

OTAN, ÉVOLUTION ET CONTRADICTIONS



JACQUES LE DAUPHIN *

Pour son sommet de Newport, l'Otan nourrit de grandes ambitions, lesquelles se rattachent à l'objectif de faire de l'Alliance Atlantique un acteur clé de la vie internationale. Son secrétaire général, Anders Fogh Rasmussen, les exprime en ces termes : « nous ambitionnons de dessiner l'Otan de demain : une alliance, solide, rééquilibrée et prête à assurer la sécurité de la prochaine génération ». Est-ce réaliste ? La crédibilité de ce vaste programme doit se mesurer à la nature du monde d'aujourd'hui, en évolution rapide, et la problématique pour l'Otan est moins de tenter de l'infléchir à ses désirs que d'en tenir compte avec réalisme pour elle-même dans sa configuration d'avenir. On évoque à ce sujet le nouveau concept stratégique, adopté en 2010 à Lisbonne et confirmé à Chicago en 2012. Sans doute fournit-il des lignes novatrices, cependant, à l'examen, bien que résolument volontariste, il n'offre pas réellement de perspectives fiables et ne peut sérieusement faire illusion. Il est daté, il manque de flexibilité, il ignore toute incertitude et ne peut, dans un monde en perpétuel mouvement, espérer qu'une durée de vie assez courte. Un autre handicap l'affecte, s'il définit des orientations inédites, il demeure encore largement imprégné de celles des périodes antérieures. Ce chevauchement entre l'ancien et le nouveau le prive de toute crédibilité motrice. On ajoutera,

* DIRECTEUR DE L'INSTITUT DE DOCUMENTATION ET DE RECHERCHE SUR LA PAIX - IDRP

et c'est peut-être là que réside l'explication, qu'il résulte d'un laborieux compromis entre les vingt-huit membres de l'alliance, lesquels n'interprètent pas tous dans les mêmes termes la situation géopolitique.

On ne sera pas surpris que le sommet de Newport occulte tout questionnement sur ces sujets. Les sommets sont des réunions périodiques, réunissant tous les deux ans environ les chefs d'État et de gouvernement de l'organisation. La déclaration finale qui en résulte, lisse comme à l'ordinaire, affiche une unité de façade, n'aborde pas les questions en débat, lesquelles sont traitées en amont. À ce sujet, l'Otan est particulièrement questionnée sur deux thèmes : quels sont aujourd'hui les défis de sécurité pour les États membres ? Et quels sont ceux que peut traiter l'Otan ?

La sécurité collective

14 La vocation de garantir la sécurité collective de ses membres date de l'origine de l'alliance. Elle est stipulée notamment par l'article 5 de la Charte de l'Atlantique Nord. Cet article prévoit qu'une attaque contre un État membre est considérée comme une attaque contre tous, d'où une réaction collective. On pense à la devise des mousquetaires de Dumas « un pour tous, tous pour un ». Si la clause n'est pas inédite dans son principe, elle concerne aujourd'hui vingt-huit États. La demande pressante du rappel de cette disposition émane des États orientaux souhaitant être « réassurés » vis-à-vis d'une menace russe possible. Donc s'exprime la volonté de voir redynamiser et crédibiliser le centrage de l'alliance sur la défense collective. La crise ukrainienne est venue renforcer ce désir. Redynamiser l'article 5 dans les conditions présentes appelle des moyens pour assurer cette disposition. Dans cet esprit, le secrétaire général a indiqué que cette démarche implique la promotion d'une nouvelle posture, avec de nouvelles priorités en matière de capacités et de réactivité des forces collectives. Ainsi l'alliance est-elle appelée à fixer dans les grandes lignes la nature et le volume des capacités attendues, ces données présidant aux orientations et à l'acquisition des armements et des forces susceptibles de les utiliser. Dix programmes sont déjà retenus et une centaine d'autres figurent dans les cartons. Ces projets sont mis au point centralement et ont la prétention de déterminer les choix en lieu et place des parlements nationaux. Cet abandon de pans entiers de souveraineté nationale n'est pas sans

