

# Le sommet de Riga et le devenir de l'Otan

Jacques Le Dauphin, directeur de l'IDRP<sup>1</sup>

Décembre 2006

Que penser du sommet de l'OTAN qui s'est tenu à Riga les 28 et 29 novembre 2006 ? Pour qui attendait une relance de l'Organisation, des évolutions valorisantes, il y a de quoi être déçu. Les résultats se situent plus en creux, qu'en relief. Mais est-ce surprenant ? Sauf à penser que la crise irakienne n'était qu'un épisode passager de divergences entre les deux rives de l'Atlantique, on retrouve l'expression d'une crise profonde de la relation transatlantique. L'OTAN se trouve naturellement placée au cœur de l'expression de cette crise. Sans doute dans la déclaration finale, adoptée par les 26 chefs d'Etat et de gouvernement ( en annexe) figure un article rappelant « le rôle vital de l'OTAN, en tant que forum essentiel de consultation sur la sécurité entre les alliés nord-américains et européens » , mais une lecture attentive du texte, dans son ensemble, permet de constater les différences d'approches des partenaires, sur le rôle de l'Organisation et sur nombre de questions. On sait qu'elles se sont ouvertement exprimées à l'occasion de ce rendez-vous letton. Les Etats-Unis se rendaient à ce sommet avec le souhait affiché, d'une transformation de l'Alliance atlantique actuelle, en une organisation plus politique, à compétences mondiales dans les domaines de la sécurité collective, pris au sens large du terme. Dans cet esprit George Bush visait « un partenariat global » avec un nombre croissant de pays. Aux 26 Etats membres, aux 20 pays du « partenariat pour la paix » aux 7 pays du « dialogue méditerranéen », les Etats-Unis souhaitaient associer directement des pays comme, l'Australie, la Nouvelle Zélande, le Japon, la Corée du sud.... Ainsi dans une logique « d'outil multifonctions », comme le préconisait son secrétaire général, Jaap De Hoop Scheffer, l'Otan en changeant d'époque, changerait de concept, de visage. Plusieurs pays n'ont pas caché leurs réticences, sinon leurs oppositions à un tel projet. C'est le cas notamment, de la France, de l'Allemagne, de l'Espagne, de l'Italie. La veille même du sommet, le président français Chirac faisait paraître, dans des journaux de 36 pays européens une « tribune » (texte en annexe ), dans laquelle, certes en termes mesurés, il prenait néanmoins le contre-pied des options préconisées par les Etats-Unis. L'impact de cette prestation a été évident sur d'autres membres de l'Alliance, qui peut-être, de manière moins ouverte se posaient des questions identiques.. Le résultat c'est que la volonté américaine de transformer l'Otan en organisation globale n'a pas été avalisée par les Etats membres. C'est un revers évident pour les États-Unis, bien qu'ils disposent encore de moyens de pression pour revenir ultérieurement à la charge. Ainsi la déclaration finale est-elle assez ambiguë, lorsqu'elle affirme que, » face aux menaces actuelles et surtout à la menace terroriste, l'Otan doit mener une coopération plus étroite, non seulement avec ses partenaires, mais aussi avec d'autres pays et organisations ». Une telle formule ne ferme pas définitivement la porte à une transformation future de l'Alliance. Concernant l'Alliance elle-même, l'examen des nouveaux membres figurant dans la liste d'attente d'adhésion a été renvoyé à 2008. Le sommet s'est borné à inviter les pays des Balkans occidentaux, comme la Bosnie, le Monténégro et la Serbie à adhérer au Partenariat pour la paix.

