

*L'élargissement otanien et le nouvel ordre européen de sécurité**

Gheorghe Ciascai

Le contexte général

Jusqu'aux événements du 11 septembre 2001, c'est le processus de l'élargissement de l'Alliance atlantique, le sujet otanien, sur lequel ont été portées les polémiques les plus animées, tant dans les cercles officiels que dans ceux des experts de l'espace euro-atlantique. Mais, au-delà de cette rumeur, l'extension otanienne a offert d'une part l'occasion de prouver la validité des théories d'interprétation des relations internationales, et d'autre part de régler les rapports de forces dans une Europe déboussolée après la chute de l'ordre bipolaire. Les réalistes, les idéalistes kantiano-wilsoniens, les institutionalistes, etc. ont interprété, conformément aux canons de leurs paradigmes ou/et aux intérêts des alliés et de l'Alliance, l'élargissement, soit comme une conséquence de politique intérieure américaine (c'est-à-dire de politique électorale), soit en qualité d'aboutissement logique d'un processus géopolitique à l'échelle de l'espace euroatlantique qui a été entraîné par la fin de la guerre froide.

L'auteur de cet article partage l'opinion que l'apport de l'Alliance atlantique à la stabilité et à l'équilibre du pouvoir en Europe est indispensable, ainsi que la conviction que la présence des États-Unis est nécessaire; néanmoins, il ne saurait pas éviter à exprimer le doute quant à l'accomplissement d'un but fondamental de l'élargissement: A-t-il été

rempli, le vide de sécurité de l'Europe Centrale et Orientale par l'élargissement otanien? De même, ce doute a conduit à d'autres questions: Comment a modifié une Alliance atlantique nouvelle et élargie l'ordre sécuritaire européen? Quels sont les rapports entre cette Alliance et les autres institutions de sécurité européenne, surtout l'OSCE? Où se trouvent les PECO au sein du nouvel ordre européen? Voici seulement certaines questions auxquelles va tenter de répondre l'article. On va tenter une évaluation de la scène européenne de sécurité à l'heure de l'élargissement de l'OTAN, en insistant sur une approche structurelle qui pourrait permettre de dégager la place des pays de l'Europe centrale et orientale (PECO) dans le cadre de l'ordre européen de sécurité.

L'extension de l'Alliance atlantique, soit géographique, soit des missions, soit des intérêts représente le phénomène sécuritaire qui exprime le mieux la nouvelle configuration des rapports de forces sur le continent européen. À la suite d'une victoire sans gloire à la fin de la guerre froide, l'OTAN a réussi à survivre, même plus à s'adapter, et davantage à modeler l'espace sécuritaire euro-atlantique. Quoiqu'on dise, en spécial aux cercles des conseillers du président sortant des États-Unis M. W. Clinton, que l'élargissement va aboutir à la disparition des lignes de division en Europe, la philosophie

* L'article est une adaptation du premier chapitre de l'étude "L'élargissement de l'OTAN et les échelles de sécurité dans l'Europe centrale et orientale" rédigé par l'auteur avec le soutien du Programme de bourses OTAN-CPEA 1999/2001

et la logique fondamentale de l'élargissement répondent, moins formellement, aux exigences de renforcement de l'alliance, et d'augmentation de puissance, spécifiques à la théorie réaliste et néoréaliste.

La polémique générée entre les supporters «réalistes» de l'élargissement, comme M. Kissinger, d'un part, et l'ancienne administration américaine, par la rhétorique de certains membres de l'administration et même celle du président Clinton, d'autre part, quant à la possibilité de la Russie d'accéder à l'Alliance, a mieux dévoilé les arrière-pensées réalistes de l'extension otaniene. Au-delà d'un langage wilsonien et de certaines intentions institutionnalistes – *la stabilité générale à l'échelle du continent européen, sécurité collective, l'indivisibilité de la sécurité, etc.* – on découvre, en fait, un projet assez bien

désigné de déménagement de l'ancienne ligne de démarcation vers l'intérieur du *Heartland*! Ce processus, d'ailleurs désirable du point de vue des pays de l'Europe centrale et orientale, a été accompagné de l'apparition d'une pléthore d'arrangements otaniens concernant les pays d'ancien *block soviétique* et les pays neutres par lesquels l'Alliance atlantique a réussi à occuper le rôle central sur la scène de sécurité européenne post-guerre froide. Parmi les autres acteurs intergouvernementaux européens principaux ayant une vocation sécuritaire, l'OTAN s'est imposée par le pragmatisme et l'efficacité de sa bureaucratie diplomatique et militaire, mais spécialement par la détermination des États-Unis, de transformer une machinerie de guerre froide en une institution stabilisatrice dans l'anarchie relative européenne post-guerre froide.

