



Annuaire Français de Relations Internationales
AFRI 2003, volume IV
Editions Bruylant, Bruxelles

GRAND Stephen R., "Défense territoriale : la mission de l'OTAN dans le nouveau siècle ", AFRI 2003, volume IV

Disponible sur <http://www.afri-ct.org/IMG/pdf/grand2003.pdf>

Tous droits réservés - Centre Thucydide - contact : centre.thucydide@afri-ct.org

**DÉFENSE TERRITORIALE :
LA MISSION DE L'OTAN
DANS LE NOUVEAU SIÈCLE**

PAR

STEPHEN R. GRAND (*)

Il est probable que l'Administration Bush obtiendra la plupart de ses demandes lors du Sommet de l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) à Prague : des invitations à devenir membre pour sept Etats d'Europe de l'Est ; le soutien de l'Alliance à une action en force contre l'Iraq, s'il manque au régime d'inspections de l'ONU ; un engagement à créer une force de réaction de l'OTAN. Cependant, des mesures bien plus hardies seront nécessaires si l'Alliance, qui a 53 ans, entend rester pertinente dans le XXI^e siècle.

Un effet secondaire du combat de la Guerre froide pour contenir l'Union soviétique a été que les Etats-Unis et l'Europe de l'Ouest ont créé à l'intérieur de leurs frontières une zone d'une stabilité, d'une liberté, d'une prospérité sans précédent. Il faut considérer que dans la première moitié du XX^e siècle, à peu près 25,5 millions de personnes sont mortes dans les guerres européennes, ce qui fait beaucoup comparé au nombre de la seconde moitié, largement inférieur à un demi-million. Dans cette dernière période, le commerce transatlantique a crû de façon exponentielle et le PNB par tête de l'Europe de l'Ouest a plus que quadruplé en termes réels. A la fin du siècle, les vingt-quatre pays d'Europe occidentale, ainsi que onze pays du centre et de l'Est de l'Europe sont libres et démocratiques.

Face à ce contexte nouveau, la devise de la nouvelle OTAN devrait être : protéger et étendre la zone. Les Etats-Unis comme l'Europe ont un intérêt profond à maintenir la paix, la démocratie et les marchés libres dans la zone Euro-Atlantique, ainsi qu'à étendre ces bénéfices vers l'Est (en direction de la Russie et de l'Asie Centrale), vers le Sud (en direction des Balkans, du Moyen-Orient et de l'Afrique).

Les avancées économiques et politiques remarquables de la zone dans la seconde moitié du XX^e siècle ont été la conséquence d'un *leadership* américain éclairé, d'une coopération étroite entre l'Europe et les Etats-Unis, et d'une construction créative d'institutions. Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, l'OTAN a fourni la garantie la plus essentielle de sécurité

(*) *International Affairs Fellow* au Council on Foreign Relations (Washington)

en maintenant les Soviétiques à distance, pendant que la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA) – précurseur de l'Union européenne actuelle – donnait le point de départ de l'intégration finale de l'Europe et que le GATT – précurseur de l'OMC – instaurait le cadre d'élimination des barrières au commerce international. Suite à la chute du Mur de Berlin, l'élargissement de l'OTAN et celui de l'UE ont servi de mécanismes pour étendre la zone, ainsi que ses bénéfices économiques et politiques, vers l'Est. Ces mêmes données, *leadership*, coopération et imagination, seront nécessaires pour préserver ces bénéfices durant le XXI^e siècle.

Les menaces auxquelles la zone sera confrontée dans les années à venir seront probablement multidimensionnelles. Une source importante en sera les Etats en faillite hors de la zone, où les dirigeants politiques ne peuvent gouverner efficacement, faute de puissance ou bien du fait de leur corruption. A mesure que ces entités s'effondreront, les nombreux dangers qu'elles projeteront comprendront la guerre civile, les conflits ethniques, le terrorisme, les matériaux nucléaires, les armements chimiques et biologiques, le crime transnational, la dégradation de l'environnement, la famine, la maladie, et des mouvements de population massifs. A moins que les Etats-Unis et l'Europe ne puissent maîtriser le chaos et la pauvreté prévalant dans de nombreuses parties du globe, les attentats du 11 septembre 2001 ne sont qu'un avant-goût de l'avenir.

