

L'OTAN : de Washington (1949) à Strasbourg-Kehl (2009)

Karl-Heinz Kamp, Gregory Danel

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2009/4 Hiver, PAGES 747 À 760

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782865926145

DOI 10.3917/pe.094.0747

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2009-4-page-747?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'OTAN : de Washington (1949) à Strasbourg-Kehl (2009)

par **Karl-Heinz Kamp**

Karl-Heinz Kamp est directeur de recherches au Collège de défense de l'OTAN à Rome. Précédemment, il a longtemps travaillé comme coordinateur des politiques de sécurité à la Konrad Adenauer Stiftung de Berlin, a été détaché auprès du ministère des Affaires étrangères allemand et a enseigné la science politique à l'université de Cologne.

Texte traduit de l'anglais (Allemagne) par Grégory Danel.

On peut tenter de cerner l'histoire de l'Alliance en en repérant trois phases. La première est constituée par les quatre décennies de la guerre froide. Puis l'Alliance revêt le rôle d'accoucheur du changement politique en Europe. Dans l'après-11 septembre, le débat rebondit sur les défis de sécurité internationale et le rôle de l'Alliance. Il est aujourd'hui encore ouvert sur des questions fondamentales : entre autres la nécessaire redéfinition de ses missions, et des moyens correspondants.

politique étrangère

Lorsque les douze membres fondateurs¹ signèrent, le 4 avril 1949, le traité de Washington, nul n'imaginait fonder l'alliance politico-militaire la plus réussie de l'histoire moderne. L'accord portait sur l'institutionnalisation d'une conférence d'États membres, qui devait progressivement devenir une organisation internationale dotée d'une puissante capacité militaire. Aujourd'hui, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) regroupe 28 États membres, et d'autres encore attendent leur admission. Elle conduit des opérations militaires sur trois continents, a institutionnalisé des partenariats avec quelque 20 pays, et noué des relations avec d'importantes démocraties hors Europe : Australie, Nouvelle-Zélande, Japon ou Corée du Sud.

Au vu de cette incroyable évolution, c'est un défi que d'organiser un regard rétrospectif sur les 60 dernières années de l'Alliance. Une solution consisterait à prendre conflits et crises comme principe directeur. En 1949, le traité de Washington est signé alors que Berlin est toujours sous blocus ;

1. La Belgique, le Canada, le Danemark, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, le Portugal, le Royaume-Uni et les États-Unis.

mais au même moment, nombre de membres de l'Alliance gardent de sévères réserves vis-à-vis de la nouvelle République fédérale. En 1959, la pression soviétique sur le statut de Berlin perdure. En 1969, les protestations internationales contre la guerre du Vietnam occupent le devant de la scène. L'année précédente, en Tchécoslovaquie, l'OTAN est restée spectatrice de la liquidation des velléités démocratiques par le pacte de Varsovie – ce que certains Européens assimilèrent à une faiblesse. En 1979, les membres de l'Alliance prenaient la *Dual Track Decision*, ou « double décision », pour répondre à la menace grandissante des missiles soviétiques SS-20 en Europe : ce fut le prélude d'une sévère crise qui conduisit l'OTAN au bord de l'éclatement au début des années 1980.

Même après l'effondrement du pacte de Varsovie et la « victoire » de l'OTAN dans la guerre froide, les conflits semblent demeurer la référence pour l'histoire de l'Alliance. Élargissement de l'OTAN, crise des Balkans, Afghanistan, Irak : autant de mots clés soulignant des affrontements trans-atlantiques, ou européens, mettant à l'épreuve la cohésion de l'Alliance.

Les phases de l'OTAN

La focalisation sur les seules crises laisse pourtant une question sans réponse : comment l'OTAN a-t-elle survécu, en apparaissant comme une des rares *success stories* des relations internationales contemporaines ?

On suivra ici la classification de Michael Rühle, un des meilleurs connaisseurs de l'Alliance, qui divise l'évolution de l'OTAN en trois phases². La première, de loin la plus longue, s'étire sur quatre décennies, de la fondation de l'Alliance à la chute du mur de Berlin en 1989. L'OTAN est ici pour l'essentiel un instrument d'affirmation et d'autodéfense pour l'Ouest. Elle protège l'Europe contre une menace définie et visible. Dans cette situation gelée, le rôle premier de l'OTAN était d'être présente. Maintenant les États-Unis en Europe, elle unissait *de facto* Europe et Amérique dans une seule et même aire de sécurité.

