

# L'ALLIANCE ATLANTIQUE ET LA DÉFENSE DE L'EUROPE

par

**Pascal CHAIGNEAU**

*Maître de conférences à l'Université de Paris V - René Descartes*

et **Patrick DOMBROWSKY**

*Directeur des Études à l'École des Hautes Études Internationales*

La fin des années 1980 a vu s'effondrer l'un des deux piliers géopolitiques du système international issu de la deuxième guerre mondiale. Ce bouleversement a été particulièrement sensible sur le continent européen. C'est là, en effet, que s'était cristallisé le cœur de ce que l'on a appelé le système communiste mondial, autour d'une puissance traditionnelle de la géopolitique européenne: la Russie, devenue Union Soviétique par la grâce de l'idéologie léniniste quelques années plus tôt<sup>1</sup>.

En volatilisant les liens d'allégeance instaurés par Staline après la guerre, en rendant leur liberté et leur rôle aux États d'Europe centrale et orientale, en morcelant l'ensemble russe lui-même, les événements des années 1989-1992 ont considérablement modifié le contexte dans lequel les États occidentaux avaient organisé leur sécurité. De plus en plus de voix s'élevèrent alors pour contester la légitimité même de l'Alliance Atlantique, qui assurait cette sécurité depuis 1949.

Pourtant, la réflexion s'oriente désormais plutôt vers une redéfinition des missions de l'Alliance et vers un rôle nouveau vis-à-vis des États anciennement satellisés par l'URSS. Cette réflexion passe par une triple analyse :

- celle des fondements institutionnels de l'Alliance ;
- celle des bouleversements du contexte de la sécurité européenne ;
- celle des réorganisations qui doivent être aujourd'hui prônées.

## I. LES STRUCTURES DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE

Le Traité de Washington d'Avril 1949 avait fondé une alliance militaire défensive entre les États signataires. Pour mettre en œuvre cette alliance, s'est développée un ensemble complexe d'organismes, appelé "Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord" (OTAN). Ces structures constituant l'OTAN font coexister des organismes civils et militaires, que l'on peut répartir en trois grandes catégories<sup>2</sup> :

### 1.1. Trois enceintes politiques

le Conseil de l'Atlantique Nord, le Comité des plans de défense et le Groupe des plans nucléaires. Chacune de ces enceintes a pour vocation de réunir - directement ou par l'intermédiaire d'ambassadeurs - les autorités ministérielles des pays membres.

<sup>1</sup> Sur l'organisation de ce système en Europe : Hélène Carrère D'Encausse *Le Grand Frère*, Paris, Flammarion, 1983, 381 p..

<sup>2</sup> Pour une analyse approfondie des structures de l'OTAN, on pourra se reporter aux éditions successives du "Manuel de l'OTAN", publié par le bureau de l'Information et de la Presse de l'organisation, à Bruxelles.

- Le Conseil de l'Atlantique Nord est l'instance politique suprême; il est d'ailleurs, de tous les organismes de l'OTAN, le seul dont la création est prévue par le traité fondateur, dans son article 9. Assisté de nombreux comités ou groupes d'étude spécialisés, il offre aux gouvernements un lieu de consultations générales avec leurs partenaires de l'Alliance, en même temps qu'il est le lieu central de la prise de décisions. Qu'il se réunisse, chaque semaine, au niveau des Ambassadeurs (représentants permanents de chaque pays membre) ou plus exceptionnellement au niveau ministériel - voire en sommet de chefs d'États et de gouvernements - le Conseil prend ses décisions par consensus de tous les pays membres.

- Le Comité des plans de défense et le Groupe des plans nucléaires réunissent également les représentants permanents ou les ministres des pays membres. Mais leur fonction est plus spécifique et technique, qui est de prévoir et de définir les orientations de l'Alliance en matière de planification de la défense collective et de rôle des forces nucléaires.

