
L'Allemagne et l'OTAN

Henning Riecke

Mars 2008

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

**Les "Notes du Cerfa" font l'objet d'un soutien de la
Fondation Robert Bosch.**

Robert Bosch **Stiftung**

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

ISBN : 978-2-86592-274-1

IFRI

27 rue de la Procession
75740 paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES

Rue Marie-Thérèse, 21
B -1000 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

La politique allemande d'alliance en crise ?

Pour l'Allemagne, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) est l'organisation sécuritaire la plus importante. Au cours des différentes phases de la politique d'alliance allemande, l'OTAN n'a pas seulement été un instrument de défense commune pour parer aux menaces et risques touchant le pays, mais bien le cadre d'action principal de la politique allemande de sécurité¹. Aujourd'hui, la grande coalition agite le drapeau d'un renforcement de l'OTAN comme instrument du dialogue transatlantique². En même temps, sa position défensive dans le cadre des discussions sur la nature et l'avenir de l'Alliance semble venir contredire l'importance prioritaire de celle-ci pour la politique de sécurité allemande. L'Allemagne se montre hésitante sur les questions centrales de la politique de l'Alliance quant à l'engagement de moyens militaires, l'élargissement des missions de l'OTAN ou l'approfondissement de leur portée. Comment sortir de cette contradiction allemande : souhaiter le renforcement de l'OTAN, mais parfois aussi vouloir freiner le rythme de son action ?

À la lumière des positions allemandes, cet article vise à éclairer les mobiles de la politique allemande vis-à-vis de l'OTAN. L'Allemagne définit-elle sa politique d'alliance *ad hoc* et de façon réactive, à partir d'autres facteurs et sans avoir d'objectif propre ? Ou bien la politique allemande découle-t-elle d'une vision cohérente, élaborée à partir d'une vision précise de l'Alliance et de ses fonctions ? Dans le premier cas, de nombreux facteurs d'explication entreraient en jeu, comme la réduction des capacités économiques, les priorités en matière de politique étrangère ou encore les attentes de l'opinion publique. Le second cas suppose une Allemagne qui prenne l'initiative et soit dotée d'un programme concluant sur la plupart des aspects de la politique d'alliance.

Henning Riecke est chercheur et responsable du programme « Politique extérieure et de sécurité de l'UE » à la DGAP.

Traduction de l'allemand : Stéphanie Bauer.

¹ Voir ministère de la Défense (éd.), *Livre Blanc sur la politique de sécurité de l'Allemagne et l'avenir de la Bundeswehr*, Berlin, octobre 2006, p. 34 f.

² Voir sur ce point le contrat de coalition de la CDU, CSU et du SPD, 11 novembre 2005, p. 152, <www.bundesregierung.de>.

L'Allemagne et l'agenda politique de Bucarest

Le prochain sommet de l'OTAN à Bucarest est un enjeu de taille pour l'Allemagne et sa diplomatie des alliances. Sur certains des sujets qui seront au centre de la rencontre, l'Allemagne est en conflit avec son partenaire américain et les autres membres de l'Alliance. La position allemande est en partie déterminée par des considérations de tactique des alliances ou de politique intérieure, mais aussi par les priorités de la politique étrangère du pays. À Bucarest, les négociations en cours seront menées à leur terme. Les positions de la chancelière Angela Merkel devront en fin de compte s'aligner sur celles qui prévaudront dans l'Alliance une fois le débat clos.

Partage des risques en Afghanistan

La question du partage des risques en Afghanistan aura une importance particulière. Si la Force internationale d'assistance et de sécurité (FIAS) est devenue un test quant à la capacité d'action de l'Alliance, les désaccords sur la question de la participation aux opérations de combat sont liés à une question suivante : quel esprit veut-on donner à l'Alliance et quelle doit être la notion de solidarité au sein de la coalition ? À Bucarest, les pays partenaires de l'Alliance ont l'intention de s'entendre sur une approche générale pour l'Afghanistan.

Avant la rencontre des ministres de la Défense à Riga et avant la Conférence de sécurité de Munich en février, les États-Unis, le Canada et les Pays-Bas avaient renforcé leurs exigences vis-à-vis des alliés – l'Allemagne était la première visée – pour qu'ils envoient des contingents renforcer les troupes de la FIAS en stationnement dans le sud de l'Afghanistan. Ces trois États accusaient les plus lourdes pertes dans le combat contre les talibans. En 2003, l'Allemagne avait fait pression sur l'OTAN pour obtenir le commandement de la FIAS, qu'elle avait assuré temporairement. Elle avait également approuvé la progression des troupes d'intervention de l'OTAN vers les autres régions du pays à partir de 2006 et envoyé environ 3 000 soldats dans le nord de l'Afghanistan, relativement calme, refusant catégoriquement leur déplacement vers les régions du sud. Ce qui n'exclut évidemment pas des opérations de secours temporaire auprès des partenaires de la coalition. En Allemagne, les

opérations hors cadre de l'OTAN doivent être mandatées par le Bundestag. Or, la population allemande est largement et traditionnellement sceptique vis-à-vis de l'aspect militaire des interventions à l'étranger. Le gouvernement et le Parlement n'ont donc pas d'intérêt politique particulier à s'engager pour un durcissement de la législation sur les interventions militaires³.

