



L'élargissement de l'OTAN

**Mémoire de géopolitique
du Commissaire lieutenant-colonel Alain JOLIVY
dans le cadre du séminaire
« Fondements de la politique étrangère des Etats-Unis »**

**Directeurs : Madame Denise ARTAUD
Monsieur Jean-Yves CARO**

Juin 2002

SOMMAIRE

SOMMAIRE

INTRODUCTION

1. POURQUOI L'ÉLARGISSEMENT ?

1.1 LA FIN DE LA GUERRE FROIDE :

- a) *Un contexte inédit*
- b) *Du Partenariat pour la paix à l'élargissement de 1999*

1.2 L'ÉLARGISSEMENT DE 1999

- a) *Le fruit d'une coalition et un processus de décision irrationnel*
- b) *Le choix de la formule basse*

1.3 LES DIFFICULTÉS D'UNE DEUXIÈME VAGUE

- a) *Des fondements différents*
- b) *Des attentes différentes et le paradoxe de l'élargissement*
- c) *Des questions toujours en suspens*

2. LES RÉSULTATS DE L'ÉLARGISSEMENT

2.1 LE RENFORCEMENT DES USA EN EUROPE

- a) *L'abandon de l'Europe*
- b) *La globalisation américaine*
- c) *L'élargissement au service des intérêts industriels américains*

2.2 L'ENDIGUEMENT DE LA RUSSIE

- a) *Dehors ou dedans ?*
- b) *Eviter un nouveau Yalta*
- c) *L'existence d'anomalies, le cas particulier de Kaliningrad*

2.3 L'ILLUSTRATION DE LA GUERRE DU KOSOVO

- a) *Justifier l'OTAN*
- b) *Des enjeux internationaux*

3. L'APRÈS 11 SEPTEMBRE 2001

3.1 QUEL DEVENIR POUR L'OTAN ?

- a) *L'absence de la guerre en Afghanistan*
- b) *Un outil obsolète ?*
- c) *L'Alliance, une organisation toujours nécessaire*

3.2 L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN : UNE POSITION PAR DÉFAUT.

- a) *L'Union européenne et l'OTAN, deux processus partenaires*
- b) *L'Europe sans le pacificateur américain ?*
- c) *Vers une communauté américaine des nations*

3.3 LE RENOUVEAU DU PARTENARIAT AVEC LA RUSSIE

- a) *L'Acte fondateur*
- b) *L'Accord du 14 mai 2002 de Reykjavik et la Déclaration de Rome du 28 mai 2002*
- c) *L'annonce d'un accord de réduction d'armement stratégique entre les USA et la Russie*

CONCLUSION

ANNEXE 1

ANNEXE 2

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES FONDAMENTAUX EN FRANÇAIS

OUVRAGES EN FRANCAIS

OUVRAGES EN ANGLAIS

ARTICES DE REVUES EN FRANÇAIS

ARTICES DE REVUES EN ANGLAIS

QUOTIDIENS EN FRANCAIS

QUOTIDIENS EN ANGLAIS

TABLE DES MATIERES

Introduction

« Les Parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre Etat européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord (...)».

C'est en ces termes que le Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington le 4 avril 1949, prévoit - en son Article 10 - d'étendre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) à de nouveaux membres, un principe d'ailleurs réaffirmé en janvier 1994 lors du sommet de Bruxelles.

Depuis la signature du Traité, sept Etats ont rejoint les douze membres fondateurs ce qui porte aujourd'hui l'effectif de l'Alliance à dix-neuf pays¹. La République tchèque, la Hongrie et la Pologne sont les derniers Etats à avoir pu bénéficier de cette disposition. Invités lors du sommet de Madrid de 1997 à rejoindre l'OTAN, ces trois pays sont entrés dans l'Alliance en mars 1999 et ont participé en leur qualité de nouveaux membres au cinquantenaire de la création de l'Organisation de l'Atlantique Nord organisé en avril 1999 à Washington, concluant ainsi la première vague de l'élargissement entreprise depuis la fin de la guerre froide. A cette occasion, les dirigeants des pays membres de l'OTAN ont confirmé la poursuite de la politique d'ouverture de l'Alliance et annoncé que cette dernière continuerait à accueillir de nouveaux Etats susceptibles de contribuer au développement des principes du Traité que sont la défense collective, la préservation de la paix et de la sécurité dans la zone euro-atlantique.

Dix pays sont aujourd'hui en lisse pour rejoindre l'OTAN, mais sept d'entre eux seulement devraient être invités à le faire lors du prochain sommet de l'Alliance organisé à Prague les 21 et 22 novembre prochain : la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. L'Albanie, la Macédoine et la Croatie devraient, en revanche, encore attendre avant de recevoir une invitation formelle

¹ Le Traité de l'Atlantique Nord est signé à Washington par les ministres des affaires étrangères des pays suivants : Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni. Ont par la suite rejoint l'OTAN, la Grèce et Turquie (en 1952), la République fédérale d'Allemagne (en 1955), l'Espagne (en 1982); enfin, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne (en 1999).

des dix-neuf membres de l'OTAN. Officiellement rien pourtant n'est encore décidé : le secrétaire général de l'Alliance lui-même, Lord Robertson, n'avance aucun chiffre et préfère uniquement souhaiter un élargissement « *le plus large possible* » et l'adhésion de « *tous les pays qui se seront qualifiés, de la Baltique à la mer Noire et l'Adriatique* »².

Cette étape importante dans l'histoire de l'Alliance place, une nouvelle fois, le dossier de l'élargissement de l'OTAN à l'ordre du jour. L'élargissement est, en effet, un processus ouvert et continu, non un événement unique. L'élargissement appelle d'autres questions relatives à la nature sur le long terme des relations entre l'Europe et les Etats-Unis, la portée exacte du lien transatlantique, la connexion avec l'élargissement mené de manière simultanée par l'Union européenne (UE), les relations de la Russie avec une Alliance et une Europe élargies, les choix politiques pouvant être pris dans cet objectif, le calendrier et la direction à retenir pour les nouveaux candidats à l'intégration ; toutes questions qui plus simplement encore peuvent être formulées par les interrogations : « doit-on poursuivre l'élargissement ? » et dans l'affirmative « pourquoi, quand, où, comment et voire jusqu'où élargir ? ».

Le présent mémoire se propose de participer à cette réflexion qui retiendra et sera articulée autour des trois thèmes suivants :

- *pourquoi l'élargissement ?*
- *les résultats de l'élargissement de 1999*
- *l'après 11 septembre 2001*

1. Pourquoi l'élargissement ?

En 1989, le monde a vécu un moment historique qu'aucun expert n'avait envisagé. Cette date marque le début d'une transformation politique fondamentale dans les relations Est-Ouest, illustrée par la chute du Mur de Berlin, la disparition des Etats communistes à parti unique dans l'ensemble de l'Europe centrale et orientale, la création d'Etats libres et indépendants successeurs des républiques de l'ex-Union soviétique et la fin de la

² Propos cités par Pierre BOCEV in BOCEV, Pierre, « La "nouvelle OTAN" dessine ses contours », *Figaro*, 28 mars 2002, pp 1,4.

division de l'Europe. Si depuis sa création, l'Alliance a joué un rôle moteur en créant les conditions qui ont permis cette évolution, la fin de la guerre froide crée un contexte inédit permettant à l'OTAN de donner une nouvelle orientation à sa politique, de promouvoir tout d'abord le dialogue, la compréhension et la confiance entre les pays, avancées qui ont autorisé à inviter de nouveaux pays à rejoindre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

1.1 La fin de la guerre froide :

a) Un contexte inédit

Le Traité de l'Atlantique Nord³, qui constitue le fondement juridique et contractuel de l'Alliance, a été établi dans le cadre de l'article 51 de la Charte des Nations Unies⁴, où est réaffirmé le droit naturel des Etats indépendants à la légitime défense, individuelle ou collective. Selon le préambule du Traité de Washington, les Alliés ont pour objectif de *« favoriser dans la région de l'Atlantique Nord le bien-être et la stabilité, (...) résolu à unir leurs efforts pour leur défense collective pour la préservation de la paix et de la sécurité »*. En application de ce traité, l'Alliance s'est employée - depuis sa création - à faire régner en Europe un régime de paix juste et durable fondé sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit, par des moyens à la fois politiques et militaires. Durant toute cette période, le système international bipolaire, c'est à dire fondé sur la rivalité entre les deux « Superpuissances » Etats-Unis (USA) et Union soviétique (URSS), a fait peser sur l'Europe tout entière la menace de sa destruction. Cette menace potentielle a, de ce fait, quelque peu « accaparé » l'OTAN. Le contexte inédit de la chute du Mur de Berlin suivie de l'effondrement du régime soviétique posait donc la question de l'existence même de l'Alliance. Devait-elle disparaître puisque devenue inutile ou, au contraire, était-ce l'occasion pour l'Organisation de se transformer, d'évoluer ou bien encore devait-elle se mettre en sommeil et attendre une évolution de la situation ?

³ « Traité de l'Atlantique Nord « Traité de Washington » », Washington D.C., le 04 avril 1949, Manuel de l'OTAN édition 2001.

⁴ « Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des Membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'a le conseil en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales ».

De fait, loin de constituer la « fin de l'Histoire » envisagée par Fukuyama⁵, la fin de la guerre froide a rendu possible l'édification d'une nouvelle architecture de sécurité dans l'ensemble de la zone euro-atlantique et a offert à l'Alliance, pour la première fois de son histoire, la possibilité et la perspective de réaliser pleinement l'objectif essentiel pour laquelle elle a été créée. Au Sommet de Bruxelles du 11 janvier 1994, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'OTAN, réunis pour rénover l'Alliance, ont confirmé la validité et le caractère indispensable de l'Alliance et réaffirmé que l'Alliance demeurerait ouverte à d'autres pays européens susceptibles de favoriser le développement des principes du Traité de Washington et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord. Les Alliés ont par la suite décidé, en décembre de la même année, d'examiner les questions du « pourquoi » et du « comment » de futures admissions au sein de l'OTAN. Les résultats de cet examen ont débouché sur la production et la diffusion de l'« Etude sur l'élargissement »⁶.

b) Du Partenariat pour la paix à l'élargissement de 1999

La fin de la guerre froide a non seulement annoncé une ère nouvelle mais elle a aussi permis à l'Alliance d'opérer d'importantes réductions du niveau ainsi que de l'état de préparation et de déploiement de ses forces armées. Elle a, également, impliqué l'établissement d'un processus de dialogue, de coopération et de partenariat avec les pays d'Europe centrale et orientale et les pays qui ont accédé à l'indépendance à la suite de la dissolution de l'URSS.

Le Partenariat pour la Paix (PPP⁷) complète et fait suite à la création en novembre 1991 du Conseil de coopération de l'Atlantique Nord (CCNA)⁸, forum de dialogue et de coopération entre l'Alliance et les ex-membres du Pacte de Varsovie. Les premiers résultats du CCNA se sont révélés décevants et n'ont pas satisfait leurs destinataires qui ne parvenaient pas à établir de relations suivies et trouvaient le dispositif par trop

⁵ FUKUYAMA, Francis, « La fin de l'Histoire et le dernier Homme » Paris, Flammarion, 1992.

⁶ « Étude sur l'élargissement de l'OTAN diffusée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord », Bruxelles, le 03 septembre 1995.

⁷ « Partnership for Peace » (PfP) en anglais.

⁸ La réunion inaugurale du CCNA a eu lieu le 20 décembre 1991 alors même que l'Union soviétique cessait d'exister. En mai 1997, le CCNA a été remplacé par le conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) qui compte 46 membres à ce jour.

inefficace. Pour y remédier, les Etats-Unis ont proposé, en 1993, le PPP fondé sur un mécanisme bilatéral et sur une valeur opérationnelle plus évidente.

Le PPP s'inscrit dans le cadre plus général du Concept stratégique adopté lors de la réunion au sommet du Conseil de l'Atlantique Nord à Rome des 7 et 8 novembre 1991. Ce nouveau concept stratégique constate que « *la menace d'attaque massive et simultanée sur tous les fronts européens de l'OTAN a (...) été éliminée* » et propose une approche de la sécurité fondée sur le dialogue, la coopération et le maintien d'un potentiel de défense collective. Il reflète une approche globale de la sécurité, dont le potentiel militaire constitue uniquement l'un des éléments majeurs.

La situation nouvelle autorise, en effet, de pouvoir également recourir aux facteurs politiques tout en tenant compte des dimensions économique, sociale et environnementale de la sécurité et de la stabilité. Les activités menées dans le cadre du CCNA sont, de fait, axées sur la consultation et la coopération et portent, notamment, sur les domaines suivants : consultations politiques, questions économiques, information, sciences et environnement, soutien de la défense, coordination de l'espace aérien, plans civils d'urgence et coopération militaire. Selon les termes même de la déclaration de Rome sur la paix et la coopération⁹, cette politique active de coopération vise à réduire le risque de conflit découlant d'un malentendu ou d'un acte délibéré, à accroître la compréhension et la confiance entre tous les Etats européens, à faciliter la gestion des crises qui mettent en cause la sécurité des Alliés et à étendre les possibilités de partenariat authentique entre tous les pays européens face aux problèmes de sécurité communs.

Tous les Etats participant aux travaux du CCNA et les pays membres de la conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE)¹⁰ ont été invités à se joindre au PPP. Une trentaine de pays ont suivi à ce jour cette invitation¹¹. Les activités du Partenariat sont choisies séparément par chacun des Partenaires, en fonction de ses besoins et de ses

⁹ « Déclaration sur la paix et la coopération publiée par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'atlantique Nord y compris les décisions portant sur la création du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), Rome le 8 novembre 1991 », Manuel de l'OTAN édition 2001.

¹⁰ La conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (CSCE) a changé de nom en janvier 1995 devenant l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). L'OSCE réunit tous les pays européens ainsi que les Etats-Unis et le Canada soit 55 Etats membres.

¹¹ L'entrée dans l'OTAN de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne tous anciens pays membres du PPP a ramené le nombre de participants au PPP à 27.

priorités, à partir d'une liste d'activités figurant dans le Programme de travail du Partenariat. Les dirigeants Alliés ont souhaité, en 1997 lors du Sommet de Madrid, rendre le PPP encore plus opérationnel, volonté qui a débouché en 1999 au Sommet de Washington sur l'adoption d'un Partenariat renforcé. La coopération dans le cadre du PPP renforcé couvre désormais un large éventail de possibilités, tant dans le domaine militaire que dans celui, plus large, des questions liées à la défense mais non strictement d'ordre militaire¹².

D'aucuns pourront juger ces évolutions réduites elles ont, néanmoins, constituer des avancées significatives notamment par la souplesse du dispositif, chaque pays donnant au partenariat - et donc aux engagements qu'il souscrits - le contenu qu'il désire. Le PPP a également évolué vers davantage de pragmatisme avec l'organisation de cycles réguliers et suivis de formation et surtout le déroulement fréquent d'exercices montés et joués en commun. En définitive, le Partenariat a contribué à étendre et intensifier la coopération politique et militaire à travers toute l'Europe et amené tout naturellement à la phase suivante dans l'ouverture que constitue l'élargissement.

1.2 L'élargissement de 1999

a) Le fruit d'une coalition et un processus de décision irrationnel

Le fruit d'une coalition

Selon James M. Goldgeier, professeur de sciences politiques et de relations internationales, trois équipes ont, de fait, travaillé sur la première vague de l'élargissement en Europe centrale¹³. Chacune d'elle avait une vision distincte du projet fondée sur un problème créé par l'histoire et voyait dans l'élargissement la réalisation d'un objectif différent.

Le premier groupe, ayant à l'esprit l'enseignement de la première moitié du siècle précédent, s'inquiétait de la renaissance de l'Allemagne des années trente. Pour ses représentants, il aurait été dangereux de laisser croire à l'Allemagne qu'elle devrait agir seule face à une frontière Est « instable » ; seuls l'existence et le maintien d'un lien fort

¹² La liste des domaines de coopération figure en annexe 1 du présent mémoire.

¹³ GOLDGEIER, James M., «Not Wether But When : The U.S. Decision to enlarge NATO», Brookings Institution Press, 1999.

entre l'Allemagne et la communauté occidentale leur apparaissaient pouvoir garantir la paix en Europe. Partisans d'un « multilatéralisme », ils se sont en conséquence efforcés d'obtenir le déplacement de la bordure Est de l'OTAN en faisant coïncider cette dernière avec la frontière orientale de la Pologne et à situer ainsi l'Allemagne au cœur de l'Alliance plutôt que de la laisser sur sa périphérie. Le ministre de la défense, Volker Rühle, a assuré la promotion de cette logique et a exercé une influence certaine sur Richard Holbrooke, alors ambassadeur des Etats-Unis en Allemagne.

Le second groupe était principalement attaché à éviter que ne se reproduisent à l'avenir des situations similaires à celle vécue en Bosnie. Pour les partisans de cette approche, la généralisation des concepts de démocratie, d'économie de marché, de subordination des militaires aux autorités civiles, et l'établissement de frontières légitimes conduirait à la paix et à la prospérité : l'élargissement « *agirait en sorte, en Europe de l'Est, comme l'OTAN l'avait fait en son temps en Europe occidentale* »¹⁴. Le président Clinton, Antony Lake - conseiller à la sécurité intérieure – et Strobe Talbott le secrétaire d'Etat adjoint figuraient parmi les représentants de ce courant.

