

MEMOIRE DE STRATEGIE

L'OTAN

De l'instrument de guerre froide
au maintien de la paix

RESUME

Créée dans un climat de guerre froide, l'OTAN s'est longtemps nourrie de la dichotomie Est-Ouest. Avec la disparition du bloc communiste, elle a perdu sa principale justification. Survivra-t-elle à cette crise d'identité?

Lcl Christinet
Groupe C4

TABLE DES MATIERES

1. INTRODUCTION
 2. LES NOUVEAUX CONFLITS INTERNATIONAUX
 3. CONSTRUCTION ET SECURITE EUROPEENNE
 4. L'OTAN CLE DE VOUTE DE LA DEFENSE EUROPEENNE
 - 4.1. GENERALITES
 - 4.2. « EQUILIBRE DE LA TERREUR » ET REMISE EN QUESTION
 - 4.3. ENTRE APAISEMENT ET TENSION
 - 4.4. UNE MUTATION FORCEE
 - 4.5. L'ELARGISSEMENT VERS L'EST
 - 4.6. LE PARTENARIAT AVEC LA RUSSIE ET L'UKRAINE
 - 4.7. LE CONSEIL DE PARTENARIAT EURO-ATLANTIQUE
 5. LA STRATEGIE DE L'OTAN
 6. FORCES ARMEES DE L'OTAN
 - 6.1. GENERALITES
 - 6.2. TYPES DES FORCES ARMEES
 - 6.3. LES STRUCTURES DE COMMANDEMENT
 7. AVONS-NOUS TOUJOURS BESOIN DE L'OTAN ?
 8. REINVENTER L'OTAN ?
 9. REFORMES POSSIBLES
 - 9.1. INSTITUTION EUROPEANISEE
 - 9.2. INSTITUTION MULTIDIMENSIONNELLE
 - 9.3. INSTITUTION ELARGIE
 - 9.4. INSTITUTION ALLEGEE
 - 9.5. INSTITUTION PLUS EQUILIBREE
 10. CONCLUSIONS
- ANNEXES**
1. LES INSTITUTIONS DE SECURITE EUROPEENNE
 2. LA NOUVELLE STRUCTURE DE COMMANDEMENT DE L'OTAN
 3. STRUCTURE ET ORGANES DE L'OSCE
 4. LES CONTRIBUTIONS A LA PROMOTION DE LA PAIX DE LA SUISSE

BIBLIOGRAPHIE

1. Introduction

Au lendemain des deux guerres mondiales, l'objectif du Vieux continent est d'empêcher le retour de la guerre. La construction de l'unité européenne apparaît alors être l'unique stratégie à même d'assurer de manière permanente, la sécurité collective. En fait les « Pères de l'Europe » ne disaient pas seulement: « plus jamais la guerre entre nous »; ils pressentaient les mutations radicales du monde, et donc la nécessité pour nos pays, placés à un petit bout d'un vaste continent, de réunir leurs volontés et leurs forces. Ce message est toujours d'une actualité brûlante !

Après la seconde guerre mondiale, les Etats-Unis pensaient que, dans le contexte socio-politique de l'époque, « une aide économique était gage de stabilité et de prospérité ». ¹

Mais le « Coup de Prague » et le blocus de Berlin contribuèrent à développer un climat d'extrême tension. Dans ce contexte de « guerre froide », le plan Marshall ne suffisait plus. Il fallait désormais créer une structure capable de répondre aux inquiétudes occidentales.

Aussi, le 4 avril 1949, après d'âpres négociations, le Traité de l'Atlantique Nord fut signé à Washington par les Etats-Unis, le Canada et dix pays européens. ²

Mais à peine ratifiée, cette alliance atlantique suscita des tensions. Dès l'été 1949, les élus américains se montrèrent peu enthousiastes à l'idée de supporter les coûts d'un réarmement européen. Une fois encore, c'est une initiative du Kremlin - la première explosion atomique soviétique en septembre 1949 - qui eut raison des hésitations occidentales.

A partir de 1950, année de l'offensive communiste en Corée du Sud, l'alliance atlantique glissa inexorablement dans une ère de réarmement général qui aboutit concrètement à la création, en 1951, d'une entité distincte de l'alliance atlantique: l'OTAN.

Même si cette organisation militaire intégrée du Traité de l'Atlantique Nord fut établie sur le principe d'intégration des commandements et des décisions d'opérations, elle était clairement dirigée par les Etats-Unis qui dépêchèrent bientôt quelque 300000 hommes sur le continent européen.

Tout reposait désormais sur la « conviction que l'Amérique était le seul gardien de la sécurité et de la stabilité du monde libre ». ³

A la fin de la « guerre-froide » le Vieux continent a dû affronter des problèmes pour lesquels l'expérience et les capacités lui manquaient. Le nouvel équilibre stratégique ne semblait pas facile à établir. La dissolution du Pacte de Varsovie a, d'un côté rendu impossible le déclenchement d'une guerre massive, et d'un autre côté a

¹ ARTAUD Denise, « La fin de l'innocence », A. Collins, Paris, 1985, p. 164.