La deuxième phase va de la chute du mur de Berlin à septembre 2001. Elle se caractérise par le souci de l'OTAN de façonner un ordre politique en Europe. Partenariats, élargissements, sans oublier l'intervention dans les Balkans, ont été alors cruciaux pour transformer l'Europe de l'Est et pour remplir le vide de puissance créé par la chute de l'empire soviétique.

2. M. Rühle, « NATO after Riga: A New Direction? », *NATO's Nations and Partners for Peace*, vol. 52, n° 1, 2007, p. 36-41.

Les attaques terroristes du 11 septembre ont marqué le début de la troisième phase, caractérisée par une évolution qui fait passer l'OTAN du statut d'alliance de défense eurocentrée à celui de pourvoyeur de stabilité mondiale. L'OTAN ne définit plus ses tâches par la géographie, mais entend s'affronter aux défis et menaces sans considération des régions d'origine.

C'est sans doute, à chaque phase, sa capacité d'adaptation à des évolutions internationales majeures qui a conduit au succès institutionnel de l'OTAN.

Phase 1. Quatre décennies d'affirmation et d'autodéfense

C'est la guerre de Corée qui fait de l'OTAN, cadre partenarial sans obligation automatique de défense, une authentique organisation militaire³. Jusqu'à juin 1950 existaient seulement quelques comités et groupes de planification régionaux s'occupant de certains aspects de la sécurité transatlantique. Leur dispersion géographique (Londres, Rome, etc.) rendait la coordination presque impossible. Fin 1951 cependant, l'OTAN se dote d'un commandement des forces en Europe, dirigé par le général Dwight D. Eisenhower. Les États-Unis acceptent de déployer quatre divisions en Europe, et commencent à bâtir une véritable structure de commandement pour leurs déploiements extérieurs.

Au même moment, des projets sont à l'étude pour une direction civile de l'Alliance. Initialement, le conseil de l'Atlantique nord se réunit chaque année au niveau des ministres des Affaires étrangères. En mai 1950, on s'accorde pour créer un « conseil des suppléants » qui se réunit pour la première fois en juillet de la même année, à Londres. Progressivement, des responsabilités élargies sont données à ces suppléants, et un secrétariat est créé à Paris. Début 1952, le Conseil donne son accord pour la création du poste de secrétaire général, ce dernier devant présider ces réunions et diriger les agences civiles de l'Alliance.

Peu après sa fondation, l'Alliance atlantique connut un premier élargissement. Avec en vue la défense de la zone méditerranéenne, la Turquie et la Grèce sont invitées à la rejoindre : en février 1952, les deux pays en deviennent membres à part entière. Trois ans plus tard, en mai 1955, la République fédérale d'Allemagne (RFA) recouvre une quasi-souveraineté et rejoint l'OTAN comme quizième membre. Quelques jours plus tard,

3. Voir L.S. Kaplan, *NATO Divided, NATO United: the Evolution of an Alliance*, Westport (CT), Praeger Publishers, 2004, p. 9f.

L'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS) et ses satellites signent le « Traité d'amitié, d'assistance mutuelle et de coopération » de Varsovie : le pacte de Varsovie est né, alors que se cristallise une confrontation bipolaire qui va orienter les relations internationales pour les quelque 35 années à venir.

La confrontation entre les systèmes antagonistes n'a cependant pas conduit à un immobilisme des relations Est/Ouest. Dans les faits, la guerre froide fut bien moins statique que ne le laissent aujourd'hui imaginer quelques nostalgiques ; elle fut agitée au contraire par nombre de dynamiques. L'une concernait l'évolution de la stratégie nucléaire, avec ce qu'on a pu nommer « l'apprentissage nucléaire⁴ ».

Dès ses débuts, l'OTAN militaire est une alliance nucléaire

Dès ses débuts, l'OTAN militaire constitua une alliance nucléaire. Depuis l'avènement de « l'âge nucléaire » le 16 juillet 1945 au Nouveau-Mexique, les armes nucléaires étaient perçues comme des constituants efficaces et économiques de la nouvelle puissance militaire. Et particulièrement par les pays européens de l'OTAN : les dégâts de la guerre et des économies à bout de souffle ne leur autorisaient pas le recours à de coûteuses armées classiques. Pour le sentiment dominant alors, les armes nucléaires permettaient de valoriser au maximum les dépenses militaires (« more bang for the buck ») et de remplacer avantageusement les divisions blindées.