Le dernier groupe, enfin, très influencé et imprégné par la période de la guerre froide, craignait la réapparition d'une menace russe, et estimait que la Russie pouvait tenter dans le futur de recréer une zone de suprématie en Europe centrale et orientale, en vue d'exercer son hégémonie en Europe. Selon eux, l'élargissement protégerait les peuples de l'Europe centrale et orientale et permettrait, par la même, à l'OTAN de jouer pleinement son rôle d'alliance militaire. Cette position était, notamment, celle de Zbigniew Brezinski, ancien conseiller à la sécurité intérieure, de Henry Kissinger ex ministre des affaires étrangères ainsi que celle des sénateurs Hank Brown et Jesse Helms.

Vouloir réunir au sein d'une même coalition ces trois courants était, d'une certaine manière, voué à l'échec. En réalité, la diversité de ces positions a joué en faveur du premier élargissement car elle a permis la prise en compte de perceptions de menaces différentes. Cette variété de perceptions apparaît, en revanche, poser davantage de difficultés pour la deuxième vague de l'élargissement¹⁵.

¹⁴ GOLDGEIER, James M., *op.cit.*

¹⁵ Se reporter dans le présent mémoire au §1.3 Les difficultés de la deuxième vague.

Une prise de décision irrationnelle

D'aucuns - dont James M. Goldgeier¹⁶ - s'étonnent, en effet, que le président Clinton (habituellement critiqué pour son manque d'intérêt pour les affaires étrangères et son hésitation à se prononcer sur des décisions importantes) soit parvenu à prendre une décision aux conséquences considérables pour l'Europe, à l'heure où l'OTAN n'avait plus à faire face à une menace militaire et où les ressources pour la politique extérieure s'amenuisaient. Son analyse, fondée sur l'interview de plusieurs douzaines de hauts fonctionnaires américains ou retirés, aboutit à la conclusion que l'élargissement de 1999 n'a pas résulté d'une prise de décision gouvernementale traditionnelle mais a été la conséquence, un peu inattendue, des circonstances (notamment des déclarations présidentielles) et de la volonté de quelques personnages clefs, au premier rang desquels figure le président lui-même ainsi que son conseiller aux affaires intérieures, Anthony Lake et Richard Holbrooke nouvellement investi pour l'occasion au Secrétariat des affaires européennes :

- Le président tout d'abord qui, une fois convaincu du bien fondé de cette politique, a conduit l'Alliance à s'ouvrir sur le territoire de l'ancien Pacte de Varsovie et a cherché à associer à ce processus les adversaires traditionnels de l'OTAN. Le président Clinton s'était, en effet, peu prononcé sur l'OTAN en début de mandat, mais il a progressivement perçu - au gré de ses entretiens avec Lech Walesa et Vaclav Havel - combien la Pologne et la République tchèque faisaient leur priorité absolue de rejoindre l'Alliance. Tout aussi déterminantes ont été ses relations personnelles avec le président russe Boris Yeltsine afin de persuader ce dernier que l'OTAN était potentiellement ouverte à toutes les nouvelles démocraties européennes, y compris la Russie, et que l'élargissement ne serait en aucune manière conduit d'une manière qui menacerait les intérêts russes. Enfin, l'impulsion présidentielle s'est révélée nécessaire pour convaincre une administration américaine particulièrement sceptique, voire opposée, au projet d'ouverture; le ministère des affaires étrangères se montrant à cette occasion beaucoup plus réticent que le Pentagone¹⁷.

¹⁶ GOLDGEIER, James M., « NATO Expansion : The Anatomy of a Decision », *The Washington Quarterly*, Winter 1998, pp.85-102.

¹⁷ L'administration était, en effet, opposée à l'élargissement, notamment le Pentagone qui était favorable au PPP (qui selon lui permettait de renforcer le CNCA et assurait aux anciens membres du Pacte de Varsovie d'assimiler les valeurs de l'OTAN sans diluer son efficacité). Le secrétariat américain des affaires

- Le projet de l'élargissement n'aurait, également, pas pu aboutir sans l'engagement d'Anthony Lake qui était convaincu que l'ouverture devait succéder à l'endiguement. Partisan d'un élargissement rapide, il était intimement persuadé que ce processus était un élément décisif de la stratégie américaine de généralisation de la démocratie et de l'économie de marché. C'est sur son initiative que le président Clinton a effectué plusieurs déclarations en faveur de l'élargissement, notamment celle effectuée lors du sommet de Bruxelles de janvier 1994 où il annonce que le « *PPP lance le processus qui conduit à l'élargissement* »¹⁸.
- Richard Holbrooke , rappelé de son poste d'ambassadeur des Etats-Unis en Allemagne sur les conseils de Strobe Talbott, alors ambassadeur extraordinaire auprès des pays nouvellement indépendants (NIS), figure aussi parmi les principaux instigateurs du projet. Ce dernier s'est vu confier la difficile mission de convaincre les sceptiques au sein de l'administration et créera à cette fin un groupe de travail « interagency ».

b) Le choix de la formule basse

L'OTAN est habituellement et officiellement présentée comme une alliance au sein de laquelle chaque Etat membre est traité sur un strict pied d'égalité. De fait, l'OTAN a - dès l'origine - présenté une grande variété de formes et proposé différents degrés d'intégration. James Kurth distingue pour sa part trois « échelons », ou variantes d'intégration, qu'il fait correspondre respectivement au « front central », au « flan Nord » et au « flan Sud » de l'Organisation¹⁹.

- Le « front central » correspond au plus haut d'intégration ou « High NATO » : Certains pays ont fait le choix, durant la période de la guerre froide, d'une intégration complète de leur organisation militaire aux structures de l'Alliance. Il s'agit, notamment, de l'ex-Allemagne de l'Ouest, mais également des Pays-Bas, de la

étrangères craignait quant à lui que l'élargissement ne contrarie la Russie et y renforce le nationalisme et le communisme.

¹⁸ « PFP sets in motion a process that leads to the enlargement of NATO » in GOLDGEIER, James M., *op. cit.*

¹⁹ KURTH, James, « A Tale of Three NATOs », *The National Interest*, Fall 2001, pp. 5-16.

Belgique et du Grande Bretagne. Cette option se traduit pour les pays concernés par trois caractéristiques majeures :

- le stationnement permanent de troupes américaines sur leur territoire ;
- la présence d'un arsenal nucléaire américain sur leur sol ;
- l'existence de capacités militaires importantes et opérationnelles insérées aux côtés des forces américaines en matière de stratégie, de planification et de commandement.

C'est à cette structure qu'il est fait généralement référence lorsque l'organisation otanienne est évoquée. La France constitue, à cet égard, une exception à ce schéma « classique » de membre de l'OTAN depuis son retrait, en 1966, des structures militaires intégrées tout en demeurant au sein de l'Alliance mise en place par le Traité de l'Atlantique Nord²⁰.

- Le « flan Nord » ou « Low NATO » :

Cette situation est, notamment, celle du Danemark et de la Norvège qui ne respectent aucun des trois critères énumérés jusqu'à présent, puisque :

- les troupes américaines stationnement uniquement de manière temporaire sur leur territoire à l'occasion d'exercices ;
- dans le domaine nucléaire, seul a lieu le mouillage ponctuel de bâtiments de la marine américaine ayant à leur bord de l'armement nucléaire ;
- leurs forces s'apparentent davantage à des gardes nationales qu'à des armées professionnelles constituées et ne sont pas intégrées de manière significative aux dispositifs militaires d'importance mis en place par les Etats-Unis.

L'OTAN, dans ce cas de figure, correspond alors plus à une garantie militaire assurée de manière unilatérale par les Etats-Unis.

- Le « flan Sud » ou « Pseudo NATO » :

²⁰ La France a annoncé, le 05 décembre 1995, qu'elle reprenait sa place au comité militaire de l'OTAN et que le ministre de la Défense participerait régulièrement aux travaux de l'Alliance. Un an plus tard, le 17 janvier 1996, lors de la réunion du Conseil atlantique à Bruxelles, la France décide également de débattre des questions nucléaires au sein de l'OTAN mais conditionne ce dernier point à la possibilité de pouvoir choisir le moment venu le commandement régional où elle prendra place (région Centre-Europe ou théâtre méditerranéen). C'est sur ce dernier point, devant le refus des américains à tout compromis, que la France renoncera à poursuivre son rapprochement avec l'OTAN.

Cette option est celle retenue par la Grèce et la Turquie ; elle représente la troisième formule proposée par l'Alliance où chacune des caractéristiques est présente mais mise en œuvre à un degré moindre :

- seules les troupes de l'armée de l'air américaine stationnement en permanence, en Grèce et en Turquie, uniquement de manière temporaire sur leur territoire à l'occasion d'exercices ;
- ces deux pays ne constituent pas une composante majeure de la stratégie nucléaire américaine, mais ils accueillent temporairement des équipements américains sur leur sol ;
- leurs forces sont importantes, mais dotées de matériels souvent anciens qui apparaissent principalement mises au service de la rivalité greco-turque et menacent, de fait, peu la Russie.

Cette troisième version de l'OTAN paraît davantage assimilable à une vague coalition militaire réunie autour de la puissance américaine.

Cette présentation - bien qu'apparue pendant la guerre froide - peut, aujourd'hui encore, être utilisée au moment où est conduite la réflexion sur l'élargissement. En retenant cette même analyse, le nouveau front central pourrait être l'Europe centrale et plus particulièrement la Pologne, la République tchèque et la Hongrie à la différence près, toutefois, que ces trois pays ont rejoint l'Alliance selon le profil « low NATO » du flanc Nord. En effet, :

- aucune troupe américaine ne stationne de manière permanente sur le territoire de l'un d'entre eux ;
- aucun de ces pays n'héberge de moyens nucléaires américains ;
- en dépit (ou du fait) de leur ancienne « appartenance » au Pacte de Varsovie, aucune de leurs forces militaires ne dispose d'un outil de défense moderne ce qui interdit, aujourd'hui, leur intégration de manière significative au sein du dispositif américain.

Cette situation, toutefois, n'apparaît pas figée en soi, les Etats-Unis pouvant décider de faire évoluer l'un ou plusieurs de ces éléments. Un tel changement supposerait, néanmoins, que les USA dénoncent l'engagement conclu avec l'ex-URSS lors du processus de réunification de l'Allemagne. Par ailleurs, il est probable que les Etats-

Unis s'engageraient dans cette voie uniquement en réaction à une évolution préalable de la menace russe exercée sur ces mêmes pays. C'est, en effet, une évolution de cette nature qui a provoqué la transformation de l'OTAN de 1949 (époque où elle consistait principalement en une alliance militaire) en l'organisation actuelle mise en place en 1951 avec toutes les caractéristiques du « high NATO » décrites précédemment. Il convient, néanmoins, d'admettre que les USA n'ont jamais sérieusement songé à modifier le statut du flanc Nord de « low NATO » à « high NATO » et cela malgré la gravité variable qu'a pu représenter la menace russe de 1949 à 1989.

Un raisonnement identique peut être conservé pour la deuxième vague d'élargissement dont l'annonce est programmée pour le prochain sommet de Prague. L'intégration des pays baltes peut, dès lors selon James Kurth²¹, être envisagée comme l'extension du nouveau front central de l'OTAN ; interprétation envisageable eu égard aux liens historiques qui ont pu exister entre la Lituanie et la Pologne. L'existence de liens de même nature entre la l'Estonie, la Lituanie d'une part, la Finlande et la Suède d'autre part, pourrait également conduire à voir dans l'adhésion des pays baltes une extension du flanc Nord. Si tel n'était pas le cas, l'entrée des trois pays baltes serait très vraisemblablement du type « Low NATO », solution au demeurant plus acceptable pour la Russie qui a déjà accepté, dans le passé, ce genre d'intégration à ses frontières .

1.3 Les difficultés d'une deuxième vague

a) Des fondements différents

Le premier système otanien a été élaboré, rappelons le, au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il a été conçu au service d'une stratégie de dissuasion, qui s'appuyait sur la présence d'armes nucléaires, afin de contenir l'avancée en Europe occidentale de l'ex-Union soviétique, menace unique et identifiée. Ce dispositif consiste avant tout en une alliance militaire qui a été dotée, progressivement, d'un important appareil politico-administratif. Cet instrument a brutalement vu poser la question de son existence après la disparition du Pacte de Varsovie et de l'URSS. Des ajustements conservatoires ont, certes, été pris dès 1990, mais ils n'ont pas permis de répondre véritablement à cette interrogation essentielle.

²¹ KURTH, James, *op.cit.*

Il n'était, dès lors, pas étonnant - au moment où paraissait émerger un second système otanien - de rencontrer quelques difficultés à trouver une communauté de buts puisqu'il n'existait plus d'ennemi identifié, ni de menace prévisible. Les engagements effectués en Bosnie puis au Kosovo ont été effectués sur la base d'un choix fondé sur une certaine conception du monde et sur certaines valeurs. Guerres qualifiées « d'optionnelles »²², ces confrontations n'en ont pas moins été réelles, accompagnées de coûts humains et matériels qui ont conduit le décideur à s'interroger sur la légitimité de sa décision.

Si le premier système otanien a été justifié par la faiblesse de l'Europe occidentale, face à la puissance soviétique, le second pourrait trouver son origine, selon François GERE²³, dans la défaillance actuelle de l'Europe à trois niveaux :

- tout d'abord, les États européens apparaissent dans l'incapacité de trouver un dénominateur commun d'intérêts suffisamment puissant pour fonder une politique extérieure commune : chaque État entend préserver et contrôler de manière autonome « ses affaires mondiales »;
- en second lieu, une certaine méfiance persiste entre les États européens eux-mêmes, doute qui a été accumulé lors de l'édification de l'Europe commerciale, financière, économique et monétaire.
- enfin, la réticence - qui succède désormais au refus antérieur - de consentir les sacrifices financiers nécessaires pour se doter d'une organisation de défense commune.

Dans ce contexte, la présence des États-Unis représente pour l'Europe la capacité de :

- disposer d'un « prestataire » de moyens militaires (garantie que l'Europe a de plus en plus le sentiment de payer au prix fort) ;
- bénéficier d'un facteur « tranquillisant » permettant d'apaiser les États européens qui redoutent toujours le réveil de la puissance russe ;
- recourir à l'arbitrage d'une grande puissance pour apaiser les méfiances réciproques qui peuvent encore persister entre certains États.

²² GERE, François, « Un second système otanien verra-t-il le jour ? », Défense Nationale, juillet 1999. F. Géré est directeur scientifique à la Fondation pour la recherche stratégique.

²³ GERE, François, *op.cit.*

En regard, l'Europe constitue pour les États-Unis l'enjeu de :

- demeurer solidement ancrés en Europe au moyen de l'Alliance ;
- « pousser » leur influence le plus à l'Est possible ;
- disposer d'une « tête » de pont sur le continent pour se projeter vers la zone d'intérêt vital du golfe Persique ;
- utiliser l'Alliance pour soutenir leurs intérêts de Corée et au Japon ;

et, en définitive, de mondialiser la sécurité et d'étendre au maximum leur puissance, ce que suggère également leur développement de moyens satellitaires et de vecteurs balistiques.

Alors, pourquoi le second système otanien a-t-il tant de mal à naître? François Géré²⁴, apporte plusieurs réponses à cette question : célébration manquée du cinquantième, tout d'abord, qui selon lui est demeurée en deçà des objectifs fixés, mais également et surtout absence de nouvelle stratégie militaire. Le nouveau Concept stratégique de l'OTAN²⁵ consiste, en effet, pour lui en « *un compromis, fort long, rédigé en termes si ambivalent que chacun peut trouver l'expression de ses vœux* ». Ainsi du côté européen se félicite-t-on de voir que l'OTAN y est définie comme un instrument de gestion des crises en Europe, alors que du côté américain l'Alliance s'inscrit dans une perspective mondiale où figurent en bonne place les préoccupations des États-Unis. De fait, le Concept stratégique énonce des principes généraux sans définir en quoi consistera leur mise en œuvre concrète : la stratégie militaire n'est pas abordée et les priorités dans l'allocation des moyens ne font l'objet d'aucun accord précis.

b) Des attentes différentes et le paradoxe de l'élargissement

Nous avons vu précédemment que l'élargissement de 1999 a été le fruit d'une coalition, qui a pu dégager un consensus, en dépit de la variété des courants la composant²⁶. Si cette diversité a pu être lissée pour la première vague, elle apparaît de nature plus « préoccupante » pour la deuxième. En effet, les « multilatéralistes », tels que les

²⁴ GERE, François, *op.cit.*

²⁵ « Le concept stratégique de l'Alliance approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord, Washington D.C., les 23 et 24 avril 1999 ».

²⁶ Cf. le présent mémoire § 1.2 , a) Le fruit d'une coalition et un processus de décision irrationnel.

qualifie James M. Goldgeier²⁷, en cherchant à rassurer les Allemands ont souhaité, avant tout, l'intégration de la Pologne et plus accessoirement celle de la Hongrie et celle de la République tchèque. Leur intérêt pour les pays baltes est encore plus faible et ils se refusent à provoquer la Russie. Ils ont été, par conséquent, satisfaits de la première vague d'intégration.

Inversement, les partisans du second groupe demeurent impatients d'apporter leur soutien à l'Europe centrale sans pour autant donner le sentiment à la Russie qu'elle est écartée. Promoteurs de l'élargissement, ils souhaitent sa poursuite tout en réaffirmant à la Russie que cette démarche occidentale vise uniquement la stabilité, non la provocation. Le dernier groupe, enfin, se satisfait d'une Russie défaite et impuissante et désire profiter des circonstances pour conforter, encore davantage, la position de l'OTAN. Prudents, ils ne souhaitent pas, pour autant, que le processus n'aille trop loin ni trop vite afin de conserver à l'Alliance son efficacité militaire.