## 1.2. Deux structures administratives

Le Secrétariat général et le Secrétariat international, qui assurent la gestion et le fonctionnement quotidien de l'Alliance.

- Le Secrétaire général est le "patron" de l'organisation. Nommé par les pays membres, il doit être une personnalité politique au large rayonnement international, dont le rôle est de présider les structures plénières de l'organisation, mais aussi d'en être le porte-parole auprès des pays membres et de l'ensemble de la communauté internationale. L'actuel Secrétaire général, M. Willy Claes, ancien ministre belge des affaires étrangères, a pris ses fonctions à l'automne 1994, à la suite du décès de son prédécesseur. Il est le huitième secrétaire général depuis la création de l'organisation<sup>3</sup>.

- Le Secrétariat international gère l'ensemble des structures, comités et

groupes de travail qui, auprès du Conseil, s'occupent du large éventail des questions (politiques, économiques, sociales...) intéressant l'Alliance. Le Secrétariat est composé de ressortissants des pays membres, dirigeant chacun un département bien précis: affaires politiques, affaires scientifiques et environnement, etc...

## 1.3. Trois structures militaires

Le Comité militaire, la structure militaire intégrée et l'État-major militaire international.

- Le Comité militaire est la plus haute instance non civile de l'Alliance, chargée d'établir pour les autorités politiques de l'organisation les mesures jugées nécessaires à la défense de l'ensemble transatlantique. Il reste constamment subordonné aux structures politiques de l'organisation.

- La structure militaire intégrée, comprenant tout le réseau des commandements militaires, permet aussi bien les manœuvres communes que la collaboration technique, logistique et opérationnelle des forces armées des pays membres. Elle regroupe tous les pays membres, à l'exception de la France, qui s'en est retirée en 1967.

- L'État-major militaire international est pour sa part chargé de seconder le Comité militaire (avec l'aide d'un grand nombre d'agences spécialisées) et de veiller à l'exécution de ses directives.

Toutes ces structures militaires sont divisées en Grands Commandements régionaux, dont les responsabilités sont planificatrices, logistiques et opérationnelles. La zone stratégique couverte par le Traité comprend désormais un Commandement européen, un Commandement atlantique et un Groupe de planification régional nord-américain.

## 2. L'ÉVOLUTION DES STRUCTURES DE L'OTAN AVANT 1989

Ces institutions ont été mises sur pied pour permettre à l'OTAN de mieux assurer les missions qui lui sont assignées, en vertu des principes de l'Alliance, depuis 1949.

<sup>3</sup> La liste s'établit ainsi : Lord Ismay (Royaume-Uni), P.H. Spaak (Belgique), D.U. Stikker (Pays-Bas), M. Brosio (Italie), J. Luns (Pays-Bas), Lord Carrington (Royaume-Uni), M. Wörner (Allemagne), W. Claes (Belgique).

Créée comme un pacte défensif de sécurité collective, l'Alliance atlantique se veut un pilier essentiel de l'équilibre stratégique européen. Elle contribue à sa stabilité, non seulement par la promotion des institutions démocratiques, mais aussi par l'accent mis sur la prévention et le règlement pacifique des différends<sup>4</sup>. L'objectif majeur de l'Alliance est en effet d'assurer la paix et la sécurité du continent européen, tout en préservant collectivement les intérêts vitaux de ses États membres. Sa fonction dans ce sens est double: une fonction de dissuasion contre toute menace visant le territoire d'un État membre et une fonction de défense en cas d'agression.

De 1949 à 1989, le fonctionnement de l'OTAN s'est parfaitement inscrit dans cette logique initiale. La présence, à l'Est de l'Europe, d'un bloc militaire homogène fédéré par les troupes soviétiques - et uni, à partir de 1955, au sein du Pacte de Varsovie - contribua certes grandement à maintenir la solidarité transatlantique. Mais celle-ci a également bénéficié d'autres facteurs.

