

Quel successeur pour Jens Stoltenberg : l'OTAN aura-t-elle enfin une secrétaire générale européenne ?

Laurent Borzillo | 17 février 2023



Février 2023 : près de douze mois après le déclenchement de l'invasion à grande échelle de l'Ukraine par la Russie, et alors que les alliés de Kyiv continuent pour certains d'ergoter sur le type d'armements lourds pouvant être livrés ou non à l'Ukraine, les principales structures composant l'architecture sécuritaire en Europe – l'OTAN et l'UE – poursuivent leur profonde transformation. Au regard des défis immédiats de l'OTAN (cf. résurrection de l'OTAN ; intégration à venir de anciens pays neutres ; risque de nouvelle administration trumpiste, y compris avec un épigone trumpien, etc.), le choix du prochain secrétaire général de l'OTAN s'avère d'autant plus pertinent à analyser. Traditionnellement – *a contrario* de l'Union européenne – les structures internes de l'OTAN n'étaient pas en effet considérées comme une bureaucratie puissante, cherchant à accroître leur autonomie. À cet égard les décisions relatives à l'Alliance étaient plutôt analysées à partir d'approches théoriques mettant en avant le rôle des États et des acteurs internes de ceux-ci. Or les derniers travaux de John Deni, d'Heidi Hardt et de Leonard August Schuett portant en particulier sur la période 2017-2021 (soit celle de l'administration Trump) soulignent le rôle prépondérant joué par le secrétaire général de l'Alliance, ainsi que par plusieurs officiels de celle-ci dans le maintien et le développement de l'Alliance ces dernières années. Alors que l'OTAN a confirmé le départ à l'automne prochain de l'ancien premier ministre Norvégien Jens Stoltenberg en fonction depuis 2014, qui prendra sa suite à la tête de l'organisation ?

Ces derniers mois, plusieurs articles dans la presse [américaine](#), [canadienne](#), [britannique](#), [italienne](#), [belge](#) ou encore [française](#) ont abordé cette question de la succession de l'actuel secrétaire général de l'OTAN. Pour rappel, il existe un [fort désir](#) depuis plusieurs mois que la personne qui lui succèdera soit la première femme nommée à ce poste. Cet article ne vise pas à se faire le relais des bruits de couloirs au sein des institutions étatiques et internationales concernant le/la futur(e) secrétaire général(e) de l'OTAN. Il tend à l'inverse à lister méthodiquement, en prenant en compte trois critères initiaux, les candidatures pouvant être retenues pour occuper ce poste. Premièrement, je prends pour acquis qu'il s'agira d'une femme et non d'un homme. Deuxièmement, il est certain que celle-ci aura occupé de hautes responsabilités au cours des dix dernières années (en étant soit chef d'État ou de gouvernement, soit ministre des Affaires étrangères ou de la Défense) au sein d'un des pays membres de l'Alliance. Le troisième critère est celui de la nationalité des candidates potentielles. En effet plusieurs nationalités peuvent être écartées parmi les 30 existantes (représentant les 30 États membres composant l'OTAN) du fait de certaines contraintes et règles informelles existantes.

À la lumière de ces trois critères, sur la trentaine de personnalités potentielles restantes, il n'y a que trois candidates qui ont de fortes probabilités de devenir secrétaire générale de l'OTAN : l'actuelle présidente slovaque Zuzana Čaputová, l'ancienne ministre de la Défense néerlandaise Jeanine Hennis-Plasschaert et l'ancienne ministre italienne des Affaires étrangères et Haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Federica Mogherini.

Une secrétaire générale européenne

S'interroger sur l'identité de la future secrétaire générale de l'OTAN nécessite de se poser la question de sa nationalité parmi les trente États alliés. Partant du principe qu'il s'agira de la première femme nommée à ce poste et de la nécessité que la personne en question ait occupé certaines responsabilités – chef d'État, chef de gouvernement, ministre des Affaires étrangères, ministre de la Défense – cela élimine d'emblée toute possibilité d'une future secrétaire générale de nationalité grecque, luxembourgeoise ou turque, ces pays n'ayant eu aucune femme nommée/élue à ces fonctions au cours de la dernière décennie.

Neuf autres nationalités peuvent également être écartées, et ce malgré ce que peuvent en dire certains articles de presse : norvégienne, danoise, islandaise, américaine, canadienne, britannique, albanaise, monténégrine et macédonienne. Pour ce qui est du Danemark et de la Norvège, la nationalité norvégienne de l'[actuel secrétaire général](#) et celle de son prédécesseur direct ([l'ancien Premier ministre danois Anders Fogh Rasmussen](#)) les éliminent d'emblée. En ce qui concerne l'Islande, bien que membre de l'Alliance, vu son [statut particulier](#) (État sans armée) et le contexte de « [nouvelle Guerre froide](#) », il serait plus qu'improbable qu'une candidate islandaise soit retenue, et ce malgré les nombreuses [politiciennes islandaises](#) ayant occupé de hautes responsabilités.