Cela étant, l'élargissement apparaît en soi paradoxal car la première vague perdrait toute signification si la promesse faite par le président Clinton de poursuivre l'ouverture n'était pas suivie des faits. S'arrêter « en chemin » à l'issue des trois premières intégrations créerait une nouvelle ligne de séparation en Europe (certes située plus à l'Est) et saperait, ce faisant, le projet ambitieux initial du président Clinton de faire de l'OTAN le pilier d'une Europe unie, démocratique et en paix.

La poursuite de l'élargissement se situe donc à l'intersection de deux tendances a priori contradictoires : la logique politique, d'une part, qui appelle la poursuite du processus et la difficulté, d'autre part, pour la coalition de s'entendre et de réaliser la deuxième vague de l'élargissement.

Enfin, pendant longtemps, l'expression « pilier européen de l'Alliance » a constitué une formule magique à laquelle chacun voulait bien croire dès lors que l'on n'en précisait pas la nature. Mais la velléité française (vite déçue au demeurant²⁸) de vouloir réintégrer l'ensemble des structures militaires de l'OTAN a conduit la France à se faire

²⁷ GOLDGEIER, James M., « Not Whether But When ; the US Decision to Enlarge NATO », Brookings Institution Press, Washington, D.C. ,1999

²⁸ CF. La France qui a annoncé en 1995 qu'elle reprenait sa place au sein du comité militaire de l'OTAN a du renoncer, dès janvier 1996, à poursuivre son rapprochement, face au refus de tout compromis par les USA.

préciser les chaînes de commandement, les procédures de conduite opérationnelle et d'une manière plus générale « qui » avait voix prépondérante pour définir les finalités du second système. Dans le premier système otanien l'ensemble des Etats européens a accepté que ce rôle soit tenu par les Etats-Unis ; aujourd'hui ces mêmes Etats souhaitent que l'Alliance soit en priorité mise au service de leur continent, ce qui suppose le « rééquilibrage » des responsabilités entre les USA et l'UE.

c) Des questions toujours en suspens

Trois questions litigieuses sont demeurées sans véritable solution lors du débat au sénat de 1998 : la réaction de la Russie, le coût financier attendu, et le fonctionnement d'une alliance élargie.

Il était, en effet, particulièrement délicat - pour les opposants à la poursuite de l'ouverture - d'argumenter leur position en déclarant que la Russie était hostile à l'élargissement après la signature, en 1997, de l'Acte fondateur des relations de l'OTAN avec la Russie²⁹. Continuer à faire l'impasse sur ces questions apparaît plus difficile au moment où l'OTAN réfléchit à la deuxième vague. En effet, si l'intégration de la Roumanie et de la Slovénie ne créent pas de véritable inquiétude du côté russe, il en est tout autrement de l'entrée des pays baltes. La Russie a, sur ce point et à plusieurs reprises, fait connaître qu'elle s'opposerait farouchement à toute intégration d'un ancien membre de l'URSS. La poursuite de l'élargissement, par étapes successives, pourrait donc bien être interprétée par la Russie comme une provocation. Si les Alliés - et les USA en particulier - étaient sensibles à cette possible perception russe, l'OTAN pourrait alors être conduite à établir une sélection entre les pays candidats. Or au motif de quel argument l'Alliance serait-elle en droit de considérer que les efforts fournis par les postulants à l'adhésion soient récompensés dans certains cas et pas dans d'autres ? Ainsi pourrait-on ne pas ne pas retenir la Lituanie si elle réunit l'ensemble des critères exigés des candidats à l'adhésion ?

Une réflexion du même ordre peut être menée dans le domaine financier. En effet, il semble loisible de concevoir qu'un nombre accru de membres entraîne un coût de fonctionnement supérieur. Or le sénat américain a clairement fait savoir, lors de la

²⁹ Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord et la fédération de Russie, Paris, le 27 mai 1997.

procédure de ratification, qu'il n'envisageait pas que les Etats-Unis contribuent davantage au financement de l'OTAN qu'ils ne le faisaient déjà. En définitive, ceux qui craignent la fin de l'OTAN en tant qu'organisation de défense collective (et sa transformation en un système de sécurité collective) voulaient attendre de mesurer les effets de l'entrée des trois nouveaux membres, ce qui avait pour conséquence immédiate de retarder d'autant la réflexion sur la deuxième vague.

Enfin, les dissensions rencontrées lors de la sélection des objectifs et des cibles font craindre des difficultés de fonctionnement plus grandes encore au sein d'une alliance élargie ainsi qu'une diminution de son efficacité.

Au final, la première vague de l'élargissement a apporté des solutions à plusieurs questions mais en a laissé d'autres sans réponse.

2. Les résultats de l'élargissement

L'entrée de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie a pour premier effet de déplacer vers l'Est la frontière orientale de l'OTAN et permet à ces pays d'accéder au système de défense collective garantie par l'Alliance. Au delà de cette avancée territoriale, qu'il convient de ne pas minimiser, ces adhésions renforcent de manière significative le poids en Europe des Etats-Unis qui demeurent le principal acteur de l'Alliance. Cette évolution n'était pas évidente au soir de la chute du Mur de Berlin puis de l'éclatement du régime soviétique. En effet, l'année historique de 1989 symbolisait avant tout la réunification de l'Europe de « qui Brest à Brest » et l'Union européenne aurait pu tirer profit de cette situation pour construire une Europe nouvelle. Fort est de constater, hélas, que - dans ce domaine - l'Europe n'a pas été au rendez-vous et qu'elle a, d'une certaine manière par une politique d'abandon, laissé la place aux Etats-Unis qui cherchent, au travers de la globalisation, à diffuser le modèle américain.

2.1 Le renforcement des USA en Europe

a) L'abandon de l'Europe

Le processus d'intégration paneuropéenne apparaît, aujourd'hui, quelque peu en sommeil : l'optimisme initial s'est, en effet, peu traduit dans les faits. La succession de rendez-vous manqués, de maladroites et d'incompréhension auxquels on a assisté laissent davantage percevoir une Europe, de nouveau, multiple et divisée³⁰. D'une manière assez paradoxale, cette rupture est apparue lors de l'examen des candidats aux prochaines adhésions dans l'UE et dans l'OTAN, ces dernières se révélant, pour l'occasion, rivales et l'UE peu combative dans cette concurrence.

Des organisations de sécurité concurrentes :

Cette situation paradoxale peut être appréhendée à partir de la réflexion conduite par l'OTAN sur l'élargissement de l'Alliance dont les travaux ont été publiés en septembre 1995³¹. Cette étude avait pour mission de répondre aux questions du « comment » et du « pourquoi » de l'élargissement et n'a pas abordé celles du « qui » ni celle du « quand ». Dans ce document, l'Alliance voit son élargissement et celui de l'UE se soutenir mutuellement. Pour Jean-Christophe Romer³², ce parallélisme proposé, voire imposé par l'OTAN - c'est à dire les Etats-Unis comme le déclarait déjà à son époque Maurice Couve de Murville³³ - aurait dû stimuler l'UE. Cette dernière aurait dû réagir à la proposition formulée par les Américains d'ouvrir l'Alliance et d'accueillir les pays d'Europe centrale au sein de la « grande famille occidentale ». C'est précisément l'inverse qui a lieu, puisque l'UE n'a pas véritablement répondu aux demandes souvent renouvelées des candidats et n'a pas davantage engagé de négociations. Or la sécurité susceptible d'être fournie par l'UE n'est pas moins importante, fut-elle d'une autre nature, que celle proposée par l'OTAN qui n'en détient pas le monopole. La nature des menaces a, en effet, changé depuis que l'Europe s'est affranchie de la bipolarité sous risque nucléaire. Cette évolution est d'ailleurs prise en compte dans le nouveau concept

³⁰ ROMER, Jean-Christophe, « L'Europe centrale entre Russie, OTAN et UE : dix ans après », *Défense nationale*, avril 1999, n°04, pp.101-113.

³¹ « Etude sur l'élargissement de l'OTAN diffusée par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du conseil de l'Atlantique Nord, Bruxelles le, 03 septembre 1995 », Digithèque de l'OTAN Documents fondamentaux. Cette étude avait été commandée fin 1994 par les Etats-Unis.

³² ROMER, Jean-Christophe, *Op. cit.*

³³ COUVE de MURVILLE, Maurice, « Une politique étrangère, 1958-1969 », Plon, 1971.

stratégique de l'OTAN³⁴ ainsi que par les doctrines militaires et de sécurité nationale de plusieurs pays d'Europe centrale³⁵.

Absence de proposition aux futurs membres en matière d'équipement militaire

L'intégration des pays d'Europe centrale suppose, la modernisation et la mise à niveau de leurs équipements militaires. Ils doivent, dans ce cadre, chercher l'interopérabilité avec l'OTAN sans pour autant acquérir les dernières générations des armements militaires américains. Dans ce domaine, l'UE n'a pas su faire preuve d'initiative ni de détermination et a laissé le champ libre aux Etats-Unis alors que l'UE représente le principal fournisseur d'aide et d'investissement de la région. Ce faisant, l'UE s'est privée de la possibilité de démontrer aux pays d'Europe centrale son souhait de les ancrer au continent européen.

Absence d'un véritable projet politique

On a déjà évoqué plus haut les atermoiements de l'UE dans le traitement des candidatures des pays qui ont demandé à la rejoindre. Cette maladresse se complète d'une certaine absence de vision des autorités politiques de l'Europe occidentale qui ne parviennent pas véritablement à distinguer l'intégration européenne proprement dite de l'intégration occidentale générale proposée par les Etats-Unis. En témoigne la déclaration de François Mitterrand formulée, lors des assises sur la confédération européenne de 1991 à Prague, selon laquelle « *l'entrée des pays d'Europe centrale et orientale dans la Communauté européenne attendraient des décennies et des décennies* ».

Répétition de maladresses, sources de découragement parmi les candidats

Maladresses, en premier lieu, dans l'établissement de la liste des candidats retenus pour la première vague d'adhésion. Accepter la candidature de l'Estonie - puis celle de la Lettonie un an plus tard - et non celle de la Lituanie peut légitimement être perçu comme une décision peu pertinente car Bruxelles avait, depuis 1991, favorisé la

³⁴ Le concept stratégique a été publié pour la première fois en 1991 à Rome. En 1997, lors du Sommet de Madrid, les dirigeants des pays de l'OTAN ont estimé qu'il fallait le réexaminer et l'actualiser pour prendre en compte les changements intervenus en Europe depuis son adoption. La nouvelle version de 1999 à l'instar de la précédente, est l'énoncé officiel des objectifs de l'Alliance et fournit, au plus haut niveau, des orientations relatives aux moyens politiques et militaires prévus pour y parvenir.

³⁵ Doctrine de sécurité nationale de la Tchécoslovaquie (mars 1992), puis de la République tchèque (décembre 1994 ; principes fondamentaux de la politique de sécurité de la République de Hongrie (mars 1993) ; politique de sécurité et stratégie militaire de la République de Pologne.

coopération régionale et l'unité des trois républiques. Ce choix, outre le découragement qu'il pouvait susciter pour le pays concerné, pouvait constituer un facteur de rupture susceptible de développer un sentiment anti-européen parmi les opinions publiques de l'ensemble des pays de la région balte. Que dire de la mise à l'écart de la Turquie et de l'abandon par l'Europe d'une partie proche orientale en reconstruction qui pourrait se révéler vitale dans les années à venir ?

Impair également de ne pas avoir apporté une aide significative lors de catastrophe naturelle comme cela fut le cas en 1997 avec les inondations catastrophiques produites en Pologne, en République tchèque puis en Allemagne. Cette attitude a douloureusement fait ressentir à Varsovie et à Prague qu'une certaine division Est-Ouest persistait encore en Europe après la chute du Mur de Berlin alors que l'UE aurait pu, à cette occasion, prouver qu'elle était présente lorsque les pays d'Europe centrale se trouvaient menacés, y compris quand ces menaces n'étaient pas exclusivement de nature militaire.

Imprudence, enfin, lorsqu'en 1997, l'UE (par la voix de trois de ses membres)³⁶ annonce qu'il ne saurait y avoir de négociations sur une seconde vague d'élargissement avant d'avoir mis en place la réforme des institutions communautaires.

Au vu de ces éléments on ne peut pas, dès lors, être étonné de constater que l'adhésion à l'OTAN devient, au final pour les pays d'Europe centrale, l'objectif principal à atteindre et paradoxalement le plus accessible.

b) La globalisation américaine

La globalisation constitue le projet majeur de politique internationale de la dernière décennie pour les États-Unis. Ce phénomène est, d'ailleurs, d'une telle ampleur qu'il caractérise - à lui seul - l'ère actuelle de l'après guerre froide eu égard à la place aujourd'hui tenue par les États-Unis sur l'échiquier mondial.

La globalisation peut, d'une certaine manière, être perçue comme une manifestation récente d'une perception plus ancienne du rôle que les États-Unis estiment devoir tenir. Les Américains ont, en effet, le sentiment de détenir une mission de nature messianique à l'égard du monde à l'instar des « *Pilgrim Fathers* », ces premiers émigrants embarqués

³⁶ Déclaration commune effectuée par la Belgique, l'Italie et la France.

sur le « May Flower », venus pour créer une nouvelle Jérusalem et conscients de travailler pour le bien. Ce rôle mondial, partagé avec l'Union soviétique dans le monde de la guerre froide, les Etats-Unis estiment être aujourd'hui les seuls à pouvoir l'exercer. Cette vision est très bien illustrée par Colin Powell quand il déclare qu'« *il n'existe aucun pays au monde qui ne soit touché par les Etats-Unis, car nous sommes au cœur et initions toutes les actions conduites en faveur de la paix et de la démocratie* ». ³⁷ L'OTAN est une illustration de cette « suprématie » américaine puisque cette organisation permet aux USA de continuer à occuper une position dominante en Europe, dans le Pacifique et en Extrême-Orient. De la même manière, les troupes américaines implantées sur les bases et campements établis à l'occasion de la guerre du Golfe Persique assurent aux Etats-Unis de pouvoir y tenir rôle de garant de l'ordre et de la stabilité.

Les responsables américains définissent, eux-mêmes, la globalisation comme la généralisation de l'économie de marché, de la libre circulation des personnes, des biens et des capitaux, des démocraties libérales et des sociétés de droit ; ce que l'on pourrait, d'une certaine manière et en résumé, qualifier de vision internationaliste ou Wilsonienne. Ce projet n'est l'apanage d'aucun parti : il a été particulièrement soutenu par l'administration Clinton et continu de l'être aujourd'hui par la nouvelle équipe du président Bush. En revanche, toutes ce sont gardées de préciser que le terme de « leadership » était un doux euphémisme pour décrire l'hégémonie américaine. En effet, si l'objectif des Etats-Unis demeure de garantir la stabilité, la sécurité du système international et d'empêcher l'émergence de toute menace, les USA s'entendent à ne voir dans ce combat aucune alternative à la prééminence de leur « leadership » mondial. Les faits ont montré que les Etats-Unis ont toujours agit unilatéralement ou à la tête d'une coalition, travaillant de concert avec les organisations internationales uniquement lorsque cela servait leur position. Discours après discours, crises après crises, les USA ont toujours rappelé que les USA ne toléreraient en aucune circonstance de s'en remettre à quiconque. Andrew J. Bacevich ³⁸ rapporte à cet effet que, dans un document récent rédigé par le Pentagone depuis l'élection du président Georges W. Bush, il est prévu qu'une position « dominante » des Etats-Unis constitue un principe utile pour organiser la stratégie américaine de l'après guerre froide.

³⁷ Propos cités BACEVICH, Andrew J., in « Different Drummers, Same Drum », *The National Interest*, Summer 2001, pp.67-77.

³⁸ BACEVICH, Andrew J, *Op. cit.*

Il serait, toutefois, erroné - selon James Kurth³⁹ - de considérer que la globalisation est - et puisse être - un processus uniforme, linéaire et mondial. La carte du monde recèle, en effet, aujourd'hui de vastes zones non encore « touchées » par le modèle américain. Le département des affaires étrangères américain lui-même, pourtant considéré comme l'un des meilleurs promoteurs de la globalisation, identifie vingt-sept pays « à éviter » compte tenu de leur fort sentiment anti-américain, ou de la situation de guerre, de crime organisé, voire de chaos, qui y règnent.

Un certain nombre d'États sont moins intégrés à l'économie mondiale et à l'ordre international qu'ils ne l'étaient il y a cinquante ans. Tel est le cas par exemple - estime-t-il - de la plupart du continent africain, de l'Asie du sud-est et d'une part croissante de la région andine de l'Amérique latine. Ces quatre régions constituent, déjà aujourd'hui, une partie significative de la planète où la globalisation a échoué et où il semble peu probable qu'elle réussisse. La « renaissance » africaine, le « nouvel essor » de l'Islam et le « pancolombialisme » ont suscité bien des débats mais ne paraissent en aucun cas se convertir et constituer, dans un avenir proche (ou lointain), une zone stable de l'économie mondiale et de l'ordre international. Ces régions ont, au contraire, développé leur propre système fondé sur une économie souterraine et corrompue où fleurissent les activités commerciales de toute nature : stupéfiants, pierres précieuses, personnes, ventes d'armes, toutes financées et contrôlées par les milieux criminel et terroriste. La République populaire de Chine et la Russie ont même ouvertement fait connaître leur ferme opposition au mouvement général de la globalisation pour des raisons différentes d'ailleurs⁴⁰. Il y a, enfin, les États qualifiés de « renégats » qui persistent tel l'Iraq, l'Iran ou la Corée du Nord à tout entreprendre pour contrarier le projet américain.