² Belgique, Danemark, France, Grande-Bretagne, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas et Portugal. La Grèce et la Turquie entreront dans l'OTAN en février 1952.

³ HUNTZINGER Jacques, « Introduction aux relations internationales », Seuil, Paris, 1987, p. 268.

provoqué l'apparition de conflits plus dispersés, liés aux problèmes ethniques et religieux.⁴

Dans cette situation instable, l'OTAN est devenue l'unique organisation « politico-militaire » capable de plus ou moins bien s'adapter aux conditions actuelles. Cette capacité a fait de l'OTAN un facteur très important de sécurité et de stabilité en Europe.

2. Les nouveaux conflits internationaux⁵

Les relations internationales contemporaines se caractérisent par l'avènement de nouveaux types de conflits⁶ marqués par le brouillage de leur nature inter-étatique et par l'effet de paramètres nouveaux. Ni l'analyse classique militaire, ni le droit international, ni la pratique diplomatique, ne semblent préparés à cette mutation.

L'idée de « nouveaux » conflits internationaux n'est pas facile à saisir. Elle l'est intuitivement et par référence géographique. Elle l'est beaucoup moins si l'on procède de façon analytique: où placer la guerre du Golfe, est-ce un dernier conflit colonial, un avatar de la guerre selon Clausewitz ou quelque chose d'entièrement nouveau ?

Le contexte international a profondément modifié la vision classique des conflits:

- *l'incertitude croissante sur le rôle des Etats au sein du système international.* Les Etats ont perdu le monopole de l'action internationale. Il y a de nombreux nouveaux acteurs: les entreprises multinationales, les médias (CNN), les associations de toutes natures, les organisations non gouvernementales qui contournent la souveraineté nationale. Il y a aussi les acteurs identitaires: associations religieuses, culturelles, etc qui raniment des solidarités transnationales. De ces acteurs nouveaux dérivent des clivages nouveaux,
- *l'incertitude croissante sur le concept de puissance.* La puissance n'a pas disparu mais elle est remise en cause et n'est plus exclusivement militaire. Il y a d'autres acteurs de puissance: financiers, économiques, commerciaux, culturels, etc. Il en résulte une grande difficulté à concevoir la notion d'équilibre de puissance, avec la fin de la bi-polarité. Les notions d'alliance et de victoire (au sens militaire du terme) sont remises en cause,⁷
- *le scepticisme croissant qu'entretient la notion classique de paix.* Traditionnellement, la paix se définissait par rapport à la guerre. Aujourd'hui les formules

⁴ Comme en ex-Yougoslavie et en Albanie par exemple.

⁵ BADIE Bertrand, extraits tirés de « Les forums du C2SD », I.E.P., Paris, 7 mai 1998.

⁶ Yougoslavie, Caucase, Afrique des grands lacs ...

⁷ Les conflits Yougoslave et Somaliens ne se sont pas traduits par une victoire militaire.

classiques de paix sont démantelées. Que vaut la paix imposée par les grandes puissances. Les Etats-clients renâclent à obéir à la loi du plus fort. Il y a des conflits qui sont rebelles à toute règle de résolution traditionnelle. La paix dans les nouveaux conflits est intimement liée aux nécessités de reconstruire un contrat social,

- *l'incertitude croissante sur les valeurs et sur les normes.* Le contexte international est en train de donner un nouveau contenu à la notion de guerre juste. Les conflits contemporains appellent plus que jamais un jugement éthique, face aux massacres, aux génocides et à l'épuration ethnique,

- *les nouveaux conflits se caractérisent par la spécificité de leurs actes: les acteurs ne sont plus étatiques mais infra-étatiques.* A cet égard, ce sont donc des guerres civiles. Mais ces acteurs infra-étatiques ont tous des solidarités ou des ramifications inter-étatiques. Ils se définissent d'abord autour de la différence entre les nations et les Etats.⁸ Une Europe des nationalités n'a jamais été réalisée.⁹ Les affaires de politique intérieure des Etats sont donc beaucoup plus dangereuses que la politique internationale.

En fait, ces nouveaux conflits sont l'illustration de la crise de l'Etat, donc du contrat social qui en est le fondement. C'est le reflet de la mondialisation; il est donc naturel qu'elle touche plus les Etats pauvres et faibles que les Etats riches et forts,

- *les instruments auxquels ces nouveaux conflits ont recours sont également nouveaux: le massacre supplante la bataille, les « petites » armes prolifèrent.* Il est très difficile de contenir ces nouveaux modes d'expression de la violence, qui deviennent l'instrument des belligérants. Ceci entraîne une banalisation des flux de population et des réfugiés,¹⁰ mais aussi une certaine « désinvention » de la guerre, elle perd son sens logique pour être réinventée dans un contexte différent, irrationnel à bien des égards.