Qu'en est-il des candidates de nationalité américaine et canadienne ? La classe politique américaine et canadienne ne manque pas en effet de politiciennes aptes *a priori* pour ce poste. Pour autant, dans le cas américain, toute candidature peut être d'emblée écartée du fait du [partage tacite](#) – en vigueur depuis 1952 – des deux plus hauts postes au sein de l'Alliance. Selon cette tradition, il est convenu que le [SACEUR](#) (*Supreme Allied Commander Europe*, soit le commandant suprême des forces alliées en Europe), soit automatiquement un général américain et qu'en contrepartie le poste de secrétaire général de l'Alliance revienne à un Européen. Bien évidemment, ce partage n'étant pas prévu dans le [Traité de 1949](#) ou dans les documents officiels ultérieurs validés par le Conseil de l'Atlantique Nord, aucun obstacle juridique n'empêcherait sa remise en cause. Néanmoins, à moins que l'on assiste un jour à la nomination d'un militaire européen au poste de *SACEUR*, il est chimérique de croire que l'on aura un jour un secrétaire général de l'OTAN américain. Ce partage explique aussi pourquoi il est tout aussi illusoire de croire que l'actuelle vice-première ministre canadienne, Chrystia Freeland, aurait une possibilité de prendre la tête de l'Alliance. Étant donné qu'il est peu probable que le général américain et actuel *SACEUR* Christopher G. Cavoli laisse sa place d'ici trois ans à un Européen, l'option « Freeland » et même toute autre candidature canadienne peuvent être éliminées, et ce contrairement à ce que laissent supposer les [nombreux articles publiés](#) à ce sujet (indépendamment des [qualités](#) ou du [parcours personnel](#) de Chrystia Freeland).

L'option britannique est tout aussi peu crédible pour essentiellement deux raisons. Les hypothèses du ministre [Ben Wallace](#) ou encore de l'ancien Premier ministre [Boris Johnson](#) peuvent évidemment être écartées compte tenu de leur genre, sans même évoquer les souvenirs des [erremments passés de Boris Johnson](#) lorsqu'il était au 10 *Downing Street*. Plus susceptible d'être considérée, l'option relative à l'ancienne Première ministre [Theresa May](#) est cependant tout autant improbable. La première raison majeure est en lien avec le poste de [DSACEUR](#) (*Deputy Supreme Allied Commander Europe*, soit le commandant suprême adjoint des forces alliées en Europe). À une exception près (entre 2001 et 2004), ce poste a toujours été dévolu à au moins un officier général britannique. Or, les fonctions de *DSACEUR* et de secrétaire général ont toujours été occupées par des personnes ne possédant pas la même nationalité. Cette règle informelle n'a connu que deux exceptions, lors du mandat de [Lord Ismay](#), 1^{er}

secrétaire général de l'OTAN, et lorsqu'il y avait deux *DSACEUR* (de 1978 à 2001) au sein de l'Alliance. Lorsque le dernier secrétaire général de nationalité britannique fut nommé – à savoir [George Robertson](#) (1999 à 2003) – ce fut justement au cours de son mandat que pour la première fois le poste de *DSACEUR* fut occupé uniquement par un [Allemand](#) (2001 et 2004). La nomination d'une Britannique au poste de secrétaire général nécessiterait donc probablement l'abandon de celui de *DSACEUR*. Vu les craintes exprimées au cours de ces dernières années par la [presse britannique](#) quant à la perte de ce poste militaire au profit des Français, cela rend encore moins probable la possibilité de voir une Britannique prendre la succession de Stoltenberg.