Le système européen de sécurité au seuil du III-ème millénaire: entre l'approche atlantique et les aspirations européennes

Avec la fin de la guerre froide, l'Europe est entrée dans une ère d'incertitude et d'instabilité, en raison des nouveaux risques qui se sont fait jour et des conflits qui se sont développés en Europe Centrale et Orientale¹. Dans ces circonstances, où une multitude de menaces et risques difficilement prévisibles mettent en difficulté les habitudes acquises, il y a beaucoup de personnes qui évoquent avec une sorte de nostalgie la stabilité de la bipolarité.

Les organisations nées pendant la guerre froide et qui ont contribué à gérer cette dernière, soit ont disparu (Pacte de Varsovie, CAEM), soit se sont trouvées dans l'obligation de redéfinir leurs finalités et leurs stratégies. La fin de partage de l'Europe a remis en question la délimitation des zones d'action des institutions existantes – OTAN, UE, UEO, OSCE, Conseil de l'Europe – ou des institutions récemment créées – CEI, de nouvelles organisations subrégionales (groupe de Visegrad, ICE, SECI, etc.).

Mais, en raison de l'émergence de nouveaux défis en matière de sécurité provoqués par la désintégration de l'URSS et de son glacis central européen, les

anciennes organisations ont été contraintes de s'engager rapidement dans un processus d'adaptation aux exigences de la nouvelle situation stratégique et géopolitique de l'Europe. Un autre problème complémentaire qui s'est posé pendant cette période d'après-guerre froide c'est le problème de répartition des tâches entre ces institutions, puisque cette multiplicité institutionnelle a entraîné une nuisible concurrence inter-institutionnelle. Ces institutions ont beaucoup de temps donné l'impression de totale impuissance, les divergences d'opinions et de conception entre leurs membres ont été flagrantes et la coordination quant à la répartition de tâches entre elles a été peu convaincante. L'action très tardive en Bosnie-Herzégovine et en général en ex-Yougoslavie prouvait le manquement de structures de sécurité appropriées pour la maîtrise des crises en Europe post-guerre froide.

On peut considérer qu'à présent il y a deux projets en matière de sécurité qui cherchent modérer l'espace sécuritaire européen. Le projet euro-atlantique, appuyé sur l'OTAN et la présence des États-Unis dans le jeu de l'équilibre de pouvoir en Europe, c'est

le premier. Le deuxième est le projet "européen" qui mise sur l'émergence d'une Union européenne achevée du point de vue politique, défensif et stratégique. La version plus large du projet européen est le modèle paneuropéen bénéficiant du cadre offert par

l'OSCE et de la présence de plein droit de la Russie. En plus, on va examiner très rapidement le rôle des organisations subrégionales sur la scène sécuritaire européenne et la place occupée par les PECO au sein du nouveau ordre européen de sécurité.

L'élargissement otanien et le projet euro-atlantique

De toutes ces institutions en charge des questions de sécurité sur le continent européen, c'est sans aucun doute l'OTAN qui semble la plus déterminée et la plus prête à prendre le rôle de chef d'orchestre ou, plus exactement, à prendre le rôle *hégémonique* à l'échelle de l'Europe et de ses alentours². L'intégration des trois nouveaux membres, l'extension de l'espace de responsabilité et de missions, les actes conclus avec la Russie et l'Ukraine, le CPEA et le PFP ont changé bien la configuration de l'Alliance et ses tâches à l'égard du système de sécurité européenne. En ce qui concerne ces évolutions otaniennes on peut partager le point de vue de M. Ronald Asmus. De l'opinion de l'expert américain, le processus d'adaptation de l'OTAN au nouveau contexte sécuritaire a parcouru jusqu'à présent deux étapes – de la "défense frontalière avancée" à la "stabilité en Europe" –, et à l'avenir il va pouvoir parcourir encore deux autres étapes: "la sécurité de l'Europe", où l'OTAN accepte gérer les questions de sécurité en Europe et dans les régions contiguës de celle-ci, ainsi que le scénario "défense d'intérêts communs" sans limite régionale, partout où les États-Unis et l'Europe souhaitent défendre des intérêts communs³.

