Luca Sollai
luca.sollai@umontreal.ca
Programme de doctorat
en histoire

Sujet de recherche :
L'opposition du PCI et du PCF
à l'OTAN (1949-1955)

QUEL FUTUR POUR L'OTAN ?

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a maintenant soixante-dix ans. À sa création, en 1949, elle a joué un rôle fondamental dans les relations internationales comme alliance défensive. Son histoire révèle qu'au fil du temps, elle a dû contrer de nombreuses difficultés. L'Organisation, qui a récemment accueilli de nouveaux pays membres, fait maintenant face à d'autres défis à l'échelle mondiale. En effet, la fluidité de la situation internationale, surtout en raison des réalités géopolitiques contemporaines, rend aujourd'hui la question particulièrement intéressante : l'OTAN sera-t-elle en mesure de s'adapter encore une fois ?

« Alors, j'ai l'OTAN, [...] et j'ai [le président russe Vladimir] Poutine. Honnêtement, Poutine est sans doute le plus facile. Qui l'eût cru ? » déclarait Donald Trump, à la veille de son départ pour le sommet annuel de Bruxelles de l'OTAN, en juillet 2018. Habituée aux déclarations incendiaires du président américain, la communauté internationale pourrait simplement lever les yeux au ciel en entendant ces propos. Or, bien que M. Trump répète le même type d'argument à toutes les sauces, celui-ci mérite de s'y attarder.

L'OTAN a fêté son soixante-dixième anniversaire l'an passé, près de trente ans après la fin de la Guerre froide. Si sa capacité d'évolution lui a permis de s'adapter pendant la Guerre froide, le contexte qui a suivi cette période force à redéfinir le rôle et la pertinence de cette organisation politique et militaire. En effet, certains experts s'interrogent sur sa légitimité dans la situation géopolitique actuelle (où les menaces ne viennent pas seulement des États, comme avec le terrorisme, et où les conflits se multiplient), qui est une réalité non adaptée aux structures et à la vocation originale de l'OTAN, laquelle avait été conçue pour faire contrepoids à l'Union des républiques socialistes soviétiques (URSS). L'Organisation a ainsi essayé d'entamer au début du XXIe siècle un processus de changement qui a modifié son rôle sur la scène internationale et transformé les rapports entre les pays membres.

L'enjeu décisionnel

Avec l'éclatement de la Guerre froide, le monde s'était retrouvé divisé en deux blocs : l'Ouest, dirigé par les Américains et l'Est, sous la tutelle de l'URSS. Pour « garder les Américains à l'intérieur [de l'alliance], les Russes à l'extérieur et les Allemands sous tutelle[1] » (notre traduction), les États-Unis et les démocraties occidentales ont formé l'OTAN. Dès sa création, les réflexions sur le futur de cette organisation se sont imposées, car l'évolution rapide de la situation politique l'a constamment forcée à réadapter sa fonction. Effectivement, son rôle a été remis en question de façon régulière chaque fois que les relations entre les États-Unis et l'URSS ou la Russie ont provoqué des changements majeurs dans la politique internationale. Dans la réalité actuelle, l'OTAN aurait besoin d'être capable de prendre des mesures politiques de façon rapide; à cause de cela, le processus décisionnel de l'OTAN a dernièrement été un sujet de débats. Ce processus fonctionne non pas avec la formule de la majorité, mais avec celle du consensus, ce qui nuit à la rapidité d'action de l'Organisation[2].

Le problème majeur provient de la nécessité de parvenir à un consensus pour les actions futures, y compris le recours à la force. L'autorisation de recourir à la force peut ainsi être difficile à obtenir, car elle dépend de la dynamique politique interne des membres et de la réglementation légale, ce qui, dans certains cas, nécessite un travail parlementaire prolongé[3]. C'est ce qui s'est passé pendant l'intervention militaire de l'OTAN au Kosovo en 1999, quand un de ses pays membres, l'Italie, s'est retrouvé dans une crise gouvernementale causée par le désaccord des partis majoritaires concernant l'intervention ou non du pays[4].