La seconde raison majeure écartant l'hypothèse britannique est d'une part le *Brexit* – c'est-à-dire la fin de l'appartenance du Royaume-Uni à l'Union européenne – et d'autre part le fait qu'aucun des deux derniers secrétaires généraux de l'OTAN n'était issu d'un pays faisant partie de la politique de défense et de sécurité commune (PSDC) de l'UE (le Danemark n'a mis fin à sa [dérogation](#) – *opt out* – dans ce domaine qu'en juin dernier). Or depuis 2009, année de la prise de fonction d'Anders Rasmussen en tant que secrétaire général, l'UE a considérablement développé ses politiques en matière de défense. Certes, l'UE est [loin d'être un acteur géopolitique majeur](#) malgré les [discours de ses représentants](#). Pour autant, eu égard au [renforcement de l'UE](#) en ce qui concerne les questions de défense et les [vœux de ses membres de développer un pilier UE](#) au sein de l'OTAN, il est plus que probable que le prochain secrétaire général soit issu d'un État membre de l'UE. Certes, comme l'a souligné avec acrimonie Stoltenberg en 2021 en réponse aux souhaits de mise en œuvre d'une autonomie stratégique européenne, les États membres à la fois de l'UE et de l'OTAN [ne représentent qu'environ 20 % des fonds alloués à la défense](#) par rapport à l'ensemble des membres de l'Alliance (cette proportion étant toutefois sur le point d'augmenter avec les adhésions prochaines de la Suède et de la Finlande). Néanmoins, si les États membres de l'UE ne représentent que 20 % des budgets de défense, les États-Unis à eux seuls sont à l'origine de [70 % de ces mêmes dépenses](#). Ceci signifie que les pays tels que le Royaume-Uni, le Canada, la Turquie, la Norvège, l'Albanie, la Macédoine du Nord, le Monténégro et l'Islande investissent en défense moitié moins que les pays de l'UE. Dans ces conditions, malgré [l'activisme britannique](#) en faveur de Kyiv, il serait assez étonnant que les autres pays européens membres de l'UE acceptent la nomination d'une Britannique. Cette même raison explique également pourquoi la nomination d'une secrétaire générale albanaise, monténégrine ou encore macédonienne serait tout aussi improbable, et ce malgré les nombreuses politiciennes d'expérience de ces pays pouvant prétendre au poste, dont [Radmila Šekerinska](#), [Milica Pejanović-Đurišić](#), [Mimi Kodheli](#) ou encore [Olta Xhaçka](#).

Une secrétaire générale rassembleuse issue de l'UE

Parmi les 16 autres nationalités qui demeurent en lice, six peuvent être considérées comme peu probables, étant donné le signal politique risqué qu'elle pourrait produire : polonaise, estonienne, lettonne, lituanienne, slovène et croate. [Plusieurs articles de presse](#) ont mentionné ces derniers mois le nom l'ancienne présidente croate et ancienne secrétaire générale adjointe de l'OTAN, [Kolinda Grabar-Kitarović](#). Trois autres politiciennes croates sont tout autant d'excellentes candidates, telles l'ancienne Première ministre [Jadranka Kosor](#) et les anciennes ministres des Affaires étrangères [Vesna Pusić](#) et [Marija Pejčinović Burić](#). Les actuelles Premières ministres estonienne et lituanienne, [Kaja Kallas](#) et [Ingrida Šimonytė](#), les anciennes présidentes estonienne et lituanienne [Kersti Kaljulaid](#) et [Dalia Grybauskaitė](#), encore l'ancienne ministre de la Défense lituanienne [Rasa Juknevičienė](#) pourraient également prétendre au poste. Toutefois prendre une politicienne balte constituerait un geste des plus forts vis-à-vis de Moscou, ce qui alarmerait certainement nombre de politiciens de l'Alliance (dont certains sont actuellement membres de gouvernement) qui [espèrent](#) vainement un [retour rapide](#) à des relations apaisées avec la Russie. Choisir une Croate ou une Slovène pourrait être perçu également comme étant risqué eu égard aux tensions actuelles dans les Balkans avec la [Serbie](#), mais également en [Bosnie-Herzégovine](#). En cas d'aggravation des tensions nécessitant par exemple une intervention de l'OTAN, l'origine slovène ou croate d'une secrétaire générale de l'OTAN pourrait se transformer en handicap et affecter négativement l'image de l'OTAN dans la région, quelles que soient la justesse et la pertinence des actions qui seraient alors prises par l'Alliance. Il est donc peu probable qu'une de ces femmes soit nommée pour prendre la suite de Stoltenberg.

Au final, la future secrétaire générale de l'OTAN pourrait donc être issue de l'un des pays suivants : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Espagne, France, Hongrie, Italie, Pays-Bas, Portugal, Roumanie, Slovaquie, République tchèque. Au sein de ces pays, pas moins d'une trentaine de femmes ont occupé de hautes responsabilités au cours de la dernière décennie. Néanmoins, plusieurs candidatures parmi celles-ci peuvent être aisément rejetées. Certaines ne furent en poste que quelques mois (telles les anciennes ministres de la Défense tchèque [Karla Šlechtová](#) et allemande [Christine Lambrecht](#)) ou bien ne le sont actuellement que depuis 18 mois, voire moins (par exemple, les ministres des Affaires étrangères [allemande](#), [française](#) et [belge](#) ou encore la [ministre portugaise de la Défense](#)). D'autres ont été confrontées à des scandales ayant parfois mis fin à leur carrière politique (par exemple, l'ancienne ministre espagnole de la Défense [María Dolores de Cospedal](#) et l'ancienne Première ministre roumaine [Viorica Dăncilă](#)).

