

LÉZARDES SOUS LA FONDATION: L'OTAN APRÈS LE SOMMET DE BUCAREST

La rencontre de Bucarest a exprimé comme nul autre sommet de l'OTAN le double défi auquel se voit confrontée l'Alliance depuis les mouvements tectoniques de l'Etat-monde dans les années 1989/91: alors que l'identité stratégique perd ses contours face à des divergences d'intérêts et à des influences externes, les différences de perception des menaces et de culture stratégique des Etats membres mettent en péril le succès des opérations militaires de l'Alliance tout entière.



Le sommet de l'OTAN à Bucarest le 3 avril 2008

Reuters/Kevin Lamarque

La désintégration de l'ordre bipolaire a coïncidé avec l'apparition des oiseaux de mauvais augure qui prophétisaient la fin de l'Alliance atlantique en raison des profonds changements structurels du système international. La question de la raison d'exister de l'OTAN s'est posée deux fois au cours des 18 dernières années: au début des années 1990, quand la seule superpuissance restante a hésité à court terme entre une politique d'engagement continu et le retrait dans l'isolement; et après les attaques du 11 septembre 2001, quand l'administration de Washington, oscillant entre agressivité et angoisse existentielle, s'est avérée lasse de ses efforts de multilatéralisme et n'a plus semblé disposée à imposer une modération stratégique à sa propre puissance.

Mais l'Alliance a accompli dans l'ensemble une adaptation remarquable au cours des

dernières années, dans un contexte conflictuel de plus en plus asymétrique. Motrice en présence de l'élargissement, géographique et de fond, de l'éventail des risques et mue par l'inquiétude de son propre échec, elle a pu prouver son importance durable comme force politique.

Expansion de la prévention sécuritaire

L'expansion de la prévention sécuritaire géographique et fonctionnelle est en point de mire depuis les années 1990 à côté des processus de réforme internes. La défense collective, qui est la substance de l'Alliance et exerce justement sur les Etats d'Europe de l'Est un attrait toujours aussi important, n'a pas été remise en question.

La politique partenariale sous ses diverses formes d'orientation généralement individuelle, qui a mené dans l'intervalle dix

Etats à l'adhésion à part entière, constitue un pilier central de la politique de l'Alliance. Elle permet à l'OTAN de poursuivre ses fonctions traditionnelles, les consultations transatlantiques et le système de maintien de la paix contre l'intérieur, dans un contexte géographique plus vaste. Les opérations militaires de maintien de la paix représentent le second pilier. Ce sont ces opérations qui illustrent le mieux l'élargissement de l'éventail de missions, de la défense classique du territoire à la gestion internationale des crises, de l'armée d'entraînement à l'armée expéditionnaire. Il faut aussi, pour élargir la gamme des missions, qu'elles ne se limitent plus, comme c'était encore le cas dans les années 1990, à la périphérie européenne. Leur dimension est bien plus mondiale, une conséquence immédiate de l'élargissement du concept de défense ainsi que du déplacement politico-stratégique du centre de gravité aux défis prépondérants du 21^e siècle en matière de politique de sécurité. Il ne s'agit plus du reste de séparer exclusivement les parties au conflit épuisées. Au lieu de cela, l'Alliance devient elle-même une partie au conflit contre la résistance des différentes parties au conflit.

La suppression de la menace soviétique comme parenthèse constitutive de l'Alliance et l'élargissement consécutif de la marge de manœuvre des Etats membres a aussi sonné la fin des évidences transatlantiques. La lutte entre l'hégémonie américaine et l'autoaffirmation des Européens de l'Ouest a entraîné un déplacement du centre de gravité au sein de l'Alliance. Une politique d'équilibre des puissances et des

intérêts nationaux a fait son apparition à l'intérieur de l'OTAN. Le sommet de Bucarest a exposé les fissures dans la fondation de l'Alliance – et ce, tant dans le contexte du débat sur l'élargissement qu'au niveau opérationnel.

