

UNE OTAN « RÉNOVÉE » POUR QUELS OBJECTIFS ?

JACQUES LE DAUPHIN *

Loin d'être banal, le dernier sommet de l'Otan qui s'est tenu à Chicago s'est attaché à promouvoir une alliance nouvelle à vocation globale, épousant les préoccupations stratégiques états-uniennes notamment en Asie. L'incantation à toujours plus d'intégration entre les pays membres n'est pas en adéquation avec la situation du monde de l'après-guerre froide et sans Pacte de Varsovie. L'Otan vise à se substituer de plus en plus à l'Onu et à en devenir le bras armé si l'occasion s'en présente.

Que penser du sommet de l'Otan qui s'est tenu à Chicago les 20 et 21 mai 2012 ? Ce ne fut pas un sommet traditionnel, mais bien plutôt un sommet majeur. En effet il était destiné à marquer une évolution qualitative de l'organisation. Cela s'est traduit par la volonté du président Obama de le voir de dérouler sur le sol américain. La mesure de l'événement fut aussi donnée par le large éventail des invités, à savoir, non seulement les chefs d'État et de gouvernement des pays membres, mais aussi des représentants de trente-deux autres pays de différents continents, considérés comme partenaires, actuels ou potentiels. On notera enfin la présence de nombreuses personnalités de haut rang comme le secrétaire général de l'ONU.

Promouvoir une alliance nouvelle

Ainsi s'affichait d'emblée la volonté de créer les meilleures conditions pour promouvoir officiellement une alliance nouvelle, laquelle ne serait plus seulement transatlantique, mais à vocation globale. Certes, dans son principe, cette ambition n'est pas nouvelle, elle a mûri au fil des ans pour se traduire, en 2010, au sommet de Lisbonne, par l'adoption d'un nouveau concept stratégique. Mais à Chicago, elle a trouvé un point d'orgue. Ainsi

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

dans une mouture très différente de celle qui a existé durant des décennies, l'Otan tendrait à devenir un acteur clé de la vie internationale. Cette nouvelle mouture serait susceptible de lui permettre d'intervenir, sans grand souci de légitimité, dans différents domaines, en particulier militaire, dans la gestion des conflits, dans un périmètre géographique de plus en plus large. La déclaration finale, dans ses soixante-cinq chapitres, est éloquente à ce sujet. Cette déclaration semble refléter un consensus des pays membres et partenaires, il n'est cependant qu'apparent, car il occulte de nombreuses contradictions qui se sont manifestées lors du sommet. Ces contradictions sont apparues d'autant plus vives, lorsque les évolutions proposées étaient visiblement pilotées par les États-Unis, et étroitement liées à leur politique internationale.

Une influence américaine de plus en plus marquée

28

On sait que cette dernière s'inspire de la « *quadriennal defense 2010* » actualisée et présentée en janvier 2012, sous l'intitulé « *new strategic guidance* » par le président Obama. Une étude même sommaire de ce document permet de constater l'évolution de la politique américaine.

Depuis la fin de la guerre froide, l'Europe comme telle a disparu de leur écran stratégique. La place centrale y est aujourd'hui occupée par la région Asie-Pacifique, en lien avec le Moyen-Orient. Ce rééquilibrage, de l'Atlantique au Pacifique, conduit naturellement à un renforcement de la puissance américaine dans la région, en particulier militaire. Cette présence renforcée agit 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. Le commerce américain, soit 1 200 milliards de dollars, transite chaque année dans cette zone. Le programme militaire déployé est d'envergure, transfert de forces navales, porte-avions, sous-marins... Dans le même temps, c'est l'appel à un partenariat renforcé, avec l'Australie, Singapour, les Philippines...

