L’Otan, entre obsolescence et divisions

Description

Les propos tenus mi-janvier 2017 par Donald Trump au sujet d’une Otan « obsolète » ont cristallisé les débats sur la raison d’être de cette organisation dans le monde de l’après-Guerre froide. Or, depuis 2014, les tensions avec la Russie ont été ravivées. Est-ce suffisant pour réaffirmer la légitimité de l’Alliance ?



Avec l’éclatement de l’URSS, l’Organisation du traité de l’Atlantique Nord a été forcée d’opérer une reconfiguration stratégique qui l’a éloignée des objectifs premiers de son traité constitutif.

La reconfiguration d’une alliance en mal d’ennemi

Devançant l’Union européenne (UE), l’Otan s’est élargie à plusieurs États d’Europe centrale dès 1999. Jusqu’en 2009, douze pays ont rejoint l’organisation qui est ainsi devenue hégémonique en Europe. Aujourd’hui, l’Otan attire encore de nouveaux candidats potentiels (Macédoine, Géorgie, Ukraine). Ce mouvement s’est accompagné de nombreux « partenariats stratégiques », antichambres d’une possible adhésion. Simultanément à cette politique d’élargissement, l’Alliance a profondément modifié son protocole d’action. Originellement centrée sur la défense de l’intégrité territoriale de ses membres en vertu de l’article 5 de son propre traité (selon lequel une attaque contre l’un des membres est une attaque envers tous les membres, entraînant une réponse de légitime défense, si nécessaire par l’emploi de la force), elle a changé de nature pour devenir une organisation hybride offensive, déterritorialisée et experte en gestion des risques.

Dès 1999, l’Otan fait du terrorisme l’un des risques principaux pesant sur la sécurité de ses membres. Les sommets de Prague (2002) et Lisbonne (2010) insistent sur l’identification et la destruction de cibles terroristes comme objectifs prioritaires. Est également adoptée une conception élargie du concept de sécurité, loin du tout militaire: la sécurité des ressortissants des pays membres (sécurité humaine), le partage de renseignements entre les membres, la protection des systèmes de communication (cyber-sécurité), la sécurité de son espace aérien (protocoles et bouclier antimissiles) ou encore la protection des éléments de ressources stratégiques (sécurité énergétique). À partir de 2005, elle accompagne la création de Centres d’excellence, au nombre de 23 aujourd’hui, qui font une large place aux nouveaux objectifs stratégiques: défense contre le terrorisme (Turquie, 2006), cyberdéfense (Estonie, 2008), contre-ingérence (Pologne, 2015) ou encore sécurité énergétique (Lituanie, 2012).

Ce revirement stratégique est couplé au développement d’une capacité offensive et opérative au-delà de l’Atlantique Nord. L’Otan intervient hors article 5 en 1999 contre la Serbie, dans un souci « humanitaire »[1] de protection des civils. Le 2 octobre 2001, l’Alliance met fin à toute ambivalence en considérant les attaques terroristes du 11 Septembre comme relevant de l’article 5. L’opération *Endeavour* de surveillance en Méditerranée (toujours en cours) et la Force Internationale d’Assistance à la Sécurité (FIAS) en 2003 en Afghanistan sont alors lancées. L’intervention (controversée) en Libye en 2011 relève du même principe d’« humanité ». En devenant une alliance hybride capable d’agir au Moyen-Orient, en Afrique, voire dans l’océan Indien, l’Otan est parvenue en moins d’une décennie à imposer sa propre définition de ce qu’est une « menace contre la paix et la sécurité internationales », devançant ainsi le Conseil de Sécurité, et à réinterpréter son article 5.

Une relation Otan-Russie ambigüe

La rapidité de son expansion, sa liberté d’action et le manque de contrôle exercé sur elle par le Conseil de Sécurité sont autant d’éléments illustrant la difficulté de reconversion d’une organisation dépourvue d’ennemi à sa mesure. Son hégémonie en matière de sécurité internationale s’explique en partie par le repli forcé de la Russie dans les années 1990

et la mise en place d'une coopération superficielle.

