

LE SOMMET DE STRASBOURG-KEHL: UNE NOUVELLE ÈRE POUR L'OTAN ?

JACQUES LE DAUPHIN *

Alors que les conditions qui ont présidé à la naissance de l'OTAN ont disparu avec la fin de la guerre froide et la dissolution du Pacte de Varsovie, la fébrilité qui anime aujourd'hui ses activités ne peut qu'interroger.

Depuis 1990 l'OTAN est en quête de légitimité car dès cette date se posait la question: contre qui et pourquoi l'Alliance devait-elle perdurer ? Pour tenter de faire face à ce handicap majeur, l'OTAN sous l'impulsion des États-Unis qui y exercent le leadership, a entrepris, année après année, des adaptations tendant à justifier son existence, voire se doter d'une nouvelle identité. Les Sommets successifs, le nouveau concept stratégique élaboré laborieusement en 1991, adapté par la suite en 1999, n'ont visiblement pas permis de forger à l'OTAN une identité nouvelle et crédible.

Le sommet du soixantième anniversaire qui s'est tenu les 3 et 4 avril 2009 à Strasbourg-Kehl et Baden-Baden a-t-il permis de surmonter les contradictions et livré une nouvelle donne ?

Le sommet de l'OTAN tenu à Strasbourg-Kehl ne saurait se résumer aux fastes du soixantième anniversaire, ni à la désignation d'un nouveau secrétaire général de l'Organisation, copie conforme politiquement de son prédécesseur parvenu en fin de mandat, ni même à la présence de Barak Obama décrite comme fascinante par certains observateurs. Les défis auxquels devait faire face l'OTAN furent, de manière plus ou moins publique, omniprésents lors de cette assemblée. En effet, l'importance de ce sommet, au lendemain de celui du G 20, apparaissait clairement, tant aux États qu'aux observateurs avertis, ni visiblement à la vague citoyenne qui a déferlé à cette occasion. L'enjeu central était bien de parvenir à définir clairement la physionomie que devait prendre l'Organisation ces prochaines années. En effet, l'OTAN se

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

trouve placée à la croisée des chemins. La sorte de statu quo qui a prévalu lors des deux derniers sommets ne pouvait se poursuivre indéfiniment, le retour à la case départ, à savoir « une organisation euro-atlantique à vocation défensive sur le continent européen », bien que demandée par certains pays, s'avérait illusoire, la dissolution, bien que possible, était délibérément écartée du fait qu'aucun des pays membres ne la souhaitait. Alors restait la voie de la « fuite en avant » déjà amorcée ces dernières années. En l'absence d'exposé introductif prévu, c'est le secrétaire général de l'OTAN, Jaap De Hoop Sheffer, qui fut chargé de donner le « la ». Ce qu'il fit lors du « sommet de la jeunesse », tenu quelques heures à peine avant l'ouverture du sommet. Cette conférence rassemblait des jeunes de soixante pays, et les médias y furent largement conviés. Le site de l'OTAN l'a reproduite intégralement. Les propos tenus lors de cette prestation méritent attention, réflexion et critique.

Des orientations préoccupantes

22

Dans sa présentation, Jaap de Hoop Sheffer, de manière déterministe et sans état d'âme, n'a pas hésité à définir le profil et le rôle de l'OTAN en 2020 ! Il a dans cet esprit évoqué trois aspects qui lui semblaient essentiels :

– Le premier est celui « d'une OTAN plus profondément intégrée dans le concert des institutions internationales, développant davantage son approche globale ». À ce sujet il ne manqua pas d'évoquer la déclaration commune ONU-OTAN qu'il avait lui-même signée de concert avec le secrétaire général de l'ONU, Ban Ki Moon, le 23 septembre 2008. Il rappela que cette déclaration mettait en exergue le rôle complémentaire joué par les deux acteurs. Un tel accord, doit-on le dire, signé discrètement, octroie de fait à l'Alliance un statut de coresponsabilité dans le maintien de la paix mondiale. Il est permis de s'interroger. L'OTAN serait-elle appelée à devenir prestataire de capacités militaires pour les Nations Unies, un bras armé en quelque sorte ?

– Le deuxième aspect évoqué, en lien direct avec le premier, évoque une OTAN dotée de capacités militaires transformées, lui permettant de jouer ce rôle. C'est visiblement un appel à tous les membres de l'OTAN à faire mieux et plus dans ces domaines.