Le Moyen-Orient

Les enjeux s'y conjuguent, la question des ressources économiquement vitales, le contrôle des routes stratégiques de l'énergie, l'hégémonie économique et politique. On se souviendra que c'est dans cette région du monde, lors de la première guerre contre l'Irak, que fut mis en application le concept nouveau que

s'octroient les États-Unis, le droit d'être le gendarme du monde. La politique de Washington au Moyen-Orient est développée dans un document publié par le « *Washington institute for near east* ». C'est une politique de puissance clairement affirmée qui vise à prendre le contrôle de l'enjeu pétrolier, en établissant un rapport de sujétion avec les pays arabes, consenti ou non. Des interventions militaires sont intervenues en ce sens, en Irak et en Afghanistan. Sur le fond, elles tendaient à marquer une prédominance américaine sur la région, il n'en est rien, car c'est dans les directions évoquées que les États-Unis souhaitent voir s'intégrer l'activité de l'Otan, considérée comme un acteur des projets américains. Ainsi le président Obama n'a pas hésité à déclarer à Chicago « la mission historique de l'Otan en Europe est désormais accomplie, l'organisation se doit de trouver d'autres missions ». Les Européens ont pu déjà mesurer, avec l'Irak et l'Afghanistan, de quelles missions il s'agit. Dans une telle configuration, toute politique autonome européenne s'avère très limitée, or elle serait pourtant nécessaire.

Remous au sein de l'Otan

29

Condamnés à jouer un rôle de « multiplicateur » de puissance pour les États-Unis, les pays européens rechignent quelque peu. De sérieuses réserves ont vu le jour. C'est le cas en particulier pour les pays membres de l'organisation durant la guerre froide. Si le principe du leadership américain ne semble pas remis en question, l'accord entre les deux rives de l'Atlantique apparaît de moins en moins automatique. La menace majeure qui avait soudé leurs rapports durant la guerre froide a disparu. Certains pays s'interrogent s'il ne convient pas de « faire rentrer le génie dans la lampe » pour se replier sur les strictes missions de défense des alliés, conformément à la Charte transatlantique, fondant l'alliance. Sans doute la multiplication des membres de l'Otan, survenue depuis la fin de la guerre froide, atténue quelque peu une telle revendication. Il reste que des tendances centrifuges et centripètes se manifestent au sein de l'Otan. Un autre aspect de la problématique concerne les coopérations nouées ces dernières années entre l'Otan et plusieurs pays de différents continents (partenariat pour la paix, dialogue méditerranéen, initiative de coopération d'Istanbul). Bien que souvent évoquées, ces coopérations n'ont guère aujourd'hui de portée concrète. Pourtant elles apparaissent nécessaires à de futures missions de l'alliance, d'ailleurs un chapitre entier du concept stratégique y est consacré. Sous l'impulsion du secrétaire général de l'Otan, des mesures ont

été envisagées pour leur donner vie. La démarche retenue est de privilégier la vision américaine de « *global partnership* », laquelle tend à la fois à rassembler un maximum de partenaires, tout en modulant pour chacun l'intervention, suivant les événements, un partenariat à la carte, en quelque sorte.

Concernant l'évolution actuelle de l'Otan, il est important de discerner les contradictions qui l'accompagnent. En effet elles conditionnent l'approche de certains problèmes. Les travaux du sommet de Chicago en ont été le reflet direct. Du vaste contenu de la déclaration finale on sélectionnera, arbitrairement, pour la réflexion quelques sujets majeurs.