La coopération est en effet fructueuse durant cette décennie. La Russie intègre dès 1991 le Conseil de coopération Nord-Atlantique et rejoint le Partenariat pour la Paix (PpP) en 1994. Le dialogue est cordial, l'Otan allant jusqu'à apporter son soutien officiel à la Russie dans sa politique de contre-insurrection en Tchétchénie en 2001. Cette parenthèse enchantée atteint son apogée en 2002 avec la création du Conseil Otan-Russie, structure de dialogue permanente dans le domaine de la sécurité. Les discours officiels l'attestent : outre sa solidarité, l'Alliance n'hésite pas à revendiquer son pacifisme vis-à-vis de la Russie, tandis que le ministre russe des Affaires étrangères, V.Kozyrev, déclare en 1994 que la Russie doit devenir une « *puissance normale* »[2]. Pourtant, les désaccords existent : la Russie digère mal l'intervention de l'Otan contre son allié serbe hors du cadre onusien quand cette dernière développe progressivement l'idée d'un programme de défense anti-missile proposé par Washington en 1999 et repris par l'organisation en 2005. Cette divergence n'est pas même masquée par des intérêts communs dans la lutte contre le terrorisme international[3].

La guerre russo-géorgienne d'août 2008 révèle cette fracture profonde. En réaction, le Conseil Otan-Russie est suspendu jusqu'en 2009. La coopération est alors restreinte à des domaines d'intérêt supérieur, dont la lutte contre le terrorisme. Cette suite d'à-coups permet de mieux comprendre le contexte de la rupture de 2014 suite à la crise ukrainienne. En apportant son soutien officiel à Kiev et en condamnant Moscou, l'Alliance renoue avec ses vieux réflexes diplomatiques et militaires de la Guerre froide. Pour certains, cette rupture apparaît comme une opportunité pour l'Alliance qui, suite à la fin de son mandat en Libye et à la veille de son retrait d'Afghanistan, retrouve une raison d'être.

En septembre 2014, lors du sommet de l'Otan qui se tient au Pays de Galles, l'Alliance change drastiquement sa stratégie : « *Les actions agressives de la Russie à l'encontre de l'Ukraine ont fondamentalement mis à mal notre conception d'une Europe libre, entière et en paix* », déclare-t-elle alors. Si les conclusions de ce sommet rappellent que la gestion de crise et la réponse à la menace internationale déterritorialisée sont autant de missions importantes, il est aussi notifié que l'objectif de l'Otan est « *de protéger et de défendre le territoire et la population de ses pays membres contre une attaque, conformément à l'article 5 du Traité de Washington* ». Ce renversement est largement soutenu par les pays nouvellement membres, Estonie, Lettonie, Lituanie et Pologne en tête. Ces États entretiennent depuis le début des années 1990 une relation de méfiance à l'égard de la Russie, perçue comme une menace majeure pour leur intégrité territoriale. Ils sont également les principaux alliés des pays membres du Partenariat stratégique de l'Alliance, dont l'Ukraine et la Géorgie.

En 2015, ces pays ont traduit dans les faits leur perception de la dégradation de la situation : la Pologne a vu son budget militaire progresser de 22 %, la Lettonie de 14 % et la Lituanie de 33 %, augmentations parmi les plus élevées d'Europe. La Lituanie, qui a réintroduit le service militaire en 2015, n'a pas caché son intention de livrer armes et munitions à l'Ukraine. Cette offensive diplomatique a porté ses fruits lors du sommet de Varsovie des 8 et 9 Juillet 2016 : en 2017, 4 bataillons vont être envoyés en rotation dans les États Baltes et en Pologne (soit entre 3 000 et 4 000 hommes) et des exercices impliquant 30 000 hommes sont prévus dans l'espace Baltique, hors soutien unilatéral des États-Unis ou du Royaume-Uni. La France est pleinement associée à cette démonstration de force de l'Alliance : les Mirage 2000 participent depuis 2007 aux missions de protection de l'espace aérien balte et des soldats français rejoindront l'Estonie au printemps 2017.

Une solidarité de façade ?

Ce sommet semble ressusciter en miroir le Pacte de Varsovie, cette fois autour de l'Otan contre la Russie[4]. La symbolique est frappante, puisque l'Alliance s'y est réunie pour la première fois dans une ville de l'ex-bloc de l'Est[5], qui plus est dans la salle même où fut lancé en 1955 le Pacte de Varsovie, et ce 25 ans après sa dissolution.

