

SOMMET OTAN : LES ENJEUX DE LA PROLONGATION DU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL

Par Alessandro ROBERTO, Analyste du Millénaire



AVANT-PROPOS

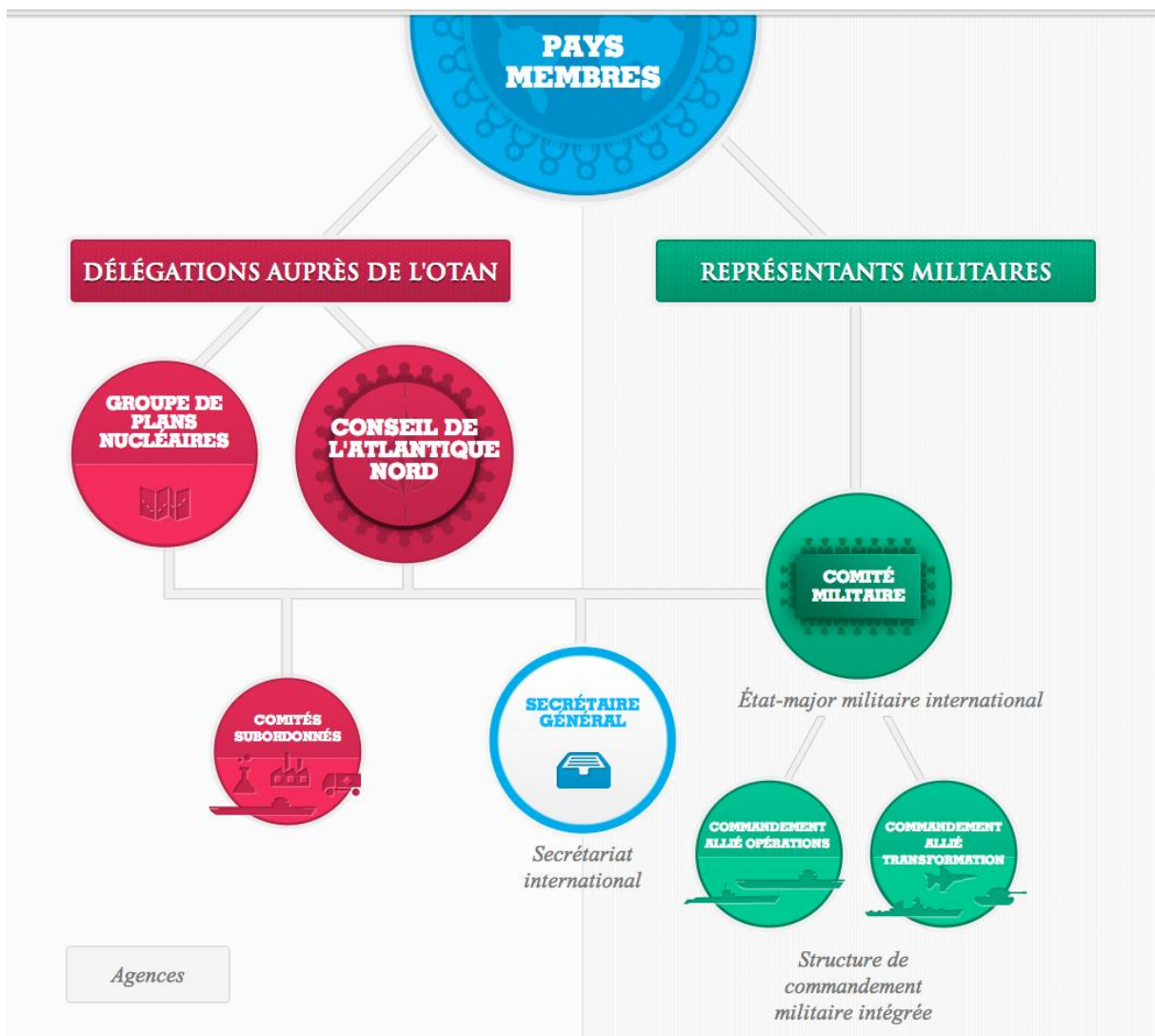
Jens Stoltenberg, ancien premier ministre danois (2000-2001 puis 2005-2013), est secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) depuis 2014. Alors que son mandat a été renouvelé complètement une première fois en 2018, puis une seconde fois en mars 2022 pour une durée d'un an au vu de la situation exceptionnelle en raison de la guerre en Ukraine, **il vient d'être officialisé ce mardi 4 juillet 2023 que Jens Stoltenberg restera en poste encore un an jusqu'en octobre 2024.**