Pour le gouvernement allemand, les missions des troupes allemandes, selon la répartition interne de l'OTAN, doivent se dérouler essentiellement dans le nord du pays. Si les unités allemandes abandonnaient leurs positions, les succès obtenus dans cette région seraient d'après lui compromis. Il serait plus facile d'augmenter le nombre des unités allemandes que d'opérer leur déplacement vers les régions du sud ; mais là encore, à cause de capacités encore trop faibles, la Bundeswehr se heurte à des limites. Si cette argumentation est bien reçue par la population allemande, elle apparaît aux membres de la coalition comme une excuse cousue de fil blanc pour tenir les soldats allemands loin des lignes de tir. Chez les quelques défenseurs d'une plus grande participation allemande aux opérations menées au sud de l'Afghanistan, les arguments politiques dominent. Selon eux, l'Allemagne n'a pas le droit de laisser tomber ses partenaires et ne devrait pas perdre de vue le maintien de la solidarité dans l'OTAN. On évoque aussi souvent un manque d'information de l'opinion et l'on déplore que le gouvernement n'explique pas assez aux citoyens les raisons pour lesquelles la Bundeswehr est indispensable en Afghanistan – et de conclure sur la couardise politique à cet égard⁴.

En réalité, le conflit est plus fondamental : les Allemands considèrent la mission menée en Afghanistan davantage comme une entreprise de déstabilisation étatique que comme un combat contre l'islamisme⁵. En Allemagne, lorsqu'il s'agit de statuer sur un engagement à l'étranger, ce sont généralement les motifs humanitaires ou encore de la stabilité régionale qui priment. Les Allemands craignent que le combat contre les talibans et leurs coalitions, qui se radicalise, vienne étouffer la nature d'abord civile de la FIAS. De fait, dans le cadre de l'OTAN, Berlin s'est engagé pour que les unités de la FIAS, dans leur combat contre les talibans, adoptent une position défensive plutôt que de risquer de faire des victimes civiles. De plus, Berlin veut éviter à tout prix que la

³ Voir sur ce point Th. Bulmahn, R. Fiebig, *Erste Ergebnisse der Bevölkerungsbefragung 2007 des Sozialwissenschaftlichen Instituts der Bundeswehr. Sicherheits- und verteidigungspolitisches Meinungsklima in Deutschland* (SOWI.NEWS Heft 4/2007), Strausberg, novembre 2007 <www.sowi.bundeswehr.de>

⁴ Voir sur ce point St. Kornelius, « Deutsche Lebenslügen », *Süddeutsche Zeitung*, 8 février 2008 ; J. Techau, A. Skiba, *Volles Engagement in Afghanistan*, DGAPstandpunkt, 4 février 2008 <www.dgap.org>.

⁵ Voir à titre d'exemple M. Schmunk, *Die deutschen Provincial Reconstruction Teams, Ein neues Instrument zum Nation Building* (SWP-Studie S33), Berlin, novembre 2005.

Bundeswehr ne soit entraînée dans une guerre rude, telle que la mènent les forces armées américaines contre les talibans. Enfin, et de façon plus générale, les interprétations du devoir et de la responsabilité de l'OTAN dans les opérations à l'étranger divergent profondément. Contrairement aux forces de commandement américaines, l'Allemagne considère l'OTAN avant tout comme une force de paix, chargée de la sécurité militaire des opérations de gestion civile des crises. Comme les citoyens, les hommes politiques allemands ont du mal à accepter que, dans le cadre d'opérations complexes, les mesures de combat et les fonctions civiles soient temporairement nécessaires et complémentaires.

Il est possible que l'Allemagne essaye d'échapper aux attaques dont elle est l'objet en annonçant une augmentation du plafond des troupes disponibles lors de la prochaine reconduction de mandat et en faisant preuve d'un peu plus de flexibilité dans le cadre des missions de soutien militaire en Afghanistan. Pour autant, il n'est pas certain que la voix de l'Allemagne ait plus de portée quand il s'agira de voter le concept général sur l'Afghanistan.

