

L'Otan après le Sommet d'Istanbul

Quelques réflexions

*Jacques Le Dauphin,
Directeur de l'I.D.R.P¹.*

Un Sommet de l'Otan s'est tenu à Istanbul les 28 et 29 juin 2004. On peut être surpris de la faible couverture médiatique de l'événement. Sans doute le précédent Sommet à Prague en novembre 2002 s'était-il présenté comme celui de la transformation et des réponses aux nouveaux défis du XXI^e siècle, celui du lendemain des attentats du 11 septembre 2001. Les tentatives d'adapter l'organisation au monde contemporain avait été amorcées, élargissement dans sa composition, de son champs d'action, définition plus fine de ses moyens d'action, en particulier en entérinant un projet américain, celui d'une Force de réaction rapide de 21.000 hommes (Nato Response Force) faisant appel aux technologies de pointe et pouvant opérer dans les zones les plus diverses du monde. En ce sens le Sommet d'Istanbul peut sembler s'inscrire seulement dans la continuité. Pourtant de nouveaux éléments sont apparus, en particulier au cours de l'année 2003 avec des événements qui ont secoué quelque peu l'Alliance.

Prague avait amorcé une étape décisive de l'Otan dans sa course vers l'Est. Istanbul l'a poursuivi et amplifié. Après la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque, l'Alliance Atlantique a accueilli en son sein sept nouveaux membres : la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie. Par ailleurs, le communiqué adopté (voir annexe) a tenu à souligner que ces nouveaux membres ne seront pas les derniers, que la porte reste ouverte à d'autres. Ainsi, furent évoquées les possibles et rapides adhésions de l'Albanie, de la Croatie, de la Macédoine et saluées les évolutions dans le cadre du « Partenariat pour la paix » de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie, du Monténégro et de partenaires de « régions stratégiquement importantes » comme la Géorgie, l'Azerbaïdjan, l'Arménie, l'Ouzbékistan, et pourquoi pas dans le foulée, de la Moldavie, l'Ukraine, la Biélorussie, si les réactions russes ne sont pas trop virulentes. L'Otan s'est donc engagée dans un élargissement qui va de la Mer Baltique à l'Adriatique et à la Mer Noire. C'est une métamorphose à grande vitesse de l'Alliance, soutenue convient-il de le souligner par tous ses membres, y compris la France, qui passe souvent comme le « vilain petit canard ». Prenant la parole à l'ouverture du Sommet d'Istanbul, Jacques Chirac, au nom de l'Otan a souhaité aux nouveaux arrivant « la plus cordiale des bienvenues ». Cet élargissement actuel ou projeté n'est évidemment pas sans liens avec la redéfinition des objectifs et du champs d'intervention souhaités pour l'Otan. On rappellera pour mémoire qu'à sa création en 1949 (voir en annexe le Traité de l'Atlantique Nord), elle se présentait comme une alliance défensive, destinée à contrer une menace soviétique, jugée inquiétante. Avec la désintégration de l'URSS et de son pourtour immédiat, l'Otan tend aujourd'hui à élargir considérablement sa vocation et l'aire de son rayonnement. L'Otan est désormais, en principe, sans limitation géographique, dans ses fonctions,