En revanche, les régions où réussit le modèle américain représentent moins de la moitié du globe et de la population mondiale. Ce sont, pour l'essentiel, pratiquement l'Europe entière, une bonne partie de l'Amérique latine, quelques États périphériques de l'Asie du Sud-Est sans oublier l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Ce qui correspond pour ainsi dire aux alliances et engagements internationaux bilatéraux conclus par les États-

³⁹ KURTH, James, « The Next NATO : Building an American Commonwealth of Nations », *The National Interest*, Fall 2001, p.5-16.

⁴⁰ En effet, si la Chine a tiré le plus grand avantage de la situation, la Russie apparaît quant à elle comme la plus grande « perdante » de la globalisation.

Unis au lendemain de la deuxième guerre mondiale tels que l'OTAN, et l'ANZUS⁴¹. Une différence importante sépare, toutefois, ces deux époques : l'Europe de l'Est ou, plus exactement le monde communiste, aujourd'hui renommée Europe centrale et orientale et partie intégrante de l'Europe démocratique et libérale, région où a eu lieu la première vague de l'élargissement de l'OTAN et où la seconde vague est proposée.

S'il est naturel pour les États-Unis de vouloir étendre et sécuriser leurs nouvelles relations commerciales et d'investissement avec l'Europe centrale et orientale, il leur est encore plus nécessaire de consolider l'Europe tout entière en tant qu'élément central du vaste projet américain de globalisation. Il est, en effet, primordial pour les États-Unis que le continent européen fasse corps avec son homologue d'outre-Atlantique et - ce faisant - accepte l'ensemble des valeurs et d'une manière plus générale reconnaisse le « leadership » américain. Il peut, à cet égard, sembler curieux qu'une partie de l'Europe soit prête à accepter la « direction » des États-Unis alors que nombre de media européens critiquent la politique américaine en matière de peine de mort ou son attitude à l'égard de la lutte contre l'effet de serre. C'est, notamment, le cas en Europe centrale et dans les pays baltes qui tentent de reproduire sur leur territoire ce qu'ils considèrent comme le « modèle » américain, principalement dans le secteur de l'économie de l'information et celui de la technologie. Ces États haïssent les Russes, se défient des autres européens et ressentent une véritable attirance pour les Américains, répétant - avec un décalage de près de cinquante ans - le souhait que plaçaient dans l'Alliance leurs prédécesseurs de l'Europe occidentale « *de se défendre contre les Russes, de développer des liens d'amitié avec les Américains et de contenir les Allemands* »⁴².

Simultanément, les États-Unis ambitionnent fortement d'agir sur la politique économique et diplomatique des États européens et de faire contrepoids à l'influence de l'UE au sein d'une Europe élargie. Les nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale sont, en effet, moins critiques à l'égard des États-Unis et plus enclines - que leurs homologues d'Europe occidentale - à accepter le schéma américain. Il est, par ailleurs, davantage dans l'intérêt des États-Unis d'améliorer le niveau de vie et le statut

⁴¹ « Australia, New Zealand, United States », pacte militaire signé en 1951 pour une durée illimitée et qui substituait la garantie américaine à celle de la Grande-Bretagne pour les deux dominions, face à une éventuelle résurrection du militarisme japonais. En 1986, les USA ont suspendu leur engagement envers la Nouvelle Zélande. Le pacte est aujourd'hui dépassé compte tenu de l'évolution des relations internationales dans cette région.

des premiers plutôt que de rééquilibrer les relations en faveur des derniers. Dans cette logique, l'élargissement de l'OTAN permettrait de consolider l'Europe au sein de la zone d'influence américaine et de confirmer ainsi son appartenance (pour ne pas dire sa soumission) au modèle global des États-Unis. L'intégration des États baltes à l'Alliance renforcerait ce « cœur » européen sous conduite américaine et instituerait ainsi de nouvelles frontières avec la Russie et les États « renégats » du Moyen Orient qui figurent parmi les principaux adversaires de la globalisation.

c) L'élargissement au service des intérêts industriels américains

Pour d'aucuns, enfin, l'élargissement de l'OTAN servirait directement les intérêts de l'industrie de défense américaine⁴³. Un membre éminent de l'intelligentsia et des affaires américains – Ethan B. Kapstein⁴⁴ - écrivait, en effet, dès le printemps 1995, que « *les Etats-Unis étant désormais les seuls à pouvoir assurer la sécurité mondiale il convenait désormais qu'ils deviennent le seul fournisseur mondial de systèmes d'armes de haute technologie* ». Cette situation est présentée, d'ailleurs, par les Américains comme ne profitant pas qu'à eux seuls. L'armement proposé par les Etats-Unis à leurs alliés européens permet à ces derniers :

- de se doter d'équipements performants qu'ils ne sont plus à même de produire, aujourd'hui, compte tenu de leurs capacités financières et économiques particulièrement réduites⁴⁵;
- de disposer de matériels interopérables avec ceux américains et plus généralement avec ceux de leurs partenaires au sein de l'Alliance;
- de pouvoir consacrer les sommes ainsi libérées à des besoins jugés prioritaires ou plus productifs.

⁴² KURTH, James, « Keep the Russians out, the Americans in and the Germans down », The National Interest, Fall 2001.

⁴³ DWERNICKI, Christophe, « L'élargissement de l'OTAN au service de l'industrie de défense américaine? », Défense nationale, n°2 février 1998, pp. 81-95.

⁴⁴ KAPSTEIN, Ethan B., « America's Arms Trade Monopoly », Foreign Affairs, mai-juin 1995, cité par Christophe DWERNICKI dans son article publié par la revue Défense nationale dans son numéro de février 1998.

⁴⁵ Les efforts financiers en matière de défense sont considérablement supérieurs aux USA. Pour mémoire, la nouvelle administration américaine a obtenu une augmentation de 20 milliards \$ du budget de défense et a demandé une nouvelle revalorisation, depuis les attentats du 11 septembre 2001, de l'ordre de 48milliards \$. Même s'il semble probable que le Congrès n'accepte le financement que de 45 milliards \$

Selon Christophe Dwernicki, l'élargissement de l'OTAN illustre parfaitement cette volonté américaine de « prédominance », voire de monopole mondial, dans le secteur des armements de haute technologie qui procurent les meilleurs bénéfices.

Les pays d'Europe centrale et orientale constituent, en effet, désormais les seuls marchés à conquérir : ceux du Moyen-Orient ou de l'Asie, proches de la saturation, cherchent à diversifier un armement essentiellement américain, et ceux d'Afrique ou d'Amérique du Sud n'en ont, souvent, pas les moyens. A l'inverse, les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) ont des équipements vieillissants, largement en deçà des normes imposées aux pays membres de l'Alliance, qu'ils désirent ardemment rejoindre. Ces pays, dont l'économie est en légère expansion, pourraient dès lors constituer un lieu privilégié d'expérimentation de la concurrence avec les Pays d'Europe occidentale, seuls à même de disputer aux Etats-Unis le « leadership » dans le domaine des armements de haute technologie.

Dans cet objectif, les Etats-Unis déploient tous leurs efforts pour conserver la maîtrise du dossier de l'élargissement que ce soit dans la définition du calendrier, des critères d'admission ou la prise de décision finale. En témoigne l'annonce unilatérale américaine effectuée en 1997 que seuls la Hongrie, la République tchèque et la Pologne seraient les premiers admis dans le cénacle otanien. La stratégie employée par les Américains est, à cet égard, remarquable car elle s'appuie sur une multiplicité d'actions :

- le développement de la communication, avec l'organisation de nombreuses visites de responsables américains sur place qui « occupent » le terrain ;
- la signature d'accords bilatéraux de coopération technologique et technologique, d'échange d'informations de défense ou d'assistance militaire qui intègrent progressivement les pays de la région dans l'ère d'influence américaine ;
- la proposition d'aide logistique et de location d'installations qui permettent aux Etats-Unis outre de se déployer dans cette zone, de créer une réelle dépendance économique des pays concernés aux ressources américaines injectées dans la société locale ;

cela représenterait 1,5 fois le budget militaire de la France. Le budget de défense américain équivaldrait alors à près de la moitié de la dépense militaire mondiale.

- l'offre de formation de personnel aux Etats-Unis ou sur place, qui diffuse l'organisation américaine prônée par le Pentagone, sensibilise les futurs décideurs mais aussi l'ensemble du personnel aux méthodes et aux produits américains ;
- l'envoi de conseillers et d'experts américains dont les avis peuvent ne pas être neutres lors de négociations et de choix de matériel ;
- l'organisation d'opérations internationales dans le cadre du Partenariat pour la Paix qui entretiennent le savoir militaire américain parmi ces pays et sont l'occasion pour les armées américaines de prendre des contacts pour elles-mêmes ou pour les entreprises privées par le biais de réservistes ;
- la mise en place de programmes et de procédures financières⁴⁶ qui permettent aux économies des PECO de rendre indolores leurs achats d'armes américaines. Au total ce seraient près de cinquante (50) millions de dollars qui, selon Dwernicki, auraient été débloqués par le département américain de la Défense (DoD)⁴⁷.
- le don ou la vente à prix réduit d'armes obsolètes qui permettent officiellement aux pays bénéficiaires de se doter d'équipements aux normes occidentales à moindre coût mais qui de fait les créent dépendants des Etats-Unis, assurent à ces derniers d'écouler leurs vieux armements dont la destruction aurait été plus onéreuse tout en favorisant la surfacturation ultérieure des pièces détachées, de la maintenance ou de la formation du personnel ;
- la standardisation des équipements qui, sous couvert d'interopérabilité avec les forces alliées et de mises aux normes de l'OTAN, ouvrent des débouchés aux industries américaines d'armement.

2.2 L'endiguement de la Russie

L'admission au sein de l'Alliance, en 1999, de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie et l'examen en cours de nouvelles candidatures conduisent à s'interroger

⁴⁶ C'est notamment le cas de :

- la loi « *International Traffic in Arms Regulations* » de 1991 qui a été modifiée afin de permettre que la Pologne, la République de tchéquie et la Hongrie puissent acquérir des produits et des services des armées américaines;
- du « *Pentagon's Defense Export Loan Guarantee Program* » qui facilite le financement des contrats d'armement
- du « *NATO Enlargement Facilitation Act* » de 1996 qui autorise les pays éligibles à entrer dans l'Alliance de recevoir des transferts d'armes.

⁴⁷ « Department of Defense ».

sur la nature des relations de l'OTAN ainsi élargie avec la Russie. En effet, rien n'a été fait pour préciser clairement à cette dernière dans quelle mesure elle pourrait elle-même rejoindre l'Alliance si elle adoptait, d'une manière générale, les valeurs occidentales que constituent la démocratie, le respect des règles de droit et l'économie de marché. La Russie, tout au plus, a reçu l'« assurance » que l'ouverture de l'OTAN ne serait pas effectuée dans un sens qui puisse porter atteinte aux intérêts russes. Cette question est pourtant essentielle et d'aucuns estiment, tel Charles A. Kupchan⁴⁸, que l'adhésion de la Russie devrait constituer pour l'Alliance une priorité de loin supérieure à l'examen de toute autre nouvelle admission d'Etats membres : si l'Alliance doit constituer la pièce maîtresse d'un nouvel ordre de sécurité Atlantique, ce dernier se doit d'embrasser l'ensemble des principales puissances européennes. L'administration américaine, certes, n'a pas rejeté l'idée d'élargir l'Alliance à la Russie mais bon nombre d'officiels ne prenaient pas véritablement - jusqu'à un avenir récent⁴⁹ - cette idée au sérieux se refusant d'admettre que créer un nouveau Yalta serait préjudiciable à la stabilité du continent européen. L'adhésion de nouveaux membres conduit pourtant nécessairement à un déplacement des frontières avec à la clef, parfois, la création d'anomalie telle que celle de Kaliningrad.

a) Dehors ou dedans ?

L'OTAN n'aurait, selon Kupchan, jamais dû entamer la question de l'élargissement en Europe centrale car cette opération apparaissait de nature à produire plus d'inconvénients qu'elle n'apporterait d'avantages. Mais maintenant qu'elle s'est engagée sur cette voie, une stratégie saine voudrait que l'Alliance aille jusqu'au bout de cette logique d'élargissement. Par voie de conséquence, il n'y aurait pas de sens à vouloir s'arrêter à la frontière orientale de la Pologne et l'OTAN devrait tout au contraire chercher à ce que la Russie la rejoigne. Trois raisons majeures président, selon lui, à cette évolution :

- l'incorporation de la Russie à l'OTAN est un facteur de paix pérenne. Un point déterminant de la sécurité en Europe dans les décades à venir réside, en effet, dans la nature même de l'exercice du pouvoir qu'entendra adopter la Russie à l'égard de l'Europe. Cette action sera-t-elle plutôt bienveillante ou

⁴⁸ KUPCHAN, Charles A., «Rethinking Europe », *The National Interest*, Summer 1999, pp.73-79.

⁴⁹ Cf. infra dans le présent mémoire §3.3 Le renouveau du Partenariat avec la Russie.

malveillante ? L'Europe, dans cette optique, a tout intérêt à soutenir la Russie dans les réformes qu'elle engage pour se rapprocher de l'occident, notamment de tendre vers plus de démocratie ;

- l'adhésion de la Russie à l'OTAN permettrait de ne pas créer une nouvelle partition et une nouvelle « zone grise » au cœur de l'Europe. Les Etats qui demeurent situés entre l'OTAN élargie et la Russie à savoir les Etats baltes, la Slovaquie, la Roumanie, la Bulgarie, la Moldavie, la Biélorussie et l'Ukraine, constituent aujourd'hui la partie la plus fragile et vulnérable de l'Europe⁵⁰. De ce fait, interrompre l'élargissement à l'issue de la première vague ne ferait qu'amplifier, voire exacerber, la situation ;
- l'entrée de la Russie dans l'OTAN permettrait à l'Alliance d'exercer une plus grande influence sur le développement de l'Europe orientale. Sont en jeu, ici, la sécurité des armes et des technologies nucléaires russes, les relations entre la Russie et la République populaire de Chine, la stabilité de l'Ukraine et l'accès au pétrole de la mer Caspienne, toutes questions qui engagent particulièrement les intérêts occidentaux .

Trois difficultés majeures sont généralement opposées à ce processus :

- le fait que la Russie ne souhaite pas rejoindre l'Alliance ;
- la perspective annoncée de l'effondrement russe;
- l'idée que l'entrée de la Russie au sein de l'OTAN modifiera profondément le caractère de l'Alliance;

mais pour Kupchan ces assertions se révèlent sans réel fondement.

En effet et en premier lieu, la Russie n'est pas intéressée, selon lui, à rejoindre l'OTAN car elle continue à voir dans l'Alliance une organisation « anti-russe ». Cette perception découle de la nature même de l'Alliance conçue et dotée d'une réelle capacité de réaction militaire face à la menace soviétique et désormais russe. Par voie de conséquence, seule une prise de position claire de l'OTAN en faveur de l'adhésion de la Russie pourrait faire évoluer tout aussi favorablement la position de cette dernière.

En second lieu, et en dépit d'affirmations contraires persistantes selon lesquelles la réforme engagée par la Russie échouerait, trois raisons laissent raisonnablement penser

⁵⁰ Cf. Annexe 2 du présent mémoire.

à un futur plus optimiste pour la Russie et permettent d'envisager que cette dernière pourrait rejoindre l'Alliance sous une décennie :

- tout d'abord, la Russie ne se désagrège pas. Les régions deviennent, certes, chaque jour plus puissantes face au pouvoir central, mais cette décentralisation apparaît de nature à renforcer la stabilité et l'intégrité du pays. Par ailleurs, le renforcement des gouverneurs régionaux contribue à mettre un terme à un Etat autoritaire. Certaines régions voient déjà se constituer et se développer des organisations financières démocratiques, des groupes d'intérêts et des marchés. Leur réussite se déroule dans de bien meilleure condition à l'échelon régional et pourrait bien permettre d'ancrer le pays tout entier dans la décentralisation. De plus, Moscou conserve la maîtrise du domaine militaire et demeure le centre financier du pays auquel s'adressent les régions et les sociétés pour l'obtention d'aides et de capitaux. Enfin, si les régions souhaitent plus d'autonomie elles ne revendiquent aucunement leur indépendance⁵¹;
- plus encore, la démocratie et la société civile - bien qu'encore en balbutiements - commencent à prendre corps en Russie : les électeurs peuvent désormais choisir, lors des scrutins, entre plusieurs candidats et les media bénéficient d'une « certaine » liberté. Bien entendu la Russie ne constitue pas encore *stricto sensu* une démocratie libérale, mais il y a de bonnes raisons de croire que ces évolutions « libérales » puissent y prendre corps de manière ferme et définitive ;
- enfin, la Russie ne constitue définitivement plus aujourd'hui l'adversaire de l'Occident. Ce pays ne représente plus de menace militaire, quelle qu'elle soit. En effet, bien que la Russie ait, en d'autres temps, placé « sous son aile » ses voisins proches, elle n'a pas tenté, depuis, de reconstituer son empire. La Russie et la République populaire de Chine dénoncent, certes, l'hégémonie exercée par les Etats-Unis, mais ne font rien pour y faire obstacle. Bien au contraire et en dépit de son opposition affichée à l'égard de l'élargissement de l'OTAN, la question de l'Irak et celle des Balkans, Moscou a pour l'essentiel admis la politique générale conduite par

l'Occident. Loin de constituer le redoutable adversaire annoncé, la Russie se comporte davantage, aujourd'hui, en spectateur ombrageux qui - même s'il ne le fait pas toujours de bonne grâce - se révèle être un partenaire particulièrement utile pour l'Occident comme cela a été le cas lors de la guerre du Kosovo.

