

SÉCURITÉ PANEUROPÉENNE : UN MYTHE DÉPASSÉ ?

DANIEL DURAND *

Le sommet du 60^e anniversaire de l'OTAN le 4 avril 2009 à Strasbourg a témoigné de la crise identitaire de l'Alliance. La place de l'Europe dans cette Alliance et le rapport à la Russie constituent les points centraux du contenu de la sécurité paneuropéenne. Les propositions russes de nouvelle architecture de sécurité vont-elles contribuer à combler le fossé existant entre le bloc occidental et l'ex-géant euro-asiatique dès lors qu'il apparaît problématique qu'émerge un véritable « pilier européen de défense » suffisamment identifié et autonome ?

Dans ce contexte, la nouvelle orientation plus ouverte et plus multilatérale que semble imprimer Barack Obama à la politique étrangère états-unienne sera-t-elle susceptible de redonner une perception plus positive de son pays à des opinions publiques mondiales qui n'ont jamais été aussi critiques ? Il se vérifie que la nouvelle posture de la diplomatie française adoptée par Nicolas Sarkozy place notre pays à la traîne des initiatives politiques, voire en contradiction avec les positions du « grand allié » sur lequel on essaie de s'aligner !

Trois événements en moins d'un an ont alimenté le débat sur la sécurité paneuropéenne : les propositions russes de « pacte de sécurité européenne » présentées par Dimitri Medvedev le 5 juin 2008, l'élection d'un nouveau président des États-Unis en novembre dernier, le sommet du 60^e anniversaire de l'OTAN le 4 avril 2009 à Strasbourg. Dans une période historique marquée par l'enlisement de plusieurs conflits régionaux, l'aggravation des risques de prolifération nucléaire, l'échec de la lutte contre le terrorisme dans les formes utilisées, les protagonistes de ces différents événements s'efforcent de trouver des réponses nouvelles à ces

* CHERCHEUR À L'IDRP (Institut de documentation et de Recherches sur la paix)

problèmes. Les résultats du Sommet de l'OTAN à Strasbourg et le lancement d'une discussion sur un nouveau « concept de sécurité » vont-ils permettre de sortir de l'impasse dans laquelle se trouve l'organisation ? Les propositions russes de nouvelle architecture de sécurité paneuropéenne vont-elles contribuer à combler le fossé existant entre le bloc occidental et l'ex-géant euro-asiatique ? La nouvelle orientation plus ouverte et plus multilatérale que semble imprimer Barack Obama à la politique étrangère états-unienne sera-t-elle susceptible de redonner une perception plus positive de son pays à des opinions publiques mondiales qui n'ont jamais été aussi critiques ? Voici quelques-unes des questions que l'on peut se poser en ce milieu 2009...

Les impasses otaniennes

Comme on pouvait s'y attendre, le sommet du 60^e anniversaire de l'OTAN n'a pas accouché de résultats spectaculaires et l'événement le plus marquant en aura été la scandaleuse sur-mobilisation policière, assortie de provocations évidentes, contre les manifestants anti-OTAN qui avaient réussi à être beaucoup plus nombreux que lors de réunions-anniversaires précédentes.

10

Un nouveau concept stratégique : pour quoi faire ?

Le Sommet a seulement acté l'envoi de 5 000 soldats supplémentaires en Afghanistan, nommé après de laborieuses tractations avec la Turquie, qui y était opposée, un nouveau Secrétaire général danois, Anders Fogh Rasmussen, décidé la création « d'un groupe d'experts qualifiés issus d'horizons divers qui, en étroite consultation avec tous les Alliés, jettera les bases permettant au secrétaire général de développer un nouveau concept stratégique et de soumettre des propositions quant à sa mise en œuvre en vue de son approbation à notre prochain sommet »¹.

