

Le débat sur une OTAN globale

Michael Clarke, Thomas Richard

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2009/4 Hiver, PAGES 779 À 790
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782865926145

DOI 10.3917/pe.094.0779

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2009-4-page-779?lang=fr>



CAIRN · INFO

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.

Le débat sur une OTAN globale

par **Michael Clarke**

Michael Clarke est directeur du Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI) de Londres. Jusqu'en 2007, il a été directeur du développement de la recherche au King's College, où il était professeur invité pour les études de défense, et où il a fondé, puis dirigé, l'International Policy Institute (2001-2005).

Texte traduit de l'anglais (Royaume-Uni) par Thomas Richard.

Le débat sur la « globalisation » est au cœur des échanges sur le nouveau concept stratégique. Il s'inscrit dans ce qui apparaît depuis 1994 comme une dynamique continue d'élargissements, des membres et des missions. Il renvoie également aux diverses lectures possibles de la réalité géopolitique présente : menaces globales, ou menaces rémanentes en Europe ? Il pose enfin une question morale : pourquoi et dans quelle circonstance l'Alliance est-elle légitime à user de sa force militaire ?

politique étrangère

Le débat sur « l'OTAN globale » est arrivé à un tournant intellectuellement décisif, et il devra bientôt trouver une solution, le moment étant critique pour le choix de l'orientation future de l'organisation. Depuis le sommet de Bruxelles de 1994 qui a mis l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) de l'après-guerre froide sur le chemin de l'élargissement, le débat sur le rôle à venir de l'Alliance dans le monde a accompagné toutes ses décisions significatives. Tout comme la dissuasion nucléaire, l'OTAN fonctionne mieux en pratique qu'en théorie. L'Alliance elle-même, ses activités, fonctionnent en réalité via des arrangements *ad hoc* qui peuvent jusqu'à un certain point transcender les contradictions logiques et les anomalies de sa position. À peu de chose près, c'est ainsi que s'est développé le débat sur l'« OTAN globale » ; quelques assertions contradictoires sur la théorie selon laquelle l'OTAN devrait, ou pourrait agir mondialement, et, pratiquement, des choix politiques divers, réaffirmant la mission essentielle de l'OTAN en Europe, tout en l'engageant dans l'opération hors zone la plus périlleuse qu'on eût pu imaginer en 1994.

Il serait toutefois dangereux de considérer que cette question pourrait longtemps encore demeurer sans réponse. Avec 16 membres en 1994, l'OTAN représentait encore une opinion essentiellement ouest-européenne et nord-américaine. Avec 28 membres aujourd'hui, elle est devenue une organisation nettement plus paneuropéenne, embrassant un éventail d'intérêts de sécurité bien plus large. L'Alliance est aujourd'hui plus unie autour de valeurs et d'intérêts de long terme qu'autour de choix politiques et de besoins de sécurité immédiats, comme c'était hier le cas. L'Alliance concerne aujourd'hui environ 900 millions de citoyens, qui représentent 45 % du produit intérieur brut (PIB) mondial (mais seulement 13 % de la population du globe). Les nations membres de l'OTAN ont donc certes des intérêts mondiaux, mais il est tout aussi clair que le consensus est plus difficile à réaliser à 28.

Sous sa forme élargie, l'Alliance doit désormais définir un nouveau concept stratégique, 10 ans après l'adoption du dernier à Washington, en 1999. Celui-ci décrivait alors une Alliance prête à soutenir des opérations menées au nom des Nations unies, mettant « pleinement à profit » un tel partenariat pour éviter ou désamorcer les crises où qu'elles surgissent¹. Un choix qui pouvait alors apparaître comme un engagement naturel au service de la stabilité internationale. Depuis lors, l'Alliance a vécu les attaques du 11 septembre et l'invocation concomitante de l'article 5 du traité de Washington, des conflits en Irak et en Afghanistan, la montée d'un leadership plus raide à Moscou, une guerre en Géorgie, et la crise économique mondiale. Tous événements susceptibles de fondamentalement modifier l'équation de sécurité des sociétés européennes et transatlantiques. Un renouveau des conceptions générales de la sécurité transatlantique et du rôle que peut y jouer l'OTAN se fait attendre depuis trop longtemps. Le nouveau concept stratégique tentera, dans l'année qui s'ouvre, d'apporter quelques réponses. Qu'il le fasse de manière satisfaisante ou non, la question du rôle de l'OTAN dans un contexte stratégique élargi – l'idée de « l'OTAN globale » – doit être envisagée vite, et clairement, tant par les experts que par les décideurs des pays de l'Alliance.

