in the context of the war in Iraq. From the Cypriot viewpoint the cooperation with the United States includes combating terrorism and proliferation of arms of mass destruction¹⁹⁵. Therefore the United States does not have real room for manoeuvring against Nicosia which has rejected any sustained external intervention. Nicosia rejected the Annan Plan of 2004, saying it had been established without prior consultation of the Cypriots. In view of the Cypriot reluctance, the United States progressively disengaged from the dossier. In addition, the Turkish-Cypriot issue no longer seems a priority for the United States which is turning in particular to the Middle East region.

NATO and the United States are not in a bargaining position on the Turkish-Cypriot dossier. The EU-NATO relationship thus suffers from this permanent strategic and political blockage. But their rapprochement would generate mutual benefits, especially in the perspective of a “comprehensive approach” of crisis management.

Operational cooperation, a solution for the institutional blockage

Although the transatlantic link is affected on the politico-strategic level, operational cooperation remains a desirable option for three major reasons. First, the EU and NATO increasingly intervene on the same theatres of operation. Second, that 21 states belong to both organisations has facilitated the rapprochement of national armed forces. The latter have built a long experience of working together. Therefore a convergence of defence doctrines and training procedures

194. Petros Vamvakas, “NATO and Turkey in Afghanistan and Central Asia: Possibilities and Blind Spots”, *Turkish Studies*, Vol. 10, n° 1, March 2009, p. 65.

195. Euripides L. Evriviades, “Cyprus in the European Union: prospects for reunification, peace with Turkey and regional stability”, *Mediterranean Quarterly*, Summer 2005, p. 14.

has gradually taken form. At the same time, the actors have developed body of common values. Finally, improving the situation should also benefit the transatlantic link, for Turkey has important military assets. It has the logistic means of NATO, a strategic geographic location, the second largest army within NATO and finally the highest military spending among the Allies. Its strategic interest zones are also those of NATO and the EU, in particular in the Balkans where 10 per cent of the population claims Turkish origins and through which half of the Turkish foreign trade passes¹⁹⁶. As it tries to counter the separatist ambitions in the Balkans, Turkey supported the EUFOR mission Althea in Bosnia-Herzegovina and the EUPOL Proxima mission in Macedonia.

According to the French military interviewed who have experience of operations where the EU and NATO were involved, the institutional impasse could be overcome on the operational level, which would mitigate the impact of the Turkey-Cyprus conflict¹⁹⁷. For instance, a veritable coordination is being created between the members of EUPOL and those of the ISAF despite the difficulty of signing formal agreements between the two entities in Afghanistan. Similarly, the operations Atalante and Ocean Shield exchange information off the coast of Somalia in combating maritime piracy. In due course, it is probable that high-level contacts between the two organisations will not take place, but that a real cooperation takes place on the ground.

Impacts of the Turkish-Cypriot conflict on NATO's new strategic concept?

This article has highlighted the multiple impacts of the Turkish-Cypriot conflict on the transatlantic link. According to experts, this conflict deserves particular attention, but its resolution is improbable in the short term. Ankara is very wary of the new strategic concept, as it wishes to remain a major actor within NATO. Through its involvement in the doctrinal renewal, Turkey therefore endeavours to ensure its visibility and influence within the Alliance. Based on the aforementioned strengths, it uses its NATO membership to manage

196. NATO website, Secretary General, EU High Representative Ashton discuss Bosnia and Herzegovina and EU-NATO cooperation, 25 May 2010, viewed on 26 May 2010: http://www.nato.int/cps/en/SID-DA92C867-15FFF3DD/natolive/news_63833.htm

197. Interview at the Strategic Affairs Delegation of the Ministry of Defence, Paris, 30 April 2010.

its difficult relationship with the EU and the membership negotiations with the Union¹⁹⁸. Hence a recurrent thesis in European academic literature suggests that Turkey is trying to “reconcile Europe and Atlanticism to best suit its interests¹⁹⁹”. As for Cyprus, it insists that the solution come from the Cypriots themselves and is reluctant to a UN involvement (it should be noted that the UNFICYP has been present for the past 45 years). However, the UN would be the only actor capable of making the situation progress.

Beyond the Turkish-Cypriot conflict, the issue is about gauging the will of the major transatlantic actors to reinforce the EU-NATO cooperation, considering the existence of other grey zones around the transatlantic link. The respective roles and attributes of the Alliance and the EU should be more clearly defined in view of the geographic proximity of their external interventions, and the need to combine civil and military tools in crisis management. The interviews conducted for this article have revealed the central issue of the actors’ will to resolve the conflict. It may be that the conflict is being used as an excuse for the stagnation of the transatlantic relations. Several factors contribute to maintain a high level of confusion which is both political, functional and institutional²⁰⁰: the will of the two organisations to preserve their specific character and freedom of action, the fear of being mixed up during external interventions (the image spread by the two organisations and their different perception on the theatres of operation) as well as NATO thinking on its own *raison d’être* and the delicate question of burden-sharing between the EU and NATO. The new strategic concept should specify the meaning of the EU-NATO complementarity before any reflection on the Turkish-Cypriot blockage.