L'URSS s'étant dotée de sa propre force nucléaire, elle suivit la même logique, cette confiance bilatérale dans la valeur du nucléaire (correspondant à l'a priori positif de l'époque sur l'énergie atomique) expliquant le déploiement de milliers d'armes nucléaires des deux côtés du rideau de fer. Plusieurs années, et plusieurs crises internationales – comme celle de Cuba en 1962 – furent nécessaires pour que dirigeants de l'Ouest et de l'Est entrevoient l'abîme nucléaire. Plus la différence qualitative entre les armes nucléaires et les armes classiques devenait claire, et plus diminuait la tentation d'utiliser les premières dans un conflit réel. La notion de destruction mutuelle assurée venait renforcer l'idée de dissuasion mutuelle contrôlée : depuis Nagasaki, les armes nucléaires n'ont jamais été utilisées, malgré le déploiement de quelque 70 000 têtes nucléaires au plus fort de la guerre froide entre l'OTAN et le pacte de Varsovie.

La dissuasion nucléaire a empêché la guerre froide de devenir une guerre chaude, et accéléré la prise de conscience du danger de l'escalade

4. J.S. Nye, « Nuclear Learning and U.S.-Soviet Security Regimes », *International Organization*, vol. 41 n° 3, été 1987, p. 371-402.

nucléaire illimitée. Et pourtant, la dissuasion a indirectement alimenté un autre processus : une course acharnée aux armements. Cette expression commune recouvrant diverses réalités. L'Union soviétique, qui n'était tenue ni par une économie de marché ni par son opinion publique, amassa des équipements militaires dans tous les domaines. La plupart étant mis au point et construits dans de véritables « villes interdites », non mentionnées sur les cartes. L'OTAN, et surtout les États-Unis, tentèrent de remplacer la quantité par la qualité. La foi dans le progrès technologique, constante de la culture américaine, a parfois eu d'étranges conséquences, comme la croyance, au début des années 1980, en un armement spatial futuriste susceptible de contrer les missiles balistiques soviétiques. Alors que les hostilités militaires auraient eu un coût manifestement prohibitif, en particulier du fait des conséquences cataclysmiques d'une guerre nucléaire, les deux superpuissances déplaçaient leur antagonisme sur le terrain de l'accumulation des armes : une compétition qui a englouti des sommes d'argent considérables, mais peut-être sauvé l'humanité...

Un troisième processus historique peut être attribué à l'OTAN et à ses États membres : la maîtrise des armements. Bien que la plupart des négociations aient été bilatérales (américano-soviétiques⁵), l'organisation atlantique, comme institution, et ses membres furent également concernés. Un bon exemple d'une négociation bilatérale, qui a pourtant agité l'ensemble des membres de l'Alliance, est celui du Traité sur les forces nucléaires intermédiaires (Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty, INF). Cet accord, signé en décembre 1987 par Ronald Reagan et Mikhaïl Gorbatchev et qui prévoit le retrait d'Europe des forces nucléaires à courte et à moyenne portée, a aussi marqué la fin d'un long et lourd conflit interne à l'OTAN sur l'installation de missiles de croisière et de *Pershing* américains en Europe.

Le débat reste ouvert : la coûteuse course aux armements ouverte par R. Reagan a-t-elle mis l'économie de l'empire soviétique à genoux ? Tous ces processus – la dissuasion, la course aux armements, la maîtrise des armements – ont sans doute contribué à la fin du pacte de Varsovie, mais personne n'avait prévu l'ouverture du mur de Berlin. Plus la guerre froide durait cependant, et plus il était évident que, sur le long terme, le régime communiste ne pourrait remporter le combat avec l'Ouest, économiquement supérieur et politiquement plus attractif par sa liberté et son pluralisme.

5. Seule la réduction des forces classiques en Europe, initiée dans la seconde moitié des années 1980 et concrétisée par le Traité sur les forces conventionnelles en Europe (TFCE) de novembre 1990 fut négociée entre l'OTAN et le pacte de Varsovie.

Phase 2. L'OTAN, accoucheur du changement

Aucune expression ne résume mieux le rôle de l'OTAN dans l'immédiat après-guerre froide que la description de l'Alliance par Manfred Wörner comme « sage-femme du changement⁶ ». Alors que la chute du Mur fut une surprise pour la plupart des dirigeants de l'Ouest et de l'Est, celui qui était alors secrétaire général de l'OTAN saisit avant d'autres les changements historiques induits par la fin du pacte de Varsovie et de la confrontation Est-Ouest.

