

OTAN : CRISE DE LÉGITIMITÉ

L'OTAN traverse une crise de légitimité. Face aux enjeux contemporains elle est en quête permanente d'identité. Un sommet de l'Organisation s'est tenu du 2 au 4 avril 2008 à Bucarest.

Lors de sa préparation, le secrétaire général, Jaap De Hoop Scheffer, avait déclaré « le sommet de Bucarest doit constituer une pierre angulaire dans la transformation de l'OTAN ». Le rendez-vous passé, on ne peut qu'être perplexe au regard de l'objectif qui était assigné. Sans doute, pour valoriser l'événement, des invitations de prestige ont-elles été lancées, auprès du secrétaire général de l'ONU, de hautes personnalités d'organisations internationales, du président russe lui-même, mais pour aboutir, en fin de compte, à quels résultats ? La déclaration finale adoptée ne peut créer illusion. Comme d'ordinaire ce type de texte, aux accents grandiloquents, tend par recherche du consensus à masquer les questions posant problèmes. Or on sait qu'elles furent nombreuses lors de ces trois journées. Les avancées en différents domaines ont été maigres. En définitive nombre d'observateurs estiment que Bucarest ne fut qu'une étape intermédiaire entre le sommet de Riga de 2006 et celui du « soixantenaire » projeté en 2009 à Strasbourg-Kehl, sur les deux rives du Rhin, vers lequel se tournent déjà les regards. Le débat sur le devenir de l'Alliance reste donc ouvert et les articles livrés dans le dossier y apportent une riche contribution.

On sait que l'OTAN fut créée en 1949 sous la forme d'une alliance militaire défensive transatlantique. Au lendemain de la Guerre froide l'ennemi contre lequel elle était censée se défendre disparu, on pouvait penser que l'acte de décès de l'Organisation était à l'ordre du jour. Cela semblait une conclusion de bon sens, qui toutefois occultait une autre

donnée fondatrice particulièrement importante parfois oubliée. En effet la signature du Traité de l'Atlantique Nord visait aussi, après la Seconde Guerre mondiale, à souder le bloc occidental derrière les États-Unis. On comprit assez rapidement que les États-Unis n'entendaient nullement laisser disparaître une organisation au sein de laquelle ils exerçaient un leadership indéniable et qui a marqué de son empreinte la présence américaine en Europe durant un demi-siècle. Ils ont donc activement œuvré à son maintien. Quant à leurs alliés européens, sans doute en raison de l'aimantation américaine exercée durant des décennies et face à la difficulté de trouver un autre centre de gravité en matière de sécurité, ils leurs emboîtèrent le pas. Il reste que ce maintien, même souhaité, s'opérait dans un contexte géopolitique nouveau, inédit sous bien des aspects, ouvrant la voie à des recompositions stratégiques importantes. L'équation transatlantique s'en trouvait naturellement affectée et comportait alors de nouvelles inconnues. Les États-Unis étant devenus seule superpuissance, il était évoqué l'hypothèse d'un *xxi^e* siècle américain. Sur l'échiquier mondial, l'Europe qui avait été de longues années le théâtre majeur de l'affrontement est-ouest offrait une nouvelle physionomie. Elle n'occupait plus la même place stratégique pour les États-Unis, lesquels sans s'y désintéresser ont eu de plus en plus tendance à tourner leurs regards vers d'autres régions du monde, en particulier le Moyen-Orient, l'Asie centrale et même l'Asie orientale. Car la montée de la Chine irrigue fortement le débat stratégique américain. Dans cet esprit, grâce à l'influence exercée sur l'OTAN, leur démarche sera d'arrimer l'Organisation à leurs nouveaux objectifs stratégiques. Le regard des Européens, dans leur nouvelle diversité, évolue lui aussi. Le lien transatlantique, conçu à l'origine comme une protection du continent, prend à leurs yeux d'autres dimensions. Ainsi de part et d'autre, le référent conceptuel est perçu d'une autre manière. Cette situation pose la question d'une nouvelle identité de l'Alliance, dont la définition ne sera pas exempte de contradictions.