In Brussels, A.F. Rasmussen has advocated the need for institutional progress. At the PSC-NAC meeting on 25 May 2010, he urged the EU to respond to the “concerns” of the NATO member countries, which are non-members of the EU. According to him, Turkey should join the defence organisations of the Union so as to disentangle the

198. *Idem*.

199. Missiroli cited in : Fabien Terpan, “La Turquie et la politique étrangère et de sécurité commune de l’Union européenne”, *Politique européenne*, n°29, automne 2009, p 99.

200. Jolyon Howorth « Otan et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », *Politique étrangère*, Vol. 4, 2009, p. 820.

cooperation process between the two organisations. The EU should also sign a security agreement with Turkey and facilitate the conclusion of an agreement between Turkey and the EDA²⁰¹. However, the transatlantic partnership should explore other paths especially on the operational level²⁰², as putting the conflict high up on the transatlantic political agenda may block the position of the actors even further. The incremental logic, through which progress on the ground may provoke upheavals on the strategic level, should be preferred. Beyond a top-down approach, a bottom-up process would be more propitious to improve the situation.

201. NATO website, Secretary General, EU High Representative Ashton discuss Bosnia and Herzegovina and EU-NATO cooperation, 25 May 2010, viewed on 26 May 2010: http://www.nato.int/cps/en/SID-DA92C867-15FFF3DD/natolive/news_63833.htm

202. NATO website, *NATO 2020: Assured Security, Dynamic Engagement*, viewed on 17 May 2010.

EXERCISING LEADERSHIP IN THE ALLIANCE

Rear Admiral (retired) Jean Dufourcq

The exercise of leadership within the Atlantic Alliance depends on a complex discipline

Let us first note that the term “leadership” which has no appropriate French counterpart takes on a quite positive meaning when used by the Americans, whereas it is much less benign in French. Every time an American exercises it, leadership is supposed to bring somebody less wealthy, less capable the totally positive result of the capacities of the leader who is then sharing his power and knowledge with those less fortunate. Naturally viewed with more suspicion by many Europeans and most of the French, the exercise of leadership cannot be completely neutral, for it is by nature ambivalent, suspected of hidden purposes and guilty of abuse of power under the cover of assistance. In terms of leadership within the Alliance, one must therefore always remember these images which are very widespread and cause hidden tensions and real misunderstandings, often sincerely motivated on a largely cultural bias which time has not overcome.

A second factor weighs heavily on the exercise of leadership within the Atlantic Alliance, namely the respective historic experience of Europeans and Americans. That of the former is that no European country may any longer exercise leadership over the others, for this would necessarily lead to further wars, the last of which encompassed the world and ravaged the continent. Europeans thus no longer accept any domination by one of theirs, be Spanish, German, French or English, or Swedish, Turkish or Russian, be he Nazi or Soviet. And in the same manner any European executive board with some of the national actors joining forces is immediately thought unbearable by those, big or small, who are not included. European history is littered with conflicts between the strong man of the moment and the other countries in coalitions and alliances in opposition to prevent him from exercising his leadership on the Eurasian continent.

A third factor brings out the sensitive issue of leadership, the dynamics of which has proven complex to manage by NATO. It is the explicit ambition of the Atlantic Alliance to denationalise the European defence systems, which have been accused of associating political nationalism and military domination. In claiming to eradicate the general nationalism which, when it was associated to Nazi and communist ideology, deeply put its tragic mark on the two world wars, NATO instead developed the positive philosophy of people fighting for freedom with the decisive help and support of the United States, the one allied power that best symbolised freedom as it had shed European slavery and carried the torch of an indisputable, almost Messianic essentialism²⁰³.

The indirect strategic consequences of these three factors are massive

These consequences become encysted in the fact that within the European construction the tension is great between the supranational level in charge of the general interest, symbolised by the European Commission, and the governments in charge of satisfying the needs of their voters. For the supranational instance is also the one that has the final say over the states' particular interests. Within the Union itself even the regimented leadership is in fact almost impossible,

203. Cf. Philip Zelikov .

and the rule of “unanimity at all costs” must prevail. The price of this constraint is often political impotence or technocratic bypass, which escapes democratic legitimacy. Another difficulty brought in by this issue of leadership is that the tension is latent between countries that have exercised power, the “great” European powers which want to lead the Union and those which are forced to make agreements to make themselves heard and defend their minority interests. There are many other biases that tear on the European construction, at least by the complexity they bring, whether in managing a heterogeneous community of member states, avoiding the leadership by a clique or escaping the formation of an a-democratic supranationality or of occasional executive assemblies. This is illustrated every day by the strategic triangle between Berlin, Paris and London.