Ce n'est pas une question facile – et pas seulement parce qu'elle est en soi complexe et que la décision est difficile à gérer politiquement. Elle se pose en réalité à divers niveaux du débat de sécurité : à un niveau empirique, dans les dynamiques des choix politiques de l'OTAN de ces 15 dernières années ; au niveau géopolitique, dans les discussions entre les 28 Alliés sur ce qui est vraiment en jeu pour leur sécurité ; au niveau éthique, en ce qu'elle soulève

1. OTAN, *Le Concept stratégique de l'Alliance*, approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999.

d'interrogations sur le rôle de la force dans le monde contemporain et la légitimité de ceux qui en useraient. À chacun de ces trois niveaux, les responsables de l'Alliance doivent trouver des réponses cohérentes et acceptables, résistant à l'épreuve du temps jusqu'à un prochain concept de sécurité, ou une nouvelle bifurcation de conjoncture politique.

La dynamique des choix de l'Alliance depuis 1994

Le concept stratégique d'avril 1999 a beau avoir été élaboré en plein cœur des opérations controversées de l'OTAN dans la crise du Kosovo, il témoignait d'une vision plus ferme de ce que l'Alliance pouvait réussir. La création de la Force de mise en œuvre (IFOR) et de la Force de stabilisation (SFOR) en Bosnie-Herzégovine après 1995, l'opération « Alba » en Albanie en 1997, puis la Kosovo Force (KFOR), avaient progressivement donné quelque crédit au concept d'opération musclée de maintien de la paix. En août 2003, l'OTAN a formellement pris le contrôle de la Force internationale d'assistance et de sécurité (International Security Assistance Force, ISAF) en Afghanistan, et s'est engagée dans un entraînement limité des forces de sécurité en Irak. Entre 2005 et 2007, l'Alliance a assuré le transport aérien pour le compte de l'Union africaine (UA) au Darfour, avant de passer la main à une mission de l'Organisation des Nations unies (ONU) et de l'UA. Elle a joué le même rôle au profit de cette dernière en Somalie, et a engagé des forces maritimes pour protéger les approvisionnements du Programme alimentaire mondial et de l'UA contre la piraterie au large des côtes somaliennes². La relation avec l'opération anti-piraterie « Atalanta » de l'Union européenne (UE) dans les mêmes eaux est très délicate, mais les navires de guerre européens – par force – se trouvent utiliser les procédures opérationnelles standards de l'OTAN, indépendamment du pavillon sous lequel ils opèrent. L'Alliance a aussi tenté de construire une relation militaire avec la force de sécurité africaine, hors de tout déploiement des forces de l'OTAN. Et on ne peut oublier que l'OTAN a fourni une assistance à l'Indonésie au lendemain du tsunami de 2004, et envoyé 3 500 tonnes d'aide et de fournitures médicales au Pakistan après le tremblement de terre du Cachemire d'août 2005.