– Le troisième aspect souligné fut « la nécessité pour l'OTAN de changer de taille, en comptant encore plus de pays membres et de nouveaux partenaires dans le monde entier ». On sait qu'à cet égard des signaux ont déjà été lancés à des pays comme le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud, et dans le cadre du dialogue méditerranéen, à l'Algérie, au Maroc, la Tunisie,

l'Égypte, la Jordanie, la Mauritanie, Israël, ou bien encore au travers de l'initiative de coopération, lancée à Istanbul en 2004, le Bahreïn, le Qatar, les Émirats arabes Unis, le Koweït. Soit un vaste élargissement intercontinental. Une telle démarche conduit à transformer l'Alliance en une « OTAN globale » renouvelant sur d'autres bases la coopération transatlantique. Toutefois on sait que le placement de l'OTAN sur une orbite globale est un sujet qui fâche au sein même de l'Organisation. Cette volonté de regarder au loin s'est déjà vérifiée par le choix des lieux des Sommets, Prague (2002), Riga (2006), Bucarest (2008). Mais cette fois il s'agirait de regarder encore plus loin que le continent européen. Si les pays de l'Union européenne membres de l'OTAN avant 1999 ont approuvé l'élargissement de l'Organisation à de nouveaux membres européens, limités au continent européen, d'autant que s'opérait simultanément un élargissement de l'Union elle-même, on introduisait un nouveau rapport de force dans la relation transatlantique, avec l'entrée de la République Tchèque, de la Hongrie, de la Pologne, de la Slovaquie, des trois pays Baltes, de la Slovénie, de la Bulgarie, de la Roumanie, et plus récemment de l'Albanie et de la Croatie. Mais plusieurs pays s'opposent aujourd'hui à une extension à des pays issus de l'ex-Union soviétique. Ainsi lors du sommet de Bucarest les adhésions de la Géorgie et de l'Ukraine ont été rejetées. Un tel élargissement hors du continent affligerait aussi les pays entrés depuis 1999, inquiets de se voir délaissés, alors qu'ils sont venus dans l'OTAN pour se placer sous protectorat américain. Ce projet d'« Otan globale » repose sur l'idée qu'au ^{xxi} siècle les menaces ont évolué et les réponses qui pouvaient en résulter aussi. Ainsi la « frontalité » de la guerre froide aurait laissé place à des menaces plus diffuses, à des acteurs asymétriques, lesquels débordent largement aujourd'hui le champ euro-atlantique d'antan et de ce fait appelleraient donc une intervention sur un périmètre plus large. Concernant les menaces, on en évoque toute une panoplie, le terrorisme « globalisé », la prolifération des armes de destruction massive, la démographie « non maîtrisée », la cybercriminalité, la piraterie, les problèmes climatiques, l'approvisionnement des ressources énergétiques, au sujet desquelles on discerne assez mal ce que pourrait être la spécificité de l'OTAN. Quelle valeur ajoutée est-elle susceptible d'apporter dans des domaines comme le changement climatique, les pandémies, l'immigration et même le terrorisme (qui relève essentiellement d'opérations de police et de renseignement) ? Sauf à changer de nature, mais alors une question se pose, l'OTAN est-elle une alliance politique, une coalition militaire, une alliance politico-militaire ? Demeure-t-elle une alliance purement défensive ou serait-il envisagé d'en faire une alliance offensive, destinée à porter les valeurs occidentales considérées comme universelle ? Visiblement