The same applies to NATO where multiple perverse phenomena are occurring. First, the ambition of some European countries to make the United States within NATO arbitrate the disputes which they have with the great or older powers which are their partners in the European Union (EU). Clientelism and blackmail develop and tensions are introduced into the EU via NATO (the issue of the Cypriot security agreement illustrates this reality). This is also reflected by a latent American wish to ban any kind of European nationalism within the Alliance, viewed by them as anachronistic and dangerous as ever the nationalism of the old European powers that fought for the empires in Europe in the 19th and 20th centuries. The European decanting feels the effect and no structural presence of the EU within NATO is possible so far. Thus the EU countries almost always appear divided in NATO and no prior work is really possible, no more than having the European positions presented by a qualified representative, as is commonly done for instance within the Organisation on Security and Cooperation in Europe (OSCE).

The leadership issue is therefore at the heart of the difficulties of the European security architecture and the development of what is called the European defence, but also of the sustainability of NATO

Although the Europeans, especially in fact the continentals²⁰⁴, want to continue to subject the American power to the strategic

204. One should always distinguish the member states of the Union belonging to the continental mass from those that form the European archipelago, Portugal, the British Isles, and the Scandinavian countries whose strategic visions are structurally distinct.

reassurance of the European continent, they would in reality settle for a minimal posture of US leadership. Those who indeed conjured the old nationalist curse of the *armed neighbour* now try to preserve the peace, stability and security acquired thanks to the Atlantic Alliance during the cold war or ever since, and which is the foundation of their collective prosperity. Those countries, with the exception of the last arrived, still feverish because they remember being forced into the Soviet orbit, are generally looking for arrangements with the Russian Federation and imagine a common future “from the Atlantic to the Ural”. They are careful not to have NATO disturb the balance with the unwieldy Slavic neighbour which they have dealt with for a long time and who has now gotten rid of the Soviet ideological burden. These Europeans may be qualified (and this happens on the other side of the Atlantic) as pragmatic, complacent and cowardly. One may object on the other hand that the tragic history of past centuries have made them wise, in the manner of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) which is modest and in particular regional, and that is being developed *a minima*, and the Common Security and Defence Policy (CSDP) which they restrict to crisis management, despite the calls for a European defence heard here and there, and in truth in Paris more than elsewhere. The Lisbon Treaty has not fundamentally changed this situation.

The North Americans, “holed up” in their island-continent, reassured by the strategic order and the economic openness conducive to their interests which currently dominate in continental Europe, are currently tempted to use their undisputed military leadership in NATO to model a Europe to their liking and launch the Alliance on another strategic path. And we may see how they have tried to confine the European Union in terms of security and defence, and to weigh on the Union’s enlargement. They have naturally tried to use the political clout of the Alliance for their own purposes and the military authority of NATO to use it for other strategic tasks than Eurasian stability. They have activated them to outline the major strategic route which, through the Middle East and Central Asia, leads to the other great strategic pole of the 21st century, China. The Mediterranean is the starting corridor for this strategic thrust towards the East, with decisive issues to which it opens the way: the security of Israel, the control of the oil fields in the Persian Gulf and the gas fields in the Caspian Sea. The “Great Middle East” and the democratisation of the Arab-Muslim space, i.e.

the projects of president Bush in which NATO was enrolled, were part of this integrative approach. The partnerships put into place by NATO over the past 15 years, the Mediterranean dialogue or the Istanbul Cooperation Initiative or the support for the membership programs for the Ukraine and Georgia have also been useful vectors in the US strategy for a progressive confinement of China, a two-pronged strategy where the second pincer is made up of north-east Asia including Japan, South Korea and Taiwan. Everybody knows to which extent the strategic manoeuvre of deepening the European construction has been disturbed by the precocious enlargement dynamics triggered by the American strategic manoeuvre towards Asia that has been injected into the Alliance. Further, the pressure continues with the strong support offered by the American president to integrate Turkey into the EU as a solid mole on the way to this strategic destination.

The Alliance is thus subject to contradictory tensions inflicted upon it by this differentiated exercise of a leadership which is neither benign nor innocent, whether in terms of its military structures, its partnerships or its enlargement.

It is then more understandable that it is difficult to imagine the future of NATO in these circumstances and to issue a new strategic concept that is genuinely balanced between European and American interests and well adapted to the conflictual realities of the 21st century. For, to make things worse, the conflictual reality is painting a world which is more uncertain than dangerous, unlike the current mantras, and whose regular military force may not be the ultimate recourse when other factors of tension and competition than military confrontation become a greater concern. The issues linked to the demographic revolution, the ecologic challenge and the large transfers of product markets against a backdrop of monetary warfare are today as strategic as the military combat against nuclear proliferation and terrorism. Everyone perceives them and integrates them in his way, on both sides of the Atlantic. This was clearly shown at the last G20 summit in Toronto.

In all these matters, Americans and continental Europeans who are far from automatically sharing the same interests, the same responsibilities and values develop solutions that are often divergent and their alliance, as Atlantic as it may be, is all the more relative.

And the difficult leadership exercise, albeit marked by the prudent strategic restraint of president Obama and the modest ambition of the European Union leaders, will not facilitate within the new instances of world governance such as the G20 the defence of the Western world's common interests.