Pas moins de trois Allemandes auraient pu être candidates vu leur parcours : l'actuelle présidente de la Commission européenne et ancienne ministre de la Défense de 2013 à 2019 Ursula von der Leyen ; sa successeuse [Annegret Kramp-Karrenbauer](#) (en poste de 2019 à 2021) ; et l'ancienne chancelière Angela Merkel. Eu égard cependant aux [critiques](#) des derniers mois quant à [l'état actuel de la Bundeswehr](#), il serait assez étonnant que le choix des alliés se porte sur l'une de ces trois politiciennes, celles-ci étant considérées comme en partie responsables de l'état déplorable de l'armée allemande. Dans le cas d'Ursula von der Leyen, bien que son mandat de présidente de la Commission européenne s'achève au printemps 2024, soit quelques mois après la fin du mandat de Stoltenberg à l'OTAN, il est peu probable que les États membres de l'UE souhaitent créer une sorte de vacance, même temporaire, pour ce poste. Les [propos](#) peu amènes de l'ancienne ministre Annegret Kramp-Karrenbauer vis-à-vis de l'autonomie stratégique européenne rendent également peu crédible une validation de sa candidature par les États souhaitant renforcer le poids de l'UE dans les questions de défense. Enfin, le choix d'Angela Merkel, qui aurait certainement été plébiscité par plusieurs avant février 2022, est bien évidemment à exclure compte tenu de ses [erreurs stratégiques](#) vis-à-vis de la Russie et du fait de [l'absence de repentir](#) depuis l'invasion russe quant à ses choix politiques durant ses mandats.

Dans cette perspective, le choix de la future secrétaire générale de l'OTAN se fera *a priori* parmi huit profils : Zuzana Čaputová, Federica Mogherini, Jeanine Hennis-Plasschaert, Sophie Wilmès, Elisabetta Trenta, Roberta Pinotti, Margarita Robles, Florence Parly. Trois candidatures se dégagent nettement : l'actuelle présidente slovaque [Zuzana Čaputová](#), [Federica Mogherini](#), et enfin l'ancienne ministre de la Défense néerlandaise [Jeanine Hennis-Plasschaert](#). Présidente depuis juin 2019, Zuzana Čaputová a été plusieurs fois [évoquée](#) comme une [option](#) sérieusement envisagée dans la presse. Sa nomination permettrait en outre d'avoir pour la première fois une personne originaire d'Europe centrale à la tête de l'OTAN, sans envoyer pour autant un message de trop grande fermeté vis-à-vis de Moscou (à l'inverse des candidates originaires des pays baltes). Bien qu'ayant quitté son poste de haute représentante en 2019, c'est sous le mandat de Federica Mogherini que nombre d'[avancées relatives à la PSDC](#) eurent lieu, parallèlement au [développement des relations entre l'UE et l'OTAN](#). Le premier haut représentant de l'UE ayant été l'ancien secrétaire général de l'OTAN Javier Solana, la nomination d'une ancienne haute représentante au poste de secrétaire général de l'OTAN, dans un contexte où certains souhaitent renforcer le pilier UE de l'OTAN, serait loin d'être dommageable pour l'UE et son désir de gagner en autonomie/souveraineté. Issue d'un pays [connu pour son fort atlantisme](#), Jeanine Hennis-Plasschaert fut quant à elle pendant près de cinq ans ministre de la Défense et est depuis 2018 cheffe de la mission d'assistance des Nations Unies pour l'Irak (MANUI), ce qui en fait également une candidate d'intérêt.