Mais il y a aussi des menaces auxquelles nous songeons moins. A cet égard, le regard peut-être biaisé, mais sans aucun doute lucide, que les Etats-Unis jettent sur l'Europe mérite qu'on s'y attarde. Dans une étude assez récente,¹¹ il est dit explicitement que les plus grands dangers pour la nouvelle Europe pourraient bien venir de l'intérieur et que la stabilité que l'Europe connaît depuis cinquante ans pourrait n'avoir été que temporaire. Pour les auteurs de cette étude, la stabilité de l'Europe était basée sur les éléments suivants, dont une partie ne pèse plus du même poids:

- la menace soviétique qui, aujourd'hui, ne fait plus peur,

⁸ Issue des divisions historiques post-impériale.

⁹ Exemples: le Kosovo, la Voïvodine, etc.

¹⁰ Cambodge, Liban, Rwanda, Bosnie ...

¹¹ KRAMER S.P. et KYRIAKOPOULOS I., « Trouble in Paradise ? », Europe in the 21st Century, Institute for National Strategic Studies, Washington DC, 1996.

- un engagement des Etats-Unis, de nos jours, nettement moins marqué,
- une croissance économique débouchant sur la prospérité,
- une protection sociale étendue,
- la division de l'Allemagne,
- une étroite coopération entre la France et l'Allemagne et un rapport de force équilibré entre les deux.

La croissance économique de l'Europe est en panne. Sa compétitivité dans le cadre de l'économie globale est réduite par rapport à ses concurrents et ceci, de l'avis de certains, du fait de cette protection sociale étendue qu'il s'agirait impérativement de démanteler, avec pour conséquence des crises sociales importantes. D'autant plus importantes que la domination des considérations financières dans la conduite des entreprises est en train de creuser le fossé entre riches et pauvres.

L'Allemagne est réunifiée et se retrouve, au centre du continent, la grande puissance économique, et toujours davantage politique, alors que la France, ayant perdu de son influence en Afrique et dans le monde, n'est plus en réelle mesure de jouer un rôle de contrepoids à l'Allemagne. Le Chancelier Kohl était un Européen convaincu. Il craignait les dérives possibles de son pays et c'est pourquoi il précipita la construction européenne, en cherchant à tenir par tous les moyens le calendrier de l'Euro, et en demandant que la politique étrangère et de sécurité commune de l'Europe soit supranationale.

Mais Helmut Kohl est, de l'avis de beaucoup, le dernier de cette génération d'hommes politiques allemands, rhénans et européens. La nouvelle vague de dirigeants allemands verra l'Europe de Berlin et ceci tout naturellement sous un angle différent.

La construction de l'Europe et de l'Union européenne n'est donc pas chose acquise une fois pour toutes. Elle repose - à l'image de la Suisse - sur un acte de volonté permanent, jusqu'ici sans cesse renouvelé.

3. Construction et sécurité européenne ¹²

L'Union européenne, après les événements politiques de 1989, est devenue, en dépit de sa jeunesse, la puissance centrale de notre continent et il n'existe pas de contradiction entre l'OTAN et la sécurité en Europe. La volonté de prise en main des affaires par les européens est naturelle.

L'Union européenne est une communauté de droit autonome. Elle se fonde sur une structure de droit international, actuellement le traité de Maastricht de 1992, révisé par le traité d'Amsterdam de 1997 (non ratifié à ce jour). L'Union européenne se différencie des organisations internationales traditionnelles par ses compétences législatives autonomes et complémentaires, qui engendrent ce que l'on appelle le

¹² Voir annexe 1.

droit dérivé. Les organes communautaires supranationaux sont compétents pour la création d'un tel droit. Il s'agit de la commission européenne avec son droit d'initiative, du conseil ¹³ et du parlement européen élu au suffrage direct. Il n'existe pas de procédures de démocratie directe à caractère immédiat. Toutefois, elles existent dans certains cas dans les Etats membres. ¹⁴

L'édifice européen avance de manière bien inégale. En effet, autant le pilier économique est en bonne voie, autant les deux autres piliers sont encore au niveau des fondations: les questions de justice et de sécurité intérieure d'une part et la défense et la sécurité extérieure d'autre part, deux domaines sensibles qui touchent au coeur des prérogatives régaliennes des Etats.

Dans ce domaine, de la sécurité et de la défense en Europe, la perspective d'une Union européenne acteur stratégique est très mince. Les derniers résultats sont peu encourageants. ¹⁵

Une fois réalisée, l'Union monétaire permettra d'intensifier et de rendre plus efficace les échanges à l'intérieur de l'UEM, et à ses frontières, en même temps que se construira un marché économique et financier pouvant concurrencer les marchés américains. La monnaie européenne unique pourra, ainsi, fournir la charnière indispensable entre intégration économique et union politique, et favorisera la prise de conscience de l'intérêt de coopérer en matière de sécurité et de défense.