BIBLIOGRAPHY

Introduction by general Perruche

Elaborating NATO's strategic concepts: 1949-1991

Articles

Bozo, Frédéric, Melandri, Pierre, et Vaïsse, Maurice (Dir.), *La France et l'Otan* (actes d'un colloque organisé en février 1996), Bruxelles, Complexe, 1996

Romer, Jean-Christophe (editor), *L'Europe et l'Otan face aux défis des premiers élargissements de 1952 et 1954*, (acte du colloque organisé en janvier 2004) Bruxelles, Bryulant, 2005

Websites

NATO :

"Strategic concept", 14 June 2010, available at:

www.nato.int/cps/fr/natolive/topics_56626.htm

"NATO Strategy Documents: 1949-1969", available at:

www.nato.int/archives/strategy.htm

Press articles

Arbatov, Georgii, interview in the NYT, "The risk of distrust", 9 December 1987.

Official documents

Successive editions of the NATO Handbook (NATO Library) Last edition, 2006

Otan Documentation, Bruxelles, Otan-service de documentation, janvier 1976, 412 p.

The Alliance in motion: what is the Atlantic Alliance's raison d'être and apparatus?

Specialised journals

Dufourcq Jean, "Le partenariat euro-américain", Cahier FED, n°1, 1996 ;

"Les temps à venir", Athéna n°1, cahier FED, n° 3, 1996 ;

“De l'autonomie stratégique à la sécurité collective”, *Défense nationale*, Janvier 1997.

“L'Élargissement de l'Alliance atlantique: une révolution stratégique?”, *Défense nationale*, Mai 1997 ;

“Annuaire international: l'Otan 1999”(collaboration), AFRI, Ed Bruylant, 2000 ;

“France/OTAN: actualité du passé”, *La Baille*, n°262, 2000 ;

“Défense nationale ou solidarité collective face à l'insécurité ?”, *AGIR*, n°13, 2003 ;

“Allergie transatlantique : partenariat ou contrepoids stratégique”, *AFRI*, vol. 5, 2004 ;

“*The transatlantic allergy. US-Europe Analysis*”, n° 1, *Brookings CFE*, 2004;

“Régulations occidentales : quelle Alliance voulons-nous ?”, *Défense nationale et sécurité collective*, Décembre 2004 ;

Dufourcq Jean et Masala Carlo, “Otan : Pour un nouveau rapport Harmel”, *Politique Etrangère*; n°3, 2005.

“Les stratégies occidentales de sécurité à l'épreuve de la globalisation”, *Politique étrangère*, n°3, 2006.

Dufourcq Jean et Faber Peter, “Dialogue transatlantique”, *Défense Nationale*, Novembre 2006.

“Les alliances du 21^e siècle”, *CIRPES, débat stratégique*, n°23, 2007 ;

“L'Otan qui vient”, *Défense nationale et sécurité collective*, Novembre 2007 ;

“Après le traité de Lisbonne, quels objectifs stratégiques pour l'Union européenne ?” *Revue du MC et UE*, n°516, Mars 2009 ;

“L'alliance relative”, *Défense nationale et sécurité collective*, Avril 2009 ;

“Sur la trace des maîtres: le sentier stratégique des chercheurs militaires”, *Défense nationale et sécurité collective*, Hors série Juillet 2009.

Books

Dufourcq Jean, “L'Alliance atlantique et l'OTAN, 1949/1999 : un demi-siècle de succès”(collaboration), Ed Bruylant, 1999.

Dufourcq Jean (Préface), dans : Dumoulin André (dir.), “France-OTAN : vers un rapprochement doctrinal ?”, *RMES/Ed Bruylant*, Mars 2006.

The Alliance's nuclear issue within the future "strategic" concept

Expert literature

Cornish, Paul - Dorman, Andrew, "Blair's war and Brown's budgets : from Strategic Defence review to strategic decay in less than a decade", *International Affairs* n°85, 2009.

Dumoulin, André, "La dénucléarisation par défaut", EDD, n°16, Agence Europe, Bruxelles, 20 mars 2007.

Dumoulin, André, "Le paysage nucléaire et les choix français : entre précaution et opportunités", *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 1^{er} trimestre 2010.

Morre, Rebecca R., "NATO's new Mission", *Praeger Security International*, Westport, 2007.

Boyer, Yves – Vilbous, Nicole, "Vision américaine de l'Otan", *Recherche & Documents*, n°1, FRS, Paris, 2010.

Official documents

Groupe d'experts de l'Otan, *Otan 2020 : une sécurité assurée ; un engagement dynamique*. Analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau Concept stratégique de l'Otan, Bruxelles, 17 mai 2010.

Nouvelle doctrine russe 2009.

Nuclear Posture Review US 2010.

The impact of the management of the Afghan crisis on NATO's future

Specialised journals

Arnold, Matthew, "Improving the coalition's understanding of the people in Afghanistan: Human Terrain Mapping in Kapisa Province", *Small Wars Journal*, available at: smallwarsjournal.com, viewed on 19 avril 2010.

Assemblée Nationale, *Rapport parlementaire de la mission d'information sur la situation en Afghanistan* des messieurs Lamy et Lellouche, 29 octobre 2008.