Une grande confusion régnait alors quant au futur de l'Alliance, privée de la menace qui avait déterminé sa naissance. Contre quoi les capacités de défense transatlantiques devaient-elles être maintenant dirigées, et où devait se situer institutionnellement l'Allemagne réunifiée ? Juste après l'effondrement du rideau de fer, les scénarios les plus farfelus semblaient pouvoir être envisagés. On ne fut ainsi guère surpris d'entendre les Soviétiques appeler à la disparition des deux alliances militaires. Une Allemagne réunifiée et neutre eut été une option tout aussi favorable, d'un point de vue soviétique. D'autres suggestions, par exemple une Allemagne membre à la fois de l'OTAN et du pacte de Varsovie, semblaient un peu plus étranges⁷...

Ce fut pour l'essentiel l'étroite coordination américano-allemande, ainsi que la résolution de George H.W. Bush, d'Helmut Kohl et de Mikhaïl Gorbatchev, qui firent de l'Allemagne unifiée un membre à part entière de l'OTAN – malgré la résistance de certains membres importants de l'Alliance. Une décision qui s'avéra une bénédiction pour l'Allemagne, mais aussi une réassurance quant à la viabilité de l'Alliance nord-atlantique : l'OTAN et le partenariat de sécurité transatlantique, en dépit de la disparition de la menace soviétique, gardaient leur rôle au service de la recomposition de l'Europe post-guerre froide.

La question demeurait toutefois : quelles nouvelles tâches pour cette nouvelle OTAN incluant l'Allemagne unifiée ? Encore une fois, diverses options furent passées en revue. D'aucuns soulignaient la menace résiduelle de la Russie, qui aurait requis le maintien d'une alliance de défense viable. D'autres soulignaient le rôle de l'OTAN comme lien institutionnel entre États-Unis et Europe – lien qui pourrait s'avérer nécessaire à l'avenir pour apaiser de possibles tensions entre ses membres, et stabiliser l'organi-

6. Il est intéressant de noter que M. Wörner a utilisé cette expression avant la chute du mur de Berlin : M. Wörner, allocution à la Konrad Adenauer Stiftung, 25 octobre 1989, disponible sur *Nato.int*.

7. J.L. Gaddis, « For Stability, Germany Needs a Foot in Each Camp », *International Herald Tribune*, 24-25 mars 1990.

sation en interne⁸. Le rôle de l'OTAN au service de la planification commune fut aussi mentionné dans le débat, tout comme celui de plateforme toujours pertinente pour les consultations entre États membres. L'option d'une OTAN mettant ses capacités militaires à la disposition d'opérations des Nations unies fut également envisagée, tout comme l'idée d'une Alliance endossant un rôle moteur pour la maîtrise des armements en Europe. En réalité, le débat montrait quelque tendance au « rien ne va plus », accréditant l'image d'une alliance à la recherche désespérée d'une *raison d'être*, à « vendre » à une opinion en attente des dividendes de la paix.

Deux développements extérieurs ont alors apporté leur éclairage sur le rôle futur de l'OTAN et déterminé pour quelques années les discussions dans l'Alliance : la crise des Balkans et l'aspiration à l'adhésion des ex-pays du pacte de Varsovie. Les deux se rejoignant dans la formule fameuse du sénateur américain Richard Lugar en 1993 selon lequel l'OTAN sera « out of area » ou « out of business ». Autrement dit, pour rester pertinente, l'OTAN devait élargir sa zone de responsabilité et sa logique d'adhésion.

L'OTAN sera out of area, ou out of business

Après la dissolution rampante de la Yougoslavie, la situation dégénère début 1992, avec des combats dans toute la Bosnie à la suite de la reconnaissance de son indépendance par la Communauté européenne. L'OTAN s'implique formellement dans la crise à l'automne, chargée de faire respecter la zone d'exclusion aérienne décrétée par les Nations unies. La situation devait pourtant se dégrader, ni l'OTAN (à l'exception de frappes aériennes occasionnelles), ni les Nations unies, ni l'Union européenne (UE) n'arrivant à s'accorder sur l'action nécessaire pour stopper la guerre.

En juillet 1995, les forces serbes s'emparent de Srebrenica, alors sous contrôle de l'Organisation des Nations unies (ONU), tuant des milliers de Bosniaques : une catastrophe emblématique de l'impuissance de la « communauté internationale » à s'organiser pour mettre fin aux atrocités dans la région. Pourtant, Srebrenica sonne l'heure – particulièrement pour Washington – d'un engagement plus sérieux dans les Balkans. De là les accords de Dayton de décembre 1995. Sous mandat de l'ONU, l'OTAN fournit l'Implementation Force (IFOR) pour superviser leur application. L'Alliance tenait donc son nouveau rôle, avec un engagement militaire de long terme au-delà de ses frontières. Un an plus tard, l'IFOR était remplacée par la Stabilization Force (SFOR) qui resta en place jusqu'en 2005.

