

INTERVENTION DE M. SERGE SUR

Professeur à l'Université
Panthéon-Assas (Paris II)
Directeur du Centre de recherches internationales

Ce thème conduit à évaluer l'OTAN et son rôle par rapport à un concept, et non par rapport à des capacités ou à des politiques. Le concept en cause est donc celui de la sécurité européenne. La tonalité générale des commentaires que l'on peut proposer à cet égard est que l'on est, actuellement, beaucoup plus confronté à une désorganisation qu'à une organisation de la sécurité européenne.

1. La sécurité européenne est en quelque sorte un concept orphelin. On a parlé, à propos d'autre chose, de « conflit orphelin ». Mais au fond, qui s'occupe de la sécurité européenne, au sens de sécurité du continent dans son ensemble, de sécurité paneuropéenne ? Bien sûr, cette notion n'est pas une idée neuve en Europe. La réflexion actuelle n'existerait pas si la CSCE et le processus d'Helsinki n'avaient pas eux-mêmes existé. Ce processus reposait en effet sur la promotion d'une notion paneuropéenne. Quelles en étaient les bases ? Elle était et reste fondée sur un droit égal pour tous à la sécurité. Il ne s'agissait pas de la sécurité collective au sens de la Charte de Nations Unies. Elle était également plus solidaire et plus coopérative que commune. Son ressort était la confiance, et l'on sait que la notion et la pratique des « mesures de confiance » sont associées au processus d'Helsinki.

Avec un recul de plus de vingt ans, que constate-t-on aujourd'hui ? On observe une prévalence manifeste des intérêts nationaux. Ces intérêts nationaux sont tous respectables, et ils s'expriment avec d'excellents arguments. Mais s'ils sont promus de façon unilatérale, ils risquent de détruire progressivement la confiance mutuelle puisque, tout naturellement, les intérêts nationaux sont contradictoires. Ils risquent de conduire à une logique de tragédie, une logique dans laquelle tout le monde à raison, mais dans laquelle les raisons de chacun entrent en contradiction avec celles des autres.

Sans doute est-il difficile de faire pour l'Europe dans son ensemble ce qui a été réalisé entre la France et l'Allemagne, et ce qui est demeuré la base de l'Union européenne: un dépassement, une transcendance, permettant de surmonter de façon définitive les antagonismes du passé. Mais si les pays européens confrontés au nouveau cours des relations internationales ne font pas le même type d'efforts que la France et l'Allemagne ont eu la sagesse d'entreprendre et la chance de voir réussir, ils ne peuvent pas espérer connaître le même type de sécurité, de liberté, de prospérité que l'Union européenne. Or il faut malheureusement reconnaître que la sécurité structurelle que l'Union européenne a réussi à bâtir pour elle-même n'irradie pas automatiquement vers l'extérieur. Elle n'est pas un produit d'exportation. Les Etats voisins, s'ils en ont indirectement bénéficié, ne l'ont pas non plus spontanément imité.

2. Il est vrai que l'on peut également s'interroger sur l'utilité d'un concept général de la sécurité européenne: ne pourrait-on en faire l'économie ? Après tout, les grands desseins sont souvent trompeurs. Le processus d'Helsinki, s'il a bien reposé sur une vision d'ensemble, en a réalisé une autre, très différente. Sa fonction historique, par une ruse de la raison, a été d'aider l'URSS à mourir. On n'a peut être plus besoin aujourd'hui d'un grand dessein. Au surplus, la CSCE n'était qu'une instance de superposition à l'ensemble des mécanismes de sécurité qui existaient, et non une instance de substitution. L'OTAN était bien antérieur. Il était au demeurant bien antérieur aussi au Pacte de Varsovie. Il n'est donc pas illogique qu'il lui survive, et le parallélisme que l'on a voulu établir entre eux est artificiel.

Dès lors, pourquoi ne pas organiser la sécurité européenne à partir de l'OTAN ? Un nouveau processus serait à l'oeuvre, développant de façon empirique une sécurité européenne en devenir. La sécurité européenne ne serait plus tant un principe organisateur qu'une construction progressive, une résultante qui se dévoilerait à mesure qu'elle s'accomplirait. L'élargissement de l'OTAN en serait la clef.