Transformation des forces armées et Force de réaction rapide de l'OTAN

La transformation des forces armées sous la houlette des États-Unis concerne les structures, les doctrines et les capacités des troupes de l'OTAN ; elle a pour objectif la supériorité militaire, la flexibilité et la capacité d'adaptation de l'armée. Le processus repose essentiellement, au sein de l'Alliance, sur la force de réaction rapide de l'OTAN, formée de composantes en alerte rapide, prêtes à partir avec leurs équipements en quelques heures ; celle-ci a été présentée lors d'une réunion informelle des ministres de la Défense de l'Alliance atlantique à Varsovie en septembre 2002 et adoptée par les chefs d'État et de gouvernement au sommet de Prague en novembre 2002. L'Allemagne a participé à toutes les phases d'intervention de la Force de réaction rapide de l'OTAN (FRO) en envoyant d'importants contingents. Les troupes envoyées servent de cadre de référence pour la refonte de la Bundeswehr au niveau national⁶.

Cependant, la FRO ne se montre pas à la hauteur des espérances. Il lui manque des « *strategic enablers* » comme une réelle capacité de déplacement ou de reconnaissance stratégiques. Les membres de la coalition n'ont en fait pas grand intérêt à mettre à disposition leurs troupes car il peut arriver qu'ils doivent ensuite

⁶ D'ici 2010, la Bundeswehr doit être réduite et restructurée. Les forces armées, s'élevant à 252 000 éléments, seront réparties en trois catégories : les forces d'intervention (35 000), les forces de stabilisation (70 000) et les forces de soutien (147 000).

financer eux-mêmes les opérations de la FRO correspondantes. Les projets américains d'un nouveau financement communautarisé n'ont pas pu voir le jour. De façon générale, le projet de transformation manque encore d'assise politique, tant au niveau de la coordination que du dialogue stratégique⁷.

Compte tenu de la lourde charge que représentent les missions en Afghanistan et dans les Balkans, de nombreux alliés, y compris l'Allemagne, ne considèrent pas comme urgent de maintenir en alerte une unité comme la FRO alors qu'à d'autres endroits, le besoin en soldats et en matériel est urgent. L'obligation de maintenir aussi à disposition des unités pour les groupements tactiques ou « battle groups » de l'UE n'améliore pas la situation⁸.

Avant le sommet de Riga de novembre 2006, les États-Unis, après s'y être refusés, ont dû aligner des capacités militaires pour que la « Full Operational Capability » de la FRO puisse être officiellement déclarée⁹. Toutefois, dès l'année suivante, cette décision était rendue caduque. L'Allemagne s'étant entre autre opposée au souhait des États-Unis d'engager des troupes de la FRO pour renforcer les forces armées en place en Afghanistan, Washington a retiré son engagement. En octobre 2007, les ministres de la Défense de l'OTAN ont arrêté un compromis sur une réduction des troupes de la FRO : il est désormais possible d'envoyer un contingent plus restreint et plus facile à rassembler pour renforcer des troupes dans le besoin. Ce compromis devra être confirmé et précisé à Bucarest.

Alors qu'elle soutient la FRO, l'Allemagne a participé à bloquer son intervention en Afghanistan. Il n'y a contradiction qu'en apparence. Berlin s'engage pour la transformation des forces armées et y investit beaucoup d'énergie (à défaut de beaucoup d'argent). Les décideurs de la stratégie de défense du pays, au sein des partis établis, sont convaincus de la nécessité d'affronter les risques sur le terrain, et donc de faire intervenir des forces armées performantes. En s'engageant pour la transformation, l'Allemagne consolide son ancrage transatlantique et gagne en influence au sein de l'OTAN.

Sur le plan tactique, les nouvelles structures de la Bundeswehr laissent entrevoir des perspectives d'évolution plus osées que la culture stratégique – plutôt civile – de l'Allemagne ne le permettrait en théorie. Toutefois, il est encore trop tôt pour que l'Allemagne mette ses troupes à disposition pour des opérations de

⁷ Voir H. Pfeiffer, « Die politischen Grundlagen der Transformation der NATO », in H. Riecke (dir.) *Die Transformation der NATO: Die Zukunft der euro-atlantischen Sicherheitskooperation* (DGAP Schriften zur Internationalen Politik), p. 35-50.

⁸ Voir U. Häusler, « NATO Response Force and NATO Battle Groups – Bedeutung für das Heer », *Europäische Sicherheit*, n° 6, juin 2006, p. 59-.

⁹ R. Bell, « Le mythe de Sisyphe et la NRF », *Revue de l'OTAN*, automne 2006 ; H. Bartels, « Die NATO mit Problemen », *Europäische Sicherheit*, n° 10, octobre 2007, p. 3.

crise à l'issue incertaine et dont l'aspect civil n'est pas suffisamment assuré. La FRO pourrait donc bien être victime de sa propre flexibilité. À l'heure actuelle, ses forces armées, en pleine transformation, sont disponibles pour toute forme de menace asymétrique. Jusqu'à la prise de décision, la nature et le déroulement de la mission en question restent donc incertains.