8. « En protégeant l'Europe occidentale des autres, les États-Unis ont également protégé la moitié du continent de lui-même », voir J. Joffe, *The Limited Partnership: Europe, the United States and the Burdens of Alliance*, Cambridge (MA), Ballinger Publishers, 1987, p. 179.

La guerre du Kosovo élargit encore la palette d'intervention de l'OTAN. Dans la seconde moitié des années 1990, la violence croissante des forces serbes contre les Albanais du Kosovo conduisait l'OTAN à envisager une action militaire. Fin 1998, les plans de frappes aériennes contre les troupes de Slobodan Milosevic étaient prêts, et le 24 mars 1999 démarra le bombardement de sites de l'armée de l'air serbe. Sans avoir été attaquée, et sans mandat du Conseil de sécurité, l'Alliance s'engageait dans la guerre au nom de la défense des droits de l'homme – une guerre qui devait durer presque trois mois et confirmer le rôle de l'OTAN comme garant de la paix dans les Balkans. La force de stabilisation de l'OTAN, la Kosovo Force (KFOR), est toujours aujourd'hui engagée, avec plus de 13 000 soldats. Les Balkans ont en quelque sorte catalysé le saut de l'OTAN du statut d'une organisation purement défensive à celui d'une force de stabilisation européenne.

Parallèlement à l'élargissement de ses tâches et de ses responsabilités, l'OTAN élargissait le nombre de ses membres. Au début des années 1990, un nombre toujours croissant d'ex-membres du pacte de Varsovie émirent le souhait d'adhérer à l'OTAN. Les motifs pouvaient diverger – d'aucuns cherchaient une protection contre la Russie, d'autres voulaient marquer visiblement leur passage à l'Ouest, d'autres enfin comptaient sur un soutien à leur transformation démocratique.

L'Alliance fut d'abord relativement réservée, et ce, pour plusieurs raisons. Certains voulaient éviter toute provocation vis-à-vis de Moscou ; d'autres hésitaient à s'engager pour la sécurité et la défense de pays de l'ex-« bloc de l'Est ». On se demandait, de plus, si les processus de décision dans l'OTAN – un problème structurel pour une organisation fondée sur le consensus – pourraient s'accommoder de nouveaux membres, avec leurs lots de problèmes et de désaccords.

Lorsque le ministre allemand de la Défense, Volker Rühe⁹ souleva en mars 1993 l'idée d'un élargissement de l'OTAN, il rencontra un écho quasi nul. L'Administration américaine fit d'autant plus preuve de prudence que d'importantes personnalités (le secrétaire d'État Warren Christopher, ou le conseiller du président Strobe Talbott) souhaitaient privilégier la Russie pour ne pas déstabiliser le délicat processus en œuvre dans l'ex-espace soviétique. Au lieu de s'ouvrir à de nouveaux alliés, l'Administration Clinton développa le programme du « Partenariat pour la paix » (PpP). Perçu par les pays candidats comme une voie de garage, l'acronyme

9. V. Rühe, « Shaping Euro-Atlantic Policies - A Grand Strategy for a New Era », *Survival*, vol. 35, n° 2, été 1993, p. 129-137.

PpP fut ici ou là interprété en « Partenariat pour la Procrastination »... Toutefois, le PpP comme d'autres initiatives, tel le Dialogue méditerranéen de 1994, ouvrirent encore un nouveau chapitre dans l'histoire de l'OTAN : l'Alliance devenait un instrument de soutien aux transformations politiques et militaires hors de ses frontières.

Fin 1994, Washington change d'orientation (essentiellement pour des raisons de politique intérieure¹⁰) et devient le fer de lance du débat sur l'adhésion. En dépit de la pression de Washington et de Berlin, il faudra pourtant attendre 1999 pour que soient admis trois nouveaux membres : la Pologne, la Hongrie et la République tchèque. Cinq années plus tard, après des débats serrés avec Moscou au sujet des pays Baltes, sept nouveaux pays (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie et Slovénie) rejoignaient l'Alliance. L'Albanie et la Croatie faisant de même cinq ans plus tard.

L'Alliance avait prouvé, dans les Balkans et avec ses élargissements, qu'elle pouvait « sortir de sa zone », et qu'elle était au cœur de l'actualité.