Cet espace économique intégré devra pour exister, affirmer sa spécificité face à l'extérieur. Or si les Etats membres de l'Union ont su se montrer unis lors du marathon terminant le cycle de l'Uruguay au sein du GATT, il reste qu'ils sont divisés sur le contenu de cette politique extérieure commune, avec à un extrême le Royaume-Uni libre-échangiste et, à l'autre, les pays méditerranéens soucieux de protections. A l'évidence les effets politiques de l'Euro n'interviendront que dans 5 à 10 ans et d'ici là d'autres questions seront soulevées: évolution de la politique allemande (aujourd'hui, plus sensible aux préférences nationales), du leadership franco-allemand, de la position de la Grande-Bretagne, ¹⁶ etc.

La société européenne semble particulièrement difficile à caractériser et dans ce domaine les certitudes cèdent le pas aux interrogations. Si toutefois une relative homogénéité des modes de vie et de pensée font croire à la construction progressive

¹³ Conseil des ministres, composés des représentants des gouvernements des Etats membres.

¹⁴ Il est à remarquer qu'au sein du Conseil; de l'industrie au développement en passant par le budget, les affaires sociales, l'éducation ou la justice, il ne se trouve que les ministres de la défense pour ne pas disposer - pour l'instant - de leur propre réunion sous le label de l'UE.

¹⁵ Le sommet d'Amsterdam a montré les limites d'une volonté politique de défense européenne; le sommet de Madrid a montré les limites d'une volonté claire de gestion commune des crises; enfin, les événements de Bosnie ont apporté la preuve d'une certaine irresponsabilité européenne. Ce bilan justifie le pessimisme !

¹⁶ Le rapprochement de la Grande-Bretagne à l'Union par le biais de la défense est dûe en grande partie à leur marginalisation par leur non-participation à l'EURO, cela permet à la Grande-Bretagne de se réaffirmer au sein de l'Union.

de la société européenne, il n'en demeure pas moins que cette évolution n'a pas encore atteint les consciences individuelles. Comme s'il manquait le ciment à la « maison commune »: l'esprit de défense.¹⁷

Un esprit de défense se construit à la fois sur la conscience de valeurs communes et sur la volonté de faire face aux situations qui les menacent.

Or le repli sur soi, l'individualisme, le subjectivisme et leur avatar le corporatisme, se développent de jour en jour au détriment du sens de l'intérêt commun, rendant plus difficile la mise en place de réponses réfléchies et cohérentes aux problèmes du temps présent.

De sa capacité à assumer la fracture née de l'effondrement du monde communiste dépend son avenir. La noblesse - et l'intérêt stratégique - de sa diplomatie d'élargissement ne doivent pas masquer les difficultés qui y sont attachées. L'adhésion de nouveaux candidats est susceptible de compromettre l'équilibre des Etats-membres, sauf réforme drastique du mode de décision ou acceptation par tous d'un « leadership » de quelques uns.¹⁸ Nier ce phénomène serait oublier les sacrifices consentis par les Etats-membres actuels.

L'Europe mettra près de 40 ans avant d'oser songer à une défense européenne. Dans ce secteur, le traité de Maastricht tourne le dos aux options fédérales et prône le libre consentement des Etats. En fait s'il y a un domaine où l'Europe cultive l'ambiguïté, c'est bien celui de la défense, attribut primordial de la souveraineté d'un Etat. La Somalie, la Bosnie, le Rwanda, l'Albanie et le Zaïre ont rappelé dans quelle situation difficile, se trouve l'Union, où étalant son impuissance, elle doit en même temps convaincre de sa volonté d'y remédier.

Ainsi, l'Union européenne apparaît, à bien des égards à la croisée des chemins et elle se montre quasi incapable d'adopter autrement que sous la pression des événements les modifications nécessaires (menant peut-être à une Europe à géométrie variable ou à plusieurs vitesses).

L'Union de l'Europe Occidentale (UEO) est une organisation internationale créée en 1948 pour promouvoir la coopération entre les Gouvernements des pays européens dans le domaine de la sécurité. Elle est le cadre d'un dialogue permanent entre ses Etats-membres.¹⁹ Ses trois fonctions sont:

- la défense collective au titre de l'article V du traité de Bruxelles modifié,
- la consultation et la réflexion sur la définition des intérêts de sécurité et d'une politique de défense commune,
- le développement de capacités opérationnelles autonomes.

¹⁷ DOUIN, Chef d'état-major des armées, « On peut avoir une monnaie européenne, mais peut-on avoir un soldat européen ? On meurt pour un pays, pas pour l'ONU, pas pour l'Europe », mai 1997.

¹⁸ Nous sommes bien loin de ce bouleversement institutionnel.

¹⁹ Belgique, Allemagne, France, Grèce, Grande-Bretagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Espagne.