Sous le langage de l'ancien responsable du Département d'État, on a découvert les opinions de l'expert en questions stratégiques du Rand Corporation, qui sait bien que la raison principale d'une alliance politique et militaire est la défense des intérêts communs des alliés. Or la défense de ces intérêts demande la préservation et même l'augmentation de l'efficacité politique et

militaire de la l'organisation, c'est à dire la préservation et la croissance de sa puissance. L'affirmation de l'ancien Secrétaire d'État, Mme Albright, au cours des débats du Sénat américain relatives à l'élargissement otanien de mai 1997, «*NATO enlargement is not a scholarship program*»⁴, est un bon exemple d'une très réaliste vision quant au statut de l'Alliance atlantique.

Au-delà d'une approche rhétorique quasi-wilsonianne, l'administration du président sortant, spécialement l'équipe de Pentagone, savait que la position-clef assumée par l'OTAN au sein de l'ordre sécuritaire européen post-guerre froide avait besoin d'instruments appropriés, parmi lesquels on peut compter une stratégie d'action claire, un système efficace de commandement et de force et une habilité diplomatique adéquate. Les deux nouveaux concepts stratégiques de Rome et de Washington, la réforme des commandements et des forces alliées aux années '90 et les nombreuses actions et arrangements externes de l'Alliance, y compris l'élargissement limité, ont montré le pragmatisme, et en dernière instance, la nature profondément réaliste du processus d'adaptation de l'OTAN. En fait, même l'existence de l'organisation dépend de ses racines «réalistes». La philosophie intime et d'ailleurs la *raison première* inscrite dans le cœur de l'OTAN est l'*équilibre de pouvoir* en Europe. Donc en ce qui concerne le raison d'être de l'OTAN soit on parle de l'*équilibre de pouvoir* en Europe, soit on ne parle rien! Selon ce principe on joue toujours le rôle de l'OTAN à l'échelle de l'Europe entière.

Les projets européens – UE à la quête d'une identité sécuritaire et stratégique

En ce qui concerne l'Europe, c'est-à-dire l'Union européenne, et sa capacité de développer un modèle de maîtrise de la dynamique sécuritaire à l'échelle de l'Europe entière, on exprime en général beaucoup de doutes quant à la viabilité et la cohérence de celle-ci. En dépit de la multitude d'intentions et de projets relatifs à la défense européenne, une défaillance de celle-ci est visible, comme bien a montré M. François Géré, dans une analyse portée à trois niveaux: «*l'incapacité à trouver un dénominateur commun d'intérêts assez puissant pour déterminer des objectifs communs de politique extérieure; un reste de méfiance (...) que l'on efforce pourtant de ne pas déclarer pour éviter de mettre en péril l'Europe commerciale; et le refus de fait de consentir les sacrifices financiers nécessaires pour se doter d'une organisation de défense commune*»⁵. L'évaluation très sévère faite par le renommé spécialiste de Paris en 1999 relative à la politique de sécurité et de défense commune de l'UE a été le moins partiellement infirmé de décisions successives prises aux sommets de l'UE en décembre 1999 à Helsinki, en mai 2000 à Feira et en décembre 2000 à Nice, ainsi qu'aux réunions du Conférences concernant

les capacités militaires tenues à Bruxelles en novembre 2000 et 2001. Même si les pointes faibles relevés par l'analyse de M. Géré restent les défis principaux à l'adresse du projet sécuritaire et de défense de l'UE, pourtant la détermination des dirigeants européens de mettre en place la Force européenne jusqu'au 2003 et de créer au niveau de l'exécutif de l'Union des structures politiques et d'expertise stratégique nécessaires à la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense représentent les signes claires quant à la mutation survenue dans l'identité stratégique de l'Union. Une éventuelle réussite de l'actuel projet européen ayant la finalité en 2003 pourrait modifier d'une certaine manière les rapports transatlantiques au sein de l'Alliance atlantique et la configuration géopolitique de l'Europe.