inquiéter de nombreux États qui expriment de sérieuses réserves. Néanmoins le secrétaire général a déjà proposé une « *smart defence* » (dite intelligente) avec trois principes – priorisation, coopération et spécialisation – en soulignant qu'ils exigent des moyens financiers. Les États-Unis n'entendant pas supporter seuls ce fardeau, les États européens sont conviés à fournir des efforts conséquents. Pour y parvenir, un trinôme France, États-Unis, Royaume Uni a été désigné pour œuvrer à un consensus imposant aux États d'atteindre dans les cinq à dix prochaines années un effort de défense de 2 % du PIB, avec 20 % du budget militaire consacrés aux investissements. Il est évident que de telles mesures contraignantes suscitent des réactions souvent hostiles ; et des questions surgissent : pourquoi de nouveaux armements sophistiqués, pourquoi de nouvelles dépenses militaires, en fonction de quelles menaces ? Vis-à-vis de quels adversaires ? Ces questions surviennent d'autant plus qu'en lien avec les capacités est soulignée « l'importance première à accorder à l'entraînement collectif des armées », avec des manœuvres militaires communes, tant aéroterrestres que maritimes. Déjà l'exercice « Stadfort Jane » organisé en 2013 en Pologne et dans les pays baltes avait ouvert la voie. Mais pour le secrétaire général, « il s'agit de marquer une étape nouvelle, en particulier le long de la frontière orientale de l'Otan ». Il a précisé « qu'il n'exclut pas la tenue future d'un exercice avec la participation de l'Ukraine ». Ces choix peuvent surprendre, mais ils s'inscrivent dans la stratégie développée par le politologue américain Brezinski, à savoir l'encercllement de la Russie afin de l'affaiblir définitivement car elle est considérée comme un ennemi potentiel. Ainsi ces dernières années, fixant unilatéralement le jeu de l'après-guerre froide, l'Otan, avec le concours de l'Union européenne, s'est transformée en outil d'expansion de l'influence des États-Unis en Europe, incorporant dans une démarche stratégique de dominos, les uns après les autres, les pays européens dégagés de l'influence soviétique. Et dans la foulée, elle ne cache pas sa volonté de poursuivre en incorporant de nouveaux États traditionnellement liés géographiquement et politiquement à la Russie. La remise en cause de la neutralité de l'Ukraine s'inscrivant dans cette démarche. À cette perspective, la Russie n'entend pas rester les bras croisés et a tracé une ligne rouge. Elle a indiqué clairement que si, affaiblie, elle n'a pu pour un temps s'opposer à la démarche d'extension de l'Otan, désormais

elle ne permettra plus la poursuite de l'ambition américaine d'encerclement de son territoire. Ainsi la crise ukrainienne a fait monter la tension d'un cran. Par ailleurs, l'Otan s'étant déclarée organisation nucléaire, elle s'opposera à l'implantation de boucliers antimissiles en Pologne et en République tchèque. Malgré cela, le secrétaire général Rasmussen pense de manière irréaliste que cette situation n'est pas susceptible d'affecter les projets en cours, mais qu'au contraire, elle doit pousser l'Otan à accélérer sa transformation. Un bras de fer est engagé à l'issue dangereuse et plusieurs pays ne cachent pas leurs inquiétudes devant un tel volontarisme, placé sur le développement de l'article 5, piloté étroitement par les États-Unis. Cette transformation de l'Otan appelle aussi d'autres manœuvres militaires communes en d'autres régions du globe avec des partenaires extérieurs à l'alliance s'inscrivant ouvertement dans la stratégie américaine. C'est pour les membres de l'alliance motif à de sérieuses réflexions. L'Europe qui, pendant plus de quarante années de guerre froide, avait pris l'habitude de se référer au modèle américain, s'interroge aujourd'hui sur la poursuite sans condition d'un tel suivisme. Et pour éviter de se laisser entraîner dans des démarches aventuristes grandit la question : ne convient-il pas de faire « rentrer le génie dans la lampe », et se replier sur les strictes missions de défense collective, conformément à la Charte transatlantique qui a fondé l'alliance ? Bien évidemment ces interrogations sont à moduler, les positionnements des États n'étant pas tous identiques, elles diffèrent, notamment chez les nouveaux membres venus de l'Est. Il reste que cette idée n'est pas retenue, et tout au contraire, il est préconisé une dynamique d'élargissement régional et d'engagement mondial. Les Américains se font les avocats de cette ligne, soutenue, parmi d'autres, par le Royaume-Uni et le secrétaire général de l'Otan. Jusque-là, les engagements mondiaux de l'Otan avaient été restreints à des partenariats intrinsèquement liés aux pays de l'alliance des deux côtés de l'Atlantique, mais l'Otan, travaillant désormais de plus en plus avec d'autres acteurs, cherche à approfondir des accords plus complexes un peu partout dans le monde. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon sont déjà des partenaires importants de l'alliance, mais des pays comme la Corée du Sud, l'Inde, l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Argentine et Taïwan sont également présentés comme les possibles éléments d'une constellation nouvelle d'intérêt de sécurité occidentale que

l'Otan pourrait chercher à institutionnaliser. Vers quels objectifs ?
Pour la gestion des crises de par le monde ?

Gestion des crises

L'Otan se trouve donc questionnée sur la gestion des crises extérieures au continent européen, avec des pays hors alliance. Cette gestion concerne-t-elle la sécurité collective des membres de l'Otan ? Avec des pays hors alliance, l'article 5 aurait-il vocation à s'élargir ? Déjà, pour la première fois dans l'histoire, cet article 5 a été évoqué à propos des attentats perpétrés sur le sol des États-Unis, suivis de l'intervention militaire en Afghanistan ; le thème martelé fut « soit on va en Afghanistan, soit c'est l'Afghanistan qui vient à nous ». On doit constater que graduellement l'Alliance Atlantique est passée d'une alliance défensive à une alliance globale offensive. Elle se trouve aujourd'hui engagée dans des opérations dites de « stabilisation et de rétablissement de la paix » sur trois continents. L'alliance est donc passée de la dissuasion vis-à-vis d'une menace possible sur le continent à l'emploi à vocation mondiale, sur l'opérationnel « hors zone ». Dans le débat au sein de l'Otan s'est exprimé le souhait de voir préciser ce qui est vraiment en jeu pour la sécurité collective des membres de l'alliance. Car nombre d'États ne voient pas les capacités et les opérations extérieures au continent comme directement liées à leur défense et à leur sécurité. Le lourd passif des opérations initiées par les États-Unis en Irak et en Afghanistan, auxquelles ils se sont trouvés entraînés, les interpelle. La sécurité européenne se joue-t-elle à des milliers de kilomètres ? Par ailleurs l'Otan a-t-elle vocation à assurer la sécurité internationale en différents points du globe, en se promouvant socle d'assurance mondiale ? Enfin, question fondamentale, l'évolution de l'Otan ne s'inscrit-elle pas dans celle de la « *new strategic guidance* », présentée en 2012 par le président américain Obama, adoptant une vision globale de la sécurité ? Une telle logique tendrait à faire de l'Otan « une boîte à outils » au service des États-Unis dans leur démarche stratégique. À ce sujet Barak Obama, devant les cadets de l'Académie militaire de West Point, a déclaré : « Voici maligne de fond : l'Amérique doit toujours conduire sur la scène internationale ». On rapprochera ces propos de ceux tenus en février 2013 à la conférence sur la sécurité de Munich, par Joseph Biden, vice-président américain, qui souligna « la juste prétention américaine à être une puissance

mondiale susceptible d'intervenir militairement dans toutes les régions stratégiquement importantes dans le monde ». Une telle prétention, a-t-il indiqué, « requiert une approche globale comportant une gamme complète d'outils à disposition, dont des moyens militaires », en ajoutant que « l'Otan aide à faire de nous cette puissance ». Ainsi l'Otan est conçue comme un multiplicateur de puissance des États-Unis.

Les États Unis, l'Europe et l'Otan

18 Deux déclarations du président Obama éclairent ce propos. La première fin 2012 où il a annoncé « avoir entamé une réorientation de sa politique étrangère, sous la forme d'une localisation accrue, vers la région Asie-Pacifique ». Traditionnellement, l'Europe figurait avant l'Asie dans les priorités de Washington. Ce pivotement exprime la volonté de repenser et d'approfondir l'implication diplomatique et militaire des États-Unis vers un continent en pleine évolution et dans lequel la Chine joue un rôle de plus en plus prépondérant. Une présence accrue des États-Unis est destinée à agir comme marqueur de puissance vis-à-vis de celle de la Chine, tout particulièrement en mer de Chine méridionale où les intérêts américains sont directement en jeu.

La seconde déclaration du président Obama prononcée lors du sommet de Chicago concerne tout particulièrement l'Otan, il indique que « la mission historique de l'Otan en Europe est désormais accomplie, l'organisation se doit de trouver d'autres missions ». Il ne précise pas lesquelles, mais on peut penser que la recherche dépendra pour une large part des États-Unis.

Les réactions à ces déclarations furent diverses, pour les uns, c'était peut-être l'occasion de se dégager quelque peu de l'emprise américaine et développer avec une certaine autonomie une politique européenne et prévoir une défense européenne dégagée du carcan de l'Otan. Pour d'autres, c'est l'inquiétude qui prédominait à l'idée de voir les États-Unis de désintéresser de l'Europe. Mais la crise ukrainienne a remis les pendules à l'heure, en resituant le continent européen au cœur des préoccupations de Washington, dissipant illusions et craintes. Pour Washington, le partenariat avec l'Europe constitue l'une des mâchoires de la tenaille qui, avec les accords noués dans le Pacifique, doit contenir à la fois la Russie et la Chine. C'est pourquoi, soucieux de voir

leur stratégie d'encerclement de la Russie compromise, les États-Unis ont fait irruption dans la crise ukrainienne en exerçant des pressions significatives auprès des alliés de l'Otan, de l'Union européenne en général et sur le gouvernement ukrainien, pour faire adopter des mesures contraignantes vis-à-vis de la Russie.

Un séminaire de recadrage

Devant cette diversité de questionnements, il a semblé nécessaire pour l'Otan, à quelques mois du sommet, de faire le point et tenter de recadrer les choses, d'où la tenue à Paris, le 8 avril, d'un séminaire intitulé « l'Otan prépare ses futurs défis ». S'y trouvaient conviés de hauts responsables civils et militaires de l'Otan. Ce fut l'occasion pour le secrétaire général d'argumenter une nouvelle fois sur la justesse des orientations projetées. À ses côtés avaient pris place à la tribune, le ministre français de la Défense, Jean-Yves Le Drian, représentant le pays dans lequel se tenait la réunion (une première en France), le commandant suprême allié, le général français, Jean-Paul Palomeras (lequel doit sa nomination au retour de la France dans les forces militaires intégrées de l'Otan). Outre le plaidoyer du secrétaire général, le général Palomeras a évoqué le lien entre l'Otan et l'Union européenne. Le ministre français de la Défense, quant à lui, soutenant les propos du secrétaire général, s'est félicité des efforts entrepris par l'Otan pour se moderniser et conforter ses principes fondateurs. Concernant la tendance à la baisse des budgets de défense dans les pays partenaires, évoquée par le secrétaire général, il s'est prononcé résolument pour l'inversion de cette tendance, en retenant l'idée d'un passage pour chaque pays d'un budget militaire à 2 % de leur PIB. Il a souligné au passage que c'était chose faite pour la France, ce dont s'est félicité le secrétaire général. À la lecture du texte intégral de son intervention, on ne trouvera aucune note discordante, bien au contraire, l'expression d'un soutien actif des orientations envisagées pour la transformation de l'Otan. C'est le constat, une nouvelle fois, que les autorités françaises ont délibérément abandonné l'ambition pour la France d'incarner une voie originale sur la scène internationale.