L'Afghanistan

30

L'Afghanistan était naturellement à l'ordre du jour, à la fois comme problème d'actualité, avec le retrait des troupes de l'Otan, mais aussi comme problème de fond. L'accent médiatique a été porté sur le calendrier et le rythme du retrait des troupes. Mais ces points ne reflétaient qu'une partie de la problématique concernant la question. Il convient de rappeler que l'intervention militaire de l'Otan dure depuis plus de dix ans, avec la volonté affirmée, jusqu'à une période récente, de gagner la guerre. On se souviendra à ce sujet des déclarations du secrétaire général, Anders Fogh Rasmussen, soulignant que « l'avenir de l'Otan se joue en Afghanistan ». Ces déclarations représentaient un appel direct aux pays réticents à l'envoi de nouvelles troupes. Aujourd'hui, le contexte a changé, il n'est plus question de gagner une guerre considérée comme perdue, mais de s'en extraire au plus vite. Mais comme l'a montré le sommet de Chicago, le contenu des déclarations de Rasmussen demeure encore d'actualité. La crainte exprimée est que ce retrait soit considéré comme une déroute, une sorte de Waterloo, ce qui porterait atteinte à la crédibilité d'une alliance présentée comme un acteur d'avenir. Après le retrait fixé pour la fin 2014, les manettes devraient être confiées, sur le terrain, aux forces afghanes. Malgré les formes d'assistance envisagées, de sérieux doutes s'expriment sur leur capacité, comme celles du président Karzaï à assurer le relais. Ces doutes s'expriment d'autant plus fortement que les délais d'assistance ne sont pas clairement fixés, et, par là même, les incidences financières s'y rattachant. À première estimation, le coût de l'assistance s'élèverait à 4,1 milliards de dollars. Ainsi la situation du pays et de la région s'avère précaire. Alors quelles marges de manœuvre s'ouvrent-elles ? Des mesures économiques et politiques devraient être envisagées, mais une fois de plus c'est

sur le terrain militaire que l'on tente de trouver des solutions. Ainsi, outre les mesures d'assistance, d'autres formes sont à l'étude. Le traité signé par les présidents Obama et Karzaï qui permet pour plusieurs années l'usage du territoire afghan par les troupes américaines en est le reflet.

Bouclier antimissile

La réalisation d'un bouclier antimissile a fait l'objet à Chicago d'une discussion serrée. Le principe d'une défense antimissile, voulue et dirigée par les États-Unis, a été décidé lors du sommet de Lisbonne, en 2010. La question posée à Chicago était d'entériner cette décision et d'en confier la compétence à l'Otan. Bien sûr, comme à Lisbonne, un bouclier antimissile pour quoi faire ? Se protéger des missiles bien sûr, mais desquels ?, De quelle provenance ? Les menaces évoquées à l'origine émanant de l'Iran, de la Corée du Nord apparaissent peu crédibles. S'agit-il, comme l'a dénoncé la Russie, d'une volonté de rompre l'équilibre stratégique que permet la dissuasion réciproque ? La déclaration finale s'efforce de répondre à ces questions : « nous réaffirmons aujourd'hui que les systèmes Otan de défense antimissile en Europe ne portent pas atteinte à la stabilité stratégique. La défense antimissile de l'Otan n'est pas dirigée contre la Russie, et elle ne porte pas atteinte aux capacités de dissuasion russe ». Par ailleurs la déclaration stipule que ces dispositions sont complémentaires aux forces nucléaires françaises et britanniques. À Chicago, François Hollande, tout en approuvant le projet de bouclier, s'est déclaré rassuré par ces précisions apportées. Il a été décidé « une capacité intérimaire » du bouclier impliquant une partie de l'Europe du Sud-Est (Bulgarie, Roumanie, Turquie) et une partie des Balkans. Cette capacité tend à déployer un ensemble de radars capables de surveiller l'espace aérien global, en permettant parallèlement l'installation au plus près de la Russie, mais aussi de la Chine, de nouveaux missiles nucléaires. Malgré les garanties affirmées, on comprend aisément les vigoureuses réactions du président Poutine. De tels dispositifs sont, par les réactions prévisibles, extrêmement dangereux. Les pays s'estimant visés peuvent être tentés de se doter d'armements susceptibles de percer le bouclier. Ce serait une nouvelle relance de la course aux armements. Déjà les nouvelles augmentations des budgets militaires sont en alerte. Ainsi les réticences européennes sont loin d'être apaisées à l'égard d'un projet inutile et dangereux, avec un coût qui pèsera sur les budgets au fil des années.

