

Une nouvelle identité pour l'OTAN ?

Jacques Le dauphin, directeur de l'Institut de Documentation et de Recherche sur la Paix, collaborateur de «Recherches Internationales »

A son sommet de Lisbonne, en novembre 2010, l'OTAN ambitionne de faire adopter un nouveau concept stratégique. Le précédent établi en 1999 est considéré par la direction de l'OTAN comme dépassé. Peut-être, mais à l'examen le dépassement évoqué repose moins sur l'évolution internationale, que sur la volonté de l'Organisation d'accentuer sa présence dans les affaires internationales. Depuis la fin de la guerre froide l'OTAN peine à trouver ses marques. Or elle sait que la longévité d'une organisation repose sur sa capacité à s'adapter pour conserver sa pertinence. D'où la volonté d'y parvenir. Toutefois, sommet après sommet, elle a pris conscience de la difficulté de l'exercice. Car se forger une nouvelle identité suppose une reconnaissance internationale et un consensus de ses membres. Bien que n'ayant pas obtenu de résultats tangibles, nécessité oblige, elle poursuit ses efforts, pensant qu'il n'est nul besoin de réussir pour continuer d'entreprendre. Le sommet de Strasbourg-Kehl d'avril 2009 a reflété la situation dans laquelle l'Organisation devait déployer cette volonté. Le constat, était complexe. En effet depuis la fin de la guerre froide on assiste à une crise transatlantique profonde qui à des degrés divers est permanente. Dans ce cadre l'Alliance fait face présentement à une triple crise : le conflit afghan qui teste les limites de la solidarité transatlantique et de la capacité de l'OTAN à s'imposer dans le règlement d'un conflit ; un débat non résolu entre Alliés sur la nature de la relation avec la Russie après la crise géorgienne de 2008 ; une crise financière interne et la réforme des structures qui suscite de multiples débats. C'est pourtant dans un tel contexte que l'OTAN ambitionne de fonder L'Alliance du XXIème siècle. Cette quête permanente de légitimité, en sorte de « fuite en avant » est inquiétante, car affectant la sécurité internationale, d'autant, compte-tenu du leadership exercé par les Etats-Unis, l'OTAN se présente comme un relai d'une volonté hégémonique américaine affirmée.

Un nouveau concept stratégique

La décision de se doter d'un nouveau concept stratégique a donc été prise lors du sommet de Strasbourg-Kehl. La démarche n'est pas anodine, le dernier concept avait été adopté lors du sommet de Washington en 1999, avec comme toile de fond la campagne du Kosovo. Depuis les fondements de la sécurité transatlantique ont été transformés. A Strasbourg le secrétaire général de l'époque, Jaap De Hoop Scheffer, évoquant les aspects périmés du concept présent a tracé les orientations à partir desquelles l'OTAN devait définir son fonctionnement et sa finalité à l'horizon 2020. A ce même sommet son successeur, Anders Fogh Rasmussen, fut chargé de les inclure dans un nouveau concept stratégique qui serait présenté au sommet de Lisbonne. Afin de répondre à cette mission il a créé un groupe de travail composé de douze experts recrutés par ses soins. Ce groupe de travail fut placé sous la présidence de Madeleine Albright (Etats-Unis), secondée par Jareen Van Der Veur (Pays-Bas) et composé d'experts de plusieurs pays. On notera la présence en son sein du Français Bruno Racine, haut fonctionnaire présidant le conseil d'administration de la « Fondation Pour La recherche Stratégique ». Il convient de souligner concernant cette instance, qu'elle n'était pas censée travailler en autonomie, mais sous impulsion directe du secrétaire général. Par ailleurs elle se

devait de rendre compte périodiquement de ses travaux à l'organe exécutif de l'OTAN, seul susceptible d'accorder le blanc seing à la poursuite de son activité. Ce fut notamment le cas avec un rapport d'étape présenté le 24 novembre 2009. Ainsi devait-elle travailler en terrain balisé, avec des marges de manœuvres assez réduites. Le 17 mai 2010 à Bruxelles l'OTAN a dévoilé les conclusions auxquelles était parvenu le groupe de travail. Ces conclusions furent portées à la connaissance des ambassadeurs des vingt-huit pays membres de l'Organisation et rendues publiques. Ce document de 60 pages et 6 chapitres n'est pas dans sa plus grande partie particulièrement novateur. Toutefois certains de ses chapitres méritent une attention particulière. C'est le cas notamment des chapitres portant sur le périmètre et les capacités d'action de l'OTAN.