Dans le prolongement des Sommets précédents de Riga et Bucarest, les discussions ont porté sur l'engagement des troupes otaniennes dans plusieurs conflits « hors-zone » et des moyens de sortir de l'enlisement. Car comme l'écrit Bernard Adam, directeur du GRIP en Belgique : « La décennie 2000 sera considérée comme celle

¹ Déclaration sur la Sécurité de l'Alliance, publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Strasbourg/Kehl- 4 avril 2009 http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_52838.htmmode=pressrelease

où les illusions sur les bienfaits des guerres se seront envolées. Les deux conflits majeurs dans lesquels se sont engagés certains pays de l'OTAN (Irak) ou l'ensemble de ceux-ci (Afghanistan) ont été qualifiés de borbier et d'impasse, tandis que le Kosovo, ethniquement purifié, en proie au crime organisé, est considéré comme le « trou noir » de l'Europe »². La stratégie états-unienne de privilégier l'emploi de la force comme issue principale aux conflits locaux contemporains est un échec : en Irak, malgré les efforts du général Petreus pour « irakiser » le conflit et enrôler des anciens insurgés sunnites, en Afghanistan où les dépenses de soutien civil sont vingt fois moins élevées que les dépenses militaires.

Les limites de l'utilisation privilégiée des moyens militaires ont été soulevées par de nombreux observateurs. Les membres de l'OTAN se trouvent d'ailleurs devant un paradoxe. À Strasbourg comme dans les sommets précédents, la constatation que les menaces contre la sécurité deviennent de plus en plus globales s'est généralisée comme le reconnaît la Déclaration : « Aujourd'hui, nos pays et le monde sont exposés à de nouvelles menaces, qui prennent de plus en plus une dimension mondiale, comme le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs, ainsi que les cyberattaques. D'autres défis, tels que la sécurité énergétique, le changement climatique et l'instabilité émanant des États fragiles et des États faillis, peuvent également avoir une incidence négative sur la sécurité des Alliés et sur la sécurité internationale. Notre sécurité est de plus en plus liée à celle d'autres régions. »³

Or, ces nouvelles menaces appellent des réponses qui sortent du cadre militaire, touchent au politique, à l'économie, à la prévention civile des conflits. L'OTAN est-elle l'organisation qualifiée pour cela et doit-elle le devenir alors qu'existent d'autres institutions pertinentes pour cela, et au premier plan, les Nations unies et leurs différentes agences ?

Certes, certains dirigeants otaniens sont toujours favorables à une OTAN globale tant dans son champ géographique que dans les domaines d'intervention. Mais dans ce cas, l'OTAN ne risquera-t-elle pas d'apparaître clairement comme le « bras armé du néo-libéralisme » dans la mondialisation comme le craint, par exemple, l'ambassadeur B. d'Abboville, remarquant que derrière la politique d'élargissement de l'Alliance « se profile également, pour certains, l'idée d'y associer une "Alliance globale", nouvelle structure politique associant les

² Bernard Adam, « OTAN : vers un nouveau concept stratégique », *Les Nouvelles du GRIP*, www.grip.org

³ Déclaration sur la Sécurité de l'Alliance, *ibidem*.

démocraties à travers le monde. Ce “concert des démocraties” pourrait même avoir vocation à se substituer de facto à des Nations Unies considérées comme devenues a priori impuissantes face aux nouveaux défis. Ces vues sont peu réalistes et même dangereuses pour l’Alliance, transformée au mieux en forum de débats et au pire en nouvelle “Sainte Alliance”. »⁴

L’engagement militaire de l’OTAN est déjà perçu négativement par de larges pans de l’opinion sur le continent asiatique et en Europe, les manifestations de Strasbourg, même si elles furent encore très minoritaires, ont montré l’existence d’un courant critique sur le continent. Cela explique sans doute que dans la Déclaration finale de Strasbourg, une place importante soit accordée à la communication: «il est de plus en plus important de veiller à ce que l’Alliance communique de manière appropriée, souple, précise et en temps opportun sur l’évolution de ses rôles, objectifs et missions. La communication stratégique fait partie intégrante des efforts que l’Alliance déploie pour réaliser ses objectifs politiques et militaires»⁵.