Mais à présent la dépendance quasi-totale des européens de leur super-allié d'outre-Atlantique en matière de réseau satellitaire, d'infrastructure logistique et de capacités appropriées de projection des forces constitue un obstacle réel et presque insurmontable en ce qui concerne l'émergence d'une *Europe de défense* autonome.

Le dessein paneuropéen

Derrière de cette expression, on va trouver la bien connue OSCE. À l'égard de l'OSCE, c'est l'héritière de l'ancienne CSCE, le symbole de la détente pendant la guerre froide, et rien n'indique un changement radical de son rôle de forum de dialogue et coopération, bien qu'elle soit désormais une organisation de plein droit et dispose de beaucoup d'institutions et mécanismes d'intervention. En dépit des efforts déposés par la Russie (jusqu'à l'arrivée au sommet du pouvoir en Russie du président Poutine qui a proposé une autre approche vis-à-vis de l'OSCE) qui a suggéré «d'attribuer à l'OSCE la fonction de coordonner les activités de toutes les autres organisations de sécurité du continent sur la base d'arrangements

établissant une division de travail approprié»⁶, et de l'adoption au sommet de l'OSCE d'Istanbul de la "Charte sur la sécurité européenne", le système d'arrangements otaniens a pratiquement doublé et presque substitué les enjeux et les fonctions principales de l'OSCE.

Quoique dispose d'un réseau institutionnel assez large, l'hétérogénéité des membres et des intérêts, le système décisionnel au sein de cette organisation et même sa philosophie, respectivement la sécurité collective, sont des obstacles difficilement surmontables à l'avenir de l'OSCE. Malgré une activité sécuritaire pléthorique qui mélange le contrôle d'armements, la monitorisation des sources

de conflit comme la question des minorités, la diplomatie préventive, les missions de maintien de la paix et des structures qui soutiennent cette activité, l'OSCE a prouvé plusieurs fois sa faiblesse à l'égard des sujets très chauds de la sécurité européenne. L'insuccès de sa mission en Kosovo de l'automne de 1998 suivie par l'intervention otanienne du printemps de 1999, l'impossibilité d'imposer sa décision de retrait des forces russes de la République Moldavie (la région du Dniestr), le rôle modeste joué pendant les crises successives de l'espace ex-yougoslave et de l'espace ex-soviétique donnent l'image d'une entreprise gigantesque, mais qui manque d'une puissance réelle. La réussite relative du processus de monitorisation de la mise en œuvre des Traités CFE I et CFE II, l'activité excellente menée par l'ancien haut commissaire pour les minorités nationales, M. Max van der Stoep, ou les missions des bons offices de la présidence de l'organisation sont insuffisantes pour aboutir à l'objectif principal de l'OSCE, respectivement une sécurité indivisible à l'échelle de l'espace euro-atlantique.

Les organisations et initiatives de coopération subrégionales qui sont très nombreuses en Europe Centrale et Orientale – Conseil Baltique, Groupe de Visegrad, CEFTA (ACELE), CEMN, SECI, Pacte de stabilité en Europe de sud-est, Processus de Royaumont, etc.⁷ – ont essayé d'accomplir le double rôle de micro-systèmes de sécurité collective dans un milieu extrêmement

anarchique et aussi de passerelles vers les organisations de sécurité occidentales.

Le Groupe de Visegrad a été le premier qui ait réussi à accomplir cette double mission par un très habile changement de la géométrie de sa composition et de ses fonctions. Cette organisation a cherché tour à tour à être un arrangement sécuritaire subrégional informel qui a eu au début trois membres: la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Pologne. Puis, après le divorce de velours survenu entre la République Tchèque et la Slovaquie, le Groupe a augmenté à quatre son nombre de participants, mais la dérive nationaliste du régime Meciar à Bratislava a fréquemment provoqué un certain ralentissement de la coopération ayant le but l'intégration dans les organisations euroatlantiques. Après l'échec électoral du parti de M. Meciar de 1998, le Groupe a connu une certaine intensification de son activité et a cherché à soutenir les efforts du nouveau gouvernement slovaque dans ses démarches à joindre l'OTAN et l'UE.