En dernier lieu, Kupchan admet que l'adhésion de la Russie à l'OTAN puisse « diluer » l'Alliance et fragiliser son efficacité mais il estime avant tout que l'OTAN, en l'absence de toute menace extérieure⁵², doit se réformer d'elle-même si elle veut demeurer une structure de sécurité pertinente. A l'assurance antérieure d'une défense collective devrait, désormais, succéder l'engagement de protéger des intérêts partagés au travers d'actions communes. Si l'OTAN doit être le vecteur de l'édification de la sécurité en Europe, elle doit cesser de créer de nouvelles lignes de fracture pour se focaliser sur l'intégration de l'ensemble des démocraties européennes au sein d'une communauté de sécurité mutuelle.

b) Eviter un nouveau Yalta

Le président Bush a déclaré officiellement à Varsovie « *que les démocraties naissantes d'Europe, de la Baltique à la Mer noire* » seraient admises à rejoindre l'OTAN, l'annonce en étant effectuée pour certaines d'entre elles à l'occasion du prochain Sommet de Prague en novembre 2002. Le président n'a pas précisé dans cette déclaration les pays dont il était question, néanmoins il est admis qu'il pensait aux trois États baltes de l'Estonie de la Lettonie et de la Lituanie. La Slovaquie, la Slovénie, la Roumanie et la Bulgarie - qui se sont tous appliqués à remplir les conditions requises pour devenir membres de l'Alliance - sont également en lisse. L'admission de ces pays à l'OTAN entraînerait des transformations des engagements militaires américains aussi importantes que celles des années 1951 et 1920. Pendant longtemps, aucun débat à ce sujet n'a pourtant été réellement observé au sein de la classe politique; une situation d'autant plus surprenante que les grandes puissances considèrent habituellement les alliances et les engagements internationaux qu'elles souscrivent comme le cœur de leur politique extérieure. Les deux derniers conflits mondiaux de 1914-18 et de 1939-45 ont,

⁵¹ La population d'origine russe, qui représente près de quatre-vingt deux (82%) pour cent de la population, demeure, en effet, profondément attachée à un Etat « entier ».

⁵² L'article a été publié à l'été 1999. Les événements du 11 septembre se sont entre-temps produits renforçant par la même la nécessité pour les membres de l'Alliance d'agir pour défendre leurs intérêts communs.

d'ailleurs, commencé à la suite du respect par de grandes puissances de tels engagements.

L'OTAN est supposée être une alliance militaire mais il y a eu peu de débat sur les répercussions stratégiques militaires de l'élargissement, notamment sur la division qu'un tel processus peut engendrer en Europe. Maintes déclarations ont, pourtant, été effectuées prévenant de tout faire pour l'éviter. Plusieurs experts estiment que la deuxième vague de l'élargissement de l'OTAN créera de toute évidence une nouvelle ligne de partage entre l'Europe et la Russie⁵³. Il conviendrait donc, pour y remédier, d'associer la Russie au processus d'ouverture et cela d'autant plus si l'élargissement s'effectue rapidement⁵⁴. Enfin, la Russie a d'autant plus de chance de devenir une démocratie européenne stable si l'Occident ne tente pas de réintroduire un contrôle « impérialiste » et s'il ne cherche pas à l'empêcher d'exercer une certaine influence sur ses anciens satellites⁵⁵.

Pourquoi, dès lors, ces positions et la demande réitérée de la Russie de devenir membre de l'OTAN n'ont-elles - jusqu'à la décision récente prise en mai dernier à Reykjavik⁵⁶ - pas abouti ? Ce n'est assurément pas la menace militaire exercée par la Russie puisque nous avons précédemment constaté qu'elle n'existe plus à ce jour. James Kurth⁵⁷ développe pour sa part l'idée que, dans l'esprit des décideurs américains, l'élargissement de l'OTAN ne constitue pas véritablement une ouverture de l'Alliance militaire mais relève d'une autre nature. Son but effectif serait de renforcer l'Europe en tant que composante à part entière du projet américain et de la vision que les Etats-Unis ont de l'ordre international. L'objectif visé est de faire de l'Europe une base sûre et un partenaire fidèle des Etats-Unis à l'heure où ces derniers se sont engagés dans le mouvement mondial de la globalisation.

⁵³ KURTH, James, « The Next NATO : Building an American Commonwealth of Nations », *The National Interest*, Fall 2001, p.5-16.

⁵⁴ TALBOTT, Strobe, in GOLDGEIER, James M., « NATO Expansion : The Anatomy of a Decision », *The Washington Quarterly*, Winter 1998, pp.85-102.

⁵⁵ BRZEZINSKI, Zbigniew, in GOLDGEIER, James M., *op. cit.*

⁵⁶ Cf. infra dans le présent mémoire §3.3 Le renouveau du partenariat avec la Russie.

c) **L'existence d'anomalies, le cas particulier de Kaliningrad**

L'intégration de la Slovaquie dans l'OTAN supprimerait une anomalie stratégique qui est apparue à l'issue de l'admission de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie et compléterait alors le bloc initial des pays qui ont été admis lors de la première vague. L'entrée de la Slovénie dans l'OTAN supprimerait, également, une anomalie stratégique. Son admission créerait un pont physique et commercial avec l'Italie (et ce faisant avec la partie sud de l'Alliance) ainsi que la Hongrie, qui ne possède à ce jour aucune frontière avec un pays membre de l'OTAN. Cette adhésion conforterait la position centrale de l'Alliance dans cette région. Incidemment, elle aurait pour conséquence d'isoler complètement l'Autriche et la Suisse qui se retrouveraient dès lors complètement entourées par des puissances Alliées. Beaucoup plus préoccupante apparaît, en revanche, le cas de Kaliningrad.

La province russe actuelle de Kaliningrad constituait avant 1945 la partie septentrionale de la Prusse orientale qui appartenait à l'Allemagne. Cette région, riche d'histoire, est notamment connue pour avoir constitué, durant la période de l'entre deux guerres, une anomalie stratégique, en étant séparée du reste de l'Allemagne par le « célèbre » couloir polonais de Dantzig. Cette situation particulière, à l'origine de conflits incessants entre l'Allemagne et la Pologne, a d'ailleurs fourni l'occasion de déclencher la deuxième guerre mondiale. L'Union soviétique a conquis la Prusse orientale en 1945 et annexé sa moitié Nord, la moitié sud rejoignant la Pologne. L'ancienne ville de Königsberg fut détruite et une nouvelle cité édiflée à son emplacement rebaptisée du nom de Mikhaïl Kalinin ex président de l'URSS à l'époque de Staline.

Depuis l'effondrement du régime soviétique, la province de Kaliningrad a été séparée du reste de la Russie par la Lituanie devenue indépendante, recréant ainsi un « corridor » traversé par une voie ferrée qui approvisionne les forces militaires russes stationnées à Kaliningrad⁵⁸. Cette « verrue », véritable anomalie stratégique, est un « trou noir » qui se situera précisément au cœur des nouvelles responsabilités de l'OTAN envers les pays baltes. Durant toute la période de la guerre froide Berlin Ouest a constitué un îlot occidental - et une anomalie stratégique - au cœur d'une mer soviétique. Cette « bulle » a connu une situation de crise latente pendant plusieurs années qui a éclaté, en définitive, lors des événements de 1948-49 puis de 1958-61. Une

⁵⁷ KURTH, James, *op. cit.*

évolution similaire avait eu lieu dans l'entre deux guerres et conduit à la crise de 1939. Si les Etats baltes rejoignent l'Alliance, Kaliningrad deviendra à son tour une île russe cernée par une mer otanienne. Une situation que pourrait encore amplifier l'admission de ces mêmes pays au sein de l'UE. Dans cette dernière perspective la Russie a fait connaître qu'elle exigerait la mise en place d'un couloir ferroviaire extraterritorial, solution difficilement envisageable pour les Etats baltes. L'Histoire est alors susceptible de se répéter et il ne serait donc pas étonnant que cette région soit, de nouveau, le siège d'une crise « en attente ».

Certes, cette situation singulière de Kaliningrad, pourrait inciter la Russie, « otage » de l'Occident, à adopter un bon comportement en matière de relations internationales. Ce serait, néanmoins, omettre que la Russie détient dans cette région un arsenal nucléaire, qui fait d'elle plus un champ de mines qu'un véritable otage.

De fait, depuis Pierre le Grand, aucune puissance européenne n'a cherché à protéger les Etats baltes de leur puissant voisin, la Russie, estimant que le prix à verser ne valait pas le bénéfice qu'ils pouvaient en attendre. Pour certains experts, l'engagement pris par les Etats-Unis envers les Etats baltes d'assurer leur sécurité ne peut avoir lieu sans recours à l'armement nucléaire. Il serait pour le moins paradoxal qu'une administration américaine déterminée à réduire cette catégorie d'armement à l'échelle mondiale contribue à accroître leur nombre dans une région aussi sensible que celle des pays baltes⁵⁹.

La proposition américaine - sans précédent - d'intégrer les Etats baltes suppose, enfin, que les Etats-Unis demeurent, dans les décennies à venir, aussi puissants qu'ils le sont aujourd'hui et ne modifient pas leurs engagements et qu'à l'inverse la Russie conserve une position faible sans réelle capacité d'intervention. Cette hypothèse paraît peu réaliste car aucun expert n'avait anticipé l'effondrement du régime soviétique ni prévu la situation de déséquilibre actuel entre les Etats-Unis et la Russie.

⁵⁸ Cf. Annexe 2 du présent mémoire.

2.3 L'illustration de la guerre du Kosovo

La référence à la guerre du Kosovo est souvent effectuée pour insister sur les résultats décisifs de la campagne aérienne, sur l'efficacité des frappes "chirurgicales" ou sur le décalage entre les Etats-Unis et l'Europe quant aux forces et aux armements alignés. Tel ne sera pas ici notre propos car, au delà du succès militaire qui a conduit à la reddition de Slobodan Milosevic, ce conflit a confirmé l'adaptation de l'OTAN au traitement des crises et mis ainsi - au moins temporairement - un terme aux questions relatives à son existence et à sa crédibilité. Le conflit du Kosovo a également été la manifestation d'enjeux internationaux.

a) Justifier l'OTAN

Assurer la crédibilité de l'Alliance

Le conflit de Bosnie a joué un rôle déterminant lors du premier élargissement. Sans leur intervention sur ce théâtre, les USA auraient *de facto* eu beaucoup de mal à convaincre quiconque de la nécessité « d'ouvrir » l'Alliance s'ils n'étaient pas parvenus à apporter la preuve de l'efficacité de l'OTAN. De fait, l'intervention américaine en Bosnie a rendu les Européens – qui étaient enlisés dans ce conflit depuis quatre ans - plus réceptifs aux requêtes formulées par les Etats-Unis concernant les modalités, le calendrier et le contenu de l'élargissement. La guerre du Kosovo a joué un rôle très similaire en faveur de la deuxième vague de l'élargissement car elle a permis de prouver - à ceux qui doutaient du bien fondé du maintien de l'OTAN depuis la fin de la guerre froide - de l'efficacité de l'Organisation. Cette « confirmation » de l'intérêt de conserver le lien euro-atlantique ne doit pas pour autant masquer les contradictions, ou les interrogations qu'a suscité ce conflit parmi les « opposants » à l'élargissement, que ce soit en matière de coût, de réaction de la Russie et de répercussions sur le fonctionnement d'une alliance à vingt membres. En effet, :

- le financement des opérations du Kosovo proprement dites, celui de la reconstruction par la suite, signifient moins d'argent disponible pour d'autres projets, notamment celui de l'élargissement ;

⁵⁹ KURTH James, *op. cit.*

- les bombardements de l'OTAN sur l'ancienne république de Yougoslavie ont augmenté le désespoir de l'élite et du peuple russes parmi ceux qui redoutaient déjà que l'élargissement ne provoque une nouvelle guerre froide;
- les dissensions rencontrées au sein de l'Alliance, lors de la définition des objectifs et de la sélection des cibles, ont fait craindre des difficultés de fonctionnement plus grandes encore au sein d'une Organisation élargie ainsi qu'une diminution de son efficacité militaire.

En outre, selon James Goldgeier⁶⁰, l'administration américaine n'a pas plaidé l'élargissement devant le sénat en insistant sur le bénéfice qu'en retirerait l'Alliance et l'Europe en termes de consolidation mais a mis en avant le fait que l'OTAN demeurerait, en application de son article 5⁶¹, une alliance militaire conçue pour se défendre contre une attaque armée. Or, le mode d'action retenue pour arrêter la purification ethnique en ex-Yougoslavie est précisément la nouvelle mission que le sénateur John Ashcroft se propose de faire exclure dans son projet d'amendement. Les sénateurs qui seraient dès lors partisans de maintenir l'OTAN dans son rôle de défense collective seront encore moins disposés à l'avenir à voter une nouvelle fois un engagement des forces comme ils l'ont fait pour le Kosovo.

La nouvelle mission de gérer les crises

La guerre du Kosovo a également permis à l'OTAN de voir, désormais, dans la gestion des crises et dans les opérations de réponse aux crises, les missions essentielles de l'Alliance⁶². Cette évolution a été officiellement soulignée - lors du Sommet de Washington d'avril 1999 - par l'approbation du second « nouveau » concept stratégique de l'après-guerre froide de l'Alliance. Désormais, les Etats membres doivent conserver leurs capacités militaires pour les deux raisons suivantes :

⁶⁰ GOLDGEIER, James M., *Op. cit.*

⁶¹ «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 d'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. Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales. »

- assurer leur défense commune conformément aux engagements pris dans le cadre du Traité de l'Atlantique Nord (article 5) ;
- être à même de mener des opérations de réponse aux crises.

Ce nouveau concept stratégique a la particularité d'accorder une grande importance aux opérations qui ne relèvent pas de l'article 5 du Traité de Washington, ce que confirme l'engagement de l'OTAN dans les Balkans. La force de stabilisation (SFOR) en Bosnie ou la Force pour le Kosovo (KFOR) ne ressortissent pas, en effet, aux opérations de défense commune puisque aucun Etat membre n'a été attaqué. L'OTAN s'appuie plutôt sur l'article 4 du Traité⁶³ et cherche, par son intervention, à empêcher que les conflits concernés ne s'étendent et n'embrasent l'ensemble des Balkans.

L'engagement de l'OTAN en Bosnie et au Kosovo révèlent aussi l'ampleur des défis auxquels se trouve confrontée l'Alliance lorsqu'elle entreprend des activités qui ne relèvent pas de l'article 5 :

- Tout d'abord, le choix d'engager de telles opérations risquent de fragiliser la cohésion de l'Alliance qui préexistait, certains Etats membres pouvant considérer les opérations ne relevant de l'article comme « discrétionnaires ». Cette situation est très différente de celle qui prévalait durant la guerre froide où l'ensemble des Etats membres, y compris ceux géographiquement distants de la zone menacée, pouvait craindre que sa sécurité soit menacée par une guerre générale en Europe.
- Par ailleurs, les opérations ne relevant pas de l'article 5 font courir le risque d'intervenir dans des situations au périmètre « flou » et particulièrement évolutif avec la menace terminale de s'empêtrer dans une gestion de crise difficile. Forts de ces craintes, certains Etats membres peuvent hésiter à vouloir s'engager ou se contenter d'un apport minimal. De tels comportements apparaissent de nature à retarder, voire empêcher, la prise rapide de décisions collectives ou à limiter ces dernières à retenir le plus petit commun dénominateur. Tel fut le cas du Kosovo où le Conseil de l'Atlantique Nord n'a pu obtenir un consensus que sur pour des

⁶² SENS, Allen G., Ph.D « Vivre dans une OTAN rénovée ». Revue militaire canadienne Vol.1, N°4 hiver 2000-2001.

⁶³ « Les Parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des Parties sera menacée. »

frappes aériennes limitées à la Serbie à défaut de pouvoir s'entendre pour des interventions aériennes et terrestres plus énergiques.

- En troisième lieu, engager des opérations ne relevant pas de l'article 5 peut conduire les Etats membres à déployer, progressivement, puis à maintenir sur le terrain d'importants contingents ce qui est difficilement compatible avec la réduction des budgets de défense. Ainsi dans les opérations des Balkans, l'OTAN déploie de l'ordre de 80 000 hommes sans véritablement connaître à quel moment aura lieu le désengagement. L'Alliance maintient son dispositif dans cette région car elle y voit la condition préalable au rétablissement de la paix. Qu'arrivera-t-il si cela échoue ?

Enfin, mener des opérations ne relevant pas de l'article 5 conduit l'Alliance à poser la question de son « hors zone ». En effet, si le périmètre formel de responsabilité de l'OTAN est clairement défini, puisqu'elle correspond à celle du territoire des Etats membres, il apparaît plus délicat de préciser ce qui fait partie ou non de ses intérêts dans ce périmètre élargi. Il semble peu probable que l'Alliance obtienne sur ce sujet un consensus et que l'on s'achemine davantage vers des accords tactiques de court terme négociés au cas par cas, toute tentative de délimiter une région d'intérêt pouvant rappeler ou recréer une ligne de frontière en Europe, ce que personne ne souhaite.