---

<sup>1</sup> Institut de Documentation et Recherche sur la Paix – <http://www.institutidrp.org>

L'Afghanistan, bien évidemment, a tenu une place importante dans les débats. Là aussi la pression américaine a été forte. L'Otan aligne aujourd'hui 32000 soldats, auxquels 8500 soldats américains prêtent main-forte. On sait que sur le terrain la dégradation de la situation est patente. Le général James Jones, commandant suprême des forces alliées en Europe réclame, depuis plusieurs mois, davantage de moyens militaires, avec plus de troupes de l'OTAN engagées dans les zones sensibles, au sud et à l'est. En difficulté en Irak, inquiet après les résultats électoraux enregistrés à la Chambre des représentants et au sénat marquant des évolutions dans l'opinion américaine à la veille de la présidentielle, George Bush espérait un geste fort de l'OTAN sur l'épineux problème afghan. Le sommet ne lui a donné guère satisfaction. Outre la Pologne et dans une moindre mesure la République tchèque, aucun pays n'a répondu favorablement à la demande de troupes supplémentaires, que le général Jones évaluait à 2500 soldats. Concernant le déplacement des troupes actuelles, vers les zones sensibles, aucun empressement ne s'est manifesté. Ainsi la France a simplement offert deux hélicoptères « Cougar ». Par contre elle a proposé d'avancer sur d'autres aspects que le militaire, aux plans économiques et politiques, en préconisant la création d'un « groupe de contact ». Cette proposition a été avalisée par les participants, bien qu'elle augure de nouveaux conflits avec Washington qui ne souhaite pas y voir figurer l'Iran.

Une autre proposition formulée par Jaap De Hoop Scheffer, de voir l'Otan élargir ses objectifs à la protection des sites énergétiques sensibles n'a pas été retenue par le sommet. Les Européens ont considéré qu'il n'était pas de la compétence de l'OTAN, comme l'estimait le général Jones de « de protéger les routes d'approvisionnement de la Mer noire ou du Nigéria vers l'Europe.

Ainsi contrairement à certaines suppositions le sommet de Riga ne reflète pas un retour au beau fixe du climat transatlantique. La politique unilatéraliste des Etats-Unis interpelle de plus en plus dans sa stratégie d'imposer un ordre inégalitaire et sécuritaire par la force et la guerre. Aussi les évolutions dans une organisation comme l'OTAN, au sein de laquelle les États-Unis exercent depuis toujours le leadership, retiennent bien évidemment l'attention. C'est le cas en particulier pour les opinions publiques européennes. On a connu leurs réactions unanimes lors de la crise irakienne, le constat c'est qu'elles sont devenues durables. Les sondages réalisés, sur l'initiative de l'institut américain « German Marshall Fund » et italien « Italien Compagnia Di San Paolo », en juin 2006 dans douze pays européens et aux Etats-Unis en témoignent. L'image des Etats-Unis auprès des Européens continue de se dégrader. 57% estiment que le leadership n'est pas « souhaitable » dans les affaires internationales. Le soutien à l'OTAN marque aussi un net recul, y compris dans les pays traditionnellement fidèles aux USA. 72% des sondés penchent pour un fort leadership européen dans les relations internationales. Toutefois, si les contradictions dans les relations transatlantiques tendent à s'aiguiser, il reste comme le souligne André Dumoulin (« L'Otan un mois avant Riga « - Politique Etrangère -3/06) « L'OTAN plie mais ne rompt pas : on peut la soutenir ou la contester, mais aucune capitale n'entend renoncer à ses services » Quelles explications avancer à ce constat ? L'OTAN a près de soixante années d'existence, ses adaptations depuis la fin de la guerre froide, l'intérêt qu'elle suscite à l'est de l'Europe, peut conduire à l'idée qu'elle est nécessaire à la sécurité commune. Par ailleurs si l'OTAN est de plus en plus perçue comme une caisse de résonance ou d'influence pour les Etats-Unis, n'existe-t-il pas l'illusion qu'elle puisse devenir l'instrument d'une certaine « neutralisation » de l'Amérique ? Sans doute, actuellement, 19 membres sur 26 sont aussi membres de l'Union européenne et pourraient ensemble influencer sur les décisions. Mais on sait aussi que tous les Etats européens ne sont pas nécessairement sur la même longueur d'onde, surtout concernant le relationnel avec les Etats-Unis, avec lesquels ils entretiennent bien souvent des contacts directs. Penser possible de concilier un leadership américain, rodé depuis des décennies, avec une autonomisation politique européenne en matière de sécurité, n'est-ce pas un leurre ? Il n'y a pas de pilier européen réel au sein de l'OTAN. Les expériences tentées ces dernières années ont avorté et ont montré les difficultés de l'exercice. A Riga la France a tenté une nouvelle tentative pour obtenir une reconnaissance du rôle militaire croissant de l'Union européenne dans l'architecture de sécurité internationale. Elle n'a pas eu gain de cause. Dans l'analyse du relationnel transatlantique, il convient également de ne pas seulement prendre en compte les considérations politico-diplomatiques, doivent aussi retenir l'attention, l'ampleur des interconnexions et