Borgomano-Loup, Laure, "Improving NATO-NGO relations in crisis response operations", *NATO Defence College*, Forum Paper 2, Rome, Mars 2007.

Cordesman, Anthony : "Sanctum FATA", in : *The national interest*, n°101 (mai-juin 2009) ; also available online:

<http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=21292>, viewed on 19 April 2010.

Dale Helle C., "NATO in Afghanistan : a test case for future missions", *Backgrounder*, N°1985, The Heritage Foundation, 8 December 2006.

Eighth report from the Foreign Affairs Committee session 2008-2009 (2009): *Global security: Afghanistan and Pakistan*, Octobre 2009.

Entraygues, Olivier, *Afghanistan 1979-2009 ou une approche militaire de l'Afghanistan*, la plume avant l'épée, 2009.

Entraygues, Olivier, *Afghanistan 2010*, chroniques pour comprendre, la plume avant l'épée, 2010.

German Marshall Fund of the USA : *Transatlantic trends* 2008, 2009.

Giustozzi, Antonio, "The Afghan national army, unwarranted hope?", *The RUSI Journal*, vol. 154, N°6, Décembre 2009, pages 36-42.

Greene, Amy K., *Afghanistan*, *POTUS Watch*, Issue n°5, 11 March 2009.

Gros, Philippe, Vilboux, Nicole, Kovacs, Anne, *Les nouveaux concepts militaires dans les nouveaux conflits*, Rapport intermédiaire, Fondation pour la Recherche Stratégique, US Crest, 2010.

Hanpeter, Michael, *Behind the caveats in Afghanistan*, American institute for contemporary german studies at john Hopkins university, 2007, accessible en ligne: <http://www.aicgs.org/analysis/c/Hanpeter021507.aspx>, viewed on 20 avril 2010.

Hassner, Pierre, "Incertitudes stratégiques et ambiguïtés politiques", *Revue de Défense Nationale*, n°729, Avril 2010, pages 5-11.

Hillier, Rick, *A Soldier First: Bullets, Bureaucrats and the Politics of War*, HarperCollins, 2009.

Houston, Andrew Scott, "a new strategy for afghan policy reform", *RUSI newsbrief*, 13 mai 2009.

Yost, David S., "NATO's evolving purposes and the next strategic concept", *International affairs*, vol. 86, n°2, 2010, pages 489-522.

Meyer, Christopher, *Getting our way*, Weidenfeld and Nicolson, 2009.

Modeste, Rodolphe, "Afghanistan: les caveats et leurs conséquences", *Politique étrangère*, N°1, 2010, pages 97-107.

Moore, Rebecca, "NATO's partners in Afghanistan: impact and purpose", *UNICSCI Discussion papers*, n°22, Janvier 2010, pages 92-115.

OTAN, *Otan 2020: une sécurité assurée; un engagement dynamique, analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'Otan*, Bruxelles, 17 mai 2010.

Perret, Quentin, "L'Otan et l'avenir de la sécurité européenne, *Questions d'Europe*, n°47, Fondation Robert Schuman, 4 décembre 2006.

Pertusot, Vivien, "Et si l'avenir de l'Otan était dans ses partenariats", available online: <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article1703>, viewed on 25 May 2010.

Ringsmore, Jens, Dahl Thruelsen Peter, "NATO's counterinsurgency campaign in Afghanistan: are classical doctrines suitable for alliances?", *UNISCI Discussion Papers*, N°22, Janvier 2010, pages 56-77.

Sicourmat, Camille, Bihan, Benoist, Goya, Michel, "L'axe du moindre mal, le plan Obama-McChrystal pour l'Afghanistan", *Cahiers de l'IRSEM*, n°2, Mars 2010.

Sloan, David S., "NATO in Afghanistan", *UNISCI Discussion Papers*, n°22, January 2010, pages 34-55.

Szlaifer, Henryk, Skalski, Szymon, Ananicz, Mateusz, Chappell, Gareth, Menkiszak, Marek, Strachota, Krzysztof., *Future scenarios for the conflict in Afghanistan: a regional perspective, reports and analyses*, Centre for International Relations, Poland, 05 Mars 2010.

Taylor, Claire, *Military campaign in Afghanistan*, House of Commons Library, international affairs and defence section, SN/IA/5227, 3 février 2010.

Viggo Jakobsen, Peter, "Right strategy, wrong place – why NATO's comprehensive approach will fail in Afghanistan?", *UNICSI Discussion Papers*, N°22, January 2010, pages 78-91.

Von Bredow, Wilfried, *Militär und Demokratie in Deutschland*, Springer, 2009.

Weitz, Richard, "To deal with new challenges, should NATO go global", *Yale Global Online*, 26 Fevier 2010, available online: <http://yaleglobal.yale.edu>, viewed on 22 avril 2010.

Websites

<http://www.nato.int> viewed on 22 April 2010.

<http://www.irinnews.org> viewed on 22 April 2010.