### **2.1. Le renforcement de la cohésion géographique de l'Alliance**

Créée par deux États américains (Canada et États-Unis) et dix États européens (Belgique, Danemark, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni), l'Alliance s'est successivement étendue vers l'Orient avec l'adhésion de la Grèce et de la Turquie en 1952, vers l'Europe centrale avec celle de l'Allemagne en 1955 et vers la Méditerranée avec celle de l'Espagne en 1982. Ce faisant, elle étendait sa protection sur un vaste ensemble géographique allant de la Norvège à la Turquie, couvrant donc l'essentiel des zones menacées par le bloc soviétique sur le continent européen.

### **2.2. Le prestige politique des Secrétaires généraux**

Choisis par les pays membres pour appliquer, coordonner et expliquer à l'extérieur les décisions de l'Alliance, le

<sup>4</sup> Cf. Article I du Traité de Washington : "Les parties s'engagent (...) à régler par des moyens pacifiques tous différends internationaux dans lesquels elles pourraient être impliquées, de telle sorte que la paix et la sécurité internationales, ainsi que la justice, ne soient pas mises en danger (...)".

Secrétaire général doit être un dirigeant politique de premier plan, incarnant à la fois les dimensions militaire et diplomatique de l'organisation. A ce titre, l'action des titulaires du poste a constamment évolué vers un renforcement de l'autorité et du prestige de l'Alliance en tant qu'institution, face aux réticences individualistes de certains États membres, notamment lors des mandats du Belge Paul-Henri Spaak, du Néerlandais Joseph Luns et de l'Allemand Manfred Wörner. La succession - longuement négociée - de celui-ci en 1994 a d'ailleurs confirmé l'importance qu'attachaient les États membres à la stature internationale du Secrétaire général.

### **2.3. Le souci permanent d'éviter l'affaiblissement global de l'organisation**

Il y eut, bien sûr, des divergences notables au sein de l'Alliance: sur le partage des responsabilités entre les États-Unis et leurs partenaires européens, sur le rôle des forces nucléaires françaises et britanniques, sur l'autonomie des États-majors nationaux par rapport aux structures militaires atlantiques<sup>5</sup>... Toujours, la nécessité de trouver une solution négociée et commune a prévalu sur les risques de polémiques internes, la seule grave crise institutionnelle ayant été finalement déclenchée par la France en 1967, lors de son retrait des organismes militaires intégrés de l'OTAN.

## **III. LES BOULEVERSEMENTS DE L'ENVIRONNEMENT STRATÉGIQUE DEPUIS 1989**

C'est dans ce contexte institutionnel bien rodé, mais n'excluant pas les réajustements lors des grands rendez-vous internationaux, notamment en matière de désarmement, qu'est survenu l'effondrement de l'ennemi traditionnel de l'OTAN: le système soviétique. Trois dates capitales ont, pour l'Alliance, jalonné cet effondrement.

**3.1. Le 9 novembre 1989**, l'ouverture du mur qui, à Berlin, marquait la séparation de l'Allemagne en deux États, rendit possible la réunification du pays moins d'un

<sup>5</sup> Voir notamment "Renforcement de la sécurité collective", Rapport du Comité des plans de défense de l'OTAN, décembre 1988.

an après. Cet aboutissement d'un lent processus de dégradation interne dans la partie orientale de l'Allemagne s'était brusquement accéléré avec l'assouplissement des contrôles frontaliers en Hongrie et en Tchécoslovaquie et avec les incohérences et les atermoiements d'une direction communiste est-allemande figée sur ses dogmes. La réunification, qui avait au préalable obtenu l'aval de l'Union soviétique, marqua pour l'OTAN un succès et un défi : un succès, parce que l'Occident triomphant avait ainsi réalisé sans combattre l'essentiel de son objectif stratégique en Europe ; un défi, parce que se trouvait ouvertement posé le problème (fût-il provisoire) de la présence de troupes soviétiques sur le sol d'un État relevant de l'OTAN.