Cette solution paraît actuellement prévaloir. Elle apparaît, sinon comme un pis aller, du moins comme une réponse faute de mieux. Elle suscite elle-même beaucoup d'interrogations, et ses incertitudes sont loin d'être levées. Pour résumer, ou simplifier, il est très probable que l'élargissement se fera. Il n'est en revanche pas certain qu'il réussira. Or il est très important pour la sécurité de l'Europe tout entière que l'élargissement réussisse.

3. Ainsi autant la question de la réforme de l'OTAN que celle de la sécurité européenne se sont récemment polarisées sur l'élargissement. Du même coup, les autres aspects ou les autres problèmes de la réforme sont passés à l'arrière-plan. On peut certes les relativiser: s'ils ne se sont pas imposés, c'est qu'ils n'étaient pas vraiment prioritaires.

D'abord, la réforme était déjà partiellement réalisée, quoique de façon empirique. L'OTAN n'est plus seulement une organisation de légitime défense, elle se préoccupe du maintien de la paix hors de sa zone, ainsi que de la sécurité des non-membres. Ensuite et de façon générale, dans une organisation de ce type, on ne peut guère avoir qu'une priorité à la fois, et la priorité actuelle est l'élargissement. Dans une certaine mesure, l'élargissement vient tenir lieu de réforme. Il est au minimum un préalable pour les suivantes. Enfin, et en dépit de ces diverses adaptations, il semble bien que la philosophie initiale de l'organisation demeure inchangée. On connaît la boutade: le rôle de l'OTAN, c'est « Americans in, Soviets out and Germans down ».

Les circonstances ne sont évidemment plus les mêmes, mais cette philosophie ne s'adapte que pour mieux rester elle-même. Les Etats-Unis restent plus que jamais à l'intérieur et même au centre, les Russes sont toujours à l'extérieur, même s'ils sont partenaires et non plus adversaires, et les Européens, à la place des seuls Allemands, se trouvent dans une position subordonnée.

4. Il faut également constater que l'élargissement ne repose pas sur une vision d'ensemble de la sécurité européenne, mais beaucoup plus sur une logique de politique intérieure et extérieure des Etats. Il est tributaire tant de considérations intérieures, voire électorales, américaines, que de la pression des pays candidats. Pression au demeurant inégalement heureuse. Mais, au-delà de considérations conjoncturelles, on ne voit guère la logique qui domine le choix de certains pays candidats et l'exclusion d'autres.

5. Ainsi l'élargissement est un élargissement par défaut. Il est au fond le produit d'un constat d'échec, voire d'échecs différents mais répétitifs. Le mur de Berlin a été ouvert depuis plusieurs années, avec les conséquences que l'on sait. Or qu'est-il advenu depuis lors du point de vue de la sécurité ? Tout s'est malheureusement passé comme si l'on avait cherché à démontrer qu'il n'y avait pas d'autre réalité ni d'autre perspective que celles de l'OTAN.

Faut-il faire la liste de ces tentatives inabouties, voire de ces échecs patents ? La CSCE a été rapidement débordée; le « Partenariat pour la Paix » n'a été qu'une transition; l'incapacité de l'Union européenne à prévenir puis à régler les conflits qui ont affecté l'ex-Yougoslavie a fait oublier qu'elle avait réussi à arrêter toute contagion et à prévenir toute contradiction guerrière entre ses membres; malgré ce résultat positif, l'affaire a souligné le vide de sécurité en Europe; il faut ajouter à cette liste disparate l'incapacité de la Russie à rassurer ses voisins; l'inquiétude des pays d'Europe centrale à cet égard s'exprime ou ne s'exprime pas, mais elle est manifeste; l'échec de ces pays d'Europe centrale eux-mêmes: ils ne sont pas parvenus à constituer entre eux une force d'équilibre suffisante qui leur aurait permis d'exister et de peser de façon collective.

Pour résumer tout cela, on pourrait dire que, du point de vue de la sécurité, l'Europe ne comprend actuellement que de petits Etats. Or on sait qu'il faut davantage redouter la dictature des petits Etats que l'hégémonie des grands. Tant qu'elle n'aura pas su dégager en son sein les lignes de force et les mécanismes de sécurité correspondants, l'Europe ne parviendra pas à être maîtresse d'elle-même.