Le périmètre et les capacités d'action envisagés

Tout en rappelant les fondements de l'Alliance, auxquels plusieurs pays sont attachés, à savoir l'article 5 (alliance défensive), le rapport des experts indique aussitôt que la sécurité de l'OTAN se joue désormais bien au-delà des frontières d'origine. Les menaces présentes pesant sur elle évoluent rapidement (terrorisme, missiles, cyber-menaces ...) et imposent d'autres dispositions. C'est pourquoi, indique-t-il, la zone euro-atlantique ne sera plus, demain, le seul terrain d'action. L'OTAN doit préparer des capacités expéditionnaires pour des opérations hors-zone, dont la modulation a été comparée par le SACEUR, l'Amiral Stavridis, lors d'une récente conférence à Paris, à celle d'un potentiomètre que l'on fait varier dans un sens ou dans l'autre. A ce sujet le document souligne fortement que l'expérience afghane, la plus vaste que l'Alliance ait jamais entreprise, est riche d'enseignements pour l'OTAN. S'y trouve, dit-il, la plupart des principes qui devraient figurer dans le nouveau concept stratégique ; Car cela montre qu'il faut être capable de déployer des unités militaires adaptées à des opérations spécifiques et prolongées loin des frontières de l'Alliance. Autrement dit, ce qui pouvait paraître comme une exception avec l'intervention militaire en Afghanistan deviendrait la règle. C'est l'ébauche d'un concept pour une Alliance devenue actrice dans un monde global. À ce sujet Madeleine Albright, elle-même, a tenu dans une lettre adressée à l'OTAN, à préciser que cette nouvelle orientation différait qualitativement du concept stratégique de 1999. La liste des opérations possibles n'est pas précisée. Ce sera sans doute à la carte, bien que le Moyen-Orient soit avancé comme actions éventuelles et que l'Iran pourrait constituer « une menace majeure de type article 5 pour les 10 ans à venir ». Les guerres, en Irak, comme en Afghanistan ont été initiées par les États-Unis. Les inquiétudes s'expriment concernant d'autres expériences possibles du même type. Malgré tout le projet, appelle à la cohésion de l'Alliance. Cette dernière n'est pas certaine, car de telles opérations induisent naturellement, le développement de nouvelles capacités. À ce sujet le groupe de travail part d'un constat, l'échec de l'initiative de défense lancée au sommet de Washington, en 1999, et le fossé qui continue de se creuser entre les capacités des États-Unis et celles des autres pays de l'OTAN. Un tel fossé, dit-il, remet en cause, à terme, la cohésion de l'Alliance. Le message adressé est clair, c'est un appel aux Européens à soutenir beaucoup plus un effort de défense qui doit être collectif. Ce message rejoint les propos tenus par Baracq Obama, le 22 mai 2010 à l'académie militaire de West Point. Il a notamment déclaré « l'Amérique n'a plus les moyens d'assurer seule le fardeau. Le poids de ce siècle ne peut plus être supporté par nos seuls soldats, il ne peut être supporté par les seules épaules américaines ». Le document fait de cet engagement la condition d'une présence renforcée des Européens au sein de l'Alliance et de ses organes de direction. La carotte a déjà été utilisée dans un passé récent et pour peu de résultats. L'intégration d'une défense européenne autonome au sein de l'OTAN n'apparaît plus crédible. Quand aux postes essentiels de direction on a pu constater que les Américains n'étaient pas partageux, la France en a fait l'amère expérience. Ainsi, l'aval des pays européens ne sera pas spontané.

Une adoption qui s'avère laborieuse

Le projet semble-t-il est bien ficelé, reste à le faire adopter par les 28 États membres, ce qui sera sans doute plus difficile qu'au sein d'un groupe de 12 experts. Conscient des difficultés prévisibles, Anders Fog Rasmussen envisage de soumettre le projet aux alliés en septembre afin d'éviter que le débat ne s'instaure directement à Lisbonne. Les contradictions sont connues et les résoudre par un simple entretien est une gageure, car le projet sera âprement négocié. La partie n'est donc pas gagnée d'avance et le sommet de Lisbonne aura un véritable défi à relever. Doit-on regretter l'exaspération des contradictions ? Certainement pas, car un courant monte dans les opinions tendant à remettre en cause l'existence même de l'OTAN. La pression doit pouvoir s'exercer ces prochains mois pour faire avorter un projet aussi dangereux et profiter de cette intervention pour promouvoir une véritable architecture de sécurité.