On peut considérer tout cela comme une réaction naturelle au cours des événements : une présence militaire organisée et un dispositif reposant sur un mandat plus solide que celui des forces de l'ONU ont été nécessaires dans les crises successives des Balkans ; et les défis humanitaires d'une planète à la fois mondialisée et désordonnée sont plus présents. Mais cette

2. NATO Topics, *NATO Assistance to the African Union*, 23 janvier 2009; discours du secrétaire général Jaap de Hoop Scheffer au Kofi Annan International Peacekeeping Center (Ghana), 20 novembre 2008.

dynamique a aussi traduit une réaction face à deux autres défis. Il fallait d'abord donner une réponse aux demandes renouvelées des États-Unis sur le partenariat au sein de l'Alliance. Après les frustrations en Bosnie et les controverses au Kosovo, puis la crise ouverte provoquée par la réaction de l'Administration Bush au 11 septembre et le déclenchement de la guerre en Irak, les Alliés européens voulaient démontrer de façon tangible leur loyauté vis-à-vis de Washington. S'impliquer en Irak sous mandat de l'OTAN était politiquement impossible pour la plupart d'entre eux ; mais une sérieuse contribution à la sécurité mondiale dans d'autres espaces

Rien ou presque ne semblait pouvoir s'opposer aux décisions de l'OTAN

pouvait aider à jeter un pont sur le fossé qui s'approfondissait entre eux et les États-Unis. Un état d'esprit que venait renforcer une autre considération : rien ou presque ne semblait pouvoir s'opposer à ce que décidait l'OTAN. La Russie n'était pas une force d'équilibre crédible sur l'échiquier européen dans les années 1990 ou au début du ^{xxi}^e siècle. Et les anciennes républiques soviétiques l'étaient encore moins, qui regardaient désormais avec envie la prospérité et la stabilité de l'Europe communautaire et de l'Alliance. Les contraintes auxquelles l'OTAN devait faire face à cette époque tenaient presque exclusivement à son propre consensus politique, pas à son environnement extérieur immédiat.

La dynamique d'élargissement régional et d'engagement mondial a semblé atteindre un tournant au sommet de Riga de 2006. Les États-Unis s'y firent les avocats de cette ligne, soutenus, parmi d'autres, par la Grande-Bretagne et le secrétaire général de l'OTAN. Jusque-là, les engagements mondiaux de l'OTAN avaient été restreints à des partenariats intrinsèquement liés aux pays membres de l'Alliance des deux côtés de l'Atlantique. L'OTAN travaillait désormais de plus en plus avec d'autres acteurs, cherchant à approfondir des accords plus complexes un peu partout dans le monde. L'Australie, la Nouvelle-Zélande, le Japon étaient déjà des partenaires importants de l'Alliance, et la Corée du Sud, l'Inde, l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Argentine et Taiwan étaient également présentés comme les possibles éléments d'une constellation nouvelle d'intérêts de sécurité occidentaux que l'OTAN pourrait chercher à institutionnaliser.

Les implications de la transformation de l'OTAN, après Riga, en authentique alliance globale étaient potentiellement immenses, et peu précisément analysées dans la plupart des capitales de l'Alliance. Néanmoins, pour le gros des Alliés, c'était un pas de trop. La Déclaration du sommet de Riga décrivait avec assurance une OTAN faisant avancer la démocratie, la liberté, la paix et la sécurité «... de l'Afghanistan aux Balkans et de la Méditerranée au Darfour, dans le cadre de six missions et opérations très

difficiles dans trois régions géographiques... ». L'Alliance entendait « donner une plus grande pertinence opérationnelle aux relations avec les pays non membres de l'OTAN [...] qui partagent [ses] intérêts et [ses] valeurs³ » ; mais la déclaration donnait peu de substance concrète aux aspirations qu'elle ouvrait. Et l'attention se focalisa plutôt sur l'élargissement vers l'Est, et sur l'insistance de la Géorgie et de l'Ukraine à devenir un jour membres de l'Alliance, après la révolution « orange », et « des roses », de ces deux pays, en 2003 et 2004. La Déclaration finale de Bucarest, en 2008, allait dans le sens de ce désir d'élargissement de l'OTAN : elle invitait l'Albanie et la Croatie à engager des pourparlers d'adhésion, et annonçait que l'Ukraine et la Géorgie avaient vocation à « devenir membres de l'OTAN ». Cette affirmation de principe constituait un grand pas en avant, fortement impulsé par les États-Unis, allant de pair avec de confiantes affirmations se référant toujours à un « vaste partenariat avec une large communauté internationale ». La Déclaration relevait que plus de 60 000 hommes étaient engagés dans les opérations en cours de l'OTAN, aux côtés de pas moins de 17 pays partenaires non membres de l'Alliance, en sus des nombreux États qui offraient un appui non opérationnel⁴.