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

bien que sur ce point l'accord ne soit pas unanime en son sein. Des résistances sont visibles, en particulier de la France, mais pas seulement. Toutefois, la Force de réaction de l'Otan approuvée unanimement, la décision toujours unanime en avril 2004, d'assurer le commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (ISAF), jusqu'alors pilotée par l'Onu (6.472 soldats dont 565 Français) sont des précédents qui tendent dans une vision américaine à préconiser l'intervention de l'Otan tous azimuts et d'atténuer quelque peu la portée de ces résistances. C'est sans doute pourquoi les Etats-Unis ont pensé possible de faire le forcing à propos de l'Irak. Quelques jours avant le Sommet, à Istanbul même, lors de la Conférence du « German Marshall Fund », le président de la commission des relations extérieures du Sénat américain, Richard Lugar, faisait déjà monter la pression. Il déclarait : « Si l'Otan s'est engagée de manière louable en Afghanistan, il lui faut désormais faire face à ce qui est de loin le plus grand défi : l'Irak. C'est là que la réputation de l'Otan se fera ou pas ». Il poursuivait : « Si l'Irak échoue en tant qu'Etat ou peut être considérée comme une victoire pour les forces terroristes qui tuent actuellement de manière aveugle des Irakiens innocents qui cherchent à reconstruire leur pays dévasté, alors l'idéologie pernicieuse du terrorisme va se répandre et le risque d'instabilité dans la région et de nouvelles attaques terroristes contre les nations de l'Otan va croître ». Relayée lors du Sommet d'Istanbul, cette démarche américaine fut accueillie très froidement. D'autant qu'elle s'accompagnait du projet des Etats-Unis de « Grand Moyen Orient ». Sans doute s'était-on habitués à ce que le « stratégique » soit donné par Washington, comme ce fut le cas lors de tous les Sommets et grandes réunions de l'Otan (Rome, Oslo, Bruxelles, Madrid, Berlin, Prague), mais à Istanbul des réticences se sont exprimées. Il faut dire que le document diffusé le 17 septembre 2002 par la Maison Blanche « National Security Strategy » refondant à partir des attentats du 11 septembre 2001, la doctrine nationale américaine, faisant de la guerre contre le terrorisme une « entreprise globale d'une durée indéterminée » et introduisant le concept de guerre préventive, avait déjà soulevé de sérieuses réserves. D'autant que la guerre en Irak se présentait comme une première expérience en ce sens. Penser occulter le front du refus de la guerre en Irak, qui s'était manifesté en 2003, animé principalement en Europe par la France et l'Allemagne, la Belgique avec l'appui d'autres pays et soutenu par de larges couches des opinions publiques, était un pari plutôt audacieux. Ce forcing a suscité nombre de réactions, parmi lesquelles notamment celle de Jacques Chirac pour la France, qui a notamment déclaré : « Le Proche Orient n'a pas besoin de missionnaire de la démocratie » et précisé « Nous sommes des amis, des alliés, mais pas des serviteurs des Etats-Unis ». Après d'âpres débats, les 26 chefs d'Etat et de gouvernement ont donné néanmoins un feu vert à un rôle de l'Otan en Irak. Mais cet accord, appelé « Accord à minima », définit un rôle très modeste et flou, bien loin des souhaits américains. En définitive, l'accord se limite à une formation des forces irakiennes de sécurité à l'intérieur ou à l'extérieur du pays. Ce forcing exercé par les Etats-Unis auprès des alliés de l'Otan peut sembler contredire une tendance américaine à l'égard de l'Alliance. A savoir dans les conditions présentes d'un « impérium dominant », la tentation de renouer avec les recommandations de Georges Washington, « s'abstenir de toute alliance permanente avec toute partie du monde extérieur ». Un retour en quelque sorte à une tradition fondatrice privilégiant les coalitions ad hoc (la mission dé&finissant la coalition). Certes dans les conditions présentes les Etats-Unis n'ont pas besoin de l'Otan pour intervenir militairement dans tel ou tel point du globe. D'ailleurs 92% des forces armées américaines ne sont pas ou plus affectées à l'Otan. Comme on le sait

les Etats-Unis ont décidé d'une restructuration de leur dispositif militaire à l'étranger, pour « disposer d'une force plus agile et plus souple » dont les futures implantations ne se situeraient plus prioritairement en Europe de l'Ouest. Des bases américaines vont se déplacer vers l'Est du continent (Pologne, Hongrie, Roumanie...) et comme l'ont révélé certaines informations vers le Japon, visant à transformer à nouveau l'archipel en tête de pont de l'armée US en Asie. Ce réalignement militaire américain faisant du Japon une base de projection extérieure pour l'armée de terre, la marine, l'Us Air Force et le corps des Marines dans « l'arc d'instabilité » allant de l'Afrique aux Balkans en passant par le Proche Orient et l'Asie du Sud-Est. On mesure sans peine les réactions que cela suscite au Japon et dans la région. « L'heure est à la guerre de corps expéditionnaires et leur positionnement est déterminant » précise-t-on au Pentagone. Mais si l'Otan n'est plus pour les Etats-Unis le cadre privilégié de leur engagement militaire, l'existence d'une telle organisation sur laquelle ils exercent un leadership sans partage n'est pas pour eux sans intérêt. Ils ont besoin de maximum d'alliés hors intervention. Les expériences dans les Balkans, en Afghanistan et aujourd'hui dans l'enlèvement dans lequel ils se trouvent en Irak les conduisent à revoir leurs relations en ce sens. Par ailleurs, ces relations meurs permettent de garder une forte influence sur le continent européen. Dans cet esprit les Etats-Unis sont très attentifs à toute velléité d'autonomie stratégique européenne, d'autant que le double élargissement de l'Otan et de l'Union européenne épouse les mêmes contours. Sans doute l'inquiétude n'est pas aujourd'hui des plus vives, car les convergences de vue entre pays de l'Union sur les questions d'une défense européenne autonome sont loin d'être évidentes. Les nouveaux entrants ont les yeux de Chimène vis à vis de l'Alliance ou plutôt des Etats-Unis. Les Britanniques se comportent d'une façon ambivalente, la déclaration de St Male avant été établie dans une fausse transparence. D'autres pays dits de la « vieille Europe » ne sont que modérément favorables à l'autonomie. Il reste cependant le poids des opinions publiques ; lequel a posé fortement en 2003 et a conduit au retournement de la position des autorités espagnoles vis à vis de la guerre en Irak.