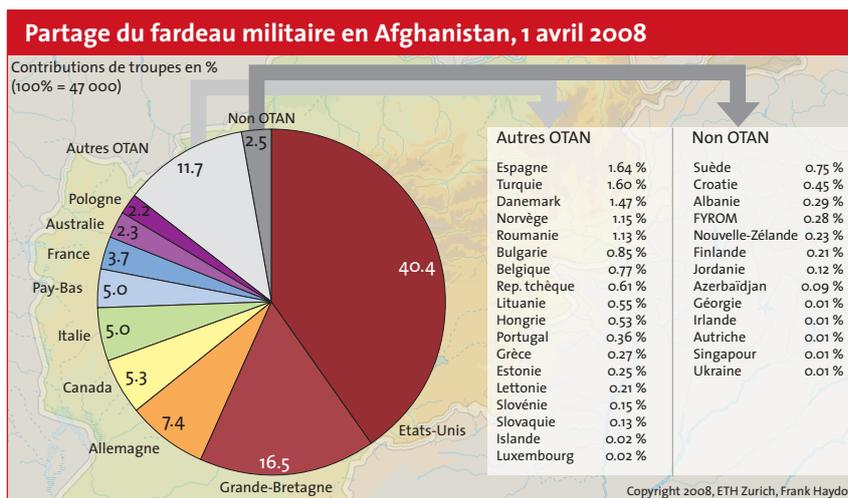
Un élargissement – pourquoi et jusqu'où?

Depuis le milieu des années 1990, la politique d'élargissement de l'OTAN a contribué de manière décisive à la stabilisation de l'Europe et a donc conféré une importance pratique au slogan d'un continent non divisé et libre. L'idée d'exiger des pays candidats ne présentant pas de grands avantages militaires de profondes réformes politiques et militaires et de les lier simultanément à l'Occident à long terme était toujours à l'avant-plan, à côté du gain de sécurité pour la zone euro-atlantique élargie.

Avec les sanglantes guerres de désintégration yougoslaves en toile de fond, le rapprochement graduel des pays des Balkans occidentaux était incontesté depuis des années. L'admission, décidée à Bucarest, de la Croatie et de l'Albanie auxquelles devrait aussi succéder la Macédoine une fois la question du nom réglée constitue un pas important en direction de l'intégration complète de la région dans les structures euro-atlantiques. L'Alliance poursuit en outre une politique d'intégration à l'encontre de la Bosnie-Herzégovine, du Monténégro et de la Serbie.

Le sommet a tout de même connu dans la capitale roumaine une véritable dissension quant à la stratégie d'élargissement, ce qui était en partie dû à la stratégie du président américain, appliquée avec un mélange de manque d'égards et de manque de diplomatie pour sauver son legs transatlantique. Mais le fait que l'OTAN ne se soit pas encore posé trois questions centrales est plus significatif: quels membres l'Alliance supporte-t-elle? Quelle adhésion est dans l'intérêt de la sécurité européenne? Où se situent les frontières de l'Alliance? Indépendamment de la géographie et de l'histoire, de la perception des menaces et de la manière de comprendre l'Alliance, ces questions trouvent une réponse différente à Washington et à Varsovie, à Berlin et à Bucarest, à Paris et à Prague.

Pour ne pas porter préjudice au prestige des Etats-Unis et accommoder le réflexe de sécurité antirusse des Etats d'Europe de l'Est, les participants occidentaux au



sommet ont approuvé l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'OTAN – quoique sans cadre temporel clair, c'est-à-dire sans adoption dans le plan d'action pour l'adhésion (MAP). Et la question se pose pourtant de déterminer quel signal l'Alliance envoie aux Etats candidats qui n'ont pas résolu leurs conflits territoriaux mais attendent que l'Alliance les résolve pour eux; dont l'évolution démocratique ne répond pas aux principes de base du traité de Washington; ou dont la population n'approuve une adhésion qu'à trente pour cent. L'étude sur l'élargissement de l'OTAN de 1995 a, aussi indéterminés que puissent paraître les critères d'adhésion, défini des limites qui ont été ignorées par une partie des membres et ont par conséquent irrité l'autre partie à Bucarest.

Si l'identité stratégique face aux divergences d'intérêts au sein de l'Alliance perd ses contours dans le débat sur l'élargissement, ce flou s'applique tout particulièrement aux relations avec Moscou. En dépit des structures de coopération existantes, les relations de l'OTAN avec la Russie sont restées dans le domaine du symbolique. Nombreux sont ceux qui croient à tort que les chantages à la guerre russe sont davantage dus à la situation intérieure et à la nostalgie impériale qu'à une perception authentique des menaces suscitées par l'élargissement de l'OTAN. Moscou sait que l'OTAN garantit la stabilité sur son flanc occidental et que l'engagement politique de l'Alliance en Afghanistan est utile à son flanc méridional faible. C'est justement pour cette raison que les Etats d'Europe de l'Ouest se sont engagés en faveur d'un exercice d'équilibre dont le but était d'éviter un durcissement des fronts après le conflit pour la souveraineté du Kosovo sans donner l'impression que Moscou puisse dicter l'agenda de l'OTAN de l'exté-