La dimension géopolitique

La dynamique des événements avait entraîné l'OTAN de Bruxelles (1994) jusqu'à Riga et à Bucarest (2006, et 2008). Mais après 2003, il était clair que l'environnement international avait fondamentalement changé pour les puissances transatlantiques. Les États-Unis peinaient à convertir leur domination physique en puissance politique concrète. La Russie commençait à s'affirmer aux côtés du « front du refus » formé de pays au poids significatif, et qui nourrissant quelques griefs contre les actions occidentales. Les dommages causés à l'unité de l'OTAN par la guerre en Irak ne pourraient s'effacer rapidement, et ils semblaient illustrer l'existence d'intérêts clairement divergents entre les deux rives de l'Atlantique. Alors même que l'OTAN s'élargissait, et se préparait au retour de la France dans la structure militaire, les sommets de Riga et de Bucarest marquaient en réalité un décalage de plus en plus large entre le verbe et la réalité.

Ce décalage entre ceux qui voyaient l'OTAN prendre un rôle évolutif dans la sécurité internationale, et ceux qui constataient avec inquiétude qu'elle n'était pas équipée pour cela, et qu'elle risquait, ce faisant, de s'éloigner de sa logique de base d'alliance défensive régionale, s'est, de fait, mué en dispute géopolitique. En réalité, le débat tourne bien autour de l'évolu-

3. OTAN, *Déclaration du Sommet de Riga*, 29 novembre 2006, § 3 et 12.

4. OTAN, *Déclaration du Sommet de Bucarest*, 3 avril 2008, § 1, 2, 5, 23, 31.

tion géopolitique globale, et du rôle qu'y peuvent jouer les puissances occidentales.

D'un côté, certains responsables, comme le ministre des Affaires étrangères britannique, soulignent que la sécurité ne peut plus à l'heure actuelle être seulement considérée d'un point de vue régional. Dans un monde globalisé, l'insécurité dans des régions lointaines devient une menace pour notre propre sécurité, en Europe, et « la réalité d'après-guerre exige une approche plus globale et plus orientée sur la projection » souligne-t-il : « de douloureuses expériences nous ont appris à quel point l'instabilité à l'extérieur pouvait générer l'insécurité chez nous⁵ ». Une remarque qui suivait une déclaration encore plus claire du ministre de la Défense du Royaume-Uni en

« Aller à la crise avant que la crise ne vienne à nous »

2008 : « les opinions et les hommes politiques de beaucoup des Alliés européens de l'OTAN ne voient pas encore les capacités et les opérations extérieures comme directement liées à leur défense et à leur sécurité. Croyez-moi, elles le sont vraiment⁶ ». L'insistance sur l'expression « ne voient pas encore » est fort significative. Ces déclarations s'inscrivent dans la logique d'une évolution ouverte par la *Strategic Defence Review* de 1998, qui avait adopté une vue globalisée sur la sécurité internationale dans la fameuse phrase « Nous devons nous tenir prêts à aller à la crise avant que la crise ne vienne à nous ». Une perspective renforcée dans les déclarations officielles depuis lors, jusqu'à l'élaboration de la première *National Security Strategy*⁷ de 2008.

Ce point de vue se veut une réponse politique au constat de l'interdépendance en matière de sécurité, et à la manière dont elle affecte la position de la Grande-Bretagne dans le monde. Mais certaines réflexions américaines vont bien au-delà. Pour ces dernières, l'OTAN devrait avoir un rôle proactif pour façonner l'environnement de sécurité mondial. Ivo Daalder et James Goldgeier ont exposé avec force en 2006 que l'Alliance devrait « devenir mondiale » au sens le plus large du terme. Pour ces auteurs, le constat du secrétaire général selon lequel l'OTAN était une alliance avec partenaires mondiaux devait être encore étendu : « l'OTAN devrait considérer ces partenariats globaux non comme l'objectif final, mais comme le premier pas vers des adhésions formelles ». Tout ce que l'OTAN avait fait jusqu'alors devait être vu comme « la préparation de l'Alliance à se trans-

5. D. Miliband, « Renewing the Transatlantic Alliance: Addressing Insecurity in Twenty-First Century Europe », discours à la Conférence sur la sécurité de Munich, 7 février 2009.