En fait, on observe un extraordinaire décalage entre la rhétorique diplomatique et la réalité concrète et quels que soient les communiqués ministériels; l'UEO ne sert aujourd'hui quasiment à rien ! Et dès le début de son existence, l'organisation portait en quelque sorte « la marque américaine ».²⁰

Mais, l'UEO a malgré tout le mérite d'exister et les forces européennes²¹ témoignent d'une bonne volonté manifeste de quelques uns.

4. L'OTAN clé de voûte de la défense européenne²²

4.1. Généralités

L'OTAN²³ est un organisme de sécurité régi par la règle de l'unanimité et réunissant actuellement 16 Etats souverains et égaux en droit. La base du droit des peuples est constituée par l'article 51 de la Charte de l'ONU, qui reconnaît aux partenaires contractuels le droit de se défendre individuellement et collectivement. Le traité a pour objet le renforcement de la sécurité de chacune des parties par le biais de la coopération aux plans politique, économique et militaire.

Dans cette organisation, les Etats-Unis sont clairement la puissance dominante, même si quelques nations européennes entendent leur contester cette suprématie à l'heure actuelle.

4.2. « Equilibre de la terreur » et remise en question

Le fait saillant du début des années cinquante fut sans conteste le problème du réarmement allemand. Longtemps opposée à tout développement militaire outre-Rhin, la France finit par accepter que la République fédérale intègre le Pacte atlantique et l'OTAN.

La seconde moitié des années cinquante fut quant à elle marquée par une transformation de la scène internationale. L'avènement de Khrouchtchev, la fin de la guerre de Corée et le retrait des troupes soviétiques d'Autriche instaurèrent une « coexistence pacifique » entre le bloc occidental et celui du Pacte de Varsovie fraîchement créé.

« L'équilibre de la terreur » rendait de plus en plus improbable un affrontement direct. Mieux encore, « une étrange complicité semblait se nouer entre les deux Grands ».²⁴

²⁰ L'intégration européenne entre 1949 et 1954 n'a pu être réalisée que parce que les Etats-Unis l'ont voulue, payée et façonnée.

²¹ EUROCORPS, EUROMARFOR, etc.

²² AND-info-SRA, VZ VBS, Berne, 1/98, p. 7 ss.

²³ INTERNET, sites de l'OTAN: www.nato.int et www.shape.nato.int.

²⁴ MELANDRI Pierre, « La politique extérieure des Etats-Unis », Paris, PUF, 1982, p. 315.

Après avoir écrasé la Hongrie et indirectement resserré les liens de l'alliance atlantique, l'Union Soviétique défraya la chronique en annonçant le lancement d'une « superfusée balistique intercontinentale à plusieurs étages »²⁵ puis celui de son fameux « Spoutnik » le 4 octobre 1957. La surprise en Occident fut d'autant plus grande que les Etats-Unis étaient perçus comme les « leaders » incontestés en matière d'armement.

Avec cette percée technologique soviétique, la crédibilité du bouclier américain s'estompait. Aussi les membres européens de l'OTAN, si confiants auparavant en la force universelle des Etats-Unis, tentèrent de s'assurer un droit de contrôle sur la dissuasion atomique.

La France, présidée dès 1958 par le général de Gaulle, désirait plus que tous un réel pouvoir de co-décision. Elle emprunta un chemin de traverse qui en fit bientôt « l'enfant terrible » de l'OTAN. Un long processus de démarcation aboutit en 1966 au retrait des forces françaises du commandement intégré.

Sans revenir sur son adhésion à l'alliance atlantique, la France désirait clairement voler de ses propres ailes en quittant l'OTAN. Le général de Gaulle en février de la même année, déclarait sans détour :

« le monde occidental n'est plus menacé aujourd'hui comme il l'était à l'époque où le protectorat américain fut organisé en Europe sous le couvert de l'OTAN ».²⁶

4.3. Entre apaisement et tension

En marge de ce coup de théâtre, les relations Est-Ouest évoluèrent considérablement avec l'échange de vues Johnson-Brejnev qui constitua le point de départ de l'accord SALT.²⁷ Si ce rapprochement, auquel la CSCE doit sa naissance (devenue l'OSCE depuis), suscita une certaine satisfaction sur le Vieux continent, il n'en généra pas moins un sentiment d'inquiétude face à ces deux grandes puissances négociant directement une sorte de « condominium ».

Outre les difficultés monétaires et économiques qui supplantèrent un temps les questions stratégiques de l'OTAN, les années soixante-dix se terminèrent par un retour à la « guerre froide ».

En effet, la guerre du Kippour, l'affaire angolaise, l'intervention soviétique en Afghanistan et surtout les missiles mobiles SS-20 suscitérent un regain de tensions. La réponse occidentale ne se fit pas attendre. Le Conseil atlantique acceptait en 1979 déjà le principe de l'implantation en Europe occidentale des missiles américains à moyenne portée Pershing II.

²⁵ FONTAINE André, « Historique de la guerre froide », Fayard, Paris, 1984, p. 315.