**3.2. Le 1er avril 1991**, la dissolution du Pacte de Varsovie marqua le succès définitif - et là encore sans conflit - de l'Alliance atlantique sur son rival soviétisé. Entre le printemps de 1989 et la fin de 1990, tous les États satellisés de l'Europe centrale et orientale avaient accompli, avec plus ou moins de conviction, leur révolution politique, éliminant pour la plupart leurs gouvernements communistes <sup>6</sup>. Le Pacte qui les unissait à l'Union soviétique ne correspondait alors plus à leurs objectifs de défense et de sécurité. La décision de 1991 plaçait toutefois l'OTAN (à tort considérée comme l'organisation jumelle du Pacte à l'Ouest) devant la nécessité de ressourcer sa légitimité, dans un cadre différent du traditionnel face-à-face avec le bloc socialiste <sup>7</sup>.

**3.3. Le 25 décembre 1991**, Mikhaïl Gorbatchev annonçait, avec sa démission, la disparition juridique de l'Union soviétique, entérinant ainsi les décisions de dislocation prises par les présidents des républiques fédérées dans les semaines précédentes. Pour l'OTAN, organisme de sécurité de l'Europe occidentale, cela aboutissait à multiplier les défis: sur l'armement nucléaire

soviétique et son sort, sur la fiabilité et les finalités de la nouvelle Communauté des États Indépendants, sur la frontière orientale de l'Europe stratégique, rendue plus floue par le morcellement soviétique...

Ces défis entraînent pour les organismes atlantiques une triple interrogation stratégique: accompagner les États désatellisés d'Europe centrale et orientale sur le chemin de la réorganisation; gérer les crises et les conflits issus de cette forme nouvelle de décolonisation (notamment dans les Balkans); réinventer les termes du dialogue de sécurité en Europe, notamment dans le face-à-face avec la Russie <sup>8</sup>.

#### IV. L'ADAPTATION ACTUELLE DE L'OTAN

Ces défis nouveaux ont provoqué, au sein de l'Alliance, une large réflexion institutionnelle. L'objectif était d'aboutir à promouvoir la construction d'une nouvelle aire européenne de sécurité, sans bouleverser brutalement l'architecture institutionnelle de l'OTAN <sup>9</sup>. A l'heure actuelle, le résultat révèle une démarche en trois temps : l'élaboration du nouveau concept stratégique de l'OTAN, la création du Conseil de Coopération Nord-Atlantique et la création du Partenariat pour la paix.

**4.1. L'effondrement du bloc socialiste**, en faisant disparaître la menace d'une confrontation massive sur le continent européen, a paradoxalement accru les responsabilités de l'OTAN en matière de sécurité européenne. La guerre en ex-Yougoslavie montre suffisamment comment l'Alliance peut être aujourd'hui sollicitée dans des cas qui ne relevaient pas de sa compétence traditionnelle, même s'ils se situaient dans son aire d'action.

Dans ce contexte, il a été nécessaire de réaffirmer les fonctions nécessaires de l'Alliance. Le nouveau concept stratégique, publié en novembre 1991, traduit une approche globale des problèmes de stabilité et de sécurité, qui sont désormais liés autant à des facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux qu'à des

<sup>6</sup> Les gouvernements communistes quittèrent le pouvoir en avril 1989 en Pologne, en octobre 1989 en Hongrie, en décembre 1989 en Tchécoslovaquie et en Roumanie, en juillet 1990 en Bulgarie.

<sup>7</sup> Voir Ilios Yannakakis, "L'Europe du Centre : nouvelle frontière de l'Europe de l'Ouest ?", Colloque international sur l'avenir de l'Alliance Atlantique, Association française pour la Communauté Atlantique, Paris, 29 avril 1993, pp. 15 à 20.

<sup>8</sup> Pierre Behar, "Une géopolitique pour l'Europe", Paris, Éditions Desjonquères, 1992, 106 pages.