6. D. Browne, « Transforming NATO to Meet the New Global Challenges », discours au Center for Strategic Decision Research, Rome, 2008.

7. Cabinet Office, *The National Security Strategy of the United Kingdom: Update 2009. Security for the Next Generation*, Cm 7590, Londres, Bureau du Premier ministre, juin 2009.

former, d'une entité transatlantique en une organisation mondiale⁸ ». Idées audacieuses qui déclenchèrent un vif débat dans les *think tanks* du monde transatlantique, mais qui, globalement, reflétaient la position d'une grande partie de l'establishment politique de Washington quant à un futur grand marchandage permettant au lien transatlantique de demeurer pertinent : engagement américain au service de la sécurité européenne, contre engagement de l'OTAN au niveau mondial aux côtés des États-Unis.

Zbigniew Brzezinski défend un point de vue à la fois similaire et différent, avec une certaine force historique. L'OTAN, plaide-t-il, a institutionnalisé « trois transformations réellement monumentales dans les affaires du monde » – la fin d'une séculaire guerre civile européenne pour la suprématie, l'engagement américain à défendre l'Europe contre une agression extérieure, enfin la fin de la guerre froide elle-même. Toutefois, aussi grands soient-ils, ces succès peuvent demeurer réversibles, si l'OTAN échoue à institutionnaliser l'étape suivante dans sa logique d'établissement progressif de la paix. Il ne s'agit pas, pour Brzezinski, d'établir une alliance mondiale en tant que telle. Une telle organisation ne pourrait fonctionner, il faut élaborer un montage plus subtil. L'OTAN devrait plutôt utiliser son expérience et ses institutions pour devenir un carrefour de référence mondiale, permettant de lier entre eux les engagements régionaux de sécurité conclus entre États qui ont la volonté et les moyens d'intervenir dans les affaires mondiales⁹. Plus qu'une ligue de démocraties unies par leurs valeurs, il décrit un équilibre des puissances organisé autour d'un concept de *hub*, créant une sorte d'arrangement global auquel l'ONU ne peut par elle-même arriver, mais dont elle bénéficierait certainement. L'argument est ingénieux, différent de ceux de I. Daalder et de J. Goldgeier, mais partant d'une réflexion similaire : l'OTAN doit régler son futur sur un environnement géopolitique en pleine évolution.

Le fond de l'argument tient donc à l'interprétation de l'évolution internationale actuelle. Le concept d'OTAN globale est accueilli avec beaucoup de scepticisme dans des pays comme la Pologne ou l'Estonie, qui voient dans la guerre de Géorgie de 2006 une démonstration nette de ce que la première priorité de l'OTAN doit demeurer la défense de l'Europe centrale et orientale contre des pressions, voire une agression franche, de la part de la Russie. En juillet 2009, le Premier ministre polonais qualifiait la relation Europe/États-Unis de l'année précédente de quelque peu « chancelante » : après les événements du Caucase, ou « après la crise du gaz ». Le président

8. I. Daalder et J. Goldgeier, « Global NATO », *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 5, septembre-octobre 2006, p. 110.