L'ancienne Première ministre belge Sophie Wilmès pourrait également être retenue. Toutefois, étant donné son retrait volontaire puis sa démission du gouvernement belge [pour des raisons familiales](#) en 2022, il est peu probable que cela soit le cas. Les anciennes ministres italiennes de la Défense [Elisabetta Trenta](#) et [Roberta Pinotti](#) sont également des candidates crédibles, cependant le profil plus conséquent de Federica Mogherini fait qu'il serait étonnant qu'en cas de secrétaire générale d'origine italienne ce soit l'une d'entre elles qui soit retenue. L'actuelle ministre espagnole de la Défense [Margarita Robles](#) est quant à elle handicapée par son compatriote [Joseph Borrel](#), celui-ci étant le haut représentant actuel de l'UE. Il serait étonnant que les deux postes, celui de haut représentant et celui de secrétaire général, soient occupés par des individus ayant la même nationalité. Quant à [Florence Parly](#), ancienne ministre française des Armées, bien que certains aient mis de l'avant son nom suite à « [l'affront](#) » qu'avait constitué l'annonce d'[AUKUS](#) et la dénonciation par les Australiens du contrat avec Naval Group, sa nationalité rend peu crédible une telle nomination. Outre la [vieille méfiance](#) de nombre de partenaires de l'Alliance à l'encontre de Paris quant à sa vision de l'OTAN, les déclarations d'Emmanuel Macron sur la nécessité de ne pas « [humilier la Russie](#) » ou encore sur « [les garanties de sécurité à donner à Moscou](#) » rendent peu probable la perspective d'une telle nomination. De plus, il est certain que la Turquie ne soit pas favorable à une telle nomination, compte tenu des [relations tendues](#) entre Paris et Ankara.

Conclusion

La nomination probable de Zuzana Čaputová, de Federica Mogherini ou de Jeanine Hennis-Plasschaert confirmera la volonté des pays membres à la fois de l'UE et de l'OTAN de faire reconnaître leur poids au sein de l'Alliance. Il n'est pas certain cependant que cela signifiera obligatoirement un renforcement des compétences et capacités militaires de l'UE en collaboration avec l'Alliance. Toutefois le choix de Federica Mogherini suscitera certainement de telles attentes, compte tenu de ses anciennes fonctions au sein de l'UE. Pour autant, un tel développement des relations entre les deux organisations n'est pas à exclure même avec Zuzana Čaputová ou Jeanine Hennis-Plasschaert comme secrétaire générale.

Nommer Zuzana Čaputová constituerait un symbole fort de considération vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale, aucun secrétaire général de l'Alliance n'ayant été jusqu'ici issu de cette région sur les 13 personnes ayant occupé cette fonction jusqu'à aujourd'hui. Dans le cas où celle-ci ne serait pas retenue, il est certain que par volonté d'équilibrage et de compensation les nouveaux et [probables commandements militaires](#) qui seront prochainement créés dans le cadre de la réorganisation des structures otaniennes en Europe du Nord et orientale soient accordés en priorité à des personnes issues de ces pays. Ceci

pourrait également avoir un effet sur les prochaines personnalités qui seront élues/nommées au sein de l'UE à l'occasion des futures élections européennes de 2024.

Bien que Zuzana Čaputová, Federica Mogherini et Jeanine Hennis-Plasschaert soient les politiques ayant le plus de chance d'être choisies, il n'est pas impossible que la successeure de Stoltenberg soit finalement issue d'un État balte ou encore de la Croatie. Ceci impliquerait toutefois la volonté de l'ensemble des alliés d'envoyer un signal fort vis-à-vis des gouvernements russes ou serbes. Un choix autre (canadien ou britannique par exemple) impliquerait nécessairement une importante modification de certaines structures et attributions au sein de l'OTAN, modification méritant plus d'attention que le nom même de la future secrétaire générale. Jens Stoltenberg pourrait également être encore prolongé de quelques mois – et ce pour la troisième fois, après [2019](#) et [2022](#) – selon l'état des discussions et la situation en Europe centrale et orientale au cours des prochains mois. Il se pourrait que les alliés renoncent cependant à nommer une femme au poste. Ceci multiplierait le nombre des candidats potentiels, mais comporterait également un certain coût politique vu les annonces régulières des derniers mois relatives à la nomination d'une femme.

Crédits photo : [Service de presse, OTAN](#)



Laurent Borzillo

Laurent Borzillo ([@LaurentBorzillo](#)) est chercheur postdoctoral au sein du département de science politique de l'UQAM et coordinateur des publications au sein du Réseau d'Analyse Stratégique. Ses intérêts de recherche portent sur la sécurité et la coopération militaire en Europe, les relations transatlantiques, ainsi que sur les politiques de défense de la France, de l'Allemagne et du Canada. Il est chercheur associé au CCEAE de l'UdeM, au CJMM (Centre Jean Monnet de Montréal) et au CESICE de l'Université Grenoble Alpes.

Comment citer cette publication

Laurent Borzillo, « Quel successeur pour Jens Stoltenberg : l'OTAN aura-t-elle enfin une secrétaire générale européenne ? », *Le Rubicon*, 17 février 2023
[<https://lerubicon.org/quel-successeur-pour-jens-stoltenberg-lotan-aura-t-elle-enfin-une-secretaire-generale-europeenne/>].