Cette problématique est toujours actuelle, car ce genre de situation pourrait se reproduire. Selon l'ancien secrétaire général

LES EUROPÉENS INVESTISSENT MOINS DANS LE DÉVELOPPEMENT DE LEURS CAPACITÉS MILITAIRES, CE QUI CRÉE UN ÉCART IMPORTANT AVEC CELLES DE LA RUSSIE ET QUI, ULTIMEMENT, SAPE L'OBJECTIF DE L'OTAN – LA SÉCURITÉ COLLECTIVE.

délégué de l'OTAN, Alexander Vershbow, ce problème pourrait empêcher l'OTAN de prendre les mesures qui s'imposent au moment venu[5]. Un tel scénario remettrait en question la crédibilité de l'OTAN et pourrait avoir un effet néfaste sur sa stabilité et sur son unité[6]. En d'autres termes, si une crise se produisait dans un État membre et que l'Organisation tardait à réagir, cette situation soulèverait des questions chez certains États membres quant à la valeur de son rôle et de son existence[7].

L'enjeu financier

Une autre problématique qui concerne l'OTAN est l'engagement financier de ses membres : en principe, les pays membres de l'OTAN doivent consacrer 2 % de leur produit intérieur brut (PIB) à la défense. En 2017, à part les États-Unis (3,6 %), seuls cinq États (la Grèce, le Royaume-Uni, l'Estonie, la Roumanie et la Pologne) avaient rempli cette exigence[8]. Cette situation est directement liée au changement de la mission de l'OTAN survenu à la fin de la Guerre froide, en 1991. En effet, les États européens ont diminué progressivement leurs dépenses militaires après la chute de l'URSS, car la menace communiste n'était plus actuelle. Par exemple, les Pays-Bas, qui en 1995 avaient 740 chars d'assaut, n'en avaient plus aucun en 2015, et la même situation se présente en Belgique. Pour la même période, l'Allemagne a réduit le nombre de ses chars de 2 695 à 410; la France compte actuellement 200 chars par rapport à 1 016 en 1995; l'Italie en possède 160 contre les 1 077 qu'elle avait en 1995[9].

Aujourd'hui, alors que la situation de la sécurité internationale n'est plus aussi calme qu'au tournant des années 1990, le contexte géopolitique qui s'est installé après la Guerre froide est difficile à renverser. Les Européens investissent moins dans le développement de leurs capacités militaires, ce qui crée un écart important avec celles de la Russie et qui, ultimement, sape l'objectif de l'OTAN – la sécurité collective.

En effet, l'incapacité des États membres à financer leurs propres forces armées alourdit le fardeau des États-Unis, qui doivent fournir plus de ressources pour la sécurité de l'Europe. Par conséquent, la rhétorique critique envers l'OTAN de l'*establishment* politique américain ne fait que croître. Dans une lettre ouverte publiée avant le sommet de l'OTAN de 2018 à Bruxelles, 14 experts en sécurité ont souligné que la répartition inadéquate et injuste de la charge financière et militaire de l'OTAN risquait d'endommager l'unité de l'Organisation. Le directeur des études de défense du Center for the National Interest de Washington, Harry J. Kazianis, affirme aussi que la réticence ou l'incapacité à créer des forces armées efficaces remet en question l'utilité de l'OTAN, et la rend obsolète pour le système de sécurité actuel[10].

Une alliance en évolution

La remise en question de l'OTAN a été débattue cycliquement pendant l'évolution de la Guerre froide, comme dans les années 1960 avec le début de la **détente*** entre les blocs[11], ou dans les années 1970 pendant la période des accords entre l'URSS et les États-Unis sur la non-prolifération des armes nucléaires.