Comment expliquer une telle longévité alors que les tractations entre les États membres pour préparer sa succession se multipliaient ces derniers mois ? Et en quoi le rôle du secrétaire général de l'OTAN est-il si important d'un point de vue diplomatique ?

AVANT-PROPOS	2
<i>Organisation interne et processus de sélection</i>	<i>4</i>
<i>Les candidats jusque-là envisagés pour le poste de secrétaire général de l'OTAN...</i>	<i>7</i>
<i>Les enjeux de la prolongation du mandat de Jens Stoltenberg</i>	<i>11</i>
CONCLUSION	13

ORGANISATION INTERNE ET PROCESSUS DE SELECTION

Il s'agit tout d'abord de comprendre en quoi le rôle du secrétaire général est central au sein de l'OTAN et comment il est nommé. L'organisation interne de l'OTAN repose en effet sur plusieurs organes et postes clés (voir structure de fonctionnement ci-dessous) **les deux les plus importants étant le secrétaire général et le Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR).**



Le Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) est le poste militaire le plus important de l'OTAN. Il est responsable de la planification et de la conduite des opérations militaires de l'OTAN en Europe. Le SACEUR, actuellement le général américain Christopher G. Cavoli, est nommé à l'unanimité des pays représentés à l'OTAN, parmi les généraux ou les amiraux les plus hauts gradés d'un pays membre. Il est soutenu par le Commandement allié Opérations (SHAPE), qui est responsable de la coordination opérationnelle des forces de l'OTAN. Le SACEUR joue un rôle central dans la planification et la mise en œuvre des opérations de l'OTAN, notamment en cas de crise ou de conflit. Il travaille ainsi en étroite collaboration avec les commandants militaires respectifs des pays membres de l'OTAN pour coordonner les efforts et garantir l'interopérabilité des forces alliées. Le SACEUR est également responsable de maintenir un haut niveau de préparation et de dissuasion pour assurer la sécurité collective des membres de l'OTAN.

Le secrétaire général de l'OTAN est quant à lui le principal représentant politique de l'organisation, véritable porte-parole et figure diplomatique de cette dernière. L'OTAN précise que le secrétaire général est « nommé par les pays membres en tant que Président du Conseil de l'Atlantique Nord (organe décisionnel suprême de l'OTAN, ndlr), du Comité des plans de défense, du Comité des plans nucléaires et d'autres comités de haut niveau et en tant que Secrétaire général de l'OTAN. »¹ Il est nommé à l'unanimité par les 31 États membres pour un mandat initial de quatre ans, éventuellement renouvelable en cas d'accord mutuel. Le secrétaire général est responsable de la coordination et de la direction des travaux de l'OTAN. Il joue un rôle essentiel dans la gestion des relations entre les membres de l'OTAN et la recherche de consensus, la mise en œuvre des décisions politiques et la représentation de l'alliance au niveau international. Il travaille en étroite collaboration avec les membres du Conseil pour promouvoir le consensus et la prise de décision collective.

¹ [NATO - Le Secrétaire général de l'OTAN](#)

Source : OTAN

Le secrétaire général est également responsable de la supervision de l'appareil administratif de l'OTAN.