²⁶ de GAULLE Charles, propos repris dans « Sécurité militaire et dialogues politiques », Le Monde diplomatique, janvier 1990.

²⁷ Strategic Arms Limitation Talks. Ces négociations aboutirent à une signature le 26 mai 1972.

4.4. Une mutation forcée

Dans le contexte des années quatre-vingts où les Etats-Unis, malgré une politique souvent interventionniste ²⁸ ne pouvaient plus « fabriquer à volonté du beurre et des canons », ²⁹ et à un moment où il n'était pas facile de remettre en cause le principe d'équivalence stratégique obtenu par l'URSS lors des accords SALT II, le premier problème de l'OTAN fut le partage du « fardeau ». Les Etats-Unis souhaitaient en effet que l'Europe contribue davantage à la défense commune. Mais ce qui toucha plus encore le Vieux continent fut cette notion de « suffisance raisonnable » par laquelle Michaël Gorbatchev envisageait une réduction à 5% des arsenaux nucléaires. Au-delà de ces projets ambitieux, l'évolution du bloc communiste altéra sensiblement la perception de la menace.

Les relations transatlantiques connurent ainsi une nouvelle perturbation qui révéla les interrogations croissantes de certains milieux face à la nature de l'engagement américain en Europe. Paradoxalement, jamais depuis 1945, les contingents des Etats-Unis n'atteignirent un niveau aussi élevé. ³⁰

A ces tensions vinrent bientôt se greffer la fin de la guerre froide et l'implosion de l'URSS qui plongèrent l'OTAN dans une grave crise d'identité. La disparition du Pacte de Varsovie fit que cette organisation, qui s'était longtemps considérée comme « le fer de lance du combat anticommuniste », se sentait désormais comme « dépossédée de sa raison d'exister ». ³¹

Durant les négociations du traité sur l'Union européenne, deux thèses se sont d'ailleurs ouvertement opposées, s'agissant de la place de l'UEO au sein de l'identité européenne de la défense:

- dans la conception franco-allemande, l'UEO devait s'affirmer comme le « bras armé » de l'Union politique,
- tandis que, selon les Britanniques et les Néerlandais, l'UEO ne devait constituer que le « pilier européen » de l'alliance atlantique,
- le compromis final, élaboré par les Etats-membres, qui semble (encore) donner satisfaction à tous: « L'UEO sera développée en tant que composante de défense de l'Union européenne et comme moyen de renforcer le pilier européen de l'alliance atlantique ».

Un consensus s'est fait jour, qui repose sur la limitation des tâches de défense européenne à la gestion des crises, ³² pour réserver à l'OTAN la responsabilité première de la défense collective des pays membres contre toute attaque

²⁸ Sous le mandat de R. Reagan, les GI's débarquèrent notamment sur l'île de Grenade et au Nicaragua.

²⁹ HUNTZINGER Jacques, « op. cit. », Seuil, Paris, 1987, p. 294.

³⁰ Notamment avec les exercices « Reforger 87 » et « Reforger 88 ».

³¹ ROCHAT Eric, « Réorientation de l'OTAN et de la politique de sécurité de la Suisse », RMS no 11, 1997, p. 25.

³² Mission « non-article V ».

extérieure.³³ Ce consensus a le mérite d'apaiser les craintes diffuses de concurrence déloyale entre le projet européen et l'organisation atlantique. Mais la distinction entre défense collective et gestion des crises semble loin d'être pertinente.

L'extrême ambiguïté des nouveaux risques « post guerre-froide »,³⁴ qui ne s'apparentent ni à des agressions interétatiques, ni à de pures opérations de maintien de la paix traditionnelles, suppose en effet qu'une intervention extérieure comporte tous les moyens militaires nécessaires.

Par conséquent, si le principe d'une inclusion future de l'UEO dans l'Union européenne a été récemment réaffirmé, l'OTAN constitue, cependant, plus que jamais, la clé de voûte de l'organisation concrète dans le domaine fondamental de la sécurité et de la défense en Europe.

Le sommet atlantique de Madrid, de juillet 1997, sans infirmer la référence à un « pilier européen » de l'alliance, a néanmoins conforté l'emprise américaine sur le système de sécurité européen. Les Etats-Unis continuent à imposer leurs vues notamment dans le domaine de la répartition des pouvoirs. En particulier, la France, qui militait en faveur de l'attribution de postes de responsabilités majeures en Europe au profit d'officiers européens, n'a pas eu gain de cause.

La preuve des différences entre la volonté et les désirs des uns et le manque de soutien suffisant des autres, se traduit par un retard de réaction permanent dans toutes les situations de crises européennes,³⁵ et des décisions parfois inadéquates et inapplicables.

Une réorientation très sensible de l'OTAN a d'ailleurs été entamée. Assez rapidement celle-ci devient le bras séculier de l'OSCE³⁶ ou de l'ONU pour des opérations de maintien de la paix comme ce fut le cas en Bosnie dès décembre 1995.³⁷

Parallèlement, l'OTAN lançait en janvier 1994 le partenariat pour la paix (PPP) et créa en 1997 l'EAPC (conseil de partenariat euroatlantique), « organe politique du PPP ».