Smart defence

Le concept de *smart defence* ou défense intelligente a fait l'objet d'une large discussion au cours du sommet. La revue de l'Otan décrit ainsi ce concept : « La défense intelligente introduite une nouvelle manière de concevoir la création de capacités de défense moderne dont l'alliance aura besoin pour la décennie à venir et au-delà. La défense intelligente, c'est une nouvelle culture de la coopération qui encourage les alliés à collaborer pour le développement, l'acquisition et le maintien en condition des capacités militaires nécessaires pour assumer les tâches essentielles de l'alliance définies dans le nouveau concept stratégique de l'Otan. Cela implique de mutualiser et de partager les capacités, de définir les priorités et de coordonner les efforts de chacun ». C'est une véritable poussée à l'intégration renforcée des pays membres au sein de l'Otan, une remise en cause des choix nationaux déterminés par chaque pays et d'une possible défense européenne autonome. Aligner, sous prétexte de priorités collectives, les capacités militaires nationales sur celles qui sont définies par l'Otan, déjà pour une vingtaine de projets sélectionnés pour la période à venir, c'est prétendre déterminer en lieu et place des parlements nationaux les choix retenus. Le général Brial qui coordonne pour l'Otan l'application du concept a déclaré disposer d'une liste de deux cents projets, mais, dans le même temps, il a reconnu qu'il n'était pas aisé de demander aux pays d'abandonner des pans entiers de souveraineté. Le concept stratégique laisse apparaître clairement la conformité des choix préconisés au sommet de Chicago. S'orienter vers une telle sélectivité dont les orientations principales seraient, à coup sûr, déterminées par les États-Unis, en fonction de leurs objectifs militaires, entraîne du même mouvement une participation à de nouvelles interventions militaires sous leur égide. C'est aussi répondre positivement à une permanente demande américaine de partage des charges financières. Sur cette défense dite intelligente, de nombreux pays ont émis de sérieuses réserves. Pour ce qui concerne la France, on ne dispose pas d'informations sur la position du président Hollande dans le débat. L'élaboration actuelle d'un nouveau livre blanc sur la défense, sur lequel s'articulera une loi de programmation militaire, devrait permettre d'en savoir plus.

Sans aucun doute, l'Otan a changé, mais dans quel esprit s'est opérée l'évolution ? La fin de la guerre froide semblait sonner le glas de l'Otan. La question se posait de savoir à quoi pouvait servir une organisation militaire, née d'une période d'affrontement

de deux blocs et dont l'activité s'est développée dans ce contexte ? Sa place dans la nouvelle donne internationale n'était pas évidente. Elle décida néanmoins de ne pas se dissoudre. Cette place, elle s'attacha, au fil des ans, à la déterminer par une identité crédible ; ce fut l'élargissement de ses membres, le développement de partenariats avec d'autres pays, la définition de nouvelles missions sur un périmètre toujours plus large. Ces orientations se traduisent aujourd'hui dans la volonté de promouvoir une organisation nouvelle, qui, outre le sigle, n'a guère de points communs avec celle des décennies antérieures. Pour autant la question demeure : l'Otan a-t-elle sa raison d'être dans le monde actuel ? Certes elle existe, ses ambitions à jouer un rôle clé dans l'évolution internationale sont manifestes. Selon ses déclarations, l'avenir lui appartiendrait au ^{xxi} siècle. Mais en réalité l'Otan n'est pas une structure autonome, elle est de plus en plus partie intégrante de la politique étrangère américaine, sans laquelle elle n'aurait aucune raison d'existence. Du rapport des forces dans le monde dépend une possible disparition. Cela ne relève pas d'incantations, mais d'actions résolues pour changer l'évolution du monde. Chaque pays, chaque peuple a un rôle à tenir.