interdépendance économiques et commerciales, entre les deux rives de l'Atlantique. Selon la Commission européenne 1400 milliards d'euros d'investissements et 14 millions d'emplois sont concernés. Dans un ouvrage Samir Amin ( « Pour un monde multipolaire »-Syllepse) montre l'influence de ces données dans toute tentative de l'Europe pour sortir de l'Atlantisme.. Une telle vision globale élargit considérablement les champs d'intervention pour une autonomie stratégique européenne.

Alors, quel devenir pour l'Otan ? L'Organisation est-elle appelée à perdurer, en statut quo ou en évolution, dans une configuration de rapport de force permanent en son sein ? Ou bien est-elle appelée à disparaître, car en dépit des réformes réalisées, elle est en inadéquation avec les grands enjeux du monde d'aujourd'hui ? Le débat est ouvert. Si on pense que l'OTAN a fait son temps et qu'il convient de la dissoudre, un rapport de force est à créer, mais à l'extérieur de l'Organisation. Pour les raisons évoquées plus hautes, il ne peut se limiter à l'intervention des Etats, elle doit se doubler pour être efficace par celle des citoyens. Dans cet esprit conventionné de toujours mieux faire percevoir aux opinions déjà sensibilisées le rôle négatif de l'OTAN, comme facteur de graves tensions, de déstabilisation et de conflits. Convient-il aussi de faire comprendre qu'on ne peut modifier les choses de l'intérieur de l'organisation et donc qu'une alternative est à construire. En dépit de certaines affirmations l'OTAN n'est pas indépassable. Certes L'OTAN est une puissante alliance militaire, elle doit cette puissance au rôle que jouent en son sein les États-Unis, comme acteur important des relations internationales. Toutefois elle est remise en cause par la crise structurelle que traversent les relations transatlantiques. L'Union européenne a sans aucun doute la possibilité d'ouvrir cette alternative en affirmant une autonomie stratégique, non pour faire contrepoids aux États-Unis, mais pour se situer comme acteur déterminant, dans un rôle de médiation ouverte sur le monde ? A cet égard, sans exclure tout relationnel avec les États-unis, ce qui serait difficile compte tenu de la place qu'ils tiennent dans les affaires du monde aujourd'hui, convient-il d'exclure néanmoins tout lien privilégié qui enfermerait les Européens dans le dilemme, soit à s'inscrire comme partenaires associés, ou bien comme opposants circonstanciels, à la politique américaine. L'Union européenne se doit d'avoir la possibilité de nouer, en toute autonomie, de nouvelles coopérations, tant européennes qu'internationales en faveur de la sécurité, lesquelles ne seraient pas nécessairement d'ordre militaire. En cela dans l'esprit de la Charte des Nations Unies elle peut devenir un partenaire privilégié de l'ONU, seule institution internationale universelle.

Alors, entrons-nous dans une période de transition ? C'est encore très incertain dans le dénouement. Mais si une telle issue à la crise transatlantique apparaît plus clairement et si les moyens de la favoriser sont créés, une forme inédite de partenariat peut voir le jour. Beaucoup de « si », sans doute, mais ils nous interpellent directement. Le débat est à poursuivre.