si cette orientation était retenue cela conduirait à faire de l'OTAN une sorte d'ONU de la sécurité, intervenant tous azimuts, destinée à répondre aux crises, à prévenir les conflits à l'échelle mondiale et pourquoi pas se substituer à l'ONU elle-même. Alors comment les pays écartés de ce schéma sont-ils perçus dans cette croisade «démocratique» d'un type nouveau? Seraient-ce des partenaires, des concurrents, des adversaires? De grands pays sont occultés, qui pourtant sont représentatifs et d'une importance décisive dans le cours de l'évolution mondiale. La réunion du G20 l'a montré récemment. C'est la cas notamment de la Chine et de la Russie toutes deux membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU, mais aussi de l'Inde, du Brésil, de l'Afrique du Sud dont le poids pour le présent et l'avenir est indéniable. C'est pourquoi ces pays sont très attentifs et extrêmement circonspects vis-à-vis du rôle qu'entend s'octroyer l'OTAN, derrière lequel transparaissent nettement les visées américaines. C'est sans doute pourquoi, parallèlement au sommet de l'OTAN, initié par la Russie, s'est réuni le groupe de Shanghai qui regroupe comme membres ou observateurs des pays qui par leur étendue géographique et leur population intéressent plus d'un tiers des habitants de la planète. Par ailleurs, l'élargissement géographique et fonctionnel est loin de faire consensus au sein de l'Alliance. Ces orientations suscitent réserves mais aussi hostilités. En effet, une majorité de membres de l'OTAN s'interroge sur les conséquences d'une telle évolution des ambitions et des structures pour l'Alliance actuelle. Si personne ne conteste que l'Otan allie les engagements de l'article 5 du traité nord-atlantique (défense collective) à ceux de l'article 4 (consultation politique), ce ne peut conduire à leurs extensions dans une vision planétaire. Élargir le rôle de l'Alliance au spectre complet des défis lancés par le contexte géopolitique mondial risque de conduire aux pires aventures. Pourtant il semblerait que le sommet Union européenne-États-Unis du 5 avril 2009 ait montré que si l'OTAN demeurait une organisation militaire, elle pourrait se doubler d'une organisation politique et économique. Dans une telle voie, l'Union européenne se trouverait intégrée dans le sillage des États-Unis, tant au plan militaire, qu'économique et politique. Un tel projet aliénerait complètement toute indépendance européenne. Toutefois il semble que ce dessein reste encore à l'état d'hypothèse.

Afghanistan

Toujours dans sa prestation, Jaap De Hoop Sheffer, comme cela était prévisible, a mis l'accent sur le conflit afghan, au sujet duquel il avait déjà déclaré lors de la réunion des ministres de la défense de l'OTAN, en février 2009, « nous ne pouvons nous permettre le luxe

d'un échec en Afghanistan car s'y joue notre crédibilité». On rappellera pour mémoire que cette guerre a été lancée unilatéralement par les États-Unis à la suite des attentats du 11 septembre 2001, contre la présence dans ce pays d'Al Qaida. Cette intervention transformait radicalement la nature de la menace et stimulait l'aval de la puissance américaine. Alors que cette guerre se trouvait enlisée l'OTAN a pris le relais, bien qu'elle n'ait jamais été conçue pour des interventions se situant à plus de 11 000 kilomètres de son périmètre d'origine et pour des missions de longue durée. On savait que pour le Sommet, le conflit en Afghanistan constituerait une pierre de touche dans le relationnel au sein de l'Alliance. La surmilitarisation du conflit a retardé la possibilité d'une solution réelle. C'est un constat d'échec de la stratégie menée par l'OTAN depuis plus de sept ans. L'issue apparaît incertaine, et la situation éprouvante pour les civils afghans. Ainsi l'accent porté sur la problématique par Jaap de Hoop Scheffer ouvrait la voie à la discussion lors du Sommet car on savait les contradictions réelles au sein de l'Organisation. Cette question constituait un laboratoire de la mutation tous azimuts. Barack Obama fut plus pragmatique que son prédécesseur, en soulignant que les États-Unis ne pouvaient gagner en Afghanistan par la seule force des armes : « Il ne peut s'agir uniquement d'une stratégie militaire » a-t-il déclaré, répondant ainsi aux analyses de plusieurs pays européens. Toutefois il a aussi souligné « qu'y aura une composante militaire à cette stratégie et que l'Europe ne peut se contenter d'espérer que les États-Unis en supportent le fardeau tout seuls ». On sait que les États-Unis ont déjà « amorcé la pompe » en décidant d'envoyer 21 000 hommes supplémentaires, portant l'effectif américain à 60 000 hommes, soit un doublement des effectifs en neuf mois, dans l'attente d'un geste significatif de leurs alliés européens. L'envoi de 5 000 hommes supplémentaires a été avancé par les structures militaires de l'OTAN. Malgré cet appel pressant, tout en adressant des louanges à la politique afghane de Barack Obama, il ne semble pas que cet appel ait été pleinement entendu. La partie du communiqué final ne saurait faire illusion, les pays européens renâclent. Ce sont tout au plus 3 500 hommes qui seront envoyés, et il ne s'agit pas pour l'essentiel de troupes de combat. En fait l'américanisation du conflit demeure bien réelle. L'orientation de Washington d'utiliser le test afghan pour revigorer le lien transatlantique n'a pas eu les effets escomptés.