And the sites of *Le Monde*, *The Guardian*, *Die Zeit*, *Time magazine*.

Conferences, speeches and presentations

Presentation by General McChrystal, Ecole Militaire, Paris, 16 April 2010.

Presentation by SACEUR, Ecole militaire, Paris, 17 May 2010.

Presentation by General Abrial, "Quelle Otan pour le XXI^e siècle", IFRI, Paris, 27 May 2010.

Conference in Warsaw for the anniversary of the Alliance : NATO's *new strategic concept, global, transatlantic and regional challenges and the role of Central Europe*, third annual international conference on NATO and international security, Center for international relations with the support of NATO public diplomacy division, Warsaw 12 March 2010.

Speech by NATO Secretary General at the University of Chicago on 8 April 2010, available online:

http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62510.htm, viewed on 20 avril 2010.

Presentation by Benjamin Schreer à l'IFS séminaire, dont un résumé est available online: http://www.mil.no/felles/ifs/english/start/seminars_conferences/seminar_07_eng/article.jhtml?articleID=190993, viewed on 20 avril 2010.

The impact of the Turkish-Cypriot conflict on the future of the EU-NATO relationship

Specialised journals

Barkey, Henri J., "The effects of US policy in the Middle East on EU-Turkey relations", *The International Spectator*, Vol. 43, n°4, Décembre 2008, p. 33.

Bilgin, Pinar, "The 'peculiarity' of Turkey's position on EU-NATO military/security cooperation: a rejoinder to Missiroli", *Security Dialogue*, Vol. 34, n°3, 2009, p. 345.

Desai, Seiju, "Turkey in the European Union: A Security Perspective – Risk or Opportunity ?", *Defence studies*, Vol. 5, n° 3, 2005, p. 371.

Evriviades, Euripides L., "Cyprus in the European Union: prospects for reunification, peace with Turkey and regional stability", *Mediterranean Quarterly*, Eté 2005, p. 5.

Howorth, Jolyon, "Otan et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques", *Politique étrangère*, Vol. 4, 2009, p. 819.

Ker-Lindsay, James, "The policies of Greece and Cyprus towards Turkey's EU accession", *Turkish Studies*, Vol. 8, n° 1, Mars 2007, p. 76.

Martin, Lenore G., "Introduction : Turkey as a trans-regional actor?", *Turkish studies*, Vol. 10, n° 1, pp. 3-6, Mars 2009, p. 400.

Melakopides, Costas, "Turkey's political culture as a necessary condition for decoding its policies toward Cyprus, Greece, and the European Union", *Journal of Political and Military sociology*, 2006, Vol. 34, n° 2, Hiver, p. 306.

Missiroli, Antonio, "EU-NATO crisis management : no Turkish delight for ESDP", *Security Dialogue*, Vol. 33, n° 9, 2002, p. 14.

Oguzlu, H Tarik, "An analysis of Turkey's prospective membership in the European Union from a 'security' perspective", *Security dialogue*, Septembre 2003, Vol. 34, n°3, p. 292.

Talmon, Stefan, "EU-Turkey controversy over Cyprus or a tale of two treaty declarations", *Chinese Journal of International Law*, Novembre 2006, p. 583.

Terpan, Fabien, "La Turquie et la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne", *Politique européenne*, n° 29, automne 2009, p. 88.

Tsakonas, Panayotis – Tournikiotis, Antonis, "Greece's elusive quest for security providers", *Security Dialogue*, Vol. 34, N° 3, Septembre 2003, p. 304.

Vamvakas, Petros, "NATO and Turkey in Afghanistan and Central Asia: Possibilities and Blind Spots", *Turkish Studies*, Vol. 10, n° 1, Mars 2009, p. 65.

Websites

NATO:

"Secretary General, EU High Representative Ashton discuss Bosnia and Herzegovina and EU-NATO cooperation", 25.05.2010, viewed on 26 May 2010: http://www.nato.int/cps/en/SID-DA92C867-15FFF3DD/natolive/news_63833.htm

European Parliament:

Report on the implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy, 2 March 2010:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//EN&language=FR>, viewed on 1 June 2010.

Report on the implementation of the European Security Strategy and the Common Security and Defence Policy, 02.03.2010.

"EU-NATO relations: MEPs call for strengthened cooperation", 19 February 2009:

http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/031-49765-047-02-08-903-20090218IPR49763-16-02-2009-2009-false/default_en.htm, viewed on 27 May 2010.

Press articles

Fievet, Jean-Loup – Bas-Raberin Philippe, "Grèce et Turquie évoquent la réduction des dépenses militaires", L'Express, 15 May 2010:

http://www.lexpress.fr/actualites/2/grece-et-turquie-evoquent-la-reduction-des-depenses-militaires_892259.html, viewed on 2 June 2010.

Tepeneag, Tudor, "Grèce Turquie, les enjeux d'un rapprochement difficile", RFI, 14.05.2010, viewed on 2 June 2010:

<http://www.rfi.fr/contenu/20100514-grece-turquie-enjeux-rapprochement-difficile>

Conferences, speeches and presentations

Interview at the Ministry of Foreign Affairs, Paris, on 30 April 2010.