rieur. Et c'est précisément pour cette raison qu'un accord de transit qui régleme le transport des biens non militaires pour la mission ISAF par voie terrestre russe a pu être conclu à Bucarest. Le second point fort du sommet, la mission ISAF et la mise à contribution militaro-opérationnelle croissante de l'OTAN, a clairement fait ressortir combien l'OTAN a besoin d'autres acteurs en Afghanistan et combien la cohérence de l'Alliance dépend de la volonté d'agir de ses membres.

Partage du fardeau militaire

L'Afghanistan était au cœur du sommet de Bucarest comme il l'était déjà à la rencontre de Riga en novembre 2006. La «vision stratégique» adoptée, accompagnée d'un document supplémentaire interne à l'OTAN, est une réaction immédiate à la détérioration de la situation sécuritaire. Trois aspects sont en point de mire: un plan d'action intégral en matière de sécurité; l'engagement à long terme au soutien de l'Afghanistan lié à un appel à la solidarité de l'Alliance; et la définition de «benchmarks» comme condition indispensable à un retrait des troupes.

Parce que l'OTAN a reconnu qu'elle n'était pas la seule à détenir la clé d'une stabilisation durable avec ses aptitudes militaires, la déclaration finale se concentre sur un plan d'action intégral en matière de sécurité. Il s'agit d'une part d'une mise en réseau de moyens civilo-militaire, d'autre part de la collaboration structurée avec des organisations, Etats partenaires et ONG internationaux. La place de l'OTAN dans le cadre d'une telle coopération est cependant déjà contestée au sein de l'Alliance. Les conceptions varient du reste ici aussi en ce qui concerne la priorité qu'il faut ménager aux moyens civils et/ou militaires – ce qui s'explique surtout par la disparité marquée

entre les coûts de la reconstruction civile et ceux de la guerre.

Le problème fondamental – des perceptions différentes des menaces sur la base d'évaluations différentes de la situation et de différentes cultures stratégiques – reste sans solution. L'engagement militaire à long terme, mais aussi la déclaration en faveur du partage du fardeau pour combler les lacunes au niveau des troupes et des capacités ainsi qu'en vue d'une flexibilité maximum dans l'intervention militaire sont d'autant plus surprenants. Ce sont justement les réserves exprimées par les Etats quant à une intervention, l'absence partielle d'une adaptation à la doctrine d'intervention, la répartition hétérogène du fardeau et la présence moindre de troupes par rapport aux autres missions de stabilisation, même si elle a nettement augmenté au cours des 18 derniers mois (aujourd'hui quelque 47 000), qui ont mis à rude épreuve la solidarité au sein de l'Alliance ces dernières années. L'opinion selon laquelle l'OTAN est une alliance à deux vitesses, avec des membres prêts à se battre et d'autres qui ne se battent pas, n'est pas près de disparaître. L'envoi – couplé au retour attendu dans la structure militaire intégrée – d'un bataillon français supplémentaire dans l'est de l'Afghanistan qui permettra aux Etats-Unis de décharger les troupes canadiennes dans le sud ne changera fondamentalement rien.

Le plan de retrait échelonné dans un avenir indéterminé fait cependant partie d'un réajustement de la mission afghane. La prise en charge graduelle de la responsabilité par les forces de sécurité afghanes au centre des cibles militaires et civiles est la conséquence d'un processus de formation forcé. Les troupes afghanes devraient déjà reprendre en août 2008 la responsabilité de Kaboul et des environs; le pays devrait disposer d'ici 2010 de 80 000 soldats formés et de 82 000 policiers; et, en 2011, l'armée afghane devrait contrôler de manière autonome le sud du pays.

Ni la vision stratégique ni le plan échelonné ne font suffisamment attention à l'interaction entre l'instabilité régionale, les irrégularités intérieures, qui se manifestent par exemple dans l'absence de lutte contre la culture de l'opium, et le terrorisme agissant à l'échelle mondiale. L'expérience afghane aura pour corollaire que l'OTAN pèsera plus soigneusement à l'avenir les missions étrangères dans un contexte conflictuel hautement complexe – certai-

nement au prix d'une perte d'importance mais aussi au prix de sa survie.