Un nouveau leadership américain ?

Indéniablement la tournée en Europe de Barack Obama a montré une administration américaine, plus ouverte, moins arrogante, moins donneuse de leçons, moins péremptoire. Le relationnel tranche visiblement avec celui de l'administration de Bush. Il reste que la

volonté d'exercer le leadership demeure. Barack Obama s'est exprimé de manière significative lors du G20 à Londres, le message est clair, «les États-Unis sont prêts à assumer leur leadership et nous appelons nos partenaires à se joindre à nous». On ne peut cependant ignorer les mesures positives engagées ou projetées en faveur de la paix, comme le retrait des troupes de combat américaines en Irak, la volonté d'un rapprochement avec Moscou pour la reprise des pourparlers autour de la réduction des armes nucléaires, le souhait exprimé à Prague de voir le monde débarrassé à terme de ce type d'armements. On notera aussi le signal d'une volonté de dialogue avec l'Iran, l'assouplissement des mesures coercitives envers Cuba, la réaffirmation que les États-Unis soutiendront fermement l'objectif de deux États, Israël et Palestine cohabitants dans la paix et la sécurité. On ne peut que se féliciter de l'annonce de telles mesures. Il reste que ces inflexions sont néanmoins quelque peu atténuées par l'annonce à Prague devant 30 000 personnes, du maintien de l'installation du bouclier antimissile en République tchèque et en Pologne, et bien sûr par la volonté de maintenir sinon de renforcer la pression militaire en Afghanistan. Concernant l'OTAN, Barack Obama semble déterminé à exercer le rôle de capitaine de l'embarcation transatlantique. Sans doute le leadership américain s'exercera-t-il autrement mais il s'exercera tout de même.

Et la France ?

Co-organisateur du sommet avec Angela Merkel, Nicolas Sarkozy entendait profiter de ce forum pour valoriser la décision de voir la France réintégrer pleinement la totalité des structures militaires de l'OTAN. Il n'a guère obtenu satisfaction, son dépit était visible sur les images retransmises. Au-delà de quelques propos aimables de Barack Obama et de quelques dirigeants européens, ce fut lors de ce sommet un non-événement. Les trois lignes du communiqué final évoquant la décision française en témoignent de manière éloquente. Les avancées espérées de cette décision, à savoir le rééquilibrage de direction au sein de l'OTAN entre Américains et Européens, a fait long feu, de même que la promotion d'une défense européenne autonome qui s'avère un mythe et par ailleurs non souhaité par une majorité d'États européens. Conscient de ce fiasco dans l'avancée de l'Europe de la défense le Premier ministre français François Fillon a adopté une voie pragmatique en déclarant «l'autonomie viendra en marchant». L'échange de la réintégration par l'attribution de deux hauts commandements reste à concrétiser, mais pour quels objectifs ? De toute manière, Paul Quilès, ancien ministre qui fut à une époque chargé de ces questions, a tenu à souligner qu'«il est

vain d'espérer influencer le processus de planification de défense, qui est dicté en fait par la doctrine d'emploi de l'armée américaine ». Les Américains possèdent le poste de commandement suprême des forces alliées en Europe (SACEUR), une fonction cumulée avec celle de commandant des forces des États-Unis en Europe, ce qui laisse pour ainsi dire aucune place pour des prises de position autonomes. En résumé il apparaît que Nicolas Sarkozy a bradé la spécificité diplomatique de la France, le rôle de médiation qu'elle pouvait encore exercer, « contre un plat de lentilles ».

Quels enseignements tirer de ce sommet ?

Que retenir du Sommet de Strasbourg ? A-t-il permis d'avancer vers une légitimité reconnue de l'OTAN ? Ce n'est pas évident, mais doit-on le déplorer ?