Interview at the Strategic Affairs Delegation of the Ministry of Defence, Paris, 30 April 2010.

Interview at the Strategic Affairs Delegation of the Ministry of Defence, Paris, 11 May 2010.

Telephone interview with a Turkish academic on 3 June 2010.

Speech by Nicolas Sarkozy in Toulon on 7 July 2007.

Official document

Treaty concerning the establishment of the Republic of Cyprus, Article 1, 16 November 1960.

NATO in the Russian strategic thinking

Books

Perspektivy raschirenije NATO i interesy Rossii, Moscow, SVR, November 1993, 30p.

Primakov, Evgueni, *Au cœur du pouvoir*, Paris, Ed. des Syrtes, 2002, chap 6.

Specialised journals

Romer, Jean-Christophe, "La doctrine militaire russe : une doctrine pour rien ?", *Défense Nationale*, avril 2010, p. 55-59.

Trenin, Dmitri, *Revue de l'Otan*, n° 2, 2007.

Websites

NATO: www.nato.intcps/fr/natolive/topics_50091.htm

Chevtsov, Leonty, "La coopération militaire entre la Russie et l'Otan en Bosnie, une base pour l'avenir?", *NATO review*, 2, 1997, p. 20.

Kremlin site, 29 November 2009:

www.kremlin.ru/news/6152

In English: www.archive.kremlin.ru/eng/text/docs/2009/11/223072.shtml

Press articles

Danilov, Dmitri, *Nezavisimaja Gazeta*, 28 May 2010.

Frost, David, "Vladimir Putin's interview with the BBC", *Gazeta.ru*, 13 March 2000: http://www.gazeta.ru/2001/02/28/putin_i_bbc.shtml

Kennan, George F., "A fateful error", *New York Times*, 5 February 1997.
Rühe, Volker - Naumann Klaus - Elbe, Frank et Weisser, Ulrich, "It's time to invite Russia to join NATO", *Der Spiegel*, 3 March 2010.

Conferences, speeches and presentations

Interview at NATO headquarters, May 2010.

Official documents

National security concept, 10 January 2000

Military doctrine, 21 April 2000

Foreign policy concept, 28 June 2000

The exercise of leadership within the Alliance

LIST OF ACRONYMS

A

ACT: Allied Command Transformation

ANA: Afghan National Army

AU: African Union

B

BRIC: Brazil, Russia, India, China

C

CIMIC: Civil Military Cooperation

CSCE: Conference on Security and Cooperation in Europe

CFSP: Common Foreign and Security Policy

E

EDC: European Defence Community

EUMC: European Union Military Committee

EDA: European Defence Agency

ESDI: European Security and Defence Identity

ESDP: European Security and Defence Policy

F

FIS: Foreign Intelligence Service

H

Human Terrain Team

I

IMS: International Military Staff

ISAF: International Security Assistance Force

INF: Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty

M

MSEU: Military Staff of the European Union

N

NAC: North Atlantic Council

NACC: North Atlantic Cooperation Council

NSC: National Security Council

NATO: North Atlantic Treaty Organisation

NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty

NRC: NATO-Russia Council

O

OEF: Operation Enduring Freedom

OSCE: Organisation for Security and Cooperation in Europe

OJAC: Organisation for Joint Armament Cooperation

P

PJC: Permanent Joint Council (now: NATO-Russia Council)

PKK: Kurdistan Workers Party

PfP: Partnership for Peace

Q

QDR: Quadrennial Defense Review

S

SACEUR: Supreme Allied Commander Europe

SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe

START: Strategic Arms Reduction Treaty

APPENDIX

THE NORTH ATLANTIC TREATY

Washington D.C. - 4 April 1949

The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments.

They are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area.

They are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security. They therefore agree to this North Atlantic Treaty:

Article 1

The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

Article 2

The Parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being. They will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them.

Article 3

In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.

Article 4

The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.

Article 5

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.

Article 6 (1)

For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack:

* on the territory of any of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France (2), on the territory of or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer;

* on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories or any other area in Europe in which occupation

forces of any of the Parties were stationed on the date when the Treaty entered into force or the Mediterranean Sea or the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer.

Article 7

This Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security.

Article 8

Each Party declares that none of the international engagements now in force between it and any other of the Parties or any third State is in conflict with the provisions of this Treaty, and undertakes not to enter into any international engagement in conflict with this Treaty.

Article 9

The Parties hereby establish a Council, on which each of them shall be represented, to consider matters concerning the implementation of this Treaty. The Council shall be so organised as to be able to meet promptly at any time. The Council shall set up such subsidiary bodies as may be necessary; in particular it shall establish immediately a defence committee which shall recommend measures for the implementation of Articles 3 and 5.

Article 10

The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty. Any State so invited may become a Party to the Treaty by depositing its instrument of accession with the Government of the United States of America. The Government of the United States of America will inform each of the Parties of the deposit of each such instrument of accession.