9. Z. Brzezinski, « Un programme pour l'OTAN : vers un réseau de sécurité mondiale », dans ce même numéro de *Politique étrangère*.

estonien était encore plus direct : « nous devons en revenir à la mission fondamentale de l'OTAN, à savoir la défense de l'Alliance, et ce n'est qu'après que nous pourrions commencer à discuter d'autres structures, de nouvelles structures¹⁰ ». Déclarations brutales, que reflètent avec plus de tact les propos de la chancelière allemande Angela Merkel à la même réunion, ainsi que certains propos du ministre français de la Défense Hervé Morin, ou de divers commentateurs français et allemands¹¹. Les démonstrations de force russes en matière d'énergie depuis 2005, la crise géorgienne de 2008, ont nettement renforcé la circonspection avec laquelle de multiples Alliés, récents ou anciens, voient le concept d'une OTAN plus globale. Pour I. Daalder et J. Goldgeier, l'Alliance a de nombreux succès à son actif, et elle doit maintenant affronter d'autres défis. Pour Z. Brzezinski, ces mêmes succès pourraient être mis en danger si l'OTAN ne va pas vers la construction de ce nouveau *hub* global. Mais pour beaucoup de décideurs, de tels arguments sont tout simplement trop abstraits, alors qu'ils doivent faire face à la réalité de nouveaux défis externes à l'Est, à des défis internes renforcés dans les Balkans, à des difficultés en Méditerranée, et alors que la compétition militaire pourrait se rallumer dans le « grand nord » ou même dans l'Atlantique nord. Une construction théorique prenant en compte tous ces défis fut esquissée, entre autres, par Christopher Coker, analysant l'*hubris* et la *némésis* d'une alliance occidentale qui croyait que les circonstances exceptionnelles des années 1990 pouvaient devenir la norme en Europe. La norme est plutôt l'équilibre des menaces et des puissances, que seule peut gérer une alliance fermement enracinée et spécifiquement militaire¹².

Les différences de vision des Alliés européens

Il ne s'agit pas là d'une divergence d'interprétation d'une même évidence, mais de différences de vision générées par les positions respectives des Alliés européens. Dans une Alliance qui couvre l'Amérique du Nord, l'Europe atlantique, centrale, méridionale et orientale, la situation de l'après-guerre froide génère des problèmes de sécurité bien différents de ceux du passé. Alors que, pendant la guerre froide, les implications du conflit transcendaient toute autre considération de sécurité, il n'y a rien d'étrange que, 20 ans après, les nations européennes et nord-américaines interprètent leurs propres positions géopolitiques de manières quelque peu différentes. D'où le fait que le concept

10. Discours de D. E. Tusk et T. H. Ilves à la 45^e Conférence sur la sécurité de Munich, février 2009.

11. Voir les discours de H. Morin à la 44^e Conférence sur la sécurité de Munich en 2008, et de A. Merkel à la 45^e en 2009, et F.-W. Steinmeier, « NATO's Date with History », *Spiegel Online*, disponible sur Spiegel.de, 3 avril 2009.

12. Ch. Coker, « Why NATO Should Return Home: The Case for a Twenty-First Century Alliance », *RUSI Journal*, vol. 153, n° 4, août 2008.

d'une OTAN globale, alliance élargie ou *hub* international, ne peut avoir de sens que si les partenaires de l'Alliance se considèrent eux-mêmes comme fondamentalement en sécurité sur leur propre territoire. Certes l'OTAN peut jouer un rôle global dans les politiques de sécurité, et elle l'a déjà fait. Et les méthodes de coopération, d'interopérabilité, de l'Alliance gagnent un nombre croissant d'opérations militaires dans d'autres régions du globe – et pas seulement si les forces de l'OTAN sont impliquées : dès que d'autres nations doivent agir avec des forces européennes ou nord-américaines. Mais malgré l'évidence, on reste fort loin d'une institutionnalisation d'un rôle global, bâtie sur un élargissement qui est devenu, à compter de 1994, une réalité incontournable de l'environnement international. La dynamique politique qui a donné son élan à l'élargissement des adhésions et des fonctions de l'OTAN est maintenant confrontée à une donnée brute : tous les membres de l'Alliance n'interprètent pas la situation géopolitique dans les mêmes termes. Aussi longtemps que les analyses et les interprétations de leurs propres intérêts dans l'actuelle configuration de la puissance diffèrent, il n'y aura pas de consensus entre les membres de l'OTAN afin que celle-ci s'élargisse davantage. Pour beaucoup, les opérations en Afghanistan sont déjà le pas de trop, une limite aux actions de l'OTAN hors de sa zone géographique – qui ne devra pas être franchie de nouveau.