12 OTAN et sécurité paneuropéenne

OTAN «globale» ou OTAN recentrée sur son «cœur de métier», la question sera au cœur de la discussion sur ce fameux «concept stratégique» qui va se dérouler jusqu’au prochain Sommet de l’organisation fin 2010. La place de l’Europe dans l’Alliance et le rapport à la Russie, donc, en fait le contenu de la sécurité paneuropéenne, seront également deux autres points centraux de débats.

L’administration Obama favorisera-t-elle un rééquilibrage de la place des Européens par rapport aux États-Unis dans les différents dispositifs militaires otaniens? Des évolutions auront certainement lieu, ne serait-ce que parce que les États-Unis souhaitent que leurs alliés s’impliquent davantage, tant sur le plan financier que militaire, dans les charges de l’Alliance. La France est particulièrement visée dans ce cadre après la décision de réintégration complète prise par Nicolas Sarkozy. Pour autant, il paraît plus problématique qu’émerge

⁴ «L’Alliance et les perspectives de la sécurité européenne», Intervention de Benoît d’Aboville, ancien ambassadeur auprès de l’OTAN, conseiller-maître à la Cour des comptes, au colloque du 30 mars 2009, «Sécurité européenne: OTAN, OSCE, Pacte de Sécurité», organisé par la Fondation Res Publica.

⁵ Déclaration sur la Sécurité de l’Alliance, *ibidem*.

un véritable « pilier européen de défense » suffisamment identifié et autonome. Les Européens n'accepteraient-ils pas eux-mêmes de « se tirer une balle dans le pied » s'ils adoptaient définitivement le Traité de Lisbonne? Comme le fait remarquer l'ambassadeur André Dejammet : « On peut avoir des doutes : le Traité de Lisbonne, reprenant le traité constitutionnel, indique en effet que les États de l'Union européenne, membres de l'Alliance atlantique, continuent de considérer l'OTAN comme le fondement de leur défense collective et "l'instrument de sa mise en œuvre", ce qui signifie théoriquement qu'il n'y a place, comme instrument de mise en œuvre de la défense collective, que pour l'OTAN et non pas pour le pôle européen de défense. » ⁶

Le rapport de l'OTAN à la Russie sera un autre élément important de discussion car depuis dix ans, Moscou a observé avec inquiétude l'évolution du concept stratégique de l'OTAN depuis celui qui fut élaboré à Washington en 1999, dans lequel l'OTAN n'exclut pas le principe d'opérations militaires réalisées hors de sa zone de responsabilité traditionnelle et sans mandat de l'ONU. La Russie considère que cela risque de déstabiliser l'équilibre international, en ouvrant la voie à une multiplication d'interventions militaires des puissances occidentales, États-Unis en tête. Elle y voit aussi une atteinte directe à l'un de ses leviers de puissance, son siège de membre permanent du Conseil de sécurité. L'ambition « globale » croissante de l'OTAN renforce cette préoccupation des responsables russes, qui martèlent que l'ONU est et doit rester le seul centre de coordination des efforts de maintien de la paix et de la sécurité internationales ⁷.

De plus, l'installation d'éléments du « bouclier anti-missile » en Europe de l'Est renforce les inquiétudes et le mécontentement des Russes qui y voient une rupture de la promesse qui leur avait été faite par les États-Unis de ne pas « déployer des armes nucléaires sur le territoire des nouveaux membres ». Elle serait contredite par l'installation d'éléments antimissiles américains en Europe, dans la mesure où ces derniers seraient liés au système de dissuasion américain.

⁶ « L'OTAN, l'OSCE, le Pacte de sécurité », Intervention d'Alain Dejammet, ambassadeur de France, au colloque du 30 mars 2009, « Sécurité européenne : OTAN, OSCE, Pacte de Sécurité », organisé par la Fondation Res Publica.

⁷ Analyse développée dans « Les relations Russie-OTAN vues de Moscou : l'impossible conciliation ? », Isabelle Facon, Chercheur à la FRS, Maître de conférences à l'École polytechnique, mars-avril, *Défense* n° 138.