A la lumière de la guerre du Kosovo, la fin de la guerre froide doit conduire⁶⁴ à ce que les experts et les responsables politiques s'engagent dans une réflexion sur la finalité aujourd'hui de l'Alliance et de manière plus générale doit conduire à repenser la nature du rôle stratégique des Etats-Unis en Europe.

Cette réflexion pose de fait, dans le domaine de l'élargissement, deux types de questions :

- tout d'abord, l'adhésion de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie sera-t-elle suivie de plusieurs autres « vagues » d'admission ? Et quelle sera la relation entre la Russie et cette OTAN élargie, la communauté atlantique s'étant d'une certaine manière définie jusqu'alors par rapport à sa frontière orientale ?

⁶⁴ KUPCHAN, Charles A., «Rethinking Europe », *The National Interest*, Summer 1999, pp.73-79.

- en second lieu, quelle corrélation peut-il exister entre le processus interne d'élargissement de l'Union européenne et celui de l'Alliance ? Les Etats-Unis peuvent-ils continuer indéfiniment à jouer le rôle de « pacificateur » de l'Europe ou bien le moment est-il, enfin, venu pour cette dernière de prendre en main et d'assurer de manière autonome sa sécurité ?

b) Des enjeux internationaux

La guerre du Kosovo conduite par l'OTAN n'avait pas pour seul objet de défendre la « sécurité » du continent européen, mais également d'assurer l'hégémonie américaine. L'épisode de la prise de l'aéroport et de l'entrée des forces russes dans Pristina, puis plus tard le refus d'accepter la création d'un secteur placé sous la responsabilité de la Russie, illustrent pleinement cette attitude. Loin d'être anecdotiques, ces faits témoignent de la volonté américaine d'écarter la Russie de ce conflit, de l'empêcher d'exercer une influence en Serbie et ce faisant de jouer un rôle significatif. C'est donc dans une position « non dominante » pour la Russie que les conditions de sa participation aux forces de maintien de la paix ont été définies dans des accords bilatéraux conclus avec l'OTAN.

Les Etats-Unis voient, en effet, dans l'OTAN un instrument au service de leur stratégie. Principal acteur de l'Alliance, ils entendent conférer à l'Organisation un rôle qui va bien au delà de la dissuasion de toute agression contre ses membres. Les Etats-Unis s'emploient désormais à promouvoir le développement des institutions démocratiques, le règlement pacifique des différends, la prévention des conflits et la gestion des crises, ainsi que le partenariat et la coopération avec des pays non membres et d'une manière générale ils mettent tout en œuvre pour étendre géographiquement l'aire d'intervention de l'OTAN. Le premier pas fut effectué lors de la crise du Golfe. La guerre de Bosnie fut ensuite l'occasion de faire de l'Alliance le bras armé de l'ONU. L'élargissement à l'Est de l'Organisation s'est effectué également au profit des candidats imposés par Washington. La crise du Kosovo est alors intervenue et a permis aux Etats-Unis d'obtenir, lors du cinquantième anniversaire de l'Alliance, un large consensus en leur faveur. Ils ont, à cette occasion, fait consacrer leur position par l'ensemble des pays membres. Cette nouvelle légitimation de l'Alliance a été effectuée au détriment des Nations unies puisque l'opération a été engagée sans autorisation du Conseil de sécurité. Car, lorsque les Etats-Unis cherchent à faire de l'Alliance l'arbitre majeur des relations

internationales, ils le font au détriment de l'ONU, dont ils se méfient. Les Etats-Unis sont certes membres permanents du Conseil de Sécurité, mais c'est une position qu'ils doivent partager notamment avec la Russie. Plus généralement, les USA perçoivent les Nations unies comme une organisation imparfaite dans la mesure où les décisions prises en son sein sont soumises au droit de veto de pays qui ne partagent pas toujours les positions américaines.

3. L'après 11 septembre 2001

Au lendemain de la chute du Mur de Berlin et de l'éclatement du régime soviétique l'OTAN a été confrontée à une crise grave qui a menacé son existence. Considérée par beaucoup comme une relique de la guerre froide, l'Alliance a survécu en se créant de nouvelles missions, notamment autour de la gestion de crises. La guerre de Bosnie, puis celle du Kosovo, ont permis aux Etats-Unis et à leurs alliés européens de développer de nouveaux concepts et de déployer sur ces théâtres des forces interopérables pour le maintien ou le rétablissement de la paix. En définitive et comme le rappelle Anthony Forster⁶⁵, l'OTAN bien qu'elle ait perdu son objectif majeur initial (de réagir face à la menace nucléaire soviétique) est parvenue avec succès à remplir une grande variété de missions de « second rang ». Les attentats survenus le 11 septembre à New York et à Washington ouvrent, une nouvelle fois, le débat du devenir de l'OTAN.

3.1 Quel devenir pour l'OTAN ?

a) L'absence de la guerre en Afghanistan

Après le 11 septembre, certains américains se demandent si l'OTAN a toujours lieu d'exister⁶⁶. Le manque d'armement de pointe en Europe et l'incapacité de cette dernière à transporter rapidement ses soldats ont, en effet, limité le rôle de l'OTAN en Afghanistan. Pour sa part le général Clark - ancien commandant suprême des forces de

⁶⁵ FORSTER, Anthony, « What is NATO for? », *Survival*, Winter 2001-2002, vol 43, n°4, pp.107-122.

⁶⁶ NYE, Joseph S., "NATO remains necessary", *Herald Tribune*, 16 May 2002.

l'OTAN en Europe pendant la campagne du Kosovo - ne comprend pas pourquoi l'OTAN n'a pas pris part, en Afghanistan, à l'effort mené par les États-Unis avec l'aide de la coalition réunie pour cette occasion. L'Alliance a, en effet, obtenu un réel succès lors de la guerre du Kosovo. Tout d'abord, parce qu'elle est parvenue à mettre fin aux combats. En second lieu, parce qu'elle a autorisé le retour des réfugiés, mais plus encore parce qu'elle a permis à la communauté internationale de porter devant la justice le responsable des luttes et des destructions qui frappent les Balkans depuis dix ans. Par la suite, les Alliés ont fourni plus des deux tiers des soldats qui ont assuré le maintien de la paix. D'une manière générale selon lui, l'Alliance a, à cette occasion, véritablement prouvé sa remarquable efficacité militaire ainsi que son aptitude à susciter le consensus des Alliés. Elle a obtenu ce qu'aucune nation n'aurait pu accomplir seule, pas même les États-Unis. Le problème selon lui n'a pas tant été celui d'une « guerre des comités » que celui de divisions au sein même du gouvernement américain. Selon Wesley Clark, le véritable enseignement de la guerre du Kosovo réside dans la perception de l'importance des Alliés et du levier politique qu'ils peuvent apporter.

Pour d'autres, enfin, la question de l'absence de l'OTAN en Afghanistan relève du faux débat. Pour eux, en effet, l'Alliance est bel et bien présente, mais indirectement sur ce théâtre, car la participation des différents Alliés à la coalition n'a été rendu possible que par l'organisation d'exercices fréquents et par l'interopérabilité acquise au sein de l'OTAN. Cette position, qui est de plus en plus exprimée, a encore récemment été exposée par l'ambassadeur du Grande Bretagne en France, Sir John Holmes, lors d'une conférence relative à l'Europe de la défense devant le Collège interarmées de défense, le 22 mai 2002.

b) Un outil obsolète ?

L'OTAN, nous l'avons vu, a fait évoluer son concept stratégique, mais cette capacité d'adaptation peut paraître insuffisante pour suivre le rythme de mutation de l'environnement international, notamment la transformation de la menace. Les attentats du 11 septembre l'ont, hélas, dramatiquement illustré. De fait et pour certains⁶⁷, l'Alliance semble mal préparée pour faire face aux quatre défis majeurs suivants :

⁶⁷ ZECCHINI, Laurent, « A quoi sert l'OTAN », Le Monde, 19 mars 2002.

- l'inadaptation des alliances militaires traditionnelles face à des menaces nouvelles telles le terrorisme ;
- l'émergence de la défense européenne ;
- l'élargissement de l'OTAN ;
- le rapprochement avec la Russie.

Certes, l'article 5 du Traité de Washington a été invoqué, mais il l'a été sur l'insistance de Lord Robertson, secrétaire général de l'OTAN, et cette décision sans prolongement militaire a prouvé *a contrario* que l'Alliance n'était pas la bonne réponse. L'épisode de la guerre du Kosovo a quelque peu « échaudé » les Etats-Unis qui n'ont pas apprécié de voir remis en cause les cibles retenues par leurs experts militaires ni, d'une manière générale, d'assister à une gestion des opérations militaires au travers des divers comités⁶⁸ de l'Alliance. Ainsi le non-engagement de l'OTAN en Afghanistan illustrerait la perte de confiance de l'administration américaine dans l'Alliance qui, selon elle, aurait perdu toute pertinence et se limiterait désormais à un système complémentaire garantissant aux Etats-Unis l'alignement des Européens sur leur politique.

c) L'Alliance, une organisation toujours nécessaire

Bien sûr l'OTAN fait face à des difficultés d'ordre militaire, mais pourquoi ne pas s'employer à les résoudre ? Cette question, le général Wesley Clark, commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR)⁶⁹ pendant le conflit du Kosovo, se la pose⁷⁰. Il apparaît, en effet, essentiel pour lui de doter l'Alliance d'une architecture permettant la prise de décision politico-militaire à même de traiter, plus facilement qu'elle ne le fait aujourd'hui, la sélection des cibles et la planification opérationnelle d'une guerre moderne. C'est à cette condition que l'OTAN demeurera capable de réunir et de diriger les forces professionnelles – constituées d'unités expérimentées et dotées de technologies de pointe - qui gagneront les combats de demain. A cet égard, il estime que la participation des armées européennes sous l'égide de l'OTAN (c'est à dire pour lui aux côtés des américains) les incitera à se transformer militairement bien plus vite et efficacement que ne le ferait une étude, un comité ou des déclarations officielles.

⁶⁸ On compte environ 400 comités présents dans l'enceinte des quartiers généraux de l'OTAN situés à Bruxelles.

⁶⁹ Supreme Allied Commander in Europe.

Simultanément les USA devraient consolider les valeurs communes qu'ils partagent avec leurs Alliés les plus proches qui se sont engagés à leurs côtés contre la menace d'Al Quaida.

Selon le général Clark, les USA ont un besoin crucial de cette capacité de l'OTAN à générer des consensus si cela permet le rapprochement des différentes politiques nationales intérieures, le partage étroit des informations et la coordination des actions conduites par les nations. Si Washington parvient à réaliser cet objectif, les États-Unis retireront l'immense avantage supplémentaire d'avoir installé durablement l'Europe dans la paix et la stabilité. L'intérêt de recourir à l'OTAN pour les opérations conduites actuellement correspond exactement à ce qui est nécessaire pour établir le nouveau partenariat avec la Russie et élargir l'Alliance en intégrant les pays d'Europe centrale et orientale qui demandent la protection de l'OTAN. L'heure n'est donc plus à s'interroger inutilement sur l'avenir de l'OTAN mais au contraire de mettre en place les structures nécessaires pour s'attaquer aux tâches urgentes : la guerre contre le terrorisme exige des Alliés forts encore plus que cela ne fut le cas pour les conflits du siècle précédent. Il est, toutefois, utile de signaler que tous ne dégagent pas les mêmes conclusions des événements du 11 septembre 2001. Tel est, notamment, le cas de Conrad Black pour lequel la victoire retentissante sur le terrorisme constitue, pour les États-Unis, le meilleur moyen de faire comprendre aux Européens qu'il est plus dans l'intérêt de l'Europe de figurer parmi les alliés des Américains que d'avoir la velléité de se positionner en rival⁷¹. Certains européens pourraient, toujours selon lui, être conduits à apprendre qu'appartenir à une alliance aux côtés des États-Unis ne leur confère aucun droit de veto sur les décisions américaines prises en réaction à des actes de guerre engagés contre les USA. Les candidats actuels - et ceux qui viennent récemment d'être admis - savent pertinemment qu'être membre de l'Alliance est un privilège. Les événements du 11 septembre 2001 et la crise qui a suivi pourraient, en définitive, si elle est bien gérée par Washington, être l'occasion de rappeler cette « évidence » à certains Alliés.

De fait, les événements du 11 septembre 2001, qui se sont produits sur le seul sol américain, ont donné aux États-Unis « l'alibi » de pouvoir juger seul de l'action à

⁷⁰ CLARK, Wesley K., « Remember NATO ? It's the Alliance the U.S Needs », *Herald Tribune*, 2-3 February 2002.

⁷¹ BLACK, Conrad, « What victory means », *The National Interest*, Winter 2001/02 pp.155-165.

engager et de ses modalités. De l'aveu même du secrétaire d'État américain, Colin Powell, les USA ont eu « *l'option commode de faire des choix à partir du « menu » qui leur était proposé* »⁷². Dans cette logique, l'Alliance atlantique deviendrait, au mieux, une sorte de vivier où les USA feraient leur « shopping » en fonction de leurs besoins ; une position d'autant plus facile à tenir que les États-Unis apparaissent, aujourd'hui, à même d'assurer l'ensemble des tâches militaires sans l'aide de l'Alliance. Cette tendance est inquiétante car elle confirme l'impression de dérive unilatéraliste américaine que ne paraît pas démentir la planification conceptuelle conduite par le Pentagone sur la doctrine d'emploi de l'arme nucléaire.

3.2 L'élargissement de l'OTAN : une position par défaut.

Présenter les relations entre l'OTAN et l'UE en termes de concurrence ou de rivalité apparaît aujourd'hui un débat quelque peu dépassé. Ces deux organisations, certes, sont de nature différente mais toutes deux cherchent - dans des domaines à la fois distincts et complémentaires - à atteindre un objectif commun, celui d'un monde occidental où règnent la paix, la stabilité, les valeurs démocratiques, la justice et l'économie de marché. Les événements du 11 septembre ont, à cet égard, prouvé que les continents européen et nord américain appartiennent à une même communauté. Force est, toutefois, de reconnaître que l'Europe devrait, dès maintenant, prendre davantage en charge sa sécurité car elle dispose, aujourd'hui, de la situation favorable de pouvoir s'affranchir progressivement de sa dépendance stratégique à l'égard des États-Unis. L'Europe doit d'autant plus le faire qu'à l'avenir les États-Unis n'auront pas nécessairement la volonté, ni toujours les moyens, de continuer à jouer et à tenir ce rôle à sa place.

a) L'Union européenne et l'OTAN, deux processus partenaires

Présenter l'Alliance atlantique et l'Union européenne comme concurrentes serait oublier que les deux systèmes ont contribué chacun, mais de manière différente, à l'édification de la sécurité européenne et qu'ils se sont renforcés mutuellement.

⁷² POWEL, Colin cité dans « A quoi sert l'OTAN », ZECCHINI Laurent, Le Monde

En effet, si l'OTAN est une organisation purement intergouvernementale alors que l'UE est pour partie supranationale et pour partie intergouvernementale⁷³, elles ont constitué deux éléments significatifs de l'architecture de la sécurité européenne : l'OTAN a été, jusqu'ici, la seule de ces deux organisations à garantir la défense territoriale de l'Europe occidentale et à la pourvoir en capacités militaires; l'UE, quant à elle, a contribué à apporter la sécurité dans les domaines économique, politique et social.

Selon Brzezinski⁷⁴, ces deux processus se sont renforcés mutuellement et ont contribué, par leur étroite imbrication, à l'émergence d'une plus large interdépendance politique. En l'absence de l'OTAN, la France ne se serait vraisemblablement pas sentie suffisamment en sécurité pour se réconcilier avec son voisin allemand et elle se serait vivement opposée, avec le Grande Bretagne, à la réunification de l'Allemagne. Pour des raisons tout à fait similaires, le rapprochement entre la Pologne et l'Allemagne n'aurait pas été possible si les Américains ne s'étaient pas trouvés sur le territoire allemand, procurant ainsi aux Polonais, du fait de leur présence, un sentiment de sécurité qu'a développé par la suite la perspective pour la Pologne de devenir membre de l'OTAN. L'intégration de la Pologne à l'OTAN devrait, également, faire percevoir à la Russie que l'Europe centrale ne constitue plus désormais un vide géopolitique et la conduire à avoir, dans cette zone, des visées moins ambitieuses avec pour corollaire une sécurité accrue de l'Europe entière.

Processus de long terme, les projets européen et atlantique ont participé à la démocratisation et à la pacification des grandes puissances européennes. La réussite de la réforme démocratique de la Russie et son intégration au sein des institutions occidentales achèveraient cette évolution. Paradoxalement, l'émergence d'une Europe démocratique et pérenne risque de remettre en question la présence des Etats-Unis, élément clef garant de la paix dans cette région. En effet, plus la paix en Europe est affermie et recouvre une zone étendue plus il apparaît probable que les USA focaliseront leur attention et leurs ressources sur une autre partie du globe. Mais l'Europe peut-elle s'affranchir du grand frère américain ?

⁷³ Ces deux aspects correspondent respectivement au 1^{er} pilier relatif au commerce et au marché intérieur où les décisions appartiennent à la Commission européenne et au 2^{ème} pilier relatif à la politique étrangère et de sécurité placé sous le contrôle d'un Conseil des ministres.

⁷⁴ BRZEZINSKI, Zbigniew, « NATO : The Dilemmas of Expansion », Fall 1998, pp.13-17.

b) L'Europe sans le pacificateur américain ?

L'hypothèse d'une implication décroissante des Etats-Unis au sein de la sécurité européenne constitue déjà en Europe un sujet de préoccupation. La question centrale ne consiste pas à savoir qui pourrait jouer le rôle de contrepoids face à la Russie mais comment le projet européen peut réussir en l'absence de la garantie stratégique américaine. D'aucuns, à l'instar de Josef Joffre,⁷⁵ estiment que le maintien de la présence américaine en Europe empêche le retour de rivalités intra nationales dans cette région. Mais l'Europe ne peut demeurer indéfiniment sous la protection bienveillante des USA et de leur « parapluie ». La stabilisation progressive de la Russie dans une situation de paix constitue, également, un élément parmi d'autres qui peuvent inciter les Etats-Unis à alléger leur dispositif stratégique en Europe ; l'émergence d'une Chine en tant que puissance internationale, et une politique américaine davantage préoccupée par des considérations intérieures sont également de nature à conduire les Américains à souhaiter réduire, voire suspendre, leurs interventions à l'extérieur.

Par ailleurs, plusieurs facteurs militent en faveur de la mise en place d'un monde multipolaire. Tout d'abord et malgré un taux de croissance économique soutenu, les Etats-Unis voient progressivement leur importance et leur part de marché se réduire dans l'économie mondiale. La « montée » de la Chine et l'édification d'une Europe dotée d'un marché commun et d'une monnaie unique contribuent à contrecarrer la puissance américaine. La réussite de la poursuite de la construction européenne, avec une plus grande intégration de ses membres et l'adhésion de nouveaux pays, devrait également conduire à une meilleure égalité de traitement entre l'Europe et les Etats-Unis dans le secteur des finances et celui du commerce qui devrait en toute logique trouver un prolongement dans le domaine de leurs relations stratégiques.

Mais, il existe également plusieurs signes favorables à une présence et une intervention accrue des Etats-Unis sur la scène internationale. Il est, en effet, plus que probable que les nouvelles générations se démarqueront de la position actuelle des Etats-Unis vis à vis du monde extérieur, une attitude particulièrement influencée par les souvenirs de la deuxième guerre mondiale et de la période de la guerre froide qui suivit.

⁷⁵ JOFFRE, Josef, « Europe's American Pacifier », *Foreign Policy*, 1984.

En réalité, l'Europe est déjà plus engagée vers l'autonomie que ne le perçoivent les Etats-Unis. L'Europe apparaît, en effet, à même d'assumer seule - dès à présent et dans une large mesure - son fonctionnement. C'est en tout cas la conclusion à laquelle est parvenue, le 15 décembre 2001, le Conseil européen de Laeken qui a déclaré que l'Union européenne était désormais capable de conduire des opérations de gestion de crise couvrant l'ensemble des tâches de Petersberg. La réussite du projet européen trouve, notamment, son origine dans le fait que la construction européenne et l'unification du continent européen ont eu lieu simultanément et au même rythme que leur intégration à la communauté Atlantique des démocraties occidentales à économie de marché. L'Allemagne a su « régler » son passé et établir des relations de paix avec ses voisins rendant ainsi possible - et favorisant - la construction de l'UE. La viabilité de l'« administration » européenne dépendra fortement de son aptitude à compléter et à accompagner le mouvement d'intégration d'une réelle transformation politique. La coalition franco-allemande a su, à elle seule, constituer l'ébauche et rendre possible la mise en place d'un centre de pouvoir européen permettant à d'autres Etats (souvent qualifiés à tort et plutôt maladroitement de « petits ») de rejoindre cette structure « cœur » et par la même de la substituer aux intrigues destructrices qui ont frappé l'Europe au cours des décennies antérieures. Les Etats membres de l'UE ont, par la suite, su compléter cet édifice par toute une série d'institutions et de procédures : le Parlement européen, le marché commun, une monnaie unique, et sont parvenus à fédérer leur souveraineté, autorisant chaque Etat nation à exister « confortablement » au sein d'une union supra nationale. Le souhait impatient de nouvelles démocraties européennes de vouloir rejoindre l'UE illustre pleinement le succès et l'intérêt de cette structure.

Les démocraties européennes représentent aujourd'hui, au travers de l'UE et de l'OTAN, les partenaires les plus fiables des Etats-Unis. Elles apparaissent également les seules à pouvoir « partager » cette direction ; les réformes économique et politique du Japon sont, en effet, toujours à l'arrêt et le Sud-Est asiatique ne s'est encore pas remis de la crise financière de 1997. Les différentes administrations américaines n'ont eu de cesse d'appeler de leur vœux ce partenariat transatlantique mais, dans l'esprit des Etats-Unis, ce dernier repose sur l'acceptation par les Européens de la perception américaine et de contribuer à son financement. Ce partenariat « non paritaire » qui a pu être accepté

durant la guerre froide⁷⁶ a vu sa justification disparaître avec l'effondrement du régime soviétique et les Européens refusent désormais de devoir soutenir et financer, toujours plus, les « priorités » américaines. Cette attitude ressortie davantage selon les Européens à un comportement unilatéral plutôt qu'à un véritable partenariat et certains d'entre eux doutent même que cette position dominante américaine assure en définitive à l'Europe la défense de ses intérêts.

Du côté américain on admet également, parfois, que les Etats-Unis ont besoin de partenaires en matière de diplomatie mondiale. L'unilatéralisme a, en effet, un coût pour les USA : celui de susciter, au moment même où ils imposent leurs orientations aux autres, une antipathie qui - le moment venu - s'opposera aux intérêts américains. Inversement, assurer une direction consensuelle et multilatérale suppose l'organisation de négociations, l'acceptation de compromis, mais produit en retour la reconnaissance du « leadership » américain et le respect des orientations promues par les Etats-Unis. C'est la raison pour laquelle certains proposent une voie médiane située à la rencontre des perceptions européennes et américaines.

c) Vers une communauté américaine des nations

Envisageons tout d'abord l'approche de David Calleo qui propose une organisation paneuropéenne⁷⁷ au delà de l'UE et de l'OTAN. Cette structure selon lui permettrait, en effet, de pallier les insuffisances des organisations existantes (Conseil de sécurité des Nations unies, le Fonds monétaire international ou la Banque mondiale) qui ne parviennent pas répondre aux attentes de tous et cela pour plusieurs raisons :

- premièrement, parce que malgré le souhait de nombreux pays d'Europe centrale et orientale à vouloir rejoindre l'UE ou l'OTAN, les pays candidats ne remplissent pas tous complètement les conditions économiques, militaires ou politiques ;

⁷⁶ Ce principe a rapidement tourner court pour la France lorsque le général de Gaulle refusa les termes imposés de ce partenariat. De nouvelles tensions sont par la suite apparues en 1973-74 quand Henry Kissinger, dans le cadre de son initiative de « l'année de l'Europe », tenta de contenir et d'imposer la participation des USA à chacune des consultations européennes que la France cherchait à développer entre les seules puissances de l'Europe occidentale. Kissinger rappela également tout aussi fermement aux alliés qu'ils devaient soutenir l'économie américaine en juste retour de la protection militaire assurée par les Etats-Unis. Plus récemment au printemps 1989, Washington a insisté sur le fait qu'il appartenait en priorité à la Communauté européenne de fournir l'aide économique à l'Europe de l'Est

⁷⁷ CALLEO, David, *Op. cit.*

- en second lieu, parce que les pays candidats perçoivent dans l'Europe le moyen et la possibilité de promouvoir un certain nombre d'idéaux et de valeurs humaines dont ils pourraient à leur tour bénéficier sans avoir à s'en remettre à l'ONU plus lente à agir en ce sens ;
- enfin, l'établissement d'une structure paneuropéenne constituerait une alternative à l'hégémonie américaine contribuant ainsi à enrichir les valeurs occidentales.

David Calleo propose une structure paneuropéenne organisée autour de l'ancien monde bipolaire et de l'Europe. Cette solution lui semble la seule envisageable si l'on souhaite développer une meilleure coopération avec la Russie et rééquilibrer le lien transatlantique. Dans ce système, l'OTAN demeure une organisation occidentale, les Etats européens garantissent leur sécurité de manière plus autonome dans le cadre de l'UE et demeurent les alliés des américains tout en coopérant étroitement avec la Russie. Le rapprochement avec la Russie est également opéré par l'Alliance dans la continuité de ce qui a déjà été effectué en ce sens : Partenariat pour la paix, Charte relative aux relations entre l'OTAN et la Russie.

Pour James Kurth⁷⁸, l'organisation idéale pour cette Europe sous égide des États-Unis serait une « Communauté américaine des Nations » qui rassemblerait - au sein d'un espace de paix et de sécurité - l'ensemble des objectifs affichés de la globalisation que sont l'économie de marché, la libre circulation, les démocraties libérales et le respect des règles de droit. Mais ce projet d'un « Commonwealth » américain apparaît quelque peu irréaliste car trop proche de celle d'« Empire américain », idée inconcevable tant pour les Européens que pour les Américains. A ce jour il existe déjà une organisation en charge de l'Europe et placée sous la haute direction des États-Unis en toute légitimité et avec l'accord des principales puissances européennes, et c'est justement l'OTAN. Le fait que cette organisation ait été constituée et présentée au départ comme une alliance militaire a largement contribué au succès de l'établissement de relations complexes entre l'Europe et les USA et permis qu'elles parviennent jusqu'à constituer une structure voisine d'un « Commonwealth » américain.

⁷⁸ KURTH, James, « The Next NATO : Building an American Commonwealth of Nations », *The National Interest*, Fall 2001, p.5-16.

D'un autre côté, c'est parce que l'OTAN est supposée constituer une alliance militaire, qui prodigue d'utiles avantages militaires aux puissances européennes occidentales, qu'elle conserve aujourd'hui toute sa légitimité avec d'autres desseins et des missions différentes. Mais c'est précisément ce caractère militaire attribué, dès l'origine, à l'Alliance qui rend cette dernière « inacceptable » par la Russie alors qu'une organisation à caractère économique recevrait très vraisemblablement son aval. Il est plus que probable que la Russie ne s'opposerait pas à l'élargissement de l'UE et à l'adhésion des pays baltes ni de ceux des Balkans. Cette ouverture différencierait, en effet, fort peu de l'entrée dans l'UE de l'Autriche, de la Suède et de la Finlande tous trois considérés par la Russie comme des États d'intérêt stratégique. L'UE aurait dû prendre l'initiative et admettre en son sein la Pologne, la République tchèque et la Hongrie avant que l'OTAN ne le fasse elle-même. L'UE devrait pour des raisons identiques intégrer, dès maintenant, les États baltes et ceux des Balkans. Ce scénario, bien que souhaitable, a fort peu de chance de se réaliser aux yeux de James Kurth.

Par ailleurs, l'adhésion de nouveaux États au sein de l'Alliance ne devrait pas contraindre les membres actuels à augmenter de manière significative leur contribution. La mise à niveau des moyens militaires des pays candidats est, en effet, jugé d'un coût peu élevé et cela en dépit de la relative faiblesse de leurs forces armées. L'intégration de nouveaux pays par l'UE se révélerait, au contraire, particulièrement onéreuse pour ses membres compte tenu de la pauvreté de l'économie des candidats. Il n'est dès lors pas étonnant que les pays membres de l'UE se montrent si réticents à mettre en œuvre une idée dont le bénéfice n'est pourtant pas contesté, a priori : en témoigne le dernier échec du référendum organisé sur cette question en Irlande. Et puisque l'Europe occidentale ne parvient pas à s'étendre - en Europe centrale et orientale - au moyen de son organisation économique, l'UE, les États-Unis ont tout le loisir de le faire au moyen de son organisation militaire, l'OTAN.

L'élargissement de l'OTAN aux États baltes conduirait, nous l'avons déjà évoqué l'organisation militaire de l'Alliance (qui d'une certaine manière constitue une communauté américaine des nations) aux portes de la Russie. Ce n'est pas la première fois qu'une alliance militaire américaine aurait une frontière russe. L'OTAN connaît déjà ce genre de situation depuis 1999 avec la Pologne et sa frontière avec la région russe de Kaliningrad (cf. infra). De même, l'OTAN détient en Norvège une frontière

russe avec la péninsule de Kola. Enfin, les USA eux-mêmes en détiennent une frontière commune avec la Russie en mer de Béring depuis l'achat de l'Alaska. Néanmoins du point de vue russe l'intégration des États baltes porterait la frontière avec l'Alliance à seulement quelques douzaines de miles de St Pétersbourg.

Pour certains experts, l'élargissement de l'OTAN ne constitue pas le seul, ni le meilleur moyen, de garantir la sécurité dans la région des Balkans. L'exemple de la Finlande pourrait être suivi. Ce pays, membre de l'UE mais non-membre de l'Alliance, se comporte en puissance occidentale pour les questions de politique, d'économie et de culture tout en demeurant dans la sphère d'influence de la Russie en matière de sécurité. Une seconde alternative résiderait dans l'intégration à l'OTAN de la Russie elle-même. Cette option serait de nature à modifier la nature de l'OTAN qui d'alliance militaire deviendrait un système de sécurité collective européenne. Ce choix supprimerait, par ailleurs, définitivement toute séparation entre l'Europe et la Russie. Ces deux alternatives ont la faveur de la Russie mais également celle de plusieurs pays européens. La préférence des États baltes demeure, toutefois, de rejoindre l'OTAN qui seule leur paraît garantir et consolider leur indépendance nationale si durement obtenue.

3.3 Le renouveau du partenariat avec la Russie

Le partenariat avec la Russie est une question intimement liée à celle de l'élargissement. Lorsque les États-Unis admettent le principe d'élargir l'Alliance, le préalable pour Washington est de régulariser ses relations avec la Russie qui affirme alors ne pas vouloir en entendre parler⁷⁹. Pour cette dernière, à l'origine, une extension de l'OTAN apporterait, en effet, à la Russie plus d'inconvénients - d'ordre stratégique, diplomatique et interne - que d'avantages. Mais en 1996, le processus lui apparaît inéluctable et elle tente alors d'en retirer un avantage optimal : c'est l'Europe et sa sécurité qui doivent payer le prix, non de l'acceptation, mais de la tolérance russe à

⁷⁹ ROMER, Jean-Christophe, « L'Europe centrale entre Russie, OTAN et UE : dix ans après », *Défense nationale*, avril 1999, n°04, pp.101-113.

l'égard de l'élargissement. C'est tout du moins ce qui ressort de l'Acte fondateur des relations entre l'OTAN et la Russie signé à Paris en 1997⁸⁰.

a) L'Acte fondateur

Le texte revient sur plusieurs demandes russes antérieures formulées depuis 1993, notamment la révision du Traité sur la réduction des forces classiques en Europe (FCE), que les occidentaux considéraient jusqu'alors comme injustifiées. L'acte fondateur énonce également le principe du renoncement à déployer des armes nucléaires sur le territoire des nouveaux membres ; déploiement fortement souhaité par les pays candidats mais auxquels la Russie était totalement hostile. Sur ces deux questions, la Russie obtient ce qu'elle n'aurait jamais pu prétendre obtenir avant que ne soit envisagée l'adhésion à l'Alliance des trois pays d'Europe centrale. Ces « compensations » apparaissent pour certains équivaloir à la reconnaissance de fait d'un quasi droit de regard sur les affaires de l'Europe centrale et orientale et *mutatis mutandis* traduisent le rétablissement du condominium américano-soviétique qui avait prévalu à l'issue de la première guerre mondiale. Bien qu'inégalitaire et en relative défaveur de la Russie, ce nouveau condominium fait du continent européen le grand perdant du jeu des élargissements.

Pour atteindre les objectifs et de mener à bien les activités prévus par l'Acte fondateur, l'OTAN et la Russie créent le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie (PJC). Cette organisme a pour mission centrale « *d'instaurer des niveaux croissants de confiance ainsi qu'une unité de dessein et des habitudes de consultation et de coopération entre l'OTAN et la Russie, afin de renforcer la sécurité de l'une et de l'autre et celle de tous les pays de la région euro-atlantique, sans réduire la sécurité de qui que ce soit* ». ⁸¹ De fait, il s'agissait pour l'Alliance d'adoucir auprès de la Russie l'annonce de l'invitation officielle faite à la Hongrie, à la Pologne et à la République tchèque de rejoindre l'OTAN et ce qui devait être l'instrument d'une gestion commune des crises s'est, en définitive, révélé être un organe formel de consultations, qualifié par certains de

⁸⁰ « Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et la Fédération de Russie », Paris, le 27 mai 1997, Manuel de l'OTAN Documentation, édition 2001.

⁸¹ « Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et la Fédération de Russie », Paris, le 27 mai 1997, Manuel de l'OTAN Documentation, édition 2001.

« coquille vide ». La Russie a néanmoins suspendu sa participation pendant un an pour protester contre la campagne du Kosovo en 1999.

b) L'Accord du 14 mai 2002 de Reykjavik et la Déclaration de Rome du 28 mai 2002

Le 14 mai 2002, l'Alliance a approuvé l'accord qui prévoit la mise en place d'une relation nouvelle avec la Russie en matière de terrorisme, de gestion des crises ainsi que de contrôle et de limitation des armements. La signature du document, qui est intervenue lors de la dernière réunion des chefs d'Etat et de gouvernement alliés, à Rome le 28 mai 2002, a fait de la Russie un partenaire à part entière de l'Alliance sur certains dossiers⁸², notamment ceux traitant de non-prolifération, de lutte contre le terrorisme, de coopération militaire et de planification des opérations civiles d'urgence, pour lesquels la Russie participera aux discussions communes de l'OTAN sous la forme d'un nouveau conseil élargi à vingt qui se substitue au précédent PJC créé en 1997⁸³. La Déclaration de Rome précise que « *le Conseil OTAN-Russie constituera (...) un mécanisme de consultation, d'établissement de consensus, de coopération, de décision conjointe et d'action conjointe sur toute une gamme de questions de sécurité dans la région euro-atlantique* ». L'Alliance demeure, néanmoins, une organisation militaire de sécurité collective et seule juge d'apprécier et d'autoriser l'intégration de nouveaux membres ; le secrétaire d'Etat Colin Powell a d'ailleurs précisé que sur ce point « la Russie ne peut avoir de droit de veto ».

Le rapprochement ainsi réalisé peut être qualifié de stratégique car il solde définitivement l'ère de la guerre froide et son héritage. Il est d'autant plus significatif qu'il intervient alors que les Etats-Unis et la Russie viennent de conclure un traité de désarmement.

⁸² La Déclaration de Rome du 28 mai 2002 énumère neuf types de missions : la lutte contre le terrorisme, la gestion des crises, la non-prolifération, la maîtrise des armements et mesures de confiance, la défense contre les missiles de théâtre, la recherche et le sauvetage en mer, la coopération entre militaires et la réforme de la défense, les plans civils d'urgence face à des menaces et défis nouveaux.

⁸³ La déclaration de Rome prévoit également que le nouveau Conseil « se réunira au niveau des ministres des affaires étrangères et au niveau des ministres de la défense deux fois par an et à celui des chefs d'Etat et de gouvernement comme il conviendra (...). Les réunions au niveau des ambassadeurs se tiendront au moins une fois par mois, des réunions plus fréquentes pouvant avoir lieu selon les besoins »

c) L'annonce d'un accord de réduction d'armement stratégique entre les USA et la Russie

La signature de ce document prévue à Moscou marquera le début de l'ambitieux et complexe dossier du « rattachement » de la Russie au monde occidental. Si cette intégration réussie, elle ancrera la Russie en l'Europe bien au-delà de ce qu'aurait pu imaginer le Tsar Pierre le Grand quand il décida la création de St Pétersbourg dans le Golfe de Finlande, et d'y fixer la nouvelle capitale de l'empire. Le président Bush, depuis sa rencontre avec le président Poutine, voit dans la Russie un véritable allié contre le terrorisme, un acteur de la paix au Moyen-Orient et pourquoi pas peut-être une source potentielle de pétrole et de gaz ?

Ces avancées ne sauraient, toutefois, faire oublier que le jour même la Russie a annoncé le renforcement de sa coopération militaire avec cinq anciennes républiques soviétiques : l'Arménie, la Biélorussie, le Kazakhstan, le Kirghizstan et le Tadjikistan, au moyen d'une structure qui ressemble fort à l'Alliance atlantique. Enfin, l'OTAN n'apparaît pas au meilleur de sa forme⁸⁴. C'est la raison pour laquelle le secrétaire d'Etat Colin Powell enjoint les Alliés européens à accroître leurs dépenses en faveur de la défense et que le secrétaire général de l'OTAN Lord Robertson invite l'Alliance à se moderniser.

⁸⁴ ZECCHINI, Laurent, « Le rapprochement entre la Russie et l'OTAN n'est pas dénué d'arrière-pensées », *Le Monde*, 15 mai 2002.

Conclusion

L'OTAN a joué un rôle essentiel au sein de l'architecture de sécurité européenne qui se développe. L'appartenance à l'OTAN a contribué, pendant près de quarante-cinq années, à améliorer fondamentalement la nature des relations entre les Etats-membres qui étaient animés d'un même esprit et déterminés à travailler ensemble. L'engagement pris par tous les Alliés d'assurer mutuellement la défense de leurs territoires a fait ses preuves. Il a autorisé l'ancrage de la stabilité et de la confiance en Europe et a aidé les pays alliés à se doter de moyens militaires puissants et souples, strictement placés sous contrôle politique. De surcroît, l'OTAN est grandement responsable de la stabilisation des Balkans. C'est l'intervention de l'Alliance qui a mis un terme au conflit en Bosnie, c'est l'action de l'Alliance qui est venue à bout du nettoyage ethnique au Kosovo et qui a finalement conduit à la chute de Slobodan Milosevic. L'année dernière c'est la diplomatie européenne et de l'OTAN qui ont évité la transformation du conflit ethnique en ancienne République Yougoslave de Macédoine en une crise qui aurait détourné l'attention de la guerre contre le terrorisme.

Ce bilan confirme que vouloir partager ces avantages avec de nouveaux membres peut contribuer à étendre la sécurité et la stabilité en Europe mais il amène également la question de savoir s'il convient ou non de poursuivre l'ouverture à l'issue de la prochaine vague.

Dans l'affirmative jusqu'où et selon quels critères? La gestion des crises a, en effet, conduit l'OTAN à sortir de son périmètre naturel d'intervention (Europe et Amérique du Nord). La lutte engagée pour combattre le terrorisme, même si elle est conduite dans le cadre d'une coalition ad hoc, n'est toutefois pas complètement coupée de l'Alliance dans la mesure où les pays participants à la coalition ont unis leurs efforts pour défendre des valeurs communes. Cette logique poussée à l'extrême pourrait conduire à faire évoluer l'Alliance vers une "super OSCE" dotée d'une certaine crédibilité militaire.

On peut à l'inverse estimer que l'Alliance a atteint les limites de sa vocation. Elle ne devrait alors pas chercher à déclarer la guerre au terrorisme et devrait limiter son partenariat avec la Russie. Mais cette deuxième "voie" n'est peut-être déjà plus

envisageable aujourd'hui après la décision récente d'établir un nouveau partenariat avec la Russie .

Quel que soit l'option prise, il semble nécessaire de redéfinir le poids politique et militaire respectif entre les deux membres Nord américains de l'Alliance et leurs Alliés européens afin que chacun soit en mesure de répondre aux attentes différentes de leur parlement, de leur système militaire et de leur populations nationales souvent différentes et parfois divergentes. A charge pour lesdits Etats européens engagés dans l'édification de la politique de défense et de sécurité européenne de faire la preuve de leur crédibilité en se dotant des capacités nécessaires. Les Européens ne peuvent pas, certes, égaler le budget américain mais ils devront dépenser plus, notamment en matière de communications sécurisées, de transport aérien, d'opérations spéciales et de gestion des champs de bataille chimique et biologique. Ces tâches ne requièrent pas toutes les niveaux élevés des dépenses du budget américain.

L'Alliance connaît depuis la fin de la guerre froide une accélération de son évolution. Dans ce contexte, l'élargissement, si souhaité et souhaitable qu'il soit, ne doit pas être une fuite en avant. Il ne constitue pas la panacée et ne saurait escamoter la réflexion qu'il convient de conduire, en définitive, sur le devenir de l'OTAN . Comme l'Union européenne, l'Alliance devra dans les années à venir répondre à des questions relatives notamment à ses frontières, à son organisation, à son fonctionnement ainsi qu'à sa gestion.

ANNEXE 1

Partenariat pour la paix (PPP)/ Domaines de coopération

- Les domaines de coopération figurant dans le Programme de travail du Partenariat 2001-2002 sont les suivants :
- Questions liées à la défense aérienne ;
- Gestion/contrôle de l'espace aérien ;
- Consultation, commandement et contrôle, y compris les systèmes d'information et de communication (SIC), les systèmes de navigation et d'identification, ainsi que les aspects, les procédures et la terminologie relatifs à l'interopérabilité ;
- Plans civils d'urgence ;
- Gestion des crises ;
- Contrôle démocratique des forces et des structures de défense ;
- Etablissement des plans et des budgets de défense et gestion des ressources ;
- Planification, organisation et gestion des programmes nationaux d'acquisition de matériels de défense et coopération internationale dans le domaine des armements ;
- Politique et stratégie de défense ;
- Planification, organisation et gestion des programmes nationaux de recherche-technologie en matière de défense ;
- Géographie militaire ;
- Action humanitaire globale de lutte contre les mines
- Formation linguistique ;
- Logistique de consommation ;
- Services de santé ;
- Soutien météorologique pour les forces des pays OTAN/partenaires ;
- Infrastructure militaires ;
- Protection et défense Nucléaire, biologique et chimique (NBC) ;
- Maintien de la paix : concepts, plans et opérations ;
- Armes légères et de petit calibre ;
- Aspects opérationnels, matériels et administratifs de la normalisation ;
- Exercices militaires et activités de formation connexes ;
- Instruction, entraînement et doctrine militaires.

ANNEXE 2

L'Etat du monde, Editions La découverte.
Edition 2001.

BIBLIOGRAPHIE

TEXTES FONDAMENTAUX EN FRANÇAIS

- « Traité de l'Atlantique Nord (dit Traité de Washington), Washington D.C., 04 avril 1949.
- « Charte des Nations Unies, San Francisco, 26 juin 1945⁸⁵.

OUVRAGES EN FRANCAIS

- « Etude sur l'élargissement de l'OTAN », *Digithèque de l'OTAN Documents fondamentaux*, 03 septembre 1995.
- « Manuel de l'OTAN », *Bureau de l'information et de la Presse Bruxelles*, édition 2001.

OUVRAGES EN ANGLAIS

- GOLDGEIER, James M., « Not Whether But When ; the US Decision to Enlarge NATO», *Brookings Institution Press*, Washington, D.C. ,1999.

ARTICLES DE REVUES EN FRANÇAIS

- ALLEN, G. Sens, PH.D., « Vivre dans une OTAN rénovée », *Revue militaire canadienne*, Vol. 1, n°4, hiver 2000-2001.
- ARNAUD de FOÏARD, Paul, « De la mise sous tutelle de l'Europe », *Défense nationale*, décembre 1997, n°10, pp.72-79.
- COT, Michel, « L'Europe et l'OTAN », *Défense nationale*, octobre 1997, n°10, pp.89-97.
- DWERNICKI, Christophe, « L'élargissement de l'OTAN au service de l'industrie de défense américaine ? », *Défense nationale*, février 1998, n°2, pp. 81-95.
- GERE, François, « Un second système otanien verra-t-il le jour ? », *Défense nationale*, juillet 1999, n°7, pp.72-79.
- GUTMANN, Francis, « Après Madrid, Amsterdam, Luxembourg...la France, l'Europe et l'OTAN », *Défense nationale*, février 1998, n°2, pp. 3-10.

- HOPKINSON, William, « Elargissement : une nouvelle OTAN », *Cahier de Chaillot*, octobre 2001, n° 49, Institut d'Etudes de Sécurité de l'UEO ;
- LACHAUX, Claude, « Alliance atlantique et Europe de la défense : les faits sont têtus », *Défense nationale*, août-septembre 1999, n°8/9, pp.80-86.
- ROMER, Jean-Christophe, « L'Europe centrale entre Russie, OTAN et UE : dix ans après », *Défense nationale*, avril 1999, n°04, pp.101-113.
- VERNOIS, D., « L'élargissement de l'Alliance atlantique : une révolution stratégique ? », *Défense nationale*, mai 1997, n°05, pp.36-45.

ARTICLES DE REVUES EN ANGLAIS

- BACEVICH, Andrew J., « Different Drummers, Same Drum », *The National Interest*, Summer 2001, pp.67-77.
- BAKER, James A., « Russia in NATO? », *The Washington Quarterly*, Winter 2001, Vol. 25, n°1.
- BLACK, Conrad, « What Victory Means », *The National Interest*, Winter 2001/02, pp.155-163.
- BRZEZINSKI, Zbigniew, « NATO : The Dilemmas of Expansion », Fall 1998, pp.13-17.
- CALLEO, David, « A Choice of Europes », *The National Interest*, Spring 2001, pp.5-15.
- FORSTER, Anthony, « What is NATO for? », *Survival*, Winter 2001-2002, vol 43, n°4, pp.107-122.
- GOLDGEIER, James M., « NATO Expansion : The Anatomy of a Decision », *The Washington Quarterly*, Winter 1998, pp.85-102.
- JOFFRE, Josef, « Europe's American Pacifier », *Foreign Policy*, 1984.
- KUPCHAN, Charles A., « Rethinking Europe », *The National Interest*, Summer 1999, pp.73-79.
- KURTH, James, « The Next NATO : Building an American Commonwealth of Nations », *The National Interest*, Fall 2001, p.5-16.
- MEARSHEIMER, John J., "The Future of the American Pacifier», *Foreign Affairs*, September/October 2001, vol.80 n°5, pp.46-61.
- PARMENTIER, Guillaume, « Redressing NATO's Imbalances », *Survival*, vol.42, n°2, Summer 2000, pp.96-112.

⁸⁵ L'Organisation des Nations Unies a officiellement vu le jour le 24 octobre 1945.

- WALLACE, William, «Europe, The Necessary Partner», *Foreign Affairs*, May/June 2001, vol.80 n°3, pp.16-34.

QUOTIDIENS EN FRANCAIS

- BOCEV, Pierre, « La "nouvelle OTAN" dessine ses contours », *Figaro*, 28 mars 2002.
- BOCEV, Pierre, « Nouveau départ pour l'OTAN et la Russie », *Figaro*, 15 mai 2002.
- BRAN Mirel, « La Roumanie est-elle prête à intégrer l'OTAN ? », *Le Monde*, 23 mai 2002
- ZECCHINI, Laurent, « A quoi sert l'OTAN ? », *Le Monde*, 19 mars 2002.
- ZECCHINI, Laurent, « Le rapprochement entre la Russie et l'OTAN n'est pas dénué d'arrière -pensées », *Le Monde*, 15 mai 2002.

QUOTIDIENS EN ANGLAIS

- CLARK, Wesley K., « Remember NATO ? It's the Alliance the U.S Needs », *Herald Tribune*, 2-3 February 2002.
- NYE, Joseph S., "NATO remains necessary", *Herald Tribune*, 16 May 2002.
- PURDUM, Todd S., « NATO approves pact giving Russia the role of partner », *Herald Tribune*, 15 May 2002.

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....	2
INTRODUCTION	4
1. POURQUOI L'ÉLARGISSEMENT ?.....	5
1.1 LA FIN DE LA GUERRE FROIDE :	6
a) <i>Un contexte inédit.....</i>	6
b) <i>Du Partenariat pour la paix à l'élargissement de 1999.....</i>	7
1.2 L'ÉLARGISSEMENT DE 1999	9
a) <i>Le fruit d'une coalition et un processus de décision irrationnel.....</i>	9
b) <i>Le choix de la formule basse</i>	12
1.3 LES DIFFICULTÉS D'UNE DEUXIÈME VAGUE	15
a) <i>Des fondements différents.....</i>	15
b) <i>Des attentes différentes et le paradoxe de l'élargissement.....</i>	17
c) <i>Des questions toujours en suspens</i>	19
2. LES RÉSULTATS DE L'ÉLARGISSEMENT	20
2.1 LE RENFORCEMENT DES USA EN EUROPE	21
a) <i>L'abandon de l'Europe.....</i>	21
b) <i>La globalisation américaine.....</i>	23
c) <i>L'élargissement au service des intérêts industriels américains</i>	27
2.2 L'ENDIGUEMENT DE LA RUSSIE	29
a) <i>Dehors ou dedans ?.....</i>	30
b) <i>Eviter un nouveau Yalta</i>	33
c) <i>L'existence d'anomalies, le cas particulier de Kaliningrad</i>	35
2.3 L'ILLUSTRATION DE LA GUERRE DU KOSOVO	37
a) <i>Justifier l'OTAN.....</i>	37
b) <i>Des enjeux internationaux.....</i>	41

3. L'APRÈS 11 SEPTEMBRE 2001	42
3.1 QUEL DEVENIR POUR L'OTAN ?	42
a) <i>L'absence de la guerre en Afghanistan</i>	42
b) <i>Un outil obsolète ?</i>	43
c) <i>L'Alliance, une organisation toujours nécessaire</i>	44
3.2 L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN : UNE POSITION PAR DÉFAUT.....	46
a) <i>L'Union européenne et l'OTAN, deux processus partenaires</i>	46
b) <i>L'Europe sans le pacificateur américain ?</i>	48
c) <i>Vers une communauté américaine des nations</i>	50
3.3 LE RENOUVEAU DU PARTENARIAT AVEC LA RUSSIE.....	53
a) <i>L'Acte fondateur</i>	54
b) <i>L'Accord du 14 mai 2002 de Reykjavik et la Déclaration de Rome du 28 mai 2002</i>	55
c) <i>L'annonce d'un accord de réduction d'armement stratégique entre les USA et la Russie</i>	56
 CONCLUSION	 57
 ANNEXE 1.....	 59
ANNEXE 2.....	60
 BIBLIOGRAPHIE.....	 61
TEXTES FONDAMENTAUX EN FRANÇAIS	61
OUVRAGES EN FRANÇAIS.....	61
OUVRAGES EN ANGLAIS	61
ARTICLES DE REVUES EN FRANÇAIS	61
ARTICLES DE REVUES EN ANGLAIS.....	62
QUOTIDIENS EN FRANÇAIS	63
QUOTIDIENS EN ANGLAIS	63
 TABLE DES MATIERES.....	 64