Le partenariat pour la paix (PPP) permet aux pays européens non-membres de l'OTAN de nouer et d'entretenir des contacts avec cette dernière en matière de gestion des crises, de formation ou d'opérations de maintien de la paix par exemple, sans devoir y adhérer formellement et en accepter les obligations. Le PPP compte à l'heure actuelle 28 nations. Le document-cadre prévu s'applique, après quelques adaptations, aussi à la Suisse.³⁸

³³ Article V.

³⁴ Voir chapitre 2.

³⁵ Du point de vue décisionnel une coalition arrive par définition toujours en retard, à moins de laisser « brûler » la situation jusqu'à ses fondements.

³⁶ Voir annexe 3.

³⁷ C'est durant ce même mois de décembre 1995 que la France annonça son retour au sein de l'OTAN.

³⁸ Voir annexe 4.

4.5. L'élargissement vers l'est

La chute du mur de Berlin a obligé les pays d'Europe occidentale à prendre conscience que l'Europe ne se limite pas à sa partie occidentale. La construction européenne doit dorénavant être considérée comme une construction commune à laquelle ils sont obligés d'associer, à plus ou moins brève échéance, les pays d'Europe centrale et orientale.

C'est la raison pour laquelle l'OTAN tente de modifier son aire d'influence en cherchant à s'étendre en direction de l'ancien bloc de l'Est. Les pays candidats doivent, pour être intégrés, réunir de nombreuses qualités démocratiques, économiques ou militaires. Pourtant, après des débuts prometteurs l'OTAN a eu besoin de cinq années de réflexion et de débats avant de décider l'admission des premiers candidats à l'élargissement.

Et ce n'est qu'en juin 1996 que la Russie, tout en maintenant son hostilité de fond, a accepté d'en négocier le principe. A l'automne 1996, un calendrier d'admission des nouveaux membres à l'horizon 1999 est annoncé à Détroit par Bill Clinton. De longues tractations se sont alors engagées. Dominés par le dialogue entre les Etats-Unis et la Russie, ces pourparlers ont consisté à faire admettre à cette dernière, au prix de consistantes assurances américaines,³⁹ la réalité de l'élargissement. Durant toutes ces étapes menant à l'élargissement, c'est Washington qui, de bout en bout, a mené le jeu, « réaffirmant leur ancrage en Europe »,⁴⁰ ainsi que leur domination de l'OTAN.

Les pourparlers d'adhésion se sont achevés en novembre 1997 de façon fructueuses avec la Pologne, la République tchèque et la Hongrie, mais la communauté des 16 membres actuels doit encore ratifier leur affiliation prévue pour le cinquantième anniversaire de l'OTAN, le 4 avril 1999.

De nombreux autres Etats attendent encore de réunir les conditions requises.

Mais combien de temps pourra-t-on laisser dans des antichambres des pays auxquels, depuis 1989, on a tant promis et dont les attentes sont immenses et dangereusement exagérées ? A qui pourra-t-on définitivement fermer la porte ?

Il n'y a d'autres possibilités que de trouver des formules à géométrie variable, d'édifier de nouvelles maisons, mais des maisons qui soient aussi attractives que les « maisons de maître ou les châteaux de Bruxelles ». Sinon tous continuerons d'avoir un seul rêve, de devenir copropriétaire du château. Mais combien de temps pourront-ils poursuivre « leur siège » ? Combien d'années l'Europe occidentale a-t-elle devant elle avant que ces pays instables et ayant perdu leurs illusions ne constituent à nouveau, à l'Est de cette frontière historique qui divise

³⁹ Il n'est pas question pour l'instant de voir admis au sein de l'Alliance les pays de la CEI ou les pays baltes; aucune arme nucléaire ne sera entreposée sur le sol des nouveaux membres de l'Organisation; garanties financières.

⁴⁰ Expression utilisée par le chef de la diplomatie américaine, Madeleine Albright.

l'Europe en deux et par où passait le rideau de fer, une zone de crises et de tensions.

Cet élargissement ne va qu'accroître le dilemme entre souveraineté et efficacité pour finalement entraîner une paralysie des décisions. Et il est évident qu'un quelconque élargissement change l'ordre géopolitique et stratégique en Europe et dans le monde. Les risques réels d'une telle modification sont notables.⁴¹

L'existence des différentes visions sur la sécurité en Europe d'un côté, et l'avenir de l'OTAN de l'autre, justifient les hésitations et les débats, aussi bien au sein de l'Union européenne qu'au sein de l'OTAN.