On peut penser que les dangers provenant de l'Union soviétique étaient d'une plus grande ampleur, mais il faut garder à l'esprit qu'ils étaient pour beaucoup plus prévisibles. On savait alors qu'on était confronté à trois types de menaces : une attaque nucléaire directe, une attaque classique contre l'Europe et des guerres périphériques pour éliminer des régimes amis. Et la défense était préparée à ce type de dangers. Aujourd'hui, il faut être prêt à faire face à une gamme d'aléas beaucoup plus étendue : une défense appropriée n'inclura pas seulement la protection du territoire, mais également un engagement actif à promouvoir la stabilité partout sur le globe.

UNE NOUVELLE OTAN

Afin de répondre à ces défis, il convient de revitaliser l'OTAN. L'Alliance doit rester le point central, mais surtout pas unique, de la coopération occidentale – du moins tant que la force restera la condition *sine qua non* pour enraciner la stabilité mondiale. Elle doit être capable, politiquement et militairement, d'agir au-delà de ces zones, puisque les menaces qui pèsent sur ses membres ne connaissent pas de limites. L'OTAN se doit d'être assez flexible pour faire face à l'ensemble des menaces qui la guettent, en étant à même de combattre, mais également de maintenir la paix et d'aider à la reconstruction des Etats. Enfin, il faut une OTAN qui puisse à la fois être une plate-forme politique pour les Etats semblablement disposés à dévelop-

per des approches communes des problèmes internationaux et représenter un arsenal militaire standardisé pour apporter des solutions.

A elle seule, une telle OTAN ne suffira cependant pas à répondre à tous les défis de l'avenir. Ces douze dernières années, on s'est tourné plusieurs fois vers l'OTAN pour trouver des solutions – en Bosnie, au Kosovo, en Macédoine – en l'absence d'autres alternatives institutionnelles, parce que l'OTAN avait déjà bien servi pendant les quarante années précédentes. Il convient désormais de créer ou de renforcer, en complément, d'autres organisations à même d'accomplir les tâches plus politiques associées à la construction des Etats : police civile, administration publique, développement d'institutions démocratiques, *etc.* L'OTAN devrait être au centre d'un réseau d'institutions fortement intégrées, équipées pour traiter de façon globale la vaste gamme des défis à venir.

La proposition de créer une force de réaction de l'OTAN est un petit pas dans la bonne direction. Ces capacités, qui consisteraient surtout en forces spéciales européennes et américaines et iraient jusqu'à 21 000 hommes, devraient être organisées pour intervenir partout dans le monde, dans un délai de trois jours seulement et pour mener une grande variété de missions de combat.

Toutefois, cela ne représente qu'une avancée mineure : c'est une transformation beaucoup plus vaste des structures et des capacités de l'OTAN qui est nécessaire. Cette transformation demeure cependant improbable si, de chaque côté de l'Atlantique, les mentalités ne changent pas d'une manière plus fondamentale : les dirigeants politiques américains et européens doivent d'abord reconnaître que la coopération transatlantique est toujours essentielle à une stabilité et une prospérité durables sur la planète.

UN NOUVEL ÉTAT D'ESPRIT

A cet égard, les événements récents n'ont pas été prometteurs. Même si les attentats du 11 septembre 2001 à New York et Washington ont momentanément rapproché l'Europe et les Etats-Unis, en rappelant aux citoyens des deux continents leur héritage et leurs valeurs communs, la guerre contre le terrorisme qui en a résulté a exercé une pression considérable sur cette relation. Elle a mis en lumière les différences qui divisent les deux espaces en termes d'approches des problèmes internationaux. Si bien que, ces six derniers mois, tout s'est passé comme si toute publication d'opinion ou d'information un peu élaborée, en Europe comme aux Etats-Unis, s'est sentie obligée de déplorer la situation d'agonie de la relation transatlantique.