6. L'élargissement par défaut est également un élargissement par demande, par demande de petits Etats, beaucoup plus que par offre des grands. Il y a là une différence de taille avec la situation qui a suivi la seconde guerre mondiale, et au-delà: la création des Nations Unies en 1945, la constitution de l'OTAN en 1949, la dynamique de la CSCE dans les années soixante-dix, même la Charte de Paris en 1990, tout cela répondait à l'initiative de grandes puissances. Aujourd'hui ce sont des petits pays qui sollicitent et sont en passe d'obtenir l'élargissement de l'OTAN. L'élargissement par demande débouche

alors sur une sorte d'élargissement par désir. On voit s'engager une véritable course à l'OTAN entre les candidats, et cette compétition paraît parfois tenir lieu de rationalité.

Derrière cette démarche cependant, n'y a-t-il pas un risque d'illusion, c'est-à-dire de désillusion ? Les adhérents virtuels ne tendent-ils pas à surestimer les conséquences et les effets bénéfiques de leur participation à l'OTAN ? Si l'on se place sur le terrain de la sécurité, il faut se souvenir que les garanties d'assistance entre les membres ne sont nullement automatiques. Qui peut assurer que les Etats-Unis, de plus en plus méfiants à l'égard des actions guerrières, de plus en plus adeptes de la doctrine du « zéro mort » américain en cas de conflit, seront en pratique prêts à s'engager et à apporter un soutien militaire efficace ?

Il faut aussi se situer sur d'autres terrains, qui sont ceux d'attentes moins directement formulées mais présentes. On escompte que l'appartenance à l'OTAN consolidera voire développera démocratie et prospérité au sein des nouveaux membres. Le passé n'est pas nécessairement une bonne référence, mais il n'est pas entièrement convaincant à cet égard. L'OTAN a-t-il historiquement joué un rôle particulier dans la démocratisation et le développement économique de pays membres comme le Portugal, la Turquie, voire la Grèce ? On ne doit pas confondre l'OTAN et le Plan Marshall. Il est vrai que l'OTAN a dérivé du Plan Marshall, mais les circonstances sont tout à fait différentes. L'élargissement devrait en particulier entraîner un accroissement sensible des dépenses militaires des nouveaux membres, dont l'ampleur et les effets économiques restent à déterminer.

7. Ainsi l'élargissement crée, ou risque de créer, plus de problèmes qu'il n'en résout. Le risque mérite peut-être d'être couru, mais il existe. Parmi les problèmes envisageables, on peut ici mentionner le caractère aléatoire de l'élargissement, sa dimension géopolitique et son aspect partiel.

Le principe de l'élargissement est acquis, mais les conditions de sa réalisation restent aléatoires. Quand, notamment, entrera-t-il en vigueur ? On pourrait évoquer divers traités importants de ces dernières années qui ne sont entrés en vigueur qu'avec un long retard. Or une période de latence prolongée peut changer la signification de l'adhésion, parce que d'autres événements relatifs à la sécurité européenne peuvent intervenir dans l'intervalle. Quelles seront, ensuite, les adhésions postérieures, leur nombre, leurs bénéficiaires, leur rythme ? On sait en outre que, au-delà des problèmes de ratification par les pays membres, les questions de l'importance et du partage des coûts resteront posées.

La signification géopolitique de l'élargissement est également ambiguë. On peut l'envisager de façon vertueuse, en soulignant, comme on le fait volontiers aux Etats-Unis, que l'Europe centrale sera la clef de la paix au XXI^e siècle, et qu'il importe de la stabiliser rapidement, sur des bases libérales et démocratiques. Mais on peut aussi l'envisager de façon moins bénigne, ou plus réaliste, et considérer que l'on ne sort que partiellement d'une logique de guerre froide, ou de « containment » : on tirerait parti de l'affaiblissement, probablement momentané, de la Russie pour la repousser le plus loin possible vers l'Est, exploitant une situation transitoire pour en tirer profit à son encontre. Après tout, on pourrait aussi soutenir que c'est la Russie qui est la clef de la paix au XXI^e siècle, et que c'est elle avant tout qu'il importe de stabiliser sur des bases démocratiques.