Pourtant, ce sommet n'a pas permis d'effacer les points de dissensions inhérents à toute alliance militaire: il est difficile d'agréger systématiquement 28 États autour d'objectifs communs. De fait, tous les membres n'ont pas participé aux interventions controversées de l'Alliance, à l'image de l'Allemagne en Libye notamment, voire même l'ont entravée, comme ce fut le cas de la France en 2003 lors de l'invasion de l'Irak. L'un des points de discorde concerne également la puissance budgétaire de l'organisation. Chaque membre s'est engagé en 2006 à dépenser 2 % minimum de son PIB dans le secteur de la défense, faisant de cette résolution un indicateur clef de la volonté politique des pays de contribuer

à l'effort de défense commune. Or, en 2015, seuls cinq pays remplissaient cet engagement: l'Estonie (2,04 %), le Royaume-Uni (2,07 %), la Pologne (2,18 %), la Grèce (2,46 %) et les États-Unis (3,62 %). De fait, le budget de l'organisation est largement supporté par Washington.

Cet écart est accentué par la division interne entre des membres aux capacités de défense limitées inversement proportionnelles à leur exposition géographique (Baltes) et des membres aux capacités plus grandes mais relativement peu exposés géographiquement (France, Italie). La rhétorique adoptée par les pays membres s'en ressent: les premiers sont plus offensifs quand les seconds seraient plus sensibles au dialogue avec la Russie. Une enquête réalisée en 2015 par le *Pew Research Center*[6] permet de mieux comprendre cette division : la Russie représenterait une menace pour ses voisins d'après 70 % des Polonais, contre seulement 44 % des Italiens et 38 % des Allemands. Mais la vraie fracture réside dans le cœur stratégique de l'Alliance, à savoir le respect des engagements de l'article 5 : en effet, 58 % des Allemands, 53 % des Français et 51 % des Italiens estiment que leur pays ne devrait pas avoir recours à la force armée pour défendre un allié de l'Otan voisin de la Russie s'il était impliqué dans un conflit militaire avec Moscou, contre 56 % des Américains, 53 % des Canadiens, 49 % des Britanniques et 48 % des Polonais. Doit-on en conclure que le cœur politique de l'Alliance se situe avant tout Outre-Atlantique, alors que les Européens exposés à la menace commune seraient bien plus divisés sur la question ?

Si l'Otan semble avoir retrouvé une raison d'être, sa cohésion apparaît pour autant fragile. En choisissant la voie de l'escalade avec la Russie, elle ne peut ni reculer (au risque de perdre en crédibilité), ni aller trop loin (au risque d'exposer ses faiblesses). Ne pouvant plus recourir à une politique d'élargissement d'une ampleur comparable à celle réalisée entre 1991 et 2009 et forcée de renoncer à sa mutation stratégique entamée au milieu des années 1990, elle n'a d'autre choix que de redevenir une alliance défensive, axée sur la protection territoriale de ses membres et alliés. Pour être légitime, elle doit subordonner son action à l'approbation de l'ONU et recourir à la force si encadrée par la légitime défense, dans le cadre de son article 5 et de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, seule voie possible vers un dialogue constructif avec la Russie. Cela permettrait d'éviter que son propre destin, celui de millions de Baltes, de Polonais ou d'Ukrainiens ne dépendent des résultats d'une élection présidentielle aux États-Unis, dont il est peu étonnant que le vainqueur qualifie l'Otan d'« obsolète ».

Notes :
[1] Qualificatif utilisé par le CICR.
[2] Eugene Rumer, « Russia And the Security of Europe », *Carnegie Endowment for International Peace*, 30 juin 2016.
[3] Dmitri Trenin, Benjamin Bloch, « L'élargissement de l'Otan vu de Moscou », *Politique étrangère*, n°2, 2002, pp. 377-393.
[4] Philip M. Breedlove, « NATO's Next Act », *Foreign Affairs*, juillet 2016.
[5] Serge Halimi, « Provocations atlantiques », *Le Monde diplomatique*, 1er août 2016.
[6] Katie Simmons, Bruce Stokes, Jacob Poushter, « NATO Publics Blame Russia for Ukrainian Crisis, but Reluctant to Provide Military Aid », *PewResearch Center*, 10 juin 2015.

Vignette : Onze pays ont participé aux exercices « Iron Sword » organisés par l'Alliance en Lituanie du 20 novembre au 2 décembre 2016 (source photo : OTAN).

* Jérémy DELAPLAGNE est étudiant au sein du Master *Politiques et pratiques des organisations internationales* de l'Institut d'études politiques de Grenoble.

Retour en haut de page

date créée
19/02/2017
Champs de Méta

Auteur-article : Jérémy DELAPLAGNE*