La dimension éthique

De façon plus discrète, le débat sur la globalisation de l'OTAN cache une dispute subliminale sur l'usage de la force dans le monde contemporain. Celle-ci tourne autour d'idées qui opposent la « responsabilité de protection » à la légitimité de l'intervention. Que l'OTAN adopte ou non une logique interventionniste, ou intégrationniste, pour sa « globalisation », le fait demeure qu'elle tente de projeter ses forces hors de sa zone géographique. Ce qui soulève deux problèmes. D'aucuns avancent qu'un rôle global de l'Alliance serait tout aussi politique que militaire – arguant du fait que l'OTAN est l'alliance qui a connu le plus de succès pour lui attribuer un rôle politique plus large. Le fait que cette alliance fonctionne, qu'elle réunisse les États-Unis et des puissances européennes, que sa structure militaire intégrée constitue un cadre de coopération, fait de l'OTAN, en soi, une *institution* importante de la politique mondiale, en un temps où trop peu d'institutions internationales ont un fonctionnement satisfaisant. D'autres usent plus franchement de l'argument selon lequel une force militaire opérationnelle est nécessaire un peu partout dans le monde. Mais les opposants à une OTAN globale – qu'il s'agisse « d'agir globalement » ou « d'être soi-même global » – répondent en plaçant que si une alliance plus politique était nécessaire, elle ne devrait pas être une alliance militaire tentant d'agir politiquement, et encore moins une alliance militaire prétendant faire autre chose...

Les intérêts nationaux suffisent-ils à légitimer la projection de forces militaires ?

Autre dimension du débat : les problèmes de sécurité d'un monde globalisé trouveraient-ils leur meilleure réponse dans une structure militaire qui tire ses origines, et sa force, des puissances occidentales ? La notion de responsabilité de la protection, ou l'idée selon laquelle l'OTAN pourrait être un producteur global de sécurité, provoquent diverses questions sur le droit et la légitimité des puissances occidentales à projeter leurs forces militaires. On a beaucoup plaidé pour une « re-hiérarchisation de la société internationale », pour créer un élan en faveur de la perspective libérale-démocrate dans le monde. Une OTAN globale, ou agissant globalement, y trouverait facilement sa place. Mais ce concept de re-hiérarchisation repose sur l'idée implicite que les puissances occidentales ont une sorte de légitimité existentielle à utiliser et à projeter leur force militaire¹³. Au service d'intérêts nationaux – y compris d'intérêts nationaux interprétés collectivement –, leur justification éthique, morale, est légitime. Et c'est certainement cette réflexion qui sous-tend les déclarations britanniques

actuelles, aux termes desquelles la sécurité doit désormais être vue comme une construction globale, à traiter globalement. Mais les dimensions géopolitiques du débat ont tendance à peser plus lourd que l'élément éthique. Si les puissances de l'OTAN ne s'accordent pas sur les réalités géopolitiques auxquelles elles sont confrontées, ne font pas assez concorder leurs intérêts nationaux pour créer un sentiment commun du défi et de la réponse due, alors l'OTAN ne peut se réclamer de la morale pour l'usage ou la projection de sa force. À titre individuel, des membres de l'OTAN, ou des coalitions de volontaires *ad hoc* le peuvent sans doute dans certaines circonstances. Mais l'OTAN en tant qu'alliance – et encore plus en tant qu'alliance regroupant désormais 28 États – a peu de chances de pouvoir revendiquer une telle posture éthique¹⁴.

Opérant dans la région nord-atlantique ou sur ses marges, l'OTAN est bien plus proche d'un consensus sur ses intérêts géopolitiques ; et un simple groupe de membres de l'Alliance aurait une meilleure base morale, une base plus légitime pour user de la force, face à des circonstances affectant directement leur région.

13. Pour une analyse de cette question, voir : T. Flockhart et K. Soby Kristensen, *NATO and Global Partnerships: to Be Global or to Act Globally?*, Copenhague, Danish Institute for International Studies, « DIIS Report », n° 7, 2008.