L'enjeu géopolitique a toujours été crucial pour l'OTAN. En effet, le Pacte atlantique signé en avril 1949 ne prévoyait pas de **structures militaires permanentes communes*** pour l'OTAN, qui avait été conçue pour partager le lien économique et social entre les États de la communauté atlantique[12]. Cependant, après le début

***DÉTENTE**
Désigne la période durant laquelle se produit une amélioration substantielle des relations Est-Ouest, de 1963 à 1976.

***STRUCTURES MILITAIRES PERMANENTES COMMUNES**
En 1951, les pays signataires de l'OTAN créent le commandement allié en Europe.

SI PENDANT LA GUERRE FROIDE, LA REMISE EN QUESTION DE L'OTAN A TOUJOURS ÉTÉ PRÉSENTE, ELLE A TOUTEFOIS ACQUIS DE L'IMPORTANCE AVEC LA FIN DE LA GUERRE FROIDE ET L'EFFONDREMENT DE L'URSS.

de la guerre de Corée en 1950 et avec l'enracinement de l'opposition entre les deux blocs, l'OTAN s'est réadaptée à la nouvelle réalité, en créant au début des années 1950 ses structures militaires permanentes[13] et en procédant à l'élargissement de l'Organisation elle-même, en admettant comme membres la République fédérale d'Allemagne, la Turquie et la Grèce[14].

Après ce premier changement de vocation pour l'OTAN, d'autres défis se sont présentés durant la Guerre froide. Au début de la période de la détente, en 1963, avec l'amélioration progressive des relations entre les deux blocs, des spécialistes se sont interrogés sur l'utilité future de l'OTAN, car la menace et l'opposition soviétiques semblaient être en régression.

Que l'OTAN soit perçue comme un outil temporaire n'était pas une nouveauté, car après la Deuxième Guerre mondiale, une des préoccupations des États européens (la France, en particulier) était d'empêcher l'Allemagne de se réarmer. Or, selon les Américains, le réarmement de la République fédérale d'Allemagne (RFA) était indispensable pour appuyer la défense antisoviétique. Pendant les années 1950, le secrétaire d'État américain, John Foster Dulles, a ainsi plaidé pour une intégration de l'Allemagne dans une **armée européenne*** plutôt que pour son intégration à l'OTAN, car dans la vision américaine elle-même, l'Alliance atlantique (autre façon de nommer l'OTAN) avait un caractère temporaire[15].

*** ARMÉE EUROPÉENNE**
Le 24 novembre 1950, le président du Conseil français, René Pleven, présente un plan pour la constitution d'une armée européenne à l'intérieur de la Communauté européenne de défense (CED); ce projet échoue à la suite du rejet du traité par l'Assemblée nationale française, en 1954.

L'**invasion de l'Afghanistan*** par l'URSS et la **crise des euromissiles*,** qui ont débuté toutes deux en 1979, sont d'excellents exemples qui montrent comment l'Alliance atlantique a dû s'adapter aux réalités géostratégiques. Durant une période marquée par une détente progressive et par la diminution de la compétition nucléaire, les tensions entre les pays de l'OTAN et l'URSS ont pourtant augmenté. En prenant le risque de remettre en question la détente dans son ensemble, tout en ne voulant pas être trop souples pour éviter de délégitimer l'Alliance, les États de l'OTAN (aidés par la politique du président américain Ronald Reagan) ont pris la décision de réagir avec fermeté et de relancer la compétition militaire entre l'Ouest et l'Est. Cet effort économique conjoint sera fatal à l'URSS[16].

*** INVASION DE L'AFGHANISTAN**
Le 24 décembre 1979, l'URSS déclenche une intervention militaire de grande ampleur en Afghanistan (100 000 hommes) pour y soutenir un pouvoir communiste prosoviétique qui, installé depuis avril 1978, est contesté et menacé d'effondrement.

*** CRISE DES EUROMISSILES**
À la fin des années 1970, épisode qui relance la course aux armements : l'URSS installe en Europe de l'Est des missiles mobiles à moyenne portée, et l'OTAN lui répond en déployant un programme de missiles à plus longue portée capables de frapper l'URSS.