<sup>9</sup> Volker Rühle, "Adapter l'alliance aux nouveaux défis", Revue de l'OTAN, décembre 1993, pp. 3 à 5.

considérations strictement militaires<sup>10</sup>. Dès lors, la politique de sécurité de l'Alliance se fonde sur trois éléments complémentaires: le dialogue, la coopération, le maintien d'un potentiel de défense collectif.

Cette approche plus politique de la sécurité n'empêche pas que soient réaffirmés les principes fondamentaux de l'action militaire de l'Alliance: elle reste une alliance défensive, dont la sécurité est indivisible entre tous les États membres, fondée sur la défense collective (et donc intégrée), combinant forces nucléaires et conventionnelles. En revanche, de larges restructurations sont accomplies quant à l'organisation militaire elle-même: les forces conventionnelles sont réduites et restructurées en unités plus mobiles, plus souples, parfois multinationales; les forces nucléaires sont elles aussi réduites largement.

**4.2.** Le Conseil de Coopération Nord-Atlantique (CCNA) est né en Décembre 1991, alors même que disparaissait l'Union soviétique. Les phénomènes d'émancipation des pays d'Europe centrale étaient depuis les débuts suivis et encouragés par l'OTAN. Dès juillet 1990, la déclaration de Londres établissait des relations diplomatiques et amicales avec ces États, dont les membres de l'Alliance affirmèrent en Novembre 1990 qu'ils ne constituaient plus des adversaires.

C'est lors du sommet de Rome, à la fin de 1991, que les chefs d'États et de gouvernements convinrent de développer l'aspect institutionnel de la coopération avec leurs nouveaux interlocuteurs. Il fut donc décidé la création d'un forum de concertation et de coopération réunissant les pays membres de l'OTAN et les États d'Europe centrale et orientale (dont les trois États baltes, qui venaient de nouer des relations diplomatiques avec l'Alliance). Depuis, le CCNA s'est élargi à l'ensemble des États issus de l'URSS puis, en juin 1992, à l'Albanie, tandis que la Finlande s'y associait en tant qu'observateur.

L'objectif du CCNA est de permettre aux États de l'Alliance de faire profiter leurs

<sup>10</sup> Voir Loïc Bouvard, "Sécurité de l'Occident en opinion publique", Colloque international sur l'avenir de l'Alliance Atlantique, Association Française pour la communauté Atlantique, Paris, 29 avril 1993, pp. 35 à 40.

partenaires de l'expérience acquise en matière de planification de la défense, de réorganisation du rôle de l'armée, de reconversion des productions militaires, de préservation scientifique de l'environnement... Depuis 1992, le CCNA fait preuve d'une intense activité intellectuelle et technique dans tous les domaines de coopération souhaités par les partenaires, y compris dans le domaine de la coopération militaire, pour laquelle les chefs d'état-major oeuvrent à la réorganisation des forces armées.

**4.3.** Ces réajustements institutionnels et stratégiques effectués dans la foulée des événements de 1989 à 1991, tout en permettant le maintien de l'OTAN grâce à sa nouvelle légitimité, se sont vite heurtés à un défi nouveau: le désir des États récemment désatellisés d'intégrer au plus vite l'organisation elle-même. Or, l'élargissement de l'OTAN n'allait pas de soi; de nombreuses interrogations subsistaient en effet sur la solidité des institutions démocratiques des pays de l'Europe orientale, sur leurs objectifs de sécurité, sur leur capacité à régler pacifiquement d'éventuels différends avec leurs voisins... Par ailleurs, la Russie elle-même fit abondamment savoir qu'elle n'était pas favorable à l'intégration par l'OTAN d'États qu'elle considère comme faisant partie de sa sphère d'influence naturelle<sup>11</sup>.