Phase 3. L'OTAN après le 11 septembre

Les États-Unis et leurs Alliés commémorent désormais le 11 septembre 2001 comme une date ayant bouleversé le paysage international aussi profondément que l'ouverture du mur de Berlin ou la fin de l'Union soviétique. Le 11 septembre, ce n'est pas seulement la perte de milliers de vies humaines ; c'est aussi la démonstration qu'un petit groupe d'individus, dotés d'une organisation élémentaire, de faibles ressources et de savoir-faire rudimentaires, pouvait causer des dommages fondamentaux à la plus grande puissance militaire de la planète. Ce constat devait fondamentalement changer la perception américaine des menaces et avoir de durables répercussions sur l'Alliance en général.

La première de ces répercussions est la guerre d'Afghanistan. Avec l'appui de la résolution 1368 des Nations unies¹¹ et le soutien politique de l'Alliance, qui a invoqué l'article 5 du traité de Washington pour la première fois de son histoire, les États-Unis commencent le bombardement de l'Afghanistan le 7 octobre 2001 – avec pour objectif initial de déloger le

10. Strobe Talbott fut remplacé par Richard Holbrooke, ancien ambassadeur des États-Unis en Allemagne et ardent supporter de l'idée d'élargissement. Par ailleurs, le président Bill Clinton ne voulait pas laisser l'argument aux mains des républicains pour les élections de mi-mandat de novembre 1994.

11. Cette résolution condamne les attaques terroristes comme une « menace sur la paix et la sécurité internationale » et souligne « le droit inhérent à l'autodéfense individuelle ou collective » de ceux qui ont été attaqués.

régime taliban qui avait donné refuge à Al-Qaida et à Oussama Ben Laden. Si la première motivation des opérations a beaucoup à voir avec la vengeance, les perspectives de stabilisation et de reconstruction du pays émergent quelques mois plus tard, alors que la Force internationale d'assistance et de sécurité (International Security Assistance Force, ISAF) est créée en décembre 2001. En août 2003, l'OTAN prend le commandement de l'ISAF, avec pour objectif de sécuriser le pays dans sa totalité¹².

Dès lors, l'Alliance se trouve face à un défi colossal : apporter sécurité et prospérité à l'un des pays les plus pauvres au monde, laminé par la guerre et la violence depuis des décennies. Beaucoup a déjà été fait, mais l'action de l'Alliance souffre de nombre de difficultés et de contradictions. Son succès est largement dépendant d'autres institutions, sur lesquelles elle n'a pas d'influence (Nations unies, Union européenne, Banque mondiale, organisations non gouvernementales...) De plus, les actions militaires (impopulaires) conditionnent le succès des mesures non militaires (beaucoup plus populaires) – ce qui est rude à expliquer à des sociétés démocratiques lourdement influencées par les médias. Ainsi certains Alliés préfèrent-ils se dissimuler le fait même qu'une vraie guerre se déroule en Afghanistan, avec les douleurs et les sacrifices que cela implique de part et d'autre. Enfin, et bien que tous les membres de l'Alliance proclament l'impérieuse nécessité de gagner en Afghanistan, bien peu accordent leurs actes à leurs déclarations en affectant les ressources nécessaires – militaires ou autres – à l'effort commun. En raison même de ces insuffisances – certaines implicites et d'autres auto-revendiquées –, l'Afghanistan a toutes chances de demeurer la priorité de l'OTAN pour les années à venir.

En dépit des difficultés rencontrées dans l'Hindou Kouch, le haut niveau de cohésion démontré par l'OTAN ces dernières années ne doit pas être sous-estimé. L'Afghanistan est un conflit sanglant qui a déjà duré plus longtemps que la Seconde Guerre mondiale. Mais le consensus est toujours là entre Alliés, pour y rester aussi longtemps que nécessaire et empêcher l'Afghanistan de redevenir un refuge pour le terrorisme djihadique.

La seconde conséquence du 11 septembre – la guerre en Irak – a été beaucoup plus traumatisante pour l'OTAN : une expérience qui l'a conduite, selon le mot d'un initié, au seuil de la mort¹³. Bien que l'Alliance comme telle n'ait pas été partie prenante au changement de régime à Bagdad, la question de la légalité et de la légitimité du renversement de Saddam Hussein a provoqué de féroces débats entre membres de l'OTAN – sans doute les plus vifs

12. Le rôle de l'ISAF était à l'origine limité à la sécurité de Kaboul et sa région. Deux mois après sa prise de contrôle par l'OTAN, le mandat de l'ISAF a été étendu à l'ensemble de l'Afghanistan.