Concernant le processus de sélection du secrétaire général de l'OTAN, il est assez informel : **il n'existe pas de règles ou de procédure à suivre strictement établies.** Ce sont les puissances clés de l'OTAN telles que les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France ou encore l'Italie (qui représentent à eux 5 les deux tiers du budget de l'OTAN, voir une [note précédente au sujet des rapports de force au sein de l'OTAN](#)) qui encadrent le processus de nomination et sont à l'initiative en exprimant leurs choix préférentiels. Les discussions entre les États membres sont informelles et les tractations souterraines sont nombreuses afin de définir un profil consensuel : plusieurs critères sont à prendre en considération, comme l'expérience du candidat, sa nationalité, son sexe, son âge, sa disponibilité ou encore ses prises de positions antérieures.

LES CANDIDATS JUSQUE-LA ENVISAGES POUR LE POSTE DE SECRETAIRE GENERAL DE L'OTAN

Au cours des derniers mois, les interrogations sur l'identité du prochain secrétaire général de l'OTAN ont été nombreuses, alors que Jens Stoltenberg, et de son propre aveu, était pressenti pour laisser sa place cet automne après 9 ans de service. Mais alors, quels étaient les candidats en lice et pourquoi eux ?

Tout d'abord, et il s'agit d'un point central, **États-Unis et Europe se partagent les deux plus hauts postes à responsabilité** : alors que le poste militaire de Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) est occupé par un haut responsable américain, le poste plus politique de secrétaire général revient traditionnellement à un européen (29 des États-membres sont situés en Europe). **Il ne s'agit pas d'une contrainte écrite mais d'un accord tacite de partage des responsabilités**. Il est donc très peu envisageable que le futur secrétaire général de l'OTAN ne soit pas européen. Il faut donc notamment chercher parmi les ministres de la Défense et ministres des Affaires étrangères mais surtout les chefs d'État et chefs de gouvernement du vieux continent, seules des personnalités ayant occupées des hautes responsabilités étant envisagées pour le poste.

De plus, **22 des pays de l'OTAN sont aussi membres de l'Union européenne**. Or, renforcer le rôle de l'Union européenne au sein de l'OTAN est un enjeu central. Les deux derniers secrétaires généraux de l'OTAN ne sont pas originaires d'un pays participant actuellement à la politique de défense et de sécurité commune (PSDC) de l'UE, qui ne cesse de chercher à renforcer sa coopération en matière de défense, comme l'a démontré la guerre en Ukraine. C'est pour cette raison que plusieurs États, dont la France, militent pour que le prochain SG de l'OTAN soit issu d'un pays membre de l'UE.

Cela exclut donc par exemple d'ores et déjà tout potentiel candidat britannique, alors que Ben Wallace, ministre britannique de la Défense, s'était officiellement porté candidat au poste. Le Brexit écarte donc de fait cette hypothèse. De plus, le poste de commandant suprême adjoint des forces alliées en Europe, DSACEUR, a historiquement été occupé par un officier britannique, actuellement par le Général Tim Radford. Or, la coutume veut que les postes de DSACEUR et de secrétaire général de l'OTAN ne soient pas occupés par des personnes ayant la même nationalité, et il peu probable que les Britanniques abandonnent ce poste militaire si stratégique et influent au sein de l'organisation, d'autant plus qu'il reviendrait alors certainement à la France. Raison de plus donc pour déconsidérer le profil de Ben Wallace, qui a lui-même reconnu auprès de *The Economist* le 21 juin que « cela n'arrivera pas »², et ce malgré le fort soutien britannique à l'Ukraine depuis le début de la guerre.