Il fallut donc trouver un compromis, exprimé dans le Partenariat pour la paix, publié au sommet de Bruxelles du 10 Janvier 1994. Appelant tous les États membres du CCNA ou de la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (CSCE) à participer à ce Partenariat, les États membres de l'Alliance leur offrent d'intensifier la coopération politique et militaire, d'accroître la stabilité, d'organiser des consultations bilatérales avec tout État craignant pour sa sécurité, de prévoir des exercices militaires communs, d'aider au renforcement des institutions démocratiques.

Malgré certaines réticences initiales, le Partenariat pour la Paix a remporté un large succès auprès des États européens auxquels

<sup>11</sup> Sans appliquer à l'Europe orientale une notion aussi contraignante que celle d'"étranger proche", créée pour les États issus de l'ex-URSS, la Russie entend bien demeurer une puissance majeure en Europe centrale.

il s'adressait: d'ores et déjà, plus de vingt États ont rejoint les membres de l'Alliance dans d'abondantes concertations politiques <sup>12</sup>, tandis que quelques exercices militaires communs ont eu lieu. Il n'en reste pas moins que ce programme ne résout pas la question de l'élargissement à terme de l'Alliance atlantique aux pays d'Europe centrale et orientale, qui rencontre toujours l'hostilité russe et la méfiance de certains États occidentaux.

## EN GUISE DE CONCLUSION...

Menacée dans son existence même par la disparition du bloc géopolitique hostile qui faisait l'essentiel de sa légitimité, l'Alliance atlantique a su se ressourcer et trouver les voies d'une nouvelle orientation dans l'accompagnement des États d'Europe centrale et orientale sur le chemin de leur reconstruction.

Cette évolution se heurte désormais, et de plus en plus fort, à un quadruple écueil :

1. La diplomatie russe, de plus en plus active malgré les difficultés économiques extrêmes du pays, critique vivement ce qu'elle considère comme un empiétement stratégique sur une zone qui relève de sa sphère d'influence naturelle. C'est une des raisons pour lesquelles elle fit échouer le tout récent sommet de la CSCE à Budapest.

2. Les États-Unis, en panne de "leadership" depuis la fin victorieuse mais contestée de la guerre du Golfe, sont soumis eux aussi, malgré la reprise économique, à des contraintes internes qui ne les poussent pas vers un engagement accru en Europe. Or, le fameux "pilier européen de sécurité" est encore loin de voir le jour de façon significative, ce qui limite les efforts de coopération avec les nouveaux partenaires de l'Alliance.

3. A trop vouloir s'étendre et augmenter le nombre de ses adhérents, l'OTAN courrait le risque indéniable d'y perdre sa solidarité, son homogénéité, et donc sa crédibilité. Pourtant, la demande des États

européens désatellisés du bloc socialiste reste très pressante. Le chemin est étroit entre la préservation de l'efficacité de l'Alliance et le risque de déception difficile à gérer pour ces nouveaux partenaires.

4. L'OTAN se trouve désormais en première ligne dans la nouvelle répartition des tâches en matière de sécurité collective en Europe. Il lui faut donc assumer un rôle politique accru, pouvant aller jusqu'à l'intervention militaire, comme le montre son action dans le conflit bosniaque. Elle court dès lors le risque d'être impliquée dans des situations où l'usage de ses moyens d'action (ultimatums, zones de sécurité garantie, emploi des forces militaires...) se heurte à la fois à un manque de consensus politique interne et aux actions des autres organisations internationales, telle l'ONU. Les attermoissements dans la gestion du problème yougoslave en sont une première illustration.

A ce jour, l'OTAN a survécu aux discours de ceux qui en souhaitaient la disparition. Réunissant des États "*déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage communs et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit*" (selon les propres termes du préambule du Traité de Washington), l'Alliance atlantique devra désormais apprendre à gérer une géopolitique européenne moins manichéenne et plus hétéroclite. Son avenir se jugera à sa capacité à reconstruire un ordre européen aujourd'hui tumultueux.

P.C. & P.D.

<sup>12</sup> Communiqué final du Conseil de l'Atlantique Nord, réuni à Istanbul en session ministérielle le 9 juin 1994.