Un repositionnement compliqué

Si pendant la Guerre froide, la remise en question de l'OTAN a toujours été présente, elle a toutefois acquis de l'importance avec la fin de la Guerre froide et l'effondrement de l'URSS. Depuis 1991, la question « Quel est le destin de l'OTAN ? » est

ainsi toujours au centre du débat politique. En réalité, la question de la dissolution de l'Alliance n'a jamais été complètement embrassée, mais deux thèmes centraux sont constamment débattus : la dimension internationale de l'Alliance, et son élargissement et les relations avec l'ancien ennemi, la Russie.

En effet, l'ancien général d'armée aérienne et commandant allié Transformation de l'OTAN, Denis Mercier, explique comment la période post-Guerre froide de l'OTAN peut être divisée en deux étapes. D'abord, de 1991 à 2001, l'OTAN s'est focalisée sur la sécurité coopérative, en incorporant les nations de l'Est européen et en développant des relations de partenariat avec la Russie[17]. De 2001 à 2014, l'OTAN est revenue à une politique d'intervention et de stabilisation dans certains secteurs névralgiques, comme l'Afghanistan, et ce, en dépit du système de défense collectif[18].

Dans la première phase, durant laquelle la Russie semblait être désormais un pays incapable de se relever de sa faiblesse économique, le discours récurrent était celui d'un processus d'élargissement de l'Alliance atlantique vers l'Est, à travers des accords particuliers entre la Russie et l'OTAN[19]. Effectivement, la situation géopolitique (surtout de la fin des années 1990 au début du nouveau siècle, avec une Russie encore relativement faible et la menace du terrorisme qui commençait à se faire plus dangereuse) semblait faire pencher la balance vers une réorganisation de l'Alliance avec une dimension globale. Les interventions en Yougoslavie en 1995, au Kosovo en 1999, en Afghanistan et en Iraq au début du XXIe siècle semblent représentatives de cette nouvelle dimension stratégique de l'OTAN. Avec l'ancien ennemi affaibli, l'OTAN devait évoluer afin de pouvoir justifier son existence. L'intention des États-Unis (qui prévoyaient un « double élargissement » de l'OTAN, avec l'adhésion de nouveaux États membres et l'amplification de la mission de l'OTAN) était de pousser les pays alliés au-delà de l'article 5 du traité, essentiellement défensif, afin de donner une nouvelle mission à l'Alliance[20].

Article 5 du traité de l'Atlantique Nord :

Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et en accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Évolution de l'OTAN et contexte historique

1949	Signature de l'OTAN à Washington Pays fondateurs : la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni
1950	Début de la guerre de Corée
1950	Création de la structure de commandement intégrée
1952	Adhésion à l'OTAN de la Grèce et de la Turquie
1955	Adhésion de la République fédérale d'Allemagne
1963	Début de la détente
1979	Invasion de l'URSS en Afghanistan
1979	Début de la crise des euromissiles
1982	Adhésion de l'Espagne
1991	Effondrement de l'URSS
1999	Adhésion de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque
2004	Adhésion de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie
2009	Adhésion de l'Albanie et de la Croatie
2017	Adhésion du Monténégro

En réalité, la route s'est révélée bien plus difficile que les parties ne s'y attendaient, comme les missions en Afghanistan et en Lybie l'ont montré. À partir de l'intervention en Afghanistan s'est en effet ouverte une nouvelle phase pour l'OTAN, car les deux opérations militaires (Afghanistan et Lybie) ont révélé un certain nombre de failles dans l'Alliance. Parmi celles-ci se trouve la difficulté des alliés à parvenir à un consensus concernant l'objectif des missions, la répartition inéquitable du fardeau financier entre les États-Unis et l'Europe, et les questions d'**interopérabilité*** entre différentes forces armées dotées de capacités et d'équipements différents et travaillant avec des tactiques distinctes[21].

***INTEROPÉRABILITÉ**
Aptitude des forces militaires de différents pays à s'entraîner, à s'exercer et à opérer efficacement ensemble en vue d'exécuter les missions et les tâches qui leur sont confiées.