13. L'ancien ambassadeur des États-Unis à l'OTAN : R.N. Burns.

de toute l'histoire de l'Alliance. L'Administration de George W. Bush certifie, avec l'appui du Royaume-Uni, que l'Irak développait activement des armes de destruction massive (ADM). De plus, Washington insistait sur l'existence de liens étroits entre le régime irakien et Al-Qaida. Ces deux sujets d'inquiétude combinés étaient interprétés comme une menace existentielle pour les États-Unis et leurs Alliés, justifiant une action militaire contre l'Irak et la mise en place d'un autre gouvernement, pacifique et démocratique, dans le pays. Et suivant un raisonnement déjà invoqué par l'Administration Clinton, le changement de régime en Irak provoquerait un effet domino dans l'ensemble de la région, en faveur de la démocratie et de la liberté. Et le bombardement de Bagdad commença le 20 mars 2003.

La guerre en Irak : une expérience traumatisante pour l'OTAN

La ligne de partage entre partisans et opposants d'une attaque en Irak ne traversait pas seulement l'Atlantique, mais aussi l'Europe. Les échanges les plus âpres entre partisans de la guerre (pour l'essentiel les pays du centre de l'Europe membres de l'OTAN) et opposants (essentiellement la France et l'Allemagne) causèrent tant de dégâts que nombre d'autres aspects importants des politiques de l'Alliance en furent sérieusement affectés. La coopération entre l'OTAN et l'UE par exemple, affaire déjà délicate eu égard aux ambitions européennes de la Turquie, en fut pratiquement paralysée.

Même les plus fermes critiques de cette opération ne voulurent cependant pas causer trop de dommages à la relation transatlantique¹⁴. Ainsi les membres de l'OTAN trouvèrent-ils en 2004 un accord sur une mission d'entraînement des forces irakiennes. Cette même année, l'Alliance lança l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI), tendant la main aux États du Moyen-Orient, en proposant des partenariats à des partenaires clés de la région.

Ces deux guerres, l'une faisant l'objet d'un large consensus – Afghanistan –, et l'autre largement contestée – Irak –, ont incité l'OTAN à évoluer vers une forme d'alliance aux intérêts et à l'horizon mondialisés. Cette tendance s'est confirmée lorsque l'OTAN effectua en 2005 des opérations de parachutage au Darfour au profit de l'Union africaine (UA). Depuis, l'Alliance semble devenue un véritable acteur global, menant des actions militaires dans quatre régions cruciales : Europe, Moyen-Orient, Afrique subsaharienne et Asie.

14. Certains pays opposés à la guerre fournirent cependant secrètement à la coalition emmenée par les États-Unis des informations de leurs services de renseignement.

Les problèmes de la soixantaine

L'évolution de l'OTAN, du statut d'organisation de défense eurocentrée à celui de pourvoyeur de stabilité globale, soulève pourtant de nombreuses questions, certaines d'entre elles débattues ouvertement, d'autres pudiquement soustraites à discussion publique.

Les sujets mis sur la table constituent le noyau de la discussion ouverte sur le nouveau concept stratégique de l'OTAN. Approuvé en 1999 – durant la « deuxième phase » de l'histoire de l'Alliance – l'actuel concept stratégique n'est plus adapté à l'Organisation qui est entrée dans la phase 3 de son existence, ni aux phases qui suivront. Des documents intermédiaires, comme la Directive politique globale (Comprehensive Political Guidance¹⁵,

L'adoption d'une nouvelle stratégie n'a que trop tardé

2006) ou la Déclaration sur la sécurité de l'Alliance (Declaration on Alliance Security¹⁶, 2009) ont certes donné quelques références politiques à l'action de l'Alliance. Mais leur caractère très général et de codification d'accords reposant sur le plus petit dénominateur commun les empêche de constituer le support stratégique des futures évolutions de l'OTAN. L'adoption d'une nouvelle stratégie n'a donc que trop tardé. Elle doit être le fait des chefs d'État et de gouvernement membres de l'Alliance lors de leur prochain sommet, à Lisbonne, fin 2010.

Question centrale : quels seront le rôle et la mission de l'Alliance dans les prochaines décennies ? Son rôle est-il de défendre la sécurité des États membres, selon la codification de l'article 5 du traité de Washington, ou l'Alliance est-elle un instrument de sécurité et de stabilité par-delà ses frontières géographiques ? La réponse politiquement correcte est supposée être : « les deux ». Mais ce réflexe diplomatique ne dispenserait pas l'OTAN de répondre à deux autres questions complémentaires, et inséparables : celle de sa crédibilité et celle de ses ressources.