La défense antimissile de l'OTAN

On s'intéressera à Bucarest à la défense antimissile. Depuis quelque temps, les États-Unis s'efforcent d'englober l'OTAN dans les projets américains de défense antimissile balistique (MD) ; le projet de défense antimissile de l'OTAN pourrait s'intégrer dans le système américain. À la suite des critiques virulentes du président Poutine en février 2007, lançant la controverse sur la mise en place de missiles d'interception et de stations radar américaines en Pologne et en République tchèque, les États-Unis soulignent que les trois-quarts environ de la zone européenne de l'OTAN seraient ainsi à l'abri des missiles iraniens. Si la plupart des membres européens de l'Alliance sont plutôt favorables à une utilisation à moindre coût des installations américaines, certains États européens doutent d'une telle menace et invoquent les risques d'une confrontation avec la Russie et les effets négatifs sur les régimes de contrôle d'armement¹⁰.

La position allemande sur la défense antimissile oscille entre ces deux conceptions. La ligne de conflit entre conceptions transatlantique et européenne traverse à la fois le gouvernement allemand et la grande coalition. Il existe une relation de confiance historique entre les Allemands et les Russes, certes fragilisée par la politique d'obstruction de Vladimir Poutine, mais qui, du côté allemand, se traduit par une assez large compréhension pour les intérêts sécuritaires de la Russie. Les États-Unis ne cessent de rappeler que les installations MD en Pologne et en République tchèque n'ont pas vocation à être utilisées contre les capacités stratégiques russes, et illustrent leur bonne volonté par des mesures rassurantes. Du reste, il est évident que la colère russe a aussi une dimension purement tactique visant à diviser les alliés et que cette stratégie rencontre un certain succès. Berlin n'est cependant pas disposé à mettre en péril le partenariat déjà fragile avec la Russie. La collaboration avec Moscou est bien trop importante dans beaucoup d'autres domaines, à commencer par l'approvisionnement énergétique.

¹⁰ Voir A. Bitter, *Die NATO und die Raketenabwehr. Implikationen für Deutschland vor dem Gipfel in Bukarest 2008* (SWP-Studie S29), Berlin, octobre 2007.

Les Américains attendent du sommet de Bucarest la confirmation qu'il existe une même perception des menaces et que les négociations en vue d'une architecture commune liant la défense antimissile de l'OTAN et le programme MD américain peuvent reprendre. Les concertations entre les États-Unis, la Pologne et la République tchèque sur la mise en place d'une infrastructure pour la défense antimissile américaine doivent être menées à leur terme après le sommet. L'Allemagne ne cherchera pas à freiner ces concertations, mais interviendra en faveur d'une stratégie d'accompagnement solide des projets de la MD pour mieux y intégrer la Russie. Berlin prendra sans doute soin d'assurer le renforcement des contrôles d'armement par une série de mesures d'accompagnement.

L'OTAN et l'Union européenne

L'une des éternelles questions posées par l'OTAN porte sur sa relation à l'Union européenne (UE). La coordination sur place dans le cadre d'opérations communes constitue un moindre problème : si elle ne va pas sans difficultés, elle se déroule avec un certain professionnalisme. En revanche, la mise en œuvre des accords de « Berlin plus » sur la mise à disposition de capacités militaires de l'Alliance pour des missions de l'Union est problématique. L'obstacle vient de conflits sur la répartition des tâches entre les deux organisations. Leur résolution passe par la relance de l'accord politique entre l'OTAN et l'UE, actuellement bloqué. Aujourd'hui, la Turquie continue en effet à écarter Chypre et Malte des négociations stratégiques entre les commissions de l'OTAN et de l'UE, invoquant l'absence d'accord sur l'échange des données classifiées. La France, elle aussi, a longtemps empêché la mise en place d'un partenariat stratégique.

Pour plusieurs raisons, on peut s'attendre à ce qu'il soit question de la relation entre l'OTAN et l'UE à Bucarest. L'exemple de la mission en Afghanistan illustre à quel point une mauvaise coordination de la FIAS et de la mission de police de l'Union européenne peut être désastreuse sur le terrain des opérations. Une intervention commune est quasiment impossible et les deux organisations ne sont pas en mesure d'en tirer ensemble les conclusions¹¹. En Afghanistan plus que nulle part ailleurs, le succès des opérations militaires, et donc la stratégie de retrait dans son ensemble, dépend des progrès du processus de reconstruction civile. À Bucarest, on se penchera sur le lancement des opérations de

¹¹ Voir V. Heise et P. Schmidt, « NATO and EU: Reversing Berlin-plus? », in P. Schmidt (dir.), *A Hybrid Relationship, Transatlantic Security Cooperation beyond NATO*, Francfort, Peter Lang, 2008, p. 295-301 ; St. Hoffmann et Ch. Reynolds, *Die EU-NATO-Beziehungen: Zeit für „Tauwetter“* (SWP-Aktuell 37), Berlin, juillet 2007.

collaboration entre la mission de la PESD et de la KFOR, la mission de stabilisation de l'OTAN au Kosovo, ce qui apparaîtra sans doute dans le document final.

Sur ce point, Washington et Paris se montrent attentifs aux positions allemandes. Le gouvernement de Gerhard Schröder avait soutenu une politique européenne de sécurité et de défense, dont la Grande-Bretagne et la France avaient donné le signal à Saint-Malo. Avec le président Chirac, le chancelier avait conçu une Union capable d'agir seule en matière de politique de sécurité et en avait fait le pilier central d'un ordre multipolaire – avec le but avoué de faire contrepoids à la toute-puissance des États-Unis. Cette politique misait sur un affaiblissement de l'OTAN. Depuis, l'Allemagne a regagné une position intermédiaire. Le gouvernement allemand ne cherche plus à s'élever contre une politique américaine de domination toujours plus agressive.

La politique de l'Allemagne n'a rien d'ambivalent. Elle a pour objectif de renforcer les deux piliers de la sécurité européenne, idéalement susceptibles de se compléter¹². Sur ce point, le gouvernement allemand est favorable à une duplication des capacités de planification et de direction de l'UE afin de garantir leur autonomie d'action. En même temps, Berlin entend intervenir en faveur d'un dialogue entre les deux conseils politiques pour renforcer la coopération sur des sujets comme la lutte contre le terrorisme, la protection civile ou encore la politique de non-prolifération. Ce faisant, l'éventuelle concurrence entre les deux organisations comme spécialistes de la réaction de crise est passée sous silence. Le livre blanc semble occulter le fait que derrière des profils différents se cachent aussi des interprétations différentes de la prévention et de la résolution des conflits. Cette double stratégie témoigne d'une part de la compréhension profonde des Allemands pour les mécanismes du multilatéralisme, à la recherche, au plus tard depuis la fin de la guerre froide, d'un réseau d'institutions européennes se complétant mutuellement. D'autre part, la politique étrangère allemande est traditionnellement marquée par un double partenariat avec la France et les États-Unis. Cette stratégie n'est pas remise en question par l'actuel gouvernement.

La politique d'élargissement

Même si le prochain élargissement de l'Alliance fait moins l'objet de débat, les Américains ont tenu à inscrire ce point à l'agenda du sommet. Washington et Londres veulent étendre l'influence occidentale et faciliter les processus de stabilisation en intégrant de nouveaux États à l'OTAN. À cela s'ajoute la volonté de placer sous

¹² *Livre blanc, op. cit.*, p. 54

protection occidentale les États subissant la pression d'une Russie toujours plus agressive¹³. Durant le sommet, on décidera de proposer ou non une adhésion à la Croatie, à la Macédoine et à l'Albanie, dernières étapes vers l'intégration des États balkaniques dans l'OTAN. Dans le cadre de la Charte de l'Adriatique de mai 2003, les États-Unis ont uni leur voix à celles des trois pays partenaires pour aller dans ce sens. La Géorgie et – avec un peu moins d'entrain – l'Ukraine se pressent aux portes de l'Alliance, fortes du soutien américain.

L'Allemagne a conscience de l'importance d'une adhésion des États balkaniques pour la stratégie de stabilisation de la région et n'a donc pas d'opposition de principe. À Berlin, on rappelle toutefois que ni la Macédoine ni l'Albanie – contrairement à la Croatie – ne remplissent les conditions politiques et économiques nécessaires à une adhésion à l'Alliance atlantique. Outre l'évolution économique, le combat contre la corruption et la criminalité organisée ainsi que la mise en place des nécessaires structures constitutionnelles posent problème. Il serait peut-être plus sage de la part de l'OTAN de repousser encore l'adhésion de ces pays, ne serait-ce que pour maintenir la pression qui pousse aux réformes sur place. La question reste cependant de savoir si Berlin s'opposera à la solution américaine de présenter une adhésion groupée des candidats des Balkans occidentaux.

L'Allemagne considère encore avec scepticisme l'adhésion de ces deux ex-Républiques soviétiques, jugeant inutile d'éveiller un conflit avec Moscou. On craint également un durcissement des conflits de sécession en Géorgie, dans lesquels l'OTAN se verrait alors impliquée. Quant au cas ukrainien, il est encore difficile de dire si une majorité de la population est favorable à une entrée dans l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. L'adhésion pourrait n'être réalisable qu'au prix de tensions politiques intérieures considérables menaçant la stabilité de l'Ukraine. Enfin, le processus d'adhésion à l'OTAN a l'inconvénient de ressembler de près ou de loin, du moins dans la perception des pays concernés, à une antichambre de l'UE. Ce qui ne pose pas problème pour les États balkaniques, en principe favorables à une adhésion à l'UE, mais bien davantage pour la Géorgie, dont l'assimilation risque de faire échouer l'entrée dans l'Alliance.

Il est probable que la France et l'Allemagne s'opposeront à un plan d'action en vue de l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN. D'une part parce qu'elles craignent un élargissement trop avancé de l'Alliance, d'autre part parce qu'elles ne souhaitent pas davantage provoquer la Russie.

¹³ Voir M. Kaim, *op. cit.*, p. 20-23.

Objectif global de l'OTAN

Depuis 2004, Washington prône des partenariats globaux entre l'OTAN et des États démocratiques extérieurs à l'Alliance, participant à ses missions au nom d'une « alliance des démocraties ». Ce qui fait l'objet de désaccords¹⁴. Pour les États-Unis, il en va de la capacité d'action de l'OTAN. Les États partenaires sont tenus d'augmenter leur capacité militaire, leurs ressources et leur volonté politique en vue des prochaines interventions. De tels partenaires hors cadre de l'OTAN sont plus facilement enrôlables dans le cadre de missions sous commandement américain. Le fait qu'il y ait des partenaires potentiels dans toute la région de l'Asie pacifique arrange la politique de sécurité américaine concernant sa confrontation avec la Chine. De leur côté, les Européens craignent que le renforcement de ces partenariats globaux ne soit un moyen supplémentaire pour les États-Unis de mettre en place des coalitions de volontaires indépendamment du consensus défini par l'Alliance. Établir un nouveau centre de gravité politique des démocraties parallèlement aux Nations Unies a de quoi séduire les États-Unis.

Ce qui pose problème n'est pas de revaloriser la collaboration avec les partenaires par le biais de consultations régulières sur les missions, de programmes de transformation communs ou d'exercices pratiques. Le concept de partenariat voté à Riga prévoit une collaboration militaire et politique renforcée avec les « pays de contact » (« Contact Countries ») comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud et le Japon. Ce point sera également au programme de Bucarest. L'approfondissement de l'intégration dans les mécanismes de décision de l'Alliance fait en revanche débat dans la mesure où un tel partenariat, précédant de peu une adhésion, aurait des conséquences importantes sur la structure politique interne de l'OTAN.

Les critiques d'une OTAN globalisée, parmi lesquels se trouve l'Allemagne, craignent pour la cohérence politique de l'Alliance. Le choix des candidats ne constitue pas le seul problème. Les nouveaux partenaires, avec leurs intérêts régionaux propres, pourraient aussi rendre plus difficile les prises de décision au sein de l'OTAN. Ce qui intéresse ces derniers est principalement le lien aux États-Unis qui résulterait d'un tel ancrage à l'OTAN. Ces partenaires pourraient exiger le soutien politique de l'Alliance pour des risques qui auraient peu de chose à voir avec la sécurité des actuels membres de l'organisation. Du reste, l'OTAN pourrait se voir impliquée dans une confrontation entre les États-Unis et la Chine. Aujourd'hui, en Allemagne, quasiment personne ne soutient un tel projet.

¹⁴ Voir K.-H. Kamp, « 'Global Partnership': Ein neuer Streitpunkt in der NATO? », *Analysen und Argumente der Konrad-Adenauer-Stiftung*, 29/2006 ; I. Daalder et J. Goldgeier, « Global NATO », *Foreign Affairs*, 85/5 (2006), p. 105-114.

L'association pragmatique des États partenaires reste cependant souhaitable tant qu'elle se situe au niveau opérationnel et ne dépasse pas le seuil d'une adhésion presque totale. Sur ce point très délicat, l'Allemagne cherche à maintenir la capacité d'action de l'OTAN à son maximum tout en évitant son hypra-extension.

L'OTAN et la sécurité énergétique

Dans le cadre de l'actuel débat sur sa stratégie, l'OTAN s'intéresse à son rôle en matière de sécurité énergétique¹⁵. Certains membres font pression pour que l'Alliance remplisse un certain nombre de fonctions en matière de sécurisation énergétique. D'autres considèrent qu'il s'agirait là d'une surévaluation du militaire dans un champ politique où seuls les instruments de marché devraient dominer. Les avis ne sont pas encore arrêtés au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, mais la discussion sur la sécurité énergétique reflète les désaccords internes quant à l'action globale de la coalition et au recours aux moyens militaires. Dans les mois précédant le sommet de Riga en novembre 2006, les États-Unis ont encouragé une nouvelle conception du rôle de l'Alliance en matière de politique énergétique. Si la Pologne et les États baltes approuvent la position américaine, d'autres pays membres, surtout la France, considèrent comme problématique le fait que l'Alliance puisse utiliser ses capacités militaires pour protéger la production et l'approvisionnement énergétiques. Paris ne s'est toutefois pas opposé à la poursuite des réflexions sur ce sujet. Au sommet de Riga, les alliés se sont prononcés prudemment en faveur d'une coordination politique internationale en matière de politique énergétique et ont chargé le conseil de l'OTAN de se pencher sur une évaluation des risques en matière de sécurité énergétique. À Bucarest, les différentes commissions de l'Alliance en charge du sujet rendront sans doute leurs premiers comptes rendus.

L'Allemagne appelle également à la réserve, tout en adoptant une position pragmatique. Là où l'OTAN peut apporter un savoir-faire spécifique et ne fait pas double emploi avec le travail d'autres organisations comme l'Agence internationale de l'énergie (AIE), son intervention est envisageable. Ses membres sont tenus de trouver ensemble un consensus préalable sur la sécurité énergétique. Seule cette façon de procéder permettra à l'Alliance de s'établir comme une instance de dialogue transatlantique et d'analyse en matière de politique de sécurité énergétique. Si les discussions sont ouvertes sur les mesures concrètes à prendre, il est probable que l'Organisation

¹⁵ Voir J. Shea, « Energy security: NATO's potential role », *NATO Review*, automne 2006 ; A. Monaghan, « Energy Security, A role for NATO? », *NATO Defense College, Research Paper* n° 29, Rome, octobre 2006, p. 5 ; P. Gallis, « NATO and Energy Security », Washington, 21 décembre 2006.

du traité de l'Atlantique Nord participe à la protection des routes maritimes ou des installations techniques comme les sites d'extraction ou les pipelines.

L'OTAN doit cependant s'attendre à un certain nombre de problèmes, par exemple lorsque ses activités en Asie centrale viennent concurrencer ses alliances traditionnelles avec la Russie. Au Proche-Orient, l'OTAN est le symbole de la politique de domination américaine. Toutefois, un soutien financier et des conseils politiques pour protéger les installations contre les attaques terroristes peuvent favoriser la mise en place de coopérations de ces pays, entre eux et avec l'Alliance.

La France et l'OTAN : qu'en dit l'Allemagne ?

En Allemagne, la volonté du président Sarkozy de réintégrer la France dans la structure militaire intégrée de commando de l'OTAN a été bien accueillie. Les experts en politique de sécurité y voient la fin d'une anomalie dans la constellation transatlantique et un renforcement de l'Alliance grâce à l'intégration des forces armées françaises, hautement professionnalisées et jouissant d'une grande expérience sur le terrain. La France prend déjà part à la structure de commandement militaire de l'OTAN, dispose de deux généraux et de très nombreux hauts officiers au sein de son appareil, participe régulièrement à ses opérations et met environ 13 % de ses troupes à disposition pour la FRO. L'intégration de la France dans le système de prise de décision militaire ne ferait donc qu'officialiser un rôle déjà central. L'important ne serait donc pas les effets militaires de ce rapprochement, mais bien plutôt la modification du contexte politique qui en résulterait, notamment dans les rapports entre l'OTAN et l'UE¹⁶.

Il est très peu probable que la France consente à modifier sa conception de l'OTAN, soit une simple organisation militaire comportant un pilier européen solide. Sans doute mettra-t-elle tout en œuvre pour également renforcer le pilier européen autonome au sein de l'OTAN.

Le rapprochement français ne changera pas les grandes lignes des conflits auxquels les membres de l'OTAN sont aujourd'hui confrontés : d'un point de vue politique, la France peut déjà faire valoir sa voix. Une plus grande ouverture en faveur d'un rapprochement politique entre l'OTAN et l'UE serait toutefois souhaitable, également du point de vue allemand. Il est difficile, même aujourd'hui, de prévoir la réaction de Paris au cas où il ne puisse y avoir d'une Union européenne autonome au sein de l'OTAN – tant il est vrai que ceci ne se décide ni à Washington ni à Bruxelles, mais dans les capitales des membres de l'OTAN. En France, on s'exprime donc avec la plus grande prudence sur les chances de réaliser cet objectif ambitieux.

¹⁶ Sur la discussion française, voir D. David, « Überfällig oder Unnötig? Anmerkungen zur Annäherung Frankreichs an die NATO », *DGAPanalyse Frankreich*, n° 2, mars 2008.

L'Élysée ne sera donc pas seul à décider du succès du rapprochement ; tout l'appareil de défense français se trouve confronté à un défi de taille. Il ne s'agit pas seulement de changer de paradigme, mais aussi de mettre à disposition de l'OTAN un nombre considérable de soldats, tous rangs confondus. La France devra prendre une décision sur la façon dont elle compte s'intégrer dans la planification de la défense et dans le Groupe de planification nucléaire de l'OTAN, ce qui suppose de dévoiler ses plans et projets de stationnement ainsi que l'état de son armement nucléaire.

Le gouvernement allemand accueille l'initiative française avec enthousiasme tant que la France assure un apport militaire – ce qui est déjà le cas – et s'aligne sur les objectifs de l'Alliance. L'Allemagne est prête à apporter ses services et son soutien là où ils seront nécessaires, mais n'agira pas avant d'avoir eu plus de détails sur la façon dont Paris compte aborder son rapprochement.

Pour une politique d'alliance pragmatique

Il est difficile d'affirmer que la politique d'alliance de l'Allemagne obéit à une logique bien définie et suit un objectif clair quant à la nature de l'OTAN à l'avenir¹⁷. Les positions allemandes sont par trop dépendantes de facteurs extérieurs à l'Alliance. La crainte d'une confrontation avec la Russie est un frein à un rôle plus actif de l'OTAN dans sa politique de défense antimissile. L'attitude antimilitariste de la population allemande décourage l'élite politique en charge de la stratégie de sécurité de plaider pour un engagement de la Bundeswehr dans toute la plénitude de ses moyens – en Afghanistan ou ailleurs. De plus, Berlin recherche autant la coopération avec la France que la consolidation des relations avec les États-Unis – souvent, du reste, au prix d'une tactique ambiguë qui inquiète ses partenaires.

Il existe toutefois un ensemble de principes régissant la politique étrangère allemande et s'appliquant également à sa politique vis-à-vis de l'OTAN : l'Allemagne croit notamment en un multilatéralisme efficace, en une orientation civile et en une politique de sécurité largement européenne doublée d'un attachement de principe au lien transatlantique. Dans ce contexte, il est possible de définir en quelques points le caractère et les objectifs de la politique d'alliance allemande ainsi que ses contradictions inhérentes.

L'Allemagne s'engage en faveur d'une OTAN puissante et performante. Elle prône à la fois l'augmentation des capacités militaires et le maintien de la cohérence politique. De plus, le gouvernement allemand s'oppose à la plupart des projets susceptibles d'entraîner un trop grand élargissement ou bien de nouvelles missions aux contours flous. Cette position conservatrice vise un renforcement de l'Alliance, par la concentration, tant au niveau des contenus qu'au niveau géographique ; elle est parfois en contradiction avec la politique de sécurité globale en Allemagne.

¹⁷ Sur les exigences formulées à l'adresse de la politique allemande de l'OTAN, voir Ch. Schwegmann, « Stärke durch Anpassung: Integrator und Vermittler : Deutschlands Rolle in der NATO », *Internationale Politik*, vol. 60, n°5 (mai 2005), p. 80-88.

L'Allemagne se veut au service de la résolution civile des conflits. Avec une certaine assurance, elle se porte garante de son concept de stabilisation en Afghanistan, qui attribue aux éléments militaires une fonction de protection. Berlin peut se vanter d'avoir remporté plusieurs succès avec cette méthode, qu'il pourrait donc défendre de façon plus offensive. S'il ne le fait pas, c'est aussi pour éviter des reproches quant à ses réserves. En sortant de cette attitude défensive et en participant autant que les autres pays de l'Alliance à la prise de risques dans le cadre des missions en Afghanistan, elle pourrait voir sa conception davantage prise en compte.

La politique d'alliances doit venir consolider les liens transatlantiques. D'un côté, l'OTAN fournit à l'Allemagne le contenu stratégique multilatéral dont elle a besoin dans ses relations au partenaire américain, avec lequel les risques d'un monde globalisé se laissent plus aisément appréhender. De l'autre, Berlin s'emploie à ce que l'OTAN ne devienne pas l'instrument d'une politique de suprématie américaine échappant aux contraintes des processus de légitimation multilatérale. Il craint par-dessus tout une alliance dont la structure ouverte, les forces armées interopérables et les réseaux de partenariat global serviraient exclusivement la politique d'intervention américaine sans égards pour le consensus défini par les autres membres. Aussi développe-t-il des réflexes de rejet contre une extension politique et fonctionnelle de l'OTAN, comme dans le cadre des réseaux de partenariat ou de la sécurité énergétique, réflexes qui cependant s'estompent souvent pour laisser place à une attitude plus pragmatique et constructive.

L'Allemagne recherche une synergie entre l'OTAN et l'UE. Il ne s'agit pas tant de souligner les forces des deux organisations que d'approfondir leur collaboration. Pour remplir cet objectif, il faudrait que l'Allemagne soit entendue en France et en Turquie. Pour autant, l'essentiel du travail incombe à l'Union elle-même, qui a besoin de modifications structurelles fondamentales pour optimiser ses mécanismes de coordination interne et ses instruments politiques.

La politique d'alliance de l'Allemagne n'est pas en crise. Si plusieurs facteurs influent sur la définition de sa politique de sécurité, ce qui est courant pour un membre de cette envergure, l'Allemagne est susceptible de jouer un rôle moteur pour un certain nombre de conceptions d'avenir. Ce qui ne pourra se faire sans avoir levé de façon pragmatique les multiples contradictions que nous avons décrites.