La rhétorique ainsi lancée s'est échauffée dans des proportions absurdes. Un exemple parmi d'autres est une expérience personnelle. A la demande d'un collègue, je me suis exprimé récemment sur l'état des relations trans-

atlantiques devant un groupe de médecins autrichiens en visite aux Etats-Unis ; à la fin de ce que je croyais être un de mes meilleurs exposés, un des docteurs s'est approché de moi et m'a dit : « *vous avez oublié quelque chose d'important* » ; « *quoi ?* » ai-je demandé, perplexe : « *Dieu. Eh oui, Dieu. Vous, les Américains, vous êtes croyants ; nous, les Européens, nous ne le sommes pas. C'est pour cela que vous préparez cette croisade en Iraq. Nous ne le ferions jamais.* ». Je rapporte cette conversation car elle me semble emblématique du bavardage « psychologique » qui entoure actuellement la relation entre l'Europe et les Etats-Unis. « Nos sociétés sont en train de diverger », disent les commentateurs. « Nous sommes en train d'adopter des valeurs culturelles fondamentalement différentes », clament d'autres. « Nos cultures stratégiques sont différentes – les Européens viennent de Vénus et les Américains de Mars », affirment d'autres encore. « Les Etats-Unis s'hispanisent ; l'Europe s'islamise », ajoutent certains.

Aucune de ces considérations pseudo-philosophiques n'est complètement fautive : Américains et Européens sont différents et l'ont toujours été. Deux peuples donnés ne sont jamais semblables. Les histoires américaine et européenne ont fait intégrer à chacun des leçons différentes, si bien que les mêmes mythes nationaux n'ont pas été adoptés de part et d'autre de l'Atlantique. Cependant, c'est aller trop loin que de dire que ces divergences ont un effet sur un comportement pragmatique face à la guerre, la paix, le profit et la prospérité. En fin de compte, Américains et Européens veulent les mêmes choses : l'ordre, le respect des droits fondamentaux de l'homme, la démocratie, la libre entreprise, *etc.* Ils peuvent ne pas s'accorder sur les moyens d'y parvenir, mais ils sont rarement en désaccord sur les fins elles-mêmes. Je suis frappé de ce qu'aucune des nombreuses différences entre Européens et Américains soit si profonde qu'elle ne puisse être comblée par une gouvernance politique efficace.

Un sondage d'opinion récent du public américain et européen sur les problèmes de politique étrangère, conduit par le Chicago Council on Foreign Relations et le German Marshall Fund of the United States, le confirme. Offrant une des images les plus complètes de la vision du monde des Américains et Européens ordinaires après le 11 septembre 2001, il fait état de beaucoup plus de similitudes que de différences, quant à savoir qui est considéré comme un ami et qui est perçu comme un ennemi, quant aux menaces perçues, quant à la détermination à recourir à la force pour les combattre et quant au soutien aux institutions internationales.

S'il y a un fossé transatlantique, il se trouve donc sur le plan des élites. Pourquoi ? Peut-être parce que les relations entre l'Europe et les Etats-Unis sont sous l'œil du public, dans un contexte hautement politisé. Les hommes politiques démocratiques ne se disputent les votes que dans leurs communautés nationales. Ils sont donc fortement encouragés à valoriser leurs sentiments nationalistes en ignorant les autres. A l'exception notable de la

Grande-Bretagne, les hommes politiques ne gagnent pas les élections en appelant à resserrer les liens entre les deux continents.

Au surplus, toutes choses égales par ailleurs, les hommes politiques des deux côtés de l'Atlantique sont institutionnellement encouragés à se quereller : les hommes politiques européens veulent que les Etats-Unis agissent dans un cadre multilatéral parce qu'ils veulent faire partie du jeu ; les hommes politiques américains veulent préserver leur droit d'agir unilatéralement parce qu'ils ne veulent pas limiter leur propre champ de manœuvre.