Plus de questions que de réponses

Le sommet de 2009 qui marquera le 60^e anniversaire de l'Alliance dans la région frontalière franco-allemande de Kehl et Strasbourg peut souligner, avec l'axe «OTAN-UE», l'importance de l'Alliance pour la sécurité européenne. Il donne en outre aussi aux Etats membres la chance d'inscrire à l'agenda au moins quelques-unes des nombreuses questions en suspens. L'OTAN a besoin d'un nouveau concept stratégique pour remplacer l'ancien concept d'avril 1999 et tenir compte des changements fondamentaux dans le domaine de la politique de sécurité. L'élaboration d'un tel concept intégrerait non seulement la nouvelle administration américaine dès le départ mais forcerait tous les Etats membres à remplacer les vagues formules des dernières années par des énoncés clairs sur l'identité propre, la stratégie et l'implémentation opérationnelle, y compris la question d'une répartition équitable des coûts. Il faut résister ce faisant au danger que l'OTAN ne devienne, en dépit des limites de performance identifiables, le dépositaire de presque tous les défis de politique de sécurité.

Les divers concepts de partenariat exigent en outre d'être fondamentalement redéfinis. Cette redéfinition concerne tant le Conseil OTAN-Russie, qui souffre de tensions croissantes, que le Partenariat pour la paix (PpP), composé de membres extrêmement hétérogènes, et surtout le Dialogue méditerranéen, paralysé, et l'Initiative de coopération d'Istanbul, qui a largement échoué jusqu'à présent. Des réflexions visant à regrouper sous un seul toit les différents partenariats avec un point d'appui géographique, fonctionnel et organisationnel n'ont pas été poursuivies au delà du stade rudimentaire. Finalement, la question de savoir quelles offres l'OTAN fera aux Etats qui, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Corée du Sud et le Japon, participent de plus en plus directement ou indirectement aux missions de l'Alliance et recherchent une connexion institutionnelle sans adhésion, est très importante. Il n'est guère concevable à long terme d'accepter des offres de ces Etats sans les incorporer plus fermement dans un processus structuré.

La Suisse et l'OTAN

Les développements au sein de l'Alliance revêtent aussi une grande importance

pour la Suisse. Une réussite de la mission afghane est dans l'intérêt de la politique de sécurité suisse. Une restructuration des concepts de partenariat de l'OTAN aura en outre des répercussions sur les possibilités de coopération de l'armée suisse. Le cadre du PpP a certes, du point de vue de l'OTAN, perdu de l'importance après l'expansion vers l'est. Mais il est toujours central pour la transformation et la capacité de collaboration des forces armées suisses.

La Suisse n'a cependant eu qu'un recours limité à l'offre du PpP ces dernières années. Cette retenue s'explique en partie par le scepticisme intérieur vis-à-vis de l'OTAN. Des motions de cercles de la droite conservatrice et des verts ont aussi amené le DPPS à exiger le retrait de la Suisse de l'opération ISAF en Afghanistan en février 2008. Ces cercles ont certes surtout fait valoir dans les débats politiques des scrupules relatifs à la détérioration de la situation sécuritaire, mais il se peut que le besoin très répandu de se distancer par rapport à la lutte des Etats-Unis et de l'Occident contre le terrorisme ait joué un rôle important. Il est cependant discutable que la Suisse soit mieux protégée du danger du terrorisme si elle reste à l'écart et exprime sa neutralité.

La décision de se retirer d'Afghanistan était compréhensible face à la pression intérieure, d'autant plus que certains parlementaires en avaient fait dépendre la suite de leur soutien à la mission SWISSCOY au Kosovo. Même si cette démarche a envoyé le mauvais signal à l'extérieur, les dégâts sont restés limités dans l'ensemble. On se pose néanmoins des questions concernant l'avenir de la promotion militaire de la paix en Suisse. Le manque de disposition à l'intérieur du pays à collaborer avec les institutions de sécurité européennes ainsi que le manque de consensus concernant les secteurs d'intérêt de la Suisse en matière de politique de sécurité laissent supposer que le Conseil fédéral continuera d'avoir des problèmes avec la réalisation de la composante internationale de sa stratégie de «sécurité par la coopération».

Editeur responsable: Daniel Möckli
analysen@sipo.gess.ethz.ch

Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch