

Entretien avec Manfred Wörner dans Politique internationale (Été 1994)

Légende: En 1994, Manfred Wörner, secrétaire général de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et président du Conseil de l'Atlantique Nord, accorde au périodique français Politique internationale un entretien dans lequel il précise le nouveau rôle de l'OTAN et détermine les risques qui pèsent sur la sécurité de l'Europe.

Source: Politique internationale. Été 1994, n° 64. Paris: Politique internationale. ISSN 0221-2781.

Copyright: (c) Politique internationale

URL: http://www.cvce.eu/obj/entretien_avec_manfred_worner_dans_politique_internationale_ete_1994-fr-18b1e3c6-046e-486c-b46d-0fbe6730aaad.html

Date de dernière mise à jour: 19/09/2012

Entretien avec Manfred Wörner*

Le nouveau visage de l'Otan

Cet entretien a été conduit par Jacques Rupniak**

Jacques Rupnik — *Depuis la fin de la Guerre froide, le Vieux Continent semble en pleine recomposition. Face aux bouleversements qui interviennent en Russie, dans les Balkans ou en Europe centrale, quel doit être le nouveau rôle de l'OTAN?*

Manfred Wörner — Les bouleversements auxquels vous faites allusion nous ont contraints à repenser totalement le rôle de l'Alliance. En dehors de sa mission classique — assurer la défense de ses membres en cas d'agression —, qui sera maintenue, ses principaux objectifs consistent désormais : 1) à édifier un nouvel ordre de sécurité ; 2) à tenter d'y inclure la Russie et les pays de l'Europe centrale et orientale. Ce double objectif suppose que l'OTAN ne soit plus seulement un instrument de dissuasion mais un stabilisateur pour l'Europe tout entière, notamment pour sa partie orientale. Il suppose également que notre organisation s'attache à la gestion des crises, sous la forme d'une participation aux opérations de maintien, voire de rétablissement, de la paix.

J. R. — *Dans le contexte actuel, quels sont, selon vous, les risques majeurs qui pèsent sur la sécurité de l'Europe et dans quel ordre de priorité les classeriez-vous?*

M. W. — En tout premier lieu, il faut citer l'instabilité de notre nouveau partenaire, la Russie. Ne nous voilons pas la face : nombre d'incertitudes demeurent quant au futur de cet État et de sa périphérie. Il est impératif de développer la coopération entre l'OTAN et Moscou afin de renforcer nos liens et de favoriser l'implantation de la démocratie dans un pays qui pourra, alors, prendre pleinement part à la construction européenne.

Le deuxième type de risques est lié, comme on le voit actuellement dans l'ex-Yougoslavie, aux conflits ethniques qui provoquent l'éclatement d'États sous les coups de boutoir d'un nationalisme exacerbé.

En troisième position figurent les dangers liés à la transition, en cours dans les pays de l'Europe centrale et orientale, vers l'économie de marché et la démocratie. Il faut faire tout ce qui est en notre pouvoir pour que ces mutations accroissent la stabilité interne et externe de ces États. Pour y parvenir, deux méthodes sont envisageables en ce qui concerne l'OTAN : le partenariat ou l'élargissement. Je suis personnellement persuadé que l'Alliance s'élargira dans les années qui viennent.

Quatrième priorité : les importants foyers de crise au Proche-Orient et en Méditerranée. L'Alliance peut contribuer à les éteindre.

Dernière priorité : nous devons nous préparer à relever le défi majeur que constitue la prolifération des armes de destruction massive.

J. R. — *Dans l'immédiat, la stabilisation de la Russie constitue, vous l'avez dit, la principale priorité de l'Alliance atlantique. Le Président Clinton a évoqué l'instauration d'un « partenariat mûr » (mature partnership) entre l'Occident et ce pays. Dans un récent article de Foreign Affairs (mars-avril 1994), Zbigniew Brzezinski, qui se livre à une analyse plutôt sombre des évolutions possibles de la Fédération russe, emploie, lui, l'expression de « partenariat prématuré » (prématuré partnership). Dans les conditions socio-économiques de la Russie actuelle, un véritable partenariat peut-il réellement voir le jour? N'est-il pas déjà trop tard pour tenter d'influer sur le cours des événements?*

M. W. — Je ne le crois pas. Je partage certaines des idées de M. Brzezinski, à savoir qu'il ne faut pas « mettre tous les œufs dans le même panier ». Ce serait commettre une grave erreur que de se focaliser sur le partenariat avec la Russie au détriment des pays voisins (la Pologne, la Hongrie, etc.). Notre approche sera nécessairement équilibrée.

Quoi qu'il en soit, la Russie demeure — et demeurera — la première puissance d'Europe. En conséquence, notre intérêt consiste à établir des relations aussi étroites que possible avec Moscou mais, naturellement, pas à n'importe quelle condition. La Russie devra, notamment, adopter un comportement responsable dans la gestion des crises. La Yougoslavie constitue, à cet égard, un test important. Moscou, jusqu'à présent, a joué un rôle positif dans cette affaire ; j'espère, sans exclure l'éventualité d'un retour aux vieilles alliances (russo-serbe, par exemple), qu'elle maintiendra le cap.

Au total, je défends l'idée d'une politique à deux volets : d'une part, il s'agit de développer des relations stratégiques, pas seulement entre les États-Unis et la Russie, mais également entre l'Alliance et la Russie ; d'autre part, je vous l'ai dit, il faut élargir l'OTAN et approfondir nos liens avec les pays de l'Europe centrale et orientale. Je crois que l'un ne va pas sans l'autre. Que se passerait-il, en effet, si on tentait d'exclure ou d'isoler la Russie? Est-ce là l'avenir que l'on souhaite pour l'Europe? La Russie doit être appréhendée sur un pied d'égalité, comme une grande puissance et non pas comme un junior partner. Bien entendu — ce point est très important —, le partenariat implique des responsabilités que Moscou devra assumer.

J. R. — *Ce souci de ne pas isoler les Russes a été invoqué pour écarter l'éventualité d'une adhésion à l'OTAN des pays de l'Europe centrale et orientale, en janvier dernier. N'a-t-on pas, à cette occasion, octroyé au Kremlin, comme l'ont dit le Président polonais Lech Walesa ainsi que d'autres dirigeants, un droit de regard, voire un droit de veto, sur la politique de, l'Alliance?*

M. W. — Absolument pas. Je le répète : l'objectif de l'OTAN à terme est de s'élargir. Il n'est pas question de céder à qui que ce soit un droit de regard, et encore moins un droit de veto dans ce domaine. Affirmer que l'admission de nouveaux membres dans l'Alliance isolerait la Russie ne tient pas debout! Les Russes doivent accepter la perspective d'un élargissement qui, d'ailleurs, correspond à leur intérêt bien compris : ce qui renforce la stabilité du Vieux Continent est positif pour tout le monde. Je suis convaincu que Moscou acceptera notre point de vue si nous lui démontrons notre bonne foi. C'est pourquoi il convient d'instaurer avec ce pays une relation particulière. La clé du succès de cette politique réside dans une approche équilibrée.

J. R. — *Concilier ces deux objectifs n'est pas chose facile. Les Russes interprètent à leur façon le statut de partenaire que vous évoquiez à l'instant. Ils considèrent qu'il leur donne un droit de regard sur ce qu'ils appellent l'« étranger proche ». Peut-on affirmer, comme certains en Occident n'hésitent pas à le faire, qu'une telle prérogative pourrait garantir la stabilité de cette région de l'Europe? Ou, au contraire, n'y a-t-il pas là une source potentielle de nouveaux conflits?*

M. W. — Le risque est consubstantiel à la politique. Celle que je préconise — le développement du partenariat — en comporte également. Mais les bénéfices que l'on retirera d'une telle stratégie seront supérieurs, j'en suis convaincu, aux dangers encourus. A condition d'être franc avec notre partenaire, ce qui n'a pas toujours été le cas. C'est peut-être là, d'ailleurs, l'une des grandes erreurs commises par les Occidentaux ces dernières années. Dans ce cas précis, la franchise consiste à faire remarquer aux Russes que, pour notre part, nous n'intervenons pas dans les affaires internes de la CEI (Communauté des États indépendants). Ainsi, quand la Géorgie a rejoint cette Communauté, nous n'avons émis aucune protestation car nous n'avons pas considéré que cette adhésion était dirigée contre nous. De son côté, Moscou devra accepter, le jour venu, la décision souveraine de la Pologne, par exemple, d'adhérer à l'OTAN.

J. R. — *Le « Partenariat pour la Paix » est susceptible de multiples interprétations. De votre point de vue, incarne-t-il l'antichambre de l'OTAN? Ou symbolise-t-il plutôt l'émergence d'un organe élargi de sécurité collective qui, comme la plupart des organisations de ce type, risquerait de fonctionner à vide?*

M. W. — Le « Partenariat pour la Paix » présente un avantage considérable : sa flexibilité. C'est un instrument qui sera adapté aux besoins et aux exigences de tous les pays signataires. Pour les uns, il fonctionnera comme un sas d'entrée dans l'OTAN; pour les autres, il sera utilisé comme un moyen d'approfondir la coopération entre leur pays et l'Alliance jusqu'à un niveau qui aura été fixé par le partenaire lui-même. C'est ce que j'appellerai la *self differentiation*... Cette « auto-différenciation » se produira dans un

délai plus ou moins court : sur un, deux ou trois ans.

J. R. — *Les pays d'Europe centrale n'en ont pas moins le sentiment que le temps leur est compté. La guerre dans les Balkans les inquiète fortement, de même que l'instabilité qui règne à la périphérie de l'ancienne Union soviétique. L'instauration du « Partenariat pour la Paix » avec l'OTAN ne suffit pas à calmer leurs angoisses. Comment l'Alliance pourrait-elle, de manière concrète, les rassurer? Considérez-vous que leur association à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) constitue une mesure susceptible d'atténuer ce sentiment d'insécurité (1)?*

M. W. — L'association de ces pays à l'UEO est assurément un pas dans la bonne direction, même si cette mesure ne remplace pas une garantie de sécurité. Mais revenons, si vous le voulez bien, à la question de fond. Je comprends le sentiment d'urgence qui anime les dirigeants d'Europe centrale et orientale. Cependant, il leur faut admettre que, à l'heure actuelle, aucune menace sérieuse ne pèse sur leurs pays ; et cela, pour trois raisons. Premièrement, l'instauration d'un partenariat avec la Russie va accroître sensiblement la sécurité sur l'ensemble du Vieux Continent. Deuxièmement, le rapprochement entre l'Alliance et les anciens satellites de l'URSS, par le truchement du « Partenariat pour la Paix », constitue une protection importante. Enfin, l'existence même de l'OTAN minimise considérablement les risques majeurs de guerre ou d'agression dans cette partie du monde.

La question de la sécurité doit être appréhendée de manière globale : celle des pays du centre de l'Europe est inséparable de celle des membres de l'OTAN. En cas d'agression dirigée contre l'un de nos partenaires centre-européens, personne ne peut prédire ce que serait la réaction de l'OTAN. Mais personnellement, je crois que l'Alliance ne pourrait pas demeurer passive. Tout agresseur potentiel doit tenir compte de cette part d'incertitude qui possède une vertu dissuasive.

J. R. — *Nombre de pays de l'ancienne sphère d'influence soviétique ont perçu la gestion de la guerre dans l'ex-Yougoslavie par les Occidentaux comme un test concernant leur capacité à régler les problèmes de sécurité qui se posent dans l'Europe post-communiste. Quelle leçon tirez-vous de cette crise?*

M. W. — Permettez-moi de noter, tout d'abord, que les spécificités du contexte yougoslave rendent difficile toute comparaison avec d'autres pays ou d'autres situations en Europe. Cela dit, s'il s'agissait effectivement d'un test, la communauté internationale — je suis désolé de le dire — a échoué! L'OTAN, en effet, a agi avec beaucoup de retard. En revanche, quand l'Alliance est enfin entrée en action, elle a aussitôt obtenu des résultats importants. Le vrai tournant, j'en sais gré à la France, date du sommet de Bruxelles (2), en janvier, lorsque Paris a su agir de concert avec Washington. L'existence de cet axe a rendu possible le consensus qui s'est dégagé le 9 février et a abouti à l'ultimatum adressé aux forces serbes qui assiégeaient Sarajevo.

J. R. — *Pourquoi, dans ces conditions, ne pas avoir agi plus tôt?*

M. W. — Tout simplement parce que cet axe n'existait pas. Mon opinion personnelle sur cette question n'a pas changé : plus on intervient tôt, plus on est efficace. Au début du conflit, deux ou trois occasions se sont présentées où l'on aurait pu faire un usage limité de la force pour stopper net l'agression. Les effets produits par l'ultimatum sur Sarajevo ont affermi ma conviction sur ce point.

L'action menée par notre organisation est, avant tout, politique et tend à prévenir les conflits. Mais quand une crise éclate, il faut que le « politique » soit accompagné d'une détermination à employer la force, ne serait-ce que de manière limitée. La contrainte ne résout pas tout, loin de là. Il existe des moyens politiques, diplomatiques, économiques auxquels on doit d'abord recourir. Mais sans la détermination d'aller jusqu'au bout, l'agresseur — qui, lui, ne parle que le langage des chars et de l'artillerie — ne peut être ramené à la raison.

J. R. — *Vous avez évoqué les difficultés éprouvées par les Occidentaux pour parvenir à une position commune dans la crise en Bosnie. On a observé de profondes divergences non seulement parmi les Européens mais également entre le Vieux Continent et les États-Unis. Comment évaluez-vous l'impact du conflit yougoslave sur l'Alliance?*

M. W. — C'est une évidence : la cohésion de l'Alliance a d'abord été entamée par cette crise. Mais, comme je viens de le rappeler, les différents membres ont finalement réussi à dégager un consensus ; ce qui a permis d'aboutir aux résultats que l'on sait dans la capitale bosniaque. L'OTAN a ainsi recouvré son unité. A l'avenir, je veux espérer que nous réagirons plus tôt et avec beaucoup plus de détermination. Permettez-moi néanmoins de vous rappeler que, dans l'ex-Yougoslavie, l'Alliance atlantique dépend, avant tout, des Nations unies, c'est-à-dire de la volonté de tous les États. En bref, je dirai que l'ONU décide et que l'OTAN soutient.

J. R. — *Les Européens — la France en particulier — ont réussi à impliquer les Américains dans la gestion directe du conflit; puis Washington a éclipsé, en partie, les Européens dans les négociations. Les États-Unis ont également permis le retour de la diplomatie russe dans les Balkans. La volonté d'agir qui s'est manifestée à Sarajevo n'a-t-elle pas, enfin de compte, abouti à un résultat paradoxal?*

M. W. — L'implication de la Russie dans l'ex-Yougoslavie était inévitable, voire même souhaitable. Quant aux Américains, rendons-leur cette justice, ils étaient prêts à agir plus tôt et de manière beaucoup plus déterminée que les Européens. En réalité, le problème concernant Washington se situe, aujourd'hui, ailleurs et peut se résumer de la façon suivante : l'engagement américain d'envoyer des troupes au sol après la signature d'un accord de paix sera-t-il, oui ou non, respecté?

J. R. — *L'une des principales préoccupations de l'OTAN, dans la crise de l'ex-Yougoslavie, n'est-elle pas de prévenir l'extension du conflit au Kosovo ou à la Macédoine, voire à des pays membres de l'OTAN, tels la Grèce ou la Turquie?*

M. W. — Ce risque de contagion était et demeure l'un des soucis majeurs de l'OTAN. Nos membres doivent absolument user de toute leur influence, aux Nations Unies et ailleurs, pour stabiliser la situation au Kosovo et dans la République de Macédoine. Il faut qu'un agresseur potentiel sache qu'une extension du conflit entraînera nécessairement une intervention résolue de la communauté internationale.

J. R. — *L'analyse de la guerre dans les Balkans, y compris du comportement de la Grèce (3), peut mener à deux conclusions opposées au sujet de l'élargissement de l'OTAN. Première version : l'intégration des pays d'Europe centrale ou orientale permettrait de garantir leur sécurité tout en neutralisant les conflits potentiels de voisinage. Deuxième version : l'adhésion à l'Alliance de pays qui n'ont pas résolu leurs différends frontaliers risquerait de paralyser son fonctionnement. Quel est votre sentiment sur ce point?*

M. W. — En ce qui concerne l'élargissement de l'OTAN, ma position est très claire : ne pourront entrer au sein de l'Alliance que les États qui auront préalablement réglé leurs querelles frontalières. D'autres critères majeurs seront également requis, comme le respect de la démocratie, l'existence d'une certaine stabilité interne ainsi qu'une expérience de coopération avec l'OTAN.

J. R. — *Le maintien de relations transatlantiques privilégiées représente le second enjeu concernant l'avenir de l'OTAN. Au lendemain de la fin de la Guerre froide, les États-Unis, pour des raisons tant économiques que stratégiques, ont décidé de réduire leur présence sur le Vieux Continent. L'OTAN ne doit-elle pas anticiper ce « retrait » en développant rapidement son « pilier européen »?*

M. W. — J'en suis convaincu. Le renforcement de l'Alliance — bien plus : sa survie — en dépendent. Le risque est grand, si l'on n'accroît pas le rôle du pilier européen, d'assister à une lente érosion de notre organisation. J'insiste sur ce point : la sécurité sur le Vieux Continent, c'est, avant tout, le problème des Européens. Il faut qu'ils le comprennent! Le sommet qui s'est tenu à Bruxelles, en janvier dernier, est encourageant sur ce plan. Les Européens y ont reçu le feu vert pour développer leur identité de défense au sein de l'Alliance. On va même les aider à le faire.