Lorsqu'on évoque la défense européenne, on parle immédiatement et surtout de « l'objectif global » fixé au Sommet européen d'Helsinki, à savoir une forme d'intervention européenne de 60.000 hommes pour des missions dites de « Petersberg » aux contours assez flous. Son rapport avec la Force de réaction de l'Otan pose à l'évidence problème car l'une et l'autre puisent dans le même réservoir opérationnel. Et, comme on peut le constater à la lecture le document adopté par les Etats de l'Union européenne en décembre 2003, « Une Europe sûre dans un monde meilleur », marque assez peu de distance dans les objectifs de ces deux forces. Une contradiction se trouve mis en lumière. Une défense européenne n'a de véritable intérêt que si elle est stratégiquement autonome. Mais alors l'Otan ? On perçoit assez aisément les difficultés rencontrées par les pays de l'Union européenne qui sont dans le même temps membres de l'Otan. M[^]me les pays en résistance active ne veulent pas couper le cordon ombilical qui les relie à l'Otan et s'évertuent à trouver une complémentarité, une articulation des projets européens avec l'Alliance Atlantique. Les déclarations à cet égard ne manquent pas. Ainsi Jacques Chirac le 24 février 2004 à Budapest, devant le Parlement hongrois déclarait : « N'en doutez pas. Nul ne demande à la Hongrie de choisir entre l'Otan et l'Union européenne. Les Etats-Unis sont nos alliés. Les valeurs qui unissent la communauté euro-atlantique sont plus fortes que les divergences occasionnelles. Après avoir largement contribué au succès des opérations de l'Otan dans les Balkans, la France est aujourd'hui pleinement engagée dans le processus de rénovation de l'Alliance, comme en

témoigne notre participation à sa Force de réaction dont nous sommes le deuxième contributeur ». Michèle Alliot-Marie, ministre de la défense précisait par ailleurs « Notre implication dans l'Alliance se justifie d'autant plus qu'elle va de pair avec nos ambitions pour l'Europe de la défense ». Le Sommet Union européenne/États-Unis tenu le 26 juin 2004 à Dromoland Castel (voir annexe) a tenu à réaffirmer dans le même sens « la solidité, l'intensité et l'importance des relations transatlantiques dans un esprit de partenariat ». A cette occasion, sans doute avec un peu trop d'optimisme, le secrétaire général de l'Otan, Jaap de Hoop Scheffer, avait estimé que « le Sommet d'Istanbul allait démontrer qu'un nouveau consensus sur la sécurité transatlantique était en train de s'établir » Alors, comment apprécier le devenir de l'Otan après le Sommet d'Istanbul ?

Comment apprécier les contradictions qui se manifestent en son sein ? A cet égard peut-on évoquer comme Bernard Cassen dans le « Monde Diplomatique » de septembre 2004 « un apparent affrontement transatlantique » ? Surestimation ou sous-estimation des contradictions ? Les États sont-ils seuls en cause ?

De quelle manière les peuples peuvent-ils peser dans le relationnel transatlantique et l'affirmation d'une autonomie stratégique européenne ? C'est un large débat à engager.

25 septembre 2004.