Le futur scénario

C'est le relèvement de la Russie à partir de 1999 qui est venu au secours de l'Alliance. Avec le désir de Moscou de reprendre sa place sur l'échiquier international, les tensions avec les États-Unis ont augmenté et la mission de l'OTAN a semblé se repositionner sur des objectifs plus traditionnels. L'adhésion à l'Alliance de plusieurs pays qui faisaient partie du bloc soviétique pendant la Guerre froide et les relations tendues avec Moscou ont eu comme conséquence un retour à l'ancienne rivalité. La possibilité de faire accepter à la Russie la nouvelle physionomie de l'Alliance semblait aussi être faible. Moscou était à nouveau perçue comme un danger à limiter pour l'OTAN.

Le futur de l'Organisation, surtout à court terme, est difficile à prédire, notamment en raison de plusieurs variables de politique intérieure et internationale. Le choix du président Trump de se concentrer davantage sur des aspects économiques (plutôt que militaires) dans les relations internationales, le degré de cohésion des États européens à l'intérieur de l'Union européenne[22], les relations avec la Russie et la lutte internationale contre le terrorisme sont tous des facteurs qui contribueront à remodeler les structures et les objectifs de l'OTAN.

RÉFÉRENCES

[1] Lord Ismay. Repéré à https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm

[2] Monov, L. (2019). NATO under pressure. *Journal of Strategic Security, 12*(1), 1-14.

[3] Vincent, J. E., Straus, I. L. et Biondi, R. R. (2001). Capability theory and the future of NATO's decisionmaking rules. *Journal of Peace Research, 38*(1), 67-86.

[4] Repubblica.it. (1999). *Kosovo, Montecitorio salva il governo D'Alema*. Repéré à https://www.repubblica.it/online/fatti/kosovo3/mozion/mozion.html

[5] Braw, E. (2018). Why NATO needs a streamlined decisionmaking process. *The National Interest*. Repéré à https://nationalinterest.org/feature/why-nato-needs-streamlined-decisionmaking-process-25649

[6] Monov, *op. cit.*

[7] *Ibid.*

[8] *Ibid.*

[9] *Ibid.*

[10] *Ibid.*

[11] Faut-il réformer l'Alliance atlantique? (1965). *Politique étrangère, 30*(3), 230-244.

[12] Dullin, S. et Jeannesson, S. (2017). *Atlas de la guerre froide. 1947-1990 : un conflit global et multiforme.* Paris, France : Autrement.

[13] *Ibid.*

[14] Daalder, I. et Goldgeier, J. (2006). Global NATO. *Foreign Affairs, 85*(5), 1-13.

[15] Nicolas Vaicbourdt, N. (2001). Les ambitions américaines en Europe (1945-1960). Dans G. Bossuat et N. Vaicbourdt (dir.), *États-Unis, Europe et Union européenne : histoire et avenir d'un partenariat difficile (1945-1999) / The United States, Europe and the European Union: Uneasy Partnership (1945-1999)* (p. 17-49). Bruxelles, Belgique : Peter Lang.

[16] Bozo, F. (1999). De la « bataille » des euromissiles à la « guerre » du Kosovo : l'Alliance atlantique face à ses défis (1979-1999). *Politique étrangère, 64*(3), 589-592.

[17] Mercier, D. (2018). NATO's adaptation in an age of complexity. *PRISM, 7*(4), 2-11.

[18] *Ibid.*

[19] Roubinski, Y. (1997). La Russie et l'OTAN : une nouvelle étape? *Politique étrangère, 62*(4), 543-558.

[20] Daalder et Goldgeier, *op. cit.*

[21] Moon, Y. (2013). The future of NATO: The purpose of the Alliance after the Cold War. *Harvard International Review, 34*(3), 19-21.

[22] Kearns, I. (2018). *Collapse: Europe after the European Union*. Londres, Royaume-Uni : Biteback Publishing.