L'engagement de défense mutuelle en cas d'agression a été particulièrement crédible durant la première phase de l'histoire de l'OTAN – crédible pour les Alliés comme pour leurs adversaires. Le premier soldat du pacte de Varsovie à mettre un pied sur un territoire couvert par l'OTAN (probablement l'Allemagne) aurait déclenché le mécanisme dit « de l'article 5 », et la présence de nombreuses troupes alliées sur sol allemand aurait très

15. Le document, approuvé par les chefs d'État et de gouvernement de l'OTAN au sommet de l'Alliance en novembre 2006 à Riga, est disponible sur *Nato.int*.

16. Le document, approuvé au sommet de l'Alliance à Strasbourg-Kehl en avril 2009, est disponible sur *Nato.int*.

probablement entraîné une réponse militaire concertée. Aujourd'hui le sens de l'article 5 est beaucoup plus difficile à définir, et nombre de membres de l'Alliance doutent de la crédibilité de ses assurances. Comment peuvent-elles redevenir plausibles, pour les Alliés et de potentiels agresseurs ? Doit-on mettre au point de nouveaux plans d'urgence, organiser de nouvelles manœuvres (et probablement sur le territoire de pays membres de l'Europe centrale) ? Quel serait l'impact de telles manœuvres sur les relations entre l'Alliance et la Russie ? Et cette dernière : est-elle un partenaire, comme semblerait l'indiquer un dense réseau de coopération, ou doit-elle toujours être vue (c'est le cas pour plusieurs Alliés) comme un ennemi potentiel – étant le seul pays d'Europe qu'on puisse imaginer lancer une attaque militaire contre des territoires couverts par l'Alliance ? La question a naturellement gagné en pertinence avec le conflit russo-géorgien d'août 2008.

Les ressources constituent un autre aspect qui affecte directement l'ensemble du spectre des missions de l'OTAN. Étant donné les budgets limités consacrés à la Défense par les pays membres (et qui devraient dans l'avenir se réduire, plutôt qu'augmenter), l'Alliance ne peut faire l'économie d'une redéfinition de ses besoins prioritaires. Même si les moyens militaires projetés dans des opérations extérieures peuvent aussi être utilisés pour la défense territoriale, certains Alliés pourraient se demander si l'OTAN serait aujourd'hui capable de se défendre chez elle, le plus fort de ses moyens étant engagé à long terme en Afghanistan.

D'autres questions urgentes sont moins ouvertement débattues – comme celle de la légalité et de la légitimité de l'usage des moyens de défense. Quand l'OTAN est-elle autorisée à user de la force militaire ? Durant la guerre froide, c'est la preuve d'une agression en marche qui aurait permis de lancer ses opérations défensives. À l'heure de la prolifération des missiles, une menace vitale pourrait se matérialiser avant que des troupes ne puissent se déployer : songeons à l'hypothèse de missiles à longue portée transportant des ADM, sur le point d'être lancés par un régime potentiellement hostile. Attendre la preuve d'intentions agressives signifie-t-il attendre le lancement des missiles – avec peu de chance d'échapper aux tragiques conséquences... ? Face à ces dangers, l'Alliance peut-elle éviter de réfléchir à l'hypothèse d'actions préemptives pour assurer la sécurité de ses membres – même si ce terme a largement été discredité par la crise irakienne de 2003 ?

Autre question largement éludée : celle du rôle futur des forces nucléaires de l'Alliance. Avec un régime préhistorique comme celui de la Corée du Nord qui a testé avec succès ses premières armes nucléaires en

2006, avec l'Iran qui poursuit son programme nucléaire militaire, l'idée d'un monde débarrassé de ses armes nucléaires restera pour longtemps une chimère. L'Alliance ne peut donc éviter de réfléchir en profondeur sur le rôle de ses capacités nucléaires. Ces dernières années, elle s'est contentée de déclarations générales sur la pertinence future de ses armes nucléaires. Les questions pertinentes demeurent donc sans réponse. Quel est le rôle du potentiel nucléaire de l'OTAN stationné en Europe ? Contre quels ennemis est-il dirigé ? Dans quelle éventualité ?

Aucune de ces questions – celles traitées au grand jour, celles qui demeurent esquivées – n'appelle de réponse évidente. Mais l'Alliance ne peut éviter un débat stratégique, peut-être douloureux, mais clarificateur, qui la préparera aux années à venir. Cette clarification des rôles, des missions, des ressources, n'est pas seulement nécessaire pour que l'Alliance passe sans risque la phase 3 de son histoire. Elle est tout aussi nécessaire pour la future phase 4, quelle que soit la date de son ouverture.



MOTS CLÉS

Alliance atlantique
Guerre froide
Sécurité internationale
Nouveau concept stratégique