Depuis les années 90, et tout particulièrement lors de la dernière décennie, l'OTAN a connu de profondes évolutions. Elle s'est élargie en intégrant en son sein de nouveaux membres, issus de l'ex-URSS, de l'ex-Traité de Varsovie, de la région des Balkans. Un processus qui tendrait à se poursuivre, dans le cadre d'une politique dite de « la porte ouverte ». A quel rythme ? Jusqu'où ? Le sommet de Bucarest a montré que les

réponses à ces questions soulèvent controverse entre les membres. Si deux pays qui se trouvaient dans le sas d'attente MAP (Membership action plan), Albanie et Croatie, ont obtenu leur ticket d'entrée, le veto grec a bloqué l'accession de la Macédoine, et malgré les pressions exercées par le président américain George Bush, l'entrée de l'Ukraine et de la Géorgie dans le MAP a été renvoyée à d'autres échéances. D'autres pays encore, comme la Bosnie, la Serbie, le Monténégro, la Moldavie, demeurent encore éloignés du processus. A Bucarest les divergences ont été manifestes en particulier concernant l'Ukraine et la Géorgie. Au cours du débat plusieurs pays, dont notamment l'Allemagne et la France, soucieux de ménager de bonnes relations avec la Russie, dont l'hostilité à cette intégration est connue, se sont prononcés résolument contre l'entrée de ces deux pays. Par ailleurs ce débat a posé la question de fond, celle des limites de l'aire géographique de l'OTAN. L'OTAN a-t-elle vocation à s'inscrire dans une zone allant de la Baltique à la mer Noire, se déplaçant ensuite vers l'Asie centrale, au plus près des confins chinois ? Si oui, quels en seraient les objectifs ? On sait déjà le contentieux de taille que cela induit avec la Russie, laquelle, non sans raisons, voit dans cet élargissement la volonté américaine de chasser sur ses terres, de refouler le plus loin possible son influence et d'intervenir directement sur les acheminements gaziers, qui sont pour elle d'intérêt vital.

Ce contentieux n'est pas limité à la Russie et risque de s'élargir encore, dans la mesure où l'OTAN, sous une forme plus ou moins structurée, aurait l'intention de s'ouvrir très largement à des pays qui ont des intérêts communs avec elle et qui coopèrent déjà sur le terrain expéditionnaire avec les troupes américaines, comme notamment, l'Australie, la Corée du Sud, la Nouvelle-Zélande, le Japon, formant ainsi une plate-forme de coalitions plus larges. Le problème mérite d'autant plus d'être posé que la dilatation de la zone d'influence de l'Alliance a conduit, débordant la mission initiale de défense collective, au domaine de l'action militaire concrète, comme en Bosnie, au Kosovo, en Macédoine, et hors zone continentale en Afghanistan. Ainsi l'extension géographique s'est doublée d'une action fonctionnelle. L'ambition serait-elle de transformer l'OTAN en une organisation « globale » étendant graduellement son champ géographique à l'ensemble de la planète et sa compétence à tous les domaines de la sécurité ? Une ambition loin de faire l'unanimité car on y décerne une certaine volonté de l'Organisation de se substituer, en partie

sinon en totalité, à l'ONU. A cet égard l'action militaire en Afghanistan, ouverte par une intervention unilatérale des États-Unis, dans laquelle, sous impulsion américaine, plusieurs pays de l'OTAN se sont trouvés progressivement engagés est une épreuve de vérité. Elle constitue un test majeur pour l'Organisation, non seulement d'aptitude, de crédibilité, mais aussi d'orientation future. Cette action cumule plusieurs traits caractéristiques de missions que l'Alliance Atlantique serait susceptibles d'engager, en coopération avec d'autres pays. L'OTAN assume présentement le commandement de la FIAS, réunissant près de 43 000 hommes issus de quarante pays. Le fait qu'elle soit en quelque sorte mandatée par le conseil de sécurité des Nations Unies ne fait qu'ajouter des ambiguïtés supplémentaires. Ainsi lors de la réunion à Bucarest, figuraient côte à côte sur la photo, le président afghan Karsaï, et le secrétaire général de l'ONU Ben Ki-Moon. Bien que le communiqué souligne « un engagement à long terme de la FIAS en Afghanistan » il reste que cette opération fait l'objet de crispations et de blocages de plus en plus visibles chez les partenaires de l'OTAN engagés, devant l'enlisement et le flou des objectifs poursuivis. C'est notamment le cas de pays comme, le Canada, les Pays-Bas, l'Italie, l'Allemagne, qui s'interrogent de plus en plus sur une présence très contestée dans leur pays. Serait-ce pour maintenir la contre-offensive des Talibans, sécuriser le pays, construire un État de droit démocratique ? A ce souhait de retrait on connaît les vives réactions du secrétaire d'État américain, Robert. Elles ont toutefois beaucoup de mal à contenir ces volontés de défection. C'est sans doute pourquoi George Bush à Bucarest a tenu à se féliciter de l'annonce faite par Nicolas Sarkozy d'augmenter les effectifs français et de les situer dans les régions d'opérations.

Une question grandit : l'OTAN serait-elle appelée à se transformer en une agence globale « pourvoyeuse » de sécurité dans les zones d'instabilité, à la carte pour l'ONU, ou bien pour le compte direct de la puissance dominante ? La désastreuse expérience irakienne, entrée dans sa cinquième année, interpelle. Jusqu'où peut conduire la détermination par Washington d'ennemi potentiel, entraînant dans le sillage une organisation comme l'OTAN ? Plus globalement à l'extérieur de l'OTAN elle-même, l'interrogation émerge, les États-Unis ne constituent-ils pas en eux-mêmes un risque grave pour la sécurité internationale dans les prochaines décennies ? Plusieurs contributions du dossier en font état. A

ce sujet il est rappelé l'intervention du président russe, Vladimir Poutine, à la Conférence de Munich sur la sécurité, en février 2007. Elle a été souvent considérée comme une simple expression d'irritation au déploiement de l'OTAN aux frontières de la Russie. Or l'analyse montre que cette intervention dépassait la seule défense des intérêts russes. Elle exprimait aussi doutes et inquiétudes quand aux capacités des États-Unis d'exercer une hégémonie sur le monde. C'était en fin de compte une sérieuse mise en garde aux États-Unis qui tendent à transformer leur droit interne en droit international alternatif, conduisant aux pires aventures. C'est ainsi que fut perçue cette déclaration au plan international, où se trouve de plus en plus controversée l'idée qui avait prévalu en 1992 du « XXI^e siècle américain ».

Dans un tel contexte on comprend aisément que la question d'un nouveau consensus transatlantique soit posée. On sait que se profile la volonté de parvenir en 2009, lors du « sommet du soixantenaire », à une réévaluation du concept stratégique de l'OTAN, rien moins que la finalité de l'Organisation. Un basculement stratégique sera-t-il programmé ? Si oui, dans quel esprit ?

Le dossier analyse les approches diverses au sein de l'Alliance sur la question. Plusieurs pays européens et non des moindres ne souhaitent pas voir, au travers de l'OTAN, une nouvelle forme de bipolarité instinctive entre le monde occidental et un monde en évolution incertaine, considéré comme porteur de menaces. Car ce serait transformer l'OTAN en une sorte de « Sainte Alliance » occidentaliste, où prévaudrait l'esprit de croisade d'antan. Comme le montre le Manifeste, rendu public en janvier 2008, « Vers une grande stratégie pour un monde incertain », élaboré pour l'OTAN par cinq généraux, anciens dirigeants militaires de l'Alliance ou chefs d'état-major de pays membres, ce n'est pas une vue de l'esprit. Une telle orientation serait gravissime, car elle crédibiliserait dans les faits la crainte exprimée par Samuel Huntington de « clash des civilisations ». Ainsi plusieurs pays, comme l'avait exprimé Jacques Chirac à la veille du sommet de Riga, penchent au contraire, dans un rappel à l'orthodoxie, pour un retour aux compétences premières de l'Organisation. Est-ce encore possible ? Dans la mesure où aucun pays membre ne souhaite la dissolution de l'OTAN, la marge de manœuvre apparaît étroite.

Plusieurs auteurs du dossier s'attachent à défricher d'autres voies possibles. Ainsi celle de rendre l'OTAN moins

tributaire des impulsions américaines, une « OTAN nouvelle » dans laquelle l'Europe tiendrait une plus grande place. C'est le projet souvent évoqué d'un pilier européen au sein de l'Alliance, créant un nouvel équilibre euro-américain. Mais comme plusieurs articles le soulignent, cela suppose un inévitable bras de fer avec les États-Unis réputés peu partageux en la matière. Un bras de fer d'autant plus difficile à entreprendre que tous les pays européens ne sont pas prêts à l'engager, et que l'on peut compter sur les pressions de l'administration américaine, au travers des relations bilatérales, pour attiser les contradictions. Alors si la partie s'avère difficile au sein de l'OTAN, les Européens peuvent-ils s'affirmer à l'extérieur, en complémentarité avec l'OTAN ou en autonomie ? On se gardera d'oublier que l'élargissement parallèle de l'OTAN et de l'Union européenne n'est pas une simple coïncidence géographique. Il a pesé fortement dans l'évolution même de l'Union européenne (aujourd'hui 22 États européens comptent parmi les 29 membres de l'OTAN). Qu'en est-il de la PESD ? L'optimisme affiché après le sommet franco-britannique de Saint-Malo, en 1998, et le sommet de Cologne, en 1999, semble bien loin. La politique de sécurité et de défense commune apparaît encore virtuelle, sinon comme un projet de longue haleine. Ainsi bien que l'allégeance politique européenne ait perdu ses fondements d'origine, l'autonomie stratégique du continent demeure encore bien incertaine. Les obstacles ne manquent pas, dressés par les Européens eux-mêmes. Le souci prioritaire de l'OTAN est tenace. Ainsi lors du sommet franco-britannique, fin mars 2008, le Premier ministre anglais, Gordon Brown, a tenu à souligner « la centralité de OTAN pour tous les projets concernant la défense commune européenne ». Cette position n'est pas isolée au sein de l'Union européenne, en particulier chez les nouveaux entrés. La complémentarité OTAN-PESD est-elle envisageable ? Si des déclarations tendent à l'affirmer, on remarquera qu'aucun critère de répartition des tâches ne s'impose de manière évidente, que l'OTAN comme la PESD sont appelées à puiser, hors forces américaines, dans les mêmes forces armées. Ainsi l'Eurocorps au sein de la défense européenne est-il certifié comme corps de réaction rapide de l'OTAN. Alors l'affirmation d'une autonomie stratégique européenne, posant la primauté de ses valeurs et objectifs, serait-elle impossible ? Des pistes de réflexion sont suggérées dans le dossier, montrant que c'est possible. Pour autant les difficultés ne sont pas occultées, car dans le cœur des voix européen-

nes tout le monde ne chante pas à l'unisson. Toutefois selon certains sondages les opinions publiques semblent beaucoup mieux disposées que les États à voir le continent se dégager de la tutelle américaine, afin de promouvoir une puissance européenne positive, ouverte aux coopérations avec le monde. Quel sera leur poids ces prochaines années ?

Ce ne sont là, très brièvement esquissées, que quelques questions générales qui trouveront développements et enrichissements dans les approches diverses que contient le dossier.

JACQUES LE DAUPHIN