Il peut sembler étonnant d'avoir pris comme base essentielle de la réflexion la prestation de Jaap de Hoop Scheffer. Mais c'était, doit-on le dire, le seul texte disponible et par ailleurs on peut considérer que le secrétaire général d'une telle organisation n'est jamais neutre car il doit sa désignation, comme ceux qui l'ont précédé, à la puissance dominante, les États-Unis, avec laquelle il entretient nécessairement une liaison permanente. Ainsi est-il difficile de penser que la nature des propos tenus soit personnelle. On soulignera aussi que nombre de points évoqués tendent à compléter des études antérieures de l'Organisation. Sans aucun doute à la veille du Sommet il a été, en quelque sorte, mandaté « pour aller au charbon ». Sur le déroulement du Sommet lui-même peu d'informations ont filtré, tant au niveau des médias que sur le site de l'OTAN. Le communiqué final, lisse comme à l'ordinaire dans ce type de déclarations, évacuant les débats contradictoires, ne peut constituer une référence et ne peut apporter que peu d'éléments. Au-delà d'une unité de façade, on sait que des contradictions existent au regard des options définies par le secrétaire général. Elles ne sont certes pas nouvelles car elles sont nées dès la fin de la guerre froide qui a érodé une seconde source structurelle de la solidarité transatlantique : l'hégémonie américaine en Europe. La politique induite par les États-Unis n'a fait que les renforcer. L'épisode de la crise irakienne ne fut pas comme il est dit parfois un coup de tonnerre dans un ciel serein. Il reflétait à un haut niveau une crise latente de la relation transatlantique. C'était une faille significative. Plusieurs pays européens ont cherché à influencer la politique de Washington, les pays d'Europe centrale quant à eux ont soutenu directement cette politique pour principalement attacher les États-Unis à leur région. Les contradictions demeurent omniprésentes

dans un tel Sommet. Doit-on regretter, comme certains analystes, ces divergences qui s'expriment plus ou moins ouvertement ? Non, car elles dénotent des interrogations sinon des oppositions à cette « fuite en avant » de l'Organisation. La polarisation des choix par les États-Unis crée une source de dangers pour la sécurité et la paix du monde. De telles contradictions tendront sans nul doute à se manifester avec encore plus d'intensité ces prochaines années. Le nouveau secrétaire général de l'OTAN, le Danois Fogh Rasmussen, qui entrera en fonction le 1^{er} août 2009, aura la mission d'engager les travaux pour le renouvellement et la définition d'un nouveau concept stratégique de l'Organisation, lequel devrait être finalisé dans les douze à dix-huit mois. La tâche s'avère difficile, pour ne pas dire relevant des travaux d'Hercule.

28

En dernière analyse que penser d'une Alliance dont les membres ne s'accordent qu'à minima sur son rôle actuel et futur ? A-t-elle toujours raison d'être ? Ne peut-on pas émettre l'idée de sa dissolution ? On peut la penser possible, mais elle ne viendra pas d'en haut car en dépit des divergences évoquées, aucun des gouvernements des pays membres ne désire remettre en cause l'existence de l'OTAN, ni même s'en retirer, d'autant que d'autres pays frappent à la porte pour y entrer. En cela pèse certainement le lien privilégié avec les États-Unis, mais aussi l'absence d'une alternative claire et crédible. Donc rien de spontané à attendre des États, mais un courant monte dans les opinions, comme cela fut visible à Strasbourg, pour remettre en cause l'existence de l'OTAN. Cette pression de l'opinion devra continuer à s'exercer.

Une nouvelle architecture de sécurité

Face à ce qui peut sembler une impasse, ne peut-on envisager d'établir une nouvelle architecture de sécurité pour le continent, dans un profil paneuropéen, un projet qui tendrait à se dégager d'une conception purement militaire de la sécurité ? Une telle ambition pourrait être portée par les États européens avec, comme ce fut le cas lors de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe à Helsinki en 1975, la participation des États-Unis et de la Russie. Ce pourrait être, dans un autre contexte, une sorte « d'Helsinki II ». Il apparaît évident qu'un tel projet ne pourrait être porté par des organisations comme l'OTAN, ni même l'OSCE, visiblement dépassées par l'histoire. Dans une nouvelle architecture de sécurité européenne on peut trouver le moyen de dépasser graduellement l'OTAN, en offrant aux pays européens de réelles perspectives. La construction européenne y trouverait une dynamique d'autonomisation lui permettant d'apporter une riche contribution dans les rapports internationaux.