Concernant la nationalité du futur secrétaire général, **il semble déjà possible de mettre de côté tout potentiel candidat turque ou grec au vu du conflit à Chypre**. Les deux pays engageraient sans doute leur veto. De même, en raison des mauvaises relations diplomatiques entre la France et la Turquie, la Turquie serait en mesure d'empêcher la nomination d'un candidat français, alors que la candidature de Florence Parly, ancienne ministre des Armées, aurait été envisagée, et ce malgré les critiques d'Emmanuel Macron au sujet de l'OTAN, qui avait affirmé lors d'un entretien accordé à *The Economist* en novembre 2019 que l'organisation était en « état de mort cérébrale ». Par ailleurs, une inquiétude existe en cas de nomination d'une personnalité issue d'un pays d'Europe de l'Est qui serait ouvertement antirusse, pour ne pas aggraver les tensions avec la Russie, notamment alors que le développement de l'OTAN était l'une des raisons évoquées par Vladimir Poutine pour justifier l'invasion en Ukraine. Aussi, nommer un Croate ou un Slovène pourrait s'avérer handicapant pour l'efficacité d'action et l'image de l'OTAN si une intervention venait à s'imposer dans les Balkans au vu des tensions avec la Serbie mais aussi la Bosnie-Herzégovine. Enfin, il pourrait paraître symboliquement utile d'attribuer le poste à une personne

² « Ben Wallace says he is out of the race for NATO's top job », *The Economist*, 21 juin 2023

issu d'un pays qui s'approche de l'objectif de 2% du PIB dédiés aux dépenses de défense (objectif rempli par seulement 7 alliés en 2022³). Autre critère qui semble avoir été au centre des discussions des États membres : aucune femme n'ayant jamais occupé le poste de secrétaire générale, les profils féminins seraient privilégiés. Cela exclurait les pistes comme Pedro Sanchez, premier ministre espagnol, ou Klaus Iohannis, président roumain, dont les profils auraient un temps été pressentis.

Plusieurs femmes ont ainsi particulièrement fait l'objet de spéculations. La première, Mette Frederiksen, a longtemps été considéré comme la favorite. Première ministre danoise depuis 2019, sociale-démocrate, son déplacement aux États-Unis auprès de Joe Biden au début du mois de juin pouvait s'apparenter à un adoubement, surtout au vu des annonces successives d'augmentation de son budget de la défense (par la suppression d'un jour férié par exemple⁴). Expérimentée, mais fragilisée sur le plan national au sein de son propre parti, les rumeurs autour de sa nomination étaient nombreuses.⁵ Le fait que le prédécesseur de Jens Stoltenberg au poste de secrétaire général, l'ancien premier ministre danois Anders Fogh Rasmussen, partage la même nationalité qu'elle, pourrait cependant jouer en sa défaveur (disqualifiant donc par ailleurs également toute candidature norvégienne). Kaja Kallas, première ministre estonienne réélue il y a peu, fortement engagée aux côtés de l'Ukraine depuis le début de la guerre et soutenue par les pays d'Europe orientale, fait également partie des noms qui reviennent, mais nommer un secrétaire général balte à la tête de l'OTAN ne serait pas d'augure à calmer les tensions avec Moscou. Présidente slovaque depuis 2019, Zuzana Čaputová est aussi une candidate potentielle, et deviendrait alors la première secrétaire générale issue d'Europe centrale⁶.

³ Aurélie Pugnet, « La majorité des membres de l'OTAN n'ont pas atteint les objectifs de dépenses militaires », Euractiv, 22 mars 2023

⁴ « Danemark : un jour férié supprimé pour augmenter le budget de la défense », Le Point, 15 décembre 2022

⁵ « Why is everyone talking about Denmark's PM as the next Nato chief? », *The Local DK*, 31 mai 2023

⁶ Eward Lucas, « Who will be NATO's next secretary general? », *CEPA*, 17 octobre 2022

L'ancienne ministre de la Défense néerlandaise Jeanine Hennis-Plasschaert, représentante spéciale pour l'Irak à l'ONU depuis 2018 et ayant déjà prouvé son atlantisme, pourrait aussi être une piste intéressante⁷.