Les autres arrangements subrégionaux mentionnés ci-dessus, spécialement le Conseil Baltique et le SECI, ont tenté de suivre les trajectoires pareilles, cependant ni les Pays baltes ni la Roumanie ni la Bulgarie n'ont réussi à avoir les succès obtenus par leur voisins du Groupe de Visegrad. Pourtant, l'activité en commun au sein de ces arrangements a apporté une importante contribution à la formation d'une nouvelle culture sécuritaire, basée sur la coopération, le dialogue et le bon voisinage.

La place des PECO au sein de l'Europe

À l'égard des PECO, à la suite de dix ans de transition, à l'heure de l'élargissement de l'OTAN, ceux-ci se trouvent partagés en matière de sécurité en raison d'appartenance ou de non-appartenance aux institutions sécuritaires occidentales, en occurrence l'OTAN, et de réussite ou d'insuccès de leur réforme économique, politique et sociétale.

Ceux qui sont restés en dehors de l'Alliance regardent avec espoir la continuation du processus de l'élargissement et avec réticence une Russie qui ne cache

pas le désir de garder un droit de regard quant aux questions de son «étrangère proche», y compris les Pays baltes, ou même aux affaires des Balkans.

Certes, le rôle de Moscou dans la pièce jouée par M. Milosevic reste encore à établir. Au plus, la présence d'un ancien *apparatchik* du service de renseignements soviétique au sommet du pouvoir (à Kremlin), qui ne cache pas l'intention de Moscou de rétablir son prestige et son influence du moins au sein des anciennes frontières de l'Union

soviétique, est en mesure d'inquiéter les responsables politiques et militaires des pays exclus de la vague d'élargissement de Madrid et de la prochaine vague de Prague. La nouvelle doctrine de sécurité de la Russie affirme clairement les intérêts spéciaux de la Russie vis-à-vis de ses voisins occidentaux et des anciens ennemis de la guerre froide. L'OTAN est presque désignée comme un facteur de risque à l'adresse de la sécurité russe, et son élargissement comme une menace contre les intérêts de la Russie. En conséquence, entre une Alliance toujours hésitante à l'égard de nouveaux aspirants à l'intégration et une Russie de plus en plus déterminée à revenir à son statut d'antan, les pays non-intégrés à l'OTAN occupent une place inconfortable, à cause de l'absence de garanties réelles de sécurité. Et lorsqu'on parle de sécurité, on comprend tant ses dimensions classiques – politique et militaire – que les nouveaux aspects relevés par les

recherches de l'école de Copenhague – sociétal, économique et environnemental. Si à présent les risques militaires semblent lointains, à l'exception de l'espace ex-yougoslave, les autres sont toujours actuels.

Même si les PECO non-OTAN et/ou non-UE ont une participation active aux différentes formules de coopération régionale ou subrégionale comme OSCE ou ACELE (Accord Central-Européen de Libre Échange), par exemple, la faible capacité d'influence de ces organisations a conduit les officiels des pays mentionnés ci-dessus à une perception pessimiste quant à leur propre sécurité. Dans ce contexte, même après le 11 septembre 2001, le risque de rester une sorte de zone grise entre le système occidental (NATO et UE) et le système de sécurité de la Russie (CEI et Traité de Tachkent) a été l'inquiétude la plus évoquée exprimée par les différents officiels ou par les experts des pays concernés.

Notes:

¹ Philippe Braillard, "La difficile quête d'un système de sécurité en Europe: les limites de l'approche institutionnelle", *Études Internationales*, p. 9

² Voir Zbigniew Brzezinski, *The Grand Chessboard*, New York, Basic Books, 1997

³ Ronald Asmus, "L'Amérique, l'Allemagne et la réforme de l'Alliance", *Politique Étrangère*, no. 3/97, pp. 251-252

⁴ apud James Chace, "A strategy to unite rather than divide Europe", dans *NATO Enlargement/ Illusions and Reality*, CATO Institute, Washington, 1998, p 177

⁵ François Géré, "Un second système otanien verra-t-il le jour?", *Défense nationale*, No. 7/1999, p. 74

⁶ Victor Yves Ghebali, "L'OSCE et la négociation d'un document-charte sur la sécurité européenne", *Défense nationale*, no. 7/1998, p. 107

⁷ Alyson J. K. Bailes, "Les organisations subrégionales, cendrillons de la sécurité européenne", *La Revue de l'OTAN*, No. 2/97