14. Voir Ch. Reus-Smit, « Liberal Hierarchy and the License to Use Force », *Review of International Relations*, vol. 31, n° 5, spécial : « Force and Legitimacy in World Politics », décembre 2005.

Le dilemme afghan

Les trois dimensions de la discussion sont présentes dans l'opération en cours de l'ISAF en Afghanistan. L'OTAN a pris en 2003 l'engagement de la gérer et s'est impliquée dans des tâches de *nation-building* parmi les plus difficiles au monde, engagement approfondi depuis 2005. L'Alliance s'est sans doute ici laissée plus entraîner par une certaine logique de solidarité que par la perception d'intérêts géostratégiques communs. Et ce qui aurait dû être essentiellement une mission de « surveillance » militaire, est devenu une vilaine petite guerre, que l'OTAN ne peut se permettre de perdre. Il n'est guère surprenant que les responsables européens trouvent difficile de s'accorder précisément sur les intérêts de sécurité de l'Alliance en Afghanistan. Tous sont d'accord pour dire qu'ils y *ont* des intérêts significatifs, mais ceux-ci vont de la dissuasion des « terroristes dans nos rues » – pour les États-Unis et la Grande-Bretagne –, jusqu'à la seule volonté d'être vu aux côtés des États-Unis dans une passe difficile, en passant par la nécessité de maintenir l'unité de l'Alliance. L'argument éthique pèse moins dans l'opinion avec l'augmentation des pertes et des difficultés. Ce n'est pas simplement que les pertes soient douloureuses ; mais le malaise grandit : et si l'usage de la force par l'Occident en Afghanistan était d'une certaine manière devenu une partie du problème ? Le soutien à bout de bras d'un régime corrompu et à peine légitime a fini par sceller l'effondrement politique des États-Unis au Vietnam : le spectre commence à hanter les consciences des opinions des pays de l'OTAN.

En réalité, l'orientation finale de l'Alliance – qu'elle « retourne à ses terres », « devienne globale » ou continue à « agir globalement » – sera lourdement influencée par les perceptions de ce qui adviendra en Afghanistan ces deux prochaines années : c'est cela, la réalité politique. Mais c'est peut-être un tort. Il est peu probable en effet qu'apparaissent dans l'avenir à moyen terme de l'OTAN d'autres Afghanistan – mais ce n'est pas vraiment la question. L'Alliance doit élaborer sa future politique de manière relativement indépendante du mouvement généré par la période atypique de l'après-1991, se pencher sur des questions géopolitiques plus fondamentales, et voir s'il existe un accord assez clair, et commun aux 28 membres, pour considérer que le nouvel espace transatlantique partage un destin de sécurité commun hors du territoire de l'Alliance elle-même.

Au final, tout nouveau consensus de l'OTAN sur une présence globalisée doit émerger d'une appréciation plus claire des sources de la légitimité de l'usage de la force dans le contexte international actuel. La seule action collective n'est à cet égard probablement plus suffisante. Mais les sources de légitimité internationale de l'avenir ne sont pas plus claires. L'OTAN a

sans doute toujours été meilleure en pratique qu'en théorie, mais le fait est que suivre une politique *ad hoc*, sans attention suffisante aux tendances fondamentales qui affectent la région nord-atlantique, a conduit l'Alliance à un engagement mondial implicite et dans une opération qui met sa crédibilité politico-militaire à rude épreuve. Ni l'une ni l'autre de ces réalités ne constituent une base saine pour décider de ce doit devenir l'OTAN. Si l'Alliance maintient un ordre du jour ambitieux, elle doit d'abord s'assurer de ce que ses agendas européen et nord-atlantique sont compatibles, et imaginer ses développements futurs à partir d'une question pragmatique : qu'est-ce qu'une alliance fondamentalement militaire peut apporter demain aux équilibres politiques mondiaux ?



MOTS -CLÉS

Alliance atlantique
Globalisation de l'OTAN
Élargissement
Afghanistan