Article 11

This Treaty shall be ratified and its provisions carried out by the Parties in accordance with their respective constitutional processes. The instruments of ratification shall be deposited as soon as possible with the Government of the United States of America, which will notify all the other signatories of each deposit. The Treaty shall enter into force between the States which have ratified it as soon as the ratifications of the majority of the signatories, including the ratifications of Belgium, Canada, France, Luxembourg, the Netherlands, the United Kingdom and the United States, have been deposited and shall come into effect with respect to other States on the date of the deposit of their ratifications. (3)

Article 12

After the Treaty has been in force for ten years, or at any time thereafter, the Parties shall, if any of them so requests, consult together for the purpose of reviewing the Treaty, having regard for the factors then affecting peace and security in the North Atlantic area, including the development of universal as well as regional arrangements under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security.

Article 13

After the Treaty has been in force for twenty years, any Party may cease to be a Party one year after its notice of denunciation has been given to the Government of the United States of America, which will inform the Governments of the other Parties of the deposit of each notice of denunciation.

Article 14

This Treaty, of which the English and French texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the Government of the United States of America. Duly certified copies will be transmitted by that Government to the Governments of other signatories.

1. The definition of the territories to which Article 5 applies was revised by Article 2 of the Protocol to the North Atlantic Treaty on the accession of Greece and Turkey signed on 22 October 1951.

2. On January 16, 1963, the North Atlantic Council noted that insofar as the former Algerian Departments of France were concerned, the relevant clauses of this Treaty had become inapplicable as from July 3, 1962.

3. The Treaty came into force on 24 August 1949, after the deposition of the ratifications of all signatory states.

THE AUTHORS

The Army Corps General (2S) Jean-Paul Perruche is a consultant in security strategy and crisis management. An expert of the politico-military field and international security and defence organisations with a wide experience of crisis management operations and operational preparation and Defence planning, until 1 March 2007 he was Director-General of the Military Staff of the European Union in Brussels in charge of implementing military aspects of the European Security and Defence Policy. Previously he was chargé de mission serving the Commander of the Land Action Force, the Commander of the number 1 chief of staff, the deputy Commander of the NATO Force in Kosovo, the Chief of the French military mission at the Supreme Headquarters Allied Powers Europe (NATO/SHAPE) and the Advisor for European Security (North America-Europe) of the Army Chief of Staff. He has also participated in operations in Chad and Somalia. General Perruche is a graduate of the Institut des Hautes Etudes de Défense Nationale in Paris, of the Centre des Hautes Etudes Militaires and of the Ecole Spéciale Militaire de Saint Cyr. He also holds a DESS de Défense from the University of Paris II (Sorbonne-Panthéon) and is conducting defence research.

Rear Admiral (retired) Jean Dufourcq is Research director at the Irsem and editor of the *Revue de défense nationale* in Paris. He is a member of the French Naval Academy with a PhD in political science and former member of the DEG, the CAP and the IHEDN in Paris, of the RPUE in Brussels, and a former director of research at the NATO Defence College in Rome (2004-2007).

PhD in political science from the University of Lille II and licencié of political science of the University of Liège. Professor **André Dumoulin** is currently based at the Royal Military College (Brussels) in the Department of Sociology. He is a lecturer at the ULG, scientific associate at the Department of “Research and teaching in international policy”, a member of the multidisciplinary of strategic studies

(www.rmes.be) and the editorial committee of the *Revue de Défense nationale* (Paris), and a regular contributor to the *Annuaire français de relations internationales* (AFRI) of the Centre de recherche et d'information socio-politique (CRISP), at the *Revue de Défense nationale* (Paris) and at the review *Défense et sécurité internationale* (DSI). His special interests are European defence and nuclear deterrence.

Oriane Reynaud is chargée d'études at the Irsem in charge of European and transatlantic issues. She is a graduate of the Institut d'Etudes Politiques de Lyon and holds an MA of Security, Defence and Strategy from the Institut d'Etudes Politiques in Lille.

Jean-Christophe Romer is professor at the Institut d'Etudes Politiques in Strasbourg and in charge of the Master 2 program in History of international relations at the Institut des hautes études européennes of the University of Strasbourg (since 2006). He has been an auditor of the Centre des hautes études de l'Armement (CHEAr) 31st session, 1994-1995, and director of the Centre d'études d'histoire de la défense from 2001 to 2009. Specialising in international relations, Russian and East-European policy especially focused on strategy and security, he is currently research director at the Irsem (2009-2010). His numerous publications study the Russian (Soviet) foreign policy and strategy and European security issues.

PhD Cécile Wendling is chargée d'étude at the Irsem in charge of Strategic thinking and new concepts. She teaches crisis management (IEP Paris) and strategy (ESC at La Rochelle). Previously she worked as consultant in several major firms (McKinsey Berlin, KPMG and CMI in Paris). She was Visiting Research Fellow at the Centre de Sociologie des Organisations (CNRS-IEP Paris). PhD in political and social sciences from the European University Institute (Florence) and holder of a Master degree from the ESCP of Paris (Paris-Oxford-Berlin).