19

Conclusions

L'Otan traverse une crise existentielle, mais c'est le cas depuis sa naissance. Vaille que vaille, au fil des décennies, elle a tenté

de la surmonter, sans y parvenir, car elle concerne son existence même. D'adaptation en adaptation, avec la transformation projetée présentement, elle tend aujourd'hui à se présenter en référence à l'Occident porteur, selon elle, de valeurs universelles, dont elle serait le bras armé pour assurer la sécurité mondiale. Ce qui peut se traduire par « l'Occident est la seule fraction du monde capable de représenter ses intérêts particuliers, comme ceux de l'humanité en général ». C'est l'alibi d'une volonté de domination, qui, en dernière analyse, rejoint celle des États-Unis. Ainsi lorsqu'on demande à l'Occident de répondre de ses actes, il brandit ses valeurs qu'il convient de faire partager, sinon d'imposer. Une telle attitude conduit à un comportement agressif et unilatéral dans les questions internationales de brûlante actualité. Loin de justifier son existence, ce comportement tend à la discréditer et à la rendre dangereuse aux yeux du monde entier. On citera un avis éclairé, celui de Gabriel Robin, qui fut ambassadeur de France, représentant auprès de l'Otan, de 1987 à 1999, déclarant « l'Otan pollue le paysage international dans toutes les dimensions. Elle complique la construction de l'Europe. Elle complique les rapports avec la Russie. Elle complique même le fonctionnement du système international ». Un tel constat tend à militer en faveur de la dissolution de cette organisation, ce qui est un souhait vivement exprimé par l'opinion internationale. Il reste que selon la Charte de l'Atlantique Nord, une dissolution doit faire l'objet d'un accord unanime des membres, à savoir aujourd'hui des vingt-huit. Force est de constater qu'aucun des membres ne le souhaite. Sans doute des divergences existent en son sein, tendant à des phénomènes de dispersion, mais aussi de rassemblement, dans une perspective qu'évoque Héraclite, qui pourrait faire également songer à Empédocle, le penseur qui ne cesse d'opposer et de relier les deux faces d'une même réalité, l'une dissocie, défait, disperse, sépare, délie, mais dans le même temps, l'autre agrège, unit, rapproche, relie. Malgré les contradictions, une certaine unité se dégage et la dissolution vue de l'intérieur de l'organisation n'est pas à l'ordre du jour. Alors l'Otan peut-elle, contre vents et marées, poursuivre son chemin et s'apprêter à fêter son centième anniversaire ? L'opinion mondiale a un rôle à jouer pour s'opposer à cette perspective et voir les choses évoluer dans une autre optique. Ainsi, notamment, la pression peut s'exercer sur les pays membres pour les inciter à se dégager de l'alliance, au

OTAN, ÉVOLUTION ET CONTRADICTIONS

regard de la politique impulsée par les États-Unis, afin de prendre en main leur propre destin. C'est ce que préconise, entre autres, pour la France, Régis Debray, écrivain et philosophe, dans un dialogue ouvert avec Hubert Védrine, ancien ministre des Affaires étrangères et actuellement conseiller de l'Élysée. Un tel acte serait peut-être isolé comme l'était à l'époque celui décidé par le général de Gaulle, mais il peut faire tache d'huile, et en tout état de cause, il serait apprécié par de nombreux pays dans le monde. Alors n'est-ce pas une démarche à préconiser ?

Résumé :

Née en 1949 et après 65 années d'existence, l'Otan a-t-elle encore sa raison d'être ? On sait la réponse controversée. Bien que largement contestée au plan international, traversée par de multiples contradictions internes, contre vents et marées, l'Otan se maintient et prétend même se développer. Irréalisme, ou fuite en avant délibérée ? Ce qui est certain c'est qu'elle n'a pas l'intention de se dissoudre. Alors, dans cet esprit, qu'attendre du sommet des 4 et 5 septembre 2014 à Newport (Pays de Galles) ? Ce sommet est-il susceptible d'offrir des réponses crédibles et constructives à ces questionnements ? On reste sceptique, non sur la volonté d'y parvenir, mais sur les possibles résultats.