Or la coopération avec la Russie est essentielle. D'une part pour la relance des accords de désarmement (forces conventionnelles en Europe, suppression des armes nucléaires de courte portée, réduction des armes nucléaires stratégiques...). D'autre part, afin de faciliter les négociations qui seront relancées avec l'Iran, pour permettre à ce dernier d'avoir de nouvelles relations avec les pays occidentaux, ce qui ouvrirait des perspectives bénéfiques au règlement du conflit israélo-palestinien.

Relations Europe-Russie-États-Unis, paix mondiale: plus que jamais, la question sera posée dans les prochains mois: un concept de sécurité otanien, pour quoi faire? En quoi peut-il répondre aux préoccupations de sécurité russes, aux exigences d'une sécurité globale?

Sécurité paneuropéenne: revers et limites

14

Si l'OTAN peut être considérée comme un lieu de rencontre entre le continent nord-américain et l'Europe occidentale («rencontre» très déséquilibrée cependant), elle ne répond pas à la question de la participation de la Russie. Ce fut, rappelons-le, l'objectif de l'OSCE après les conclusions positives de la Conférence d'Helsinki, de constituer cette enceinte de sécurité. Dès 1993, la Russie propose que la responsabilité principale pour la sécurité, la stabilité, la coordination des organisations de sécurité en Europe (OTAN, UEO, UE) soit confiée à l'OSCE⁸ et que l'OSCE ait, avec chacune de ces organisations, des accords particuliers, dans le cadre d'une plate-forme de sécurité. Il y a eu sur la base de cette idée six années de négociations ininterrompues au sein d'un «comité du modèle de sécurité» et à Istanbul, en 1999, est adoptée une Charte de sécurité qui inclut une Plate-forme de sécurité coopérative correspondant à peu près à ce qu'était cette inspiration initiale. On y dit, dans le cadre de la Charte, que «l'OSCE est l'instance de consultation, de prise de décision et de coopération ouverte à tous et globale dans la région»⁹. La Charte d'Istanbul permettait de dépasser le clivage

⁸ OSCE: Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe, créée en 1994 à partir de la Conférence pour la Sécurité et la Coopération en Europe, qui avait permis la signature en 1974 de «l'Acte final d'Helsinki» et ses trois «corbeilles»: la coopération dans le domaine politique et militaire, la coopération économique et écologique, la coopération dans le domaine des droits de l'homme entre les pays à systèmes sociaux différents en Europe.

⁹ Processus rappelé dans «Le rôle de la CSCE/OSCE dans la sécurité européenne». Intervention de Marc Perrin de Brichambaut, secrétaire

OTAN et ex-pays du pacte de Varsovie et introduisait des éléments civilo-militaires pour la prévention des conflits en Europe.

Sécurité « multipolaire » ou sécurité mondiale

Qu'en est-il aujourd'hui? Le projet présenté par la Russie ne constitue, à dire vrai, que la suite logique des dissensions qui étaient apparues depuis 1999 et la Charte d'Istanbul au sujet du rôle de l'OSCE en matière de sécurité européenne. Moscou a toujours souhaité privilégier le cadre de l'OSCE comme forum de dialogue et d'action pour le traitement des conflits en Europe, tandis que les États-Unis s'employaient à empêcher que l'enceinte de sécurité paneuropéenne ne puisse devenir une concurrente de l'Alliance. L'OSCE est aujourd'hui perçue par la Russie comme une organisation essentiellement pro-occidentale. La Russie ne redoute pas seulement l'arrivée à ses portes de l'OTAN, elle estime aussi avoir perdu l'OSCE ¹⁰.

La proposition russe d'une nouvelle « architecture de sécurité européenne » en juin 2008 a fait parler car elle a marqué le retour d'une diplomatie russe plus offensive que dans les années précédentes. L'idée exposée le 5 juin par M. Medvedev ¹¹ consiste à « élaborer un traité légalement contraignant sur la sécurité européenne, auquel les organisations existant actuellement dans l'espace euro-atlantique pourraient devenir parties ». Un « pacte régional » fixerait les conditions de l'emploi de la force « dans les relations au sein de la communauté euro-atlantique ». Ce pacte, a ajouté M. Medvedev, « pourrait parvenir à une résolution générale des questions de sécurité et de contrôle d'armements en Europe ».