Une complication supplémentaire provient du fait que les Etats-Unis, mais pas l'Europe, ont été frappés le 11 septembre 2001. Les hommes politiques américains ont l'impression qu'ils doivent montrer à leur électorat qu'ils font tout ce qui est en leur pouvoir pour affronter la menace terroriste. Les hommes politiques européens – du moins pour l'instant – ne connaissent pas une telle pression ; ils ne ressentent pas non plus le besoin de développer un capital politique limité pour soulever la population contre ce nouveau danger.

La source du fossé actuel entre l'Europe et les Etats-Unis se trouve au-delà des décideurs politiques. Ces cinq dernières années, en tant que membre du *Marshall Fund*, j'ai participé à de nombreuses conférences de ce genre et contribué à en subventionner beaucoup d'autres. Je ne suis pas convaincu que ces rassemblements accomplissent leur objectif initial : approfondir la compréhension entre les faiseurs d'opinion des deux côtés de l'Atlantique. Nous autres, des « classes bavardes », sommes poussés à être polémiques plutôt que conciliateurs, à tracer notre propre ligne nationale, ou sinon, à lancer des invectives de part et d'autre de l'Océan.

UN NOUVEAU GRAND PARI

Si nous laissons des politiques mesquines détruire la relation stratégique la plus importante du monde, ce serait une tragédie. Même si l'échec de l'Union soviétique a supprimé la nécessité structurelle d'une coopération entre l'Europe et les Etats-Unis, rien dans la structure du système internationale n'oblige ceux-ci à se séparer. En fait, étant donné la nature des menaces à venir, il semblerait qu'il y ait plus de raisons pressantes que jamais de continuer la coopération.

La zone ne peut prospérer ni s'agrandir sans cette coopération. Les Etats-Unis ont besoin de l'Europe car ils ne peuvent faire face seuls à la multiplication des menaces à la sécurité. Nonobstant les grandes ambitions des néo-conservateurs de l'administration, le public américain répugne à assumer seul la charge de policier du monde. Les Etats-Unis ont besoin d'un partenaire tout autant attaché qu'eux à la paix, la démocratie et le libre marché, pouvant mettre à contribution ses propres ressources politiques, économi-

ques et militaires. A l'inverse, l'Europe a besoin des Etats-Unis. Sans leur *leadership*, leur pouvoir économique et politique, la zone s'effondrera, ce dont le commerce mondial souffrira ; et sans la garantie de la sécurité américaine, l'ensemble du projet d'intégration européenne sera probablement compromis.

Une fois que les hommes politiques américains et européens auront reconnu la gravité des menaces et l'intérêt mutuel qu'il y a à leur faire face ensemble, on peut imaginer un pari stratégique visant à projeter l'Alliance dans le XXI^e siècle. Les grandes lignes de ce projet pourraient ressembler à ceci :

- l'Europe consentirait à mettre en œuvre de réelles capacités militaires, tandis que les Etats-Unis reconnaîtraient que les gouvernements européens sont davantage en mesure de faire accepter des augmentations des budgets de la défense par leurs citoyens, si cela se passe sous le parapluie européen ;
- les Etats-Unis adopteraient la Politique Européenne de Défense et de Sécurité (PESD), mais il incomberait aux hommes politiques européens de la développer de façon qu'elle renforce clairement l'OTAN, plutôt que de la saper ;
- l'Alliance donnerait à l'OTAN plus de souplesse pour déployer des coalitions volontaires et pour agir hors-zone, mais les Etats-Unis devraient donner des assurances qu'ils n'utiliseront pas cette nouvelle flexibilité pour circonvenir à la prise de décision du Conseil Nord-Atlantique (NAC) en concluant des accords bilatéraux et en détournant les capacités individuelles ;
- l'Europe devrait être plus avisée dans ses dépenses pour la défense, tandis que les Etats-Unis devraient ouvrir leur marché de la défense et fournir de plus grandes possibilités aux transferts de technologie et aux partenariats d'entreprises.

Les signaux qu'envoient les alliés européens pendant la préparation du Sommet à Prague suggèrent une volonté de tracer une nouvelle route pour l'organisation. L'Administration Bush ne devrait pas manquer cette occasion de montrer le chemin.