Par ailleurs, je ne vous cacherai pas que je suis déçu par la lenteur des progrès que devait accomplir l'Europe en matière de politique étrangère et de défense. Où est l'unité que l'on nous avait promise? Où est la volonté? Nombre de responsables politiques souhaitent que l'Europe affirme davantage sa personnalité, son identité politique et ses vues en matière de défense au sein de l'Alliance. J'appuie ces efforts, mais je remarque que,

pour l'instant, nous ne sommes toujours pas capables de résoudre une crise qui se déroule sur notre propre sol sans faire appel à la Maison Blanche...

J. R. — *Le temps n'est-il pas venu que la France reprenne toute sa place dans l'OTAN?*

M. W. — Soyons réalistes : la France ne réintègrera pas les instances militaires de l'Alliance. Je note, cependant, que la France s'en rapproche lentement. Paris ne participe-t-il pas activement à toutes les actions qui sont menées par l'OTAN dans l'ex-Yougoslavie? Il s'agit d'une avancée majeure. Le francophile de toujours que je suis observe, avec une attention particulière, l'attitude de la France vis-à-vis de l'OTAN : jusqu'à l'élection présidentielle, je crois que l'on peut tabler sur une politique des petits pas... mais dans la bonne direction.

(1) L'UEO (Union de l'Europe occidentale) a officiellement proposé le statut d'États « associés » à neuf pays d'Europe orientale et centrale, le 9 mai, à Luxembourg. Depuis la signature du Traité de Maastricht, cette organisation est chargée de mettre en œuvre la politique européenne commune de défense. Concrètement, les neuf pays — la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Bulgarie, la Roumanie, la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie — concernés pourront participer aux réunions hebdomadaires de l'UEO, à Bruxelles, une fois sur deux, et prendre part à d'éventuelles opérations de maintien de la paix montées par l'Union européenne.

(2) Le sommet de Bruxelles auquel Manfred Wörner fait allusion s'est déroulé les 10 et 11 janvier 1994 en présence des dirigeants des seize pays membres. A cette occasion, l'Alliance avait fait part de sa détermination à lancer, si nécessaire, des « frappes aériennes afin d'empêcher l'étranglement de Sarajevo, des zones de sécurité et d'autres zones menacées en Bosnie-Herzégovine ». Des actions spécifiques avaient notamment été envisagées, à l'initiative de la France et de la Grande-Bretagne, pour désenclaver Srebrenica et Tuzla. Le sommet devait, à l'origine, se limiter à l'adoption de la proposition américaine de « Partenariat pour la Paix » mais le ministre des Affaires étrangères, Alain Juppé, avait, une semaine auparavant, adressé une lettre à ses homologues de l'OTAN pour que la question de la Bosnie soit évoquée durant la réunion de Bruxelles.

(3) La Grèce, depuis le début du conflit dans l'ex-Yougoslavie, a adopté une attitude pro-serbe et semble, elle aussi, en proie au retour du nationalisme ethnique. Athènes a longtemps bloqué la reconnaissance internationale de l'« ex-République yougoslave de Macédoine » (FYROM) — reconnaissance opérée par la France le 16 décembre 1993 (cf. interview du Président macédonien Kiro Gligorov, *Politique internationale*, n° 62, hiver 1993-1994). Le 16 février 1994, la Grèce a instauré un blocus commercial contre Skopje afin de l'obliger à faire des concessions sur les questions de la dénomination du nouvel État et du choix de son drapeau. Par ailleurs, Athènes a nettement durci ses revendications concernant le sort réservé à l'importante minorité grecque résidant en Albanie (dans une région que les Grecs appellent l'« Épire du Nord »).

* Secrétaire général de l'OTAN depuis juillet 1988.

** Chercheur au Centre d'Études et de Recherches internationales (CERI) de la Fondation nationale des Sciences politiques (FNSP). Auteur, entre autres publications, de : *L'Autre Europe*, Odile Jacob, 1990 ; *Le nouveau Continent* (en collaboration avec Dominique Moisi), Calmann-Lévy, 1991 ; *De Sarajevo à Sarajevo : l'échec yougoslave* (en collaboration), Éditions Complexe, 1992 ; *L'Union européenne : le défi de l'ouverture à l'Est* (en collaboration), PUF, 1994 (à paraître).