Les propositions russes visent donc à prévenir le risque d'un isolement de la Russie des nations européennes intégrées dans l'UE ou l'OTAN; empêcher une course aux armements qui se révélerait, à terme, défavorable à l'influence russe en Europe; établir un cadre de sécurité collective juridiquement contraignant (ce que n'est pas l'OSCE, à l'exception toutefois de la Cour de Conciliation et d'Arbitrage jamais mise en œuvre à ce jour).

général de l'OSCE, au colloque du 30 mars 2009, « Sécurité européenne : OTAN, OSCE, Pacte de Sécurité ».

¹⁰ Analyse développée dans « Vers une nouvelle conférence sur la sécurité collective européenne? », par Alain De Neve, <http://guerres-et-systemes.blogspot.com/2008/08/vers-une-nouvelle-confrence-sur-la.html>

¹¹ *Le Monde* du 17 juillet 2009.

Les chances d'aboutir de cette proposition paraissent minces. Mais elles ont le mérite de poser la question de la validité de la notion de sécurité paneuropéenne. Comment serait perçue la constitution d'un véritable « bloc sécuritaire » englobant Amérique du Nord, Europe jusqu'aux frontières chinoises ? L'OTAN est déjà perçue comme la forteresse occidentale, ce bloc ne constituerait-il pas, aux yeux des habitants des continents asiatique, africain, une autre forteresse blanche et chrétienne ?

Dans un monde plus globalisé dans lequel émergent de nouveaux acteurs, notamment sur le continent asiatique, les dispositifs de sécurité doivent-ils contribuer à opposer en créant ou transformant des blocs de pays en « des pôles de sécurité » - forteresses ou doivent-ils contribuer à rapprocher et faire collaborer dans une conception plus mondialisée ? Sécurité exclusive ou inclusive, défensive ou coopérative ? Le débat est d'importance tant sur les structures de sécurité à développer que sur les visions du monde, de la guerre et de la paix qu'il faut développer.

Revenir au rôle central de l'ONU

16

L'idée que la sécurité est une question globale, qu'elle dépasse largement les notions de défense, pour englober les dimensions humaines (accès aux besoins essentiels de vie, aux ressources naturelles), planétaire (changement climatique, partage des ressources énergétiques), repose d'une manière nouvelle la pertinence d'une organisation généraliste comme les Nations unies. Celles-ci de par leur nature intégratrice ne sont pas « des acteurs internationaux » comme les autres contrairement à ce qu'affirme la Déclaration finale du sommet de l'OTAN à Strasbourg mais bien l'instance internationale « suprême », matrice du droit international. Il sera d'ailleurs tout à fait fondamental d'exiger que le nouveau concept stratégique de l'OTAN, s'il voit le jour en 2010, reconnaisse sans ambiguïté non seulement la prééminence du Conseil de Sécurité des Nations unies (comme dans le texte de 1949), mais, au-delà, le rôle central des Nations unies en terme de garant de la paix et de la sécurité collective mondiale, de responsable du développement humain.

Si la remise au premier plan des Nations unies est primordiale, une deuxième question fondamentale est posée : peut-on concevoir une sécurité paneuropéenne et une sécurité mondiale sans action politique forte pour baisser le niveau de militarisation des relations internationales ? Les déclarations du nouveau président américain Barack Obama ont fait passer un courant d'air politique frais sur la Conférence du désarmement à Genève, qui a adopté, enfin, un

programme de travail après dix ans de blocage. Cela démontre en passant que le volontarisme politique a sa place aux côtés du pragmatisme cynique des négociations internationales... L'attitude de la diplomatie française a été particulièrement mesquine tant à New York lors de la réunion préparatoire du TNP qu'à Genève à la réunion de la Conférence du désarmement. À New York, elle a accueilli avec un soupçon d'irritation l'appel de Barack Obama au désarmement nucléaire et a soutenu du bout des lèvres la déclaration finale positive de la Prepcom. À Genève, après l'adoption du programme de travail de la Conférence ¹², elle n'a retenu dans un communiqué que l'appel à négocier un Traité sur les matières fissiles (« cut-off ») et rien sur l'appel à développer les discussions sur la réduction puis l'élimination complète des armes nucléaires. Il se vérifie ainsi que la nouvelle posture de la diplomatie française adoptée par Nicolas Sarkozy place notre pays à la traîne des initiatives politiques, voire en contradiction avec les positions du « grand allié » sur lequel on essaie de s'aligner!