Depuis quelques mois un nom revient souvent dans les différents articles touchant à la succession de Stoltenberg, **celui d'Ursula Von Der Leyen l'actuelle présidente de la Commission Européenne**. Elle est dépeinte comme la candidate de Joe Biden qui souhaiterait la nomination d'une femme d'état et non d'un militaire non habitué aux joutes géopolitique et à la gestion de crise⁸. La gestion de la Guerre en Ukraine par Von der Leyen a plu à Biden, alors qu'elle s'est montrée comme la plus active sur ce front par moments. Le fait qu'elle n'hésite pas à se montrer offensive vis-à-vis de la Chine est aussi un avantage pour le Président Américain. Enfin elle est bien connue en Europe et a déjà été choisie en 2019 car elle convenait à la majorité des membres du Conseil, ce qui montre qu'un nouveau consensus est plus que probable alors que beaucoup veulent un Secrétaire Général européen.

La reconduction de Jens Stoltenberg pour 12 mois de plus pourrait s'expliquer par la volonté de Biden et d'autres de placer Von der Leyen à la tête de l'alliance, alors qu'elle aura terminé son mandat de Présidente de la Commission. De plus celle-ci n'a pas encore annoncé briguer un second mandat à la tête de la Commission, alors que la droite européenne la presse pour se déclarer et que le PPE est prêt à en faire son Spitzenkandidat. Tout cela pourrait préparer une arrivée d'Ursula à la tête de l'OTAN à Washington l'année prochaine, pour les 75 ans de l'alliance.

⁷ Laurent Borzillo, « Quel successeur pour Jens Stoltenberg : l'OTAN aura-t-elle enfin une secrétaire générale européenne ? », Le Rubicon, 17 février 2023

⁸ <https://www.dailymail.co.uk/news/article-12264857/Joe-Biden-backs-European-Commission-President-Ursula-von-der-Leyen-NATO-secretary-general.html>

LES ENJEUX DE LA PROLONGATION DU MANDAT DE JENS STOLTENBERG

Si les prétendant(e)s à la succession de Jens Stoltenberg ne manquaient pas, **ce dernier va finalement rester secrétaire général de l'OTAN jusqu'à l'automne 2024**, l'officialisant le mardi 4 juillet sur [Twitter](#) « Je suis honoré de la décision des alliés de l'Otan d'étendre mon mandat (...) Notre Alliance est plus importante que jamais ». Faute de consensus entre les États membres, les ambassadeurs des pays de l'OTAN en ont décidé ainsi lors d'une réunion au siège Bruxellois en début de semaine. Quels sont les enjeux de ce choix, une semaine avant un sommet crucial au sujet de l'Ukraine qui se tiendra à Vilnius ?

Ce choix est sensé dans la mesure où le leadership de Jens Stoltenberg, particulièrement en temps de crises, est largement reconnu. Véritable figure de l'OTAN depuis 2014, son rôle depuis l'invasion russe en Ukraine est particulièrement salué. **Il s'est notamment distingué en convaincant la Pologne de ne pas déclencher l'Article 4 du traité de l'OTAN quand une ville polonaise proche de la frontière ukrainienne avait été touchée par un missile ou encore en maîtrisant les velléités anti-atlantistes de Donald Trump, au point d'hériter du surnom de « celui qui sait chuchoter à l'oreille de Trump »⁹**. Le chef de la diplomatie ukrainienne, Dmytro Kuleba, a jugé cette décision « d'excellente nouvelle ». Les messages de félicitations se multiplient à l'international, qu'il s'agisse de Volodymyr Zelensky, Rishi Sunak ou encore Joe Biden, qui aurait poussé depuis plusieurs mois en coulisses dans le sens de cette prolongation de mandat¹⁰.