L'élargissement reste enfin partiel, et ceci sur un double plan. Pour l'OTAN lui-même, ne risque-t-il pas de provoquer une dissociation accrue entre la dimension politique de l'Alliance, qui deviendrait prédominante, et l'intégration militaire, de plus en plus complexe à réorganiser ? Alors non seulement on ne résoudrait pas le problème de la sécurité européenne, mais en plus on affaiblirait l'OTAN, qui serait victime d'une sorte d'assassinat par enthousiasme. Quant aux Etats virtuellement candidats à l'élargissement mais non admis, ne risque-t-on pas de créer un vide de sécurité à leur encontre, autorisant implicitement un retour aux zones d'influence, par un nouveau partage informulé de l'Europe ? S'ils restent durablement écartés de l'OTAN, ne sont-ils pas condamnés à une sorte d'« apaisement » à l'égard de la Russie ?

8. On doit aussi souligner que l'élargissement ne traite qu'indirectement des problèmes réels de sécurité du continent. Il donne le sentiment de ne constituer à leur propos qu'une réponse mécanique, inadaptée aux problèmes contemporains, comme si l'on était encore en 1949, ou en 1975, ou même en 1990.

Les problèmes réels, ce sont d'abord les problèmes périphériques, les plus visibles, ceux des Balkans, ceux de la Méditerranée, ou encore ceux de l'ancien espace de l'URSS, dont les pays Baltes. C'est ensuite le problème des armes nucléaires. La Russie, confrontée à un élargissement qu'elle récuse profondément, peut être tentée d'accorder une plus grande importance à sa stratégie nucléaire et donc être moins ouverte à l'entreprise de réduction de ces armements.

Plus profondément, les questions de fond de la sécurité sont liées à la faiblesse économique, politique et à la fragilité sociale de nombreux Etats européens. Ces situations ne peuvent qu'alimenter la méfiance des Etats européens les uns à l'égard des autres, mais aussi à l'égard d'eux-mêmes. Or, on le sait concrètement depuis le processus d'Helsinki, la confiance est la première condition de l'établissement d'un système de sécurité.

9. Une dernière observation peut être formulée sous forme de question: l'OTAN est-il en mesure de constituer une réponse alternative en termes de sécurité paneuropéenne ? Son extension ou sa dilatation progressive le vouent-elles à se substituer à terme, et à se substituer avantageusement, sur le plan des engagements comme sur celui des moyens, à l'OSCE ? Cela reviendrait à substituer une sécurité hégémonique à une sécurité coopérative. Cette autre voie, la sécurité coopérative, est sans doute plus difficile à suivre. Elle est pourtant la seule qui soit authentiquement paneuropéenne.

L'OSCE est une nouvelle organisation. Sa participation est plus large que celle de la CSCE, et surtout sa fonction historique est différente. Cette fonction historique devrait désormais être de faciliter un désengagement progressif des Etats-Unis en Europe. Un tel désengagement apparaît en effet comme une hypothèse aussi plausible que l'hypothèse inverse, c'est à dire le maintien durable d'une hégémonie américaine. Or, si un système de sécurité réussit en Europe, il est logique que les Etats-Unis soient conduits, sinon à se retirer, du moins à ne s'impliquer que de façon plus limitée.

L'OSCE est la seule organisation qui puisse, dans un cadre paneuropéen, assurer la vitalité et la crédibilité d'un concept général de sécurité. Elle est flexible, elle a le mérite de laisser subsister des institutions complémentaires comme de tolérer les politiques nationales les plus diverses. Elle n'impose pas de sortir de la neutralité, elle autorise la participation à des alliances, elle permet à des institutions sous-régionales, telle l'Union européenne, de développer leurs compétences en matière de sécurité et de défense. Elle devrait surtout conduire à un concept de sécurité coopérative, au lieu de la sécurité hégémonique en gestation, sécurité hégémonique qui est à terme inacceptable et illusoire.

La Déclaration de Lisbonne, adoptée par l'OSCE le 7 décembre 1996, prévoit l'élaboration d'une Charte de sécurité dans son cadre. Tout Européen devrait, à mon sens, souhaiter que d'ici dix à vingt ans une telle Charte de sécurité soit considérée comme un événement aussi important, et même plus important que l'élargissement de l'OTAN.