La politique française aussi risque d'avoir un effet négatif, si elle n'est pas modifiée radicalement, pour permettre que l'Europe joue un rôle plus grand dans le soutien aux Nations unies, la prévention des conflits, la promotion d'une sécurité humaine et d'une culture de paix. L'adoption du Traité de Lisbonne serait un obstacle sérieux dans cette voie. La composition du nouveau Parlement européen, sorti des urnes le 7 juin 2009, comptera : les votes du précédent en faveur du désarmement nucléaire, de la prévention civile des conflits avaient été positifs même si une résolution relativement ambiguë sur le renforcement de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN avait été votée de justesse en février 2009 ¹³. L'évolution de la position européenne pour que les moyens militaires et civilo-militaires de la PESD ¹⁴ soient utilisés plus par l'ONU au lieu que celle-ci n'ait recours à ceux de l'OTAN pourrait constituer un enjeu de débat politique de la prochaine législature.

C'est une question de volonté politique. Rappelons qu'à l'échelle mondiale, le poids politique potentiel de l'Union européenne aux Nations unies ne doit pas être sous-estimé. Avec ses 25 États membres, l'Union européenne représente 13% des membres de

¹² [http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpNewsByYear_en\)/92A05D4392609C48C12575C5004D6FDC?OpenDocument&cntxt=14D11&cookielang=fr](http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/92A05D4392609C48C12575C5004D6FDC?OpenDocument&cntxt=14D11&cookielang=fr)

¹³ Résolution du Parlement européen du 19 février 2009 sur le rôle de l'OTAN dans l'architecture de sécurité de l'UE (2008/2197 (INI))

¹⁴ Politique européenne de Sécurité et de Défense.

l'ONU et 30% de l'économie mondiale, 36% du budget ordinaire de l'ONU et environ la moitié des contributions volontaires à ses Fonds et programmes. Sa contribution aux opérations militaires autorisées par l'ONU s'élève à 50 000 soldats. À l'heure de développement de la mondialisation, l'Europe est bien une clé de l'avenir de l'ONU et du multilatéralisme.

Conclusion

Les marges sont étroites pour construire, soit un monde d'affrontements, soit un monde de coopérations. La notion de sécurité paneuropéenne est certainement à revisiter. On peut douter qu'il y ait une quelconque issue dans une course en avant de l'OTAN vers des missions globales et universelles qui la transformerait en « gendarme du monde ». Mais, en même temps, la construction d'un « bloc sécuritaire », soit sur un axe Paris-Berlin-Moscou, soit sur le territoire de l'actuelle OSCE, est illusoire même si le cadre de l'OSCE devrait être revitalisé et recrédibilisé pour renforcer le dialogue avec la Russie et développer une véritable politique de prévention civile des conflits et de reconstruction sur le sol européen. La construction d'une véritable sécurité collective mondiale, seule réponse adaptée au développement de la mondialisation, passe par le renforcement, la rénovation et la démocratisation de l'organisation des Nations unies. L'Union européenne, y compris par ses moyens de défense, pourrait déjà apporter une contribution et un soutien décisif. Le changement de politique aux États-Unis (nécessité de la crise oblige) vers plus de multilatéralisme offre des opportunités comme cela apparaît au sein des enceintes de désarmement. De la capacité des différentes forces intéressées (ONG, puissances moyennes, pays non-alignés) à faire converger leurs efforts dépendent les progrès vers une sécurité plus coopérative, plus humaine et un monde plus sûr et pacifique.