Alors que la Finlande a officiellement rejoint l'OTAN en avril, la demande d'adhésion de la Suède est encore en étude, faisant l'objet de

⁹ « Otan : Jens Stoltenberg reconduit au poste de secrétaire général pour un an », Le Figaro, 5 juillet 2023

¹⁰ « Jens Stoltenberg reconduit à la tête de l'OTAN jusqu'en 2024 », Le Monde, 4 juillet 2023

blocages de la part de la Turquie et de la Hongrie. Il s'agit donc d'une période sensible pour le développement de l'organisation, et les États membres se sont accordés pour ne pas changer de capitaine en pleine tempête, alors que la guerre Ukraine fait encore rage. Ainsi, l'OTAN peut davantage se concentrer sur la résolution du conflit et son soutien à l'Ukraine en reportant à l'année prochaine des débats potentiellement longs et compliqués pour la succession au poste de secrétaire général. Jens Stoltenberg aura fort à faire dès ce mois de juillet avec le sommet de l'OTAN en Lituanie pour tenter de trouver un consensus au sujet de la demande d'adhésion de l'Ukraine à l'organisation transatlantique.

Ce report d'une année coïncide par ailleurs avec les élections européennes qui se tiendront en juin 2024, ensuite suivies par l'attribution des postes à responsabilité au sein de l'Union européenne. Nul doute qu'étant donné que le poste de secrétaire général est promis à un européen et plus précisément à Ursula Von der Leyen, cela influencera la dynamique des négociations. De plus, plusieurs élections vont se tenir en Europe d'ici là, notamment en Espagne, en Belgique, en Pologne ou encore en Roumanie, ce qui pourrait rabattre certaines cartes pour de potentiels candidats. Aussi, ce calendrier de sélection signifie que le nouveau secrétaire général entrera en fonction à peine quelques mois avant l'élection du nouveau président américain, avec la possibilité d'un retour de Donald Trump et de son scepticisme à l'égard de l'Alliance qui influencera certainement la position de Joe Biden dans les négociations. Jens Stoltenberg aura d'ailleurs l'occasion de passer le flambeau en juillet 2024 à Washington, après 10 années comme secrétaire général, à l'occasion du sommet historique célébrant le 75e anniversaire de l'OTAN¹¹.

Cette reconduction représente néanmoins un risque de blocages, tout d'abord décisionnel pour Jens Stoltenberg à mesure que l'on approchera la fin de son mandat, et aussi si les États membres de l'OTAN ne parvenaient pas à trouver un candidat consensuel, une nouvelle

¹¹ Aurélie Pugnet, « OTAN : les méandres de la recherche d'un nouveau secrétaire général », Euractiv, 6 juin 2023

reconduction de J. Stoltenberg étant exclue. Les négociations pourraient ainsi être tendues et il en ira de la crédibilité de l'OTAN de parvenir à s'accorder à l'unanimité sur un secrétaire général capable de garantir l'unité entre tous les pays membres.

CONCLUSION

En somme, au vu de la difficulté des États membres à trouver un candidat consensuel ainsi que le contexte toujours aussi tendu de la guerre en Ukraine, au cours duquel Jens Stoltenberg a déjà fait ses preuves, la reconduction d'une année du mandat de ce dernier paraît appropriée. **L'OTAN est en première ligne pour trouver une solution au conflit et une gouvernance stable ne peut qu'y contribuer. Attention tout de même à ne pas pousser la poussière trop longtemps sous le tapis, au risque de se retrouver dans une situation d'immobilisme.**

Le sommet de Vilnius donnera des indications sur les garanties de sécurité que l'OTAN souhaite concéder à l'Ukraine.

Par **Alessandro Roberto**, Analyste du Millénaire.

Crédit photo :

[Attribution 2.0 Generic](#) sous licence [Creative Commons](#) via [Wikimedia](#).



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il est composé d'une centaine de contributeurs de divers horizons — cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises — et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Secrétaire générale : Marion PARISET

Vice-présidents: Gilles BÖSINGER et Olivier BODO

Directeur des études : Clement PERRIN

Directeurs adjoints des études: Pierre CLAIRE et Matthieu HOCQUE

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*