L'élargissement à l'Est, favorisé par le mouvement de démocratisation en Russie, est une donnée majeure de la géopolitique européenne et pose la question de la perspective qu'elle ouvre.⁴²

4.6. Le partenariat avec la Russie et l'Ukraine

Le 27 mai 1997 a été conclue avec la Russie une charte dite « partenariat stratégique particulier ». Les consultations dans ce domaine relèvent d'un conseil permanent de l'OTAN créé tout exprès. Aucune des parties ne dispose du droit de veto. Une charte analogue a été conclue le 9 juillet 1997 avec l'Ukraine.

La Russie a accepté l'élargissement de l'OTAN, en échange de la reconnaissance par les Occidentaux d'une sorte de parité dans les affaires européennes, qui tient compte de son poids stratégique sur le continent. Elle a acquis, par l'acte fondateur, ce qu'elle voulait depuis des siècles, à savoir son mot à dire, et un mot décisif dans la sécurité et la stabilité de l'Europe. Moscou a obtenu d'une part un statut de puissance tutélaire de l'architecture européenne de sécurité; d'autre part, la création d'un conseil conjoint permanent OTAN-Russie. Celui-ci lui assure de pouvoir participer, de l'intérieur, à la vie de l'alliance, notamment pour tout ce qui concerne les activités futures de gestion des crises européennes et de maintien de la paix.

Ce point est capital, même si Moscou ne possède pas de droit de veto sur les activités de l'OTAN. En tout état de cause, par son statut de membre permanent du conseil de sécurité de l'ONU, la Russie possède, en amont de l'OTAN, un droit de veto sur les mandats donnés aux organisations régionales dans les crises européennes.

⁴¹ Réforme des politiques communes (agricole par ex), équité des systèmes remis en question, nouveau cadre financier, etc.

⁴² Conforter le pessimisme ou au contraire redonner un deuxième souffle à l'Europe stratégique ?

4.7. Le conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA)

Le CPEA (Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC) a pris en mai 1997 la relève du conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) fondé en 1991.⁴³

Les activités d'ordre sécuritaire ou militaire des pays de l'OTAN et du PPP se déroulent sous l'égide politique du CPEA, qui peut procéder à des assemblées générales et à des consultations à divers niveaux.

Les ambassadeurs se réunissent en principe une fois par mois, les ministres de la défense deux fois par an.

L'OTAN et le CPEA veulent tous deux tenir compte, à l'avenir aussi, de la situation spécifique de chacun de leurs membres.

5. La stratégie de l'OTAN

Pour pouvoir remplir ses nouvelles missions, et tenir compte du bouleversement stratégique lié à la disparition du Pacte de Varsovie, l'OTAN a du revoir complètement son concept stratégique. Celui-ci doit être capable de répondre à une menace multiforme, diffuse, allant de la prolifération nucléaire à la menace terroriste. L'OTAN reste avant tout un moyen de défense commune, mais dans une stratégie de stabilité et de sécurité à long terme dont l'une des principales composantes réside dans l'aptitude à gérer des crises et des conflits régionaux, et non plus à arrêter une agression massive.

La stratégie présente de l'OTAN englobe les aspects majeurs ci-après:

1. Les objectifs de l'OTAN restent inchangés et ses tâches premières sont toujours:

- de représenter un pilier stable de la sécurité globale en Europe,
- de permettre à l'avenir à ses membres européens, par le biais d'une « identité européenne de défense », de conduire leurs opérations militaires sous leur propre responsabilité,
- de servir de forum de consultation transatlantique et de garantir la présence des Etats-Unis en Europe,
- de parer par la dissuasion toute menace visant le territoire national de ses membres.

2. De nos jours, le succès dépend avant tout et partout de la faculté de gérer les crises. Au vu des situations créées par les conflits modernes, les forces de l'OTAN doivent pouvoir satisfaire aux exigences suivantes:

⁴³ Le CPEA comprend les 16 Etats de l'OTAN et les 28 Etats du PPP (voir annexe 1).

- préparation élevée à l'engagement et disponibilité pour les interventions sur les territoires nationaux des membres,
 - mobilité maximale autorisant la concentration des moyens en temps opportun et la souplesse nécessaire,
 - un service du renseignement étendu parfaitement opérationnel et des moyens d'exploration suffisants.
3. En excédant le cadre des territoires contractuels (hors zone), l'OTAN a ouvert de nouvelles voies par ses interventions en Bosnie. En l'occurrence fut occultée la restriction admise jusque-là de n'intervenir que sur les territoires nationaux des membres.
4. Vu la diversité des zones de crise et des événements politiques récents, l'OTAN estime son flanc sud bien plus important que l'Europe centrale, ce qui a conféré une valeur ajoutée considérable au commandement de l'Europe méridionale.

Le nouveau contexte stratégique a réhabilité la notion d'emploi des forces par rapport au non-emploi qui prévalait auparavant. Du même coup il a mis en valeur la nécessité de disposer d'une capacité de projection.

6. Forces armées de l'OTAN ⁴⁴

6.1. Généralités

L'OTAN ne dispose d'aucunes forces armées en propre. En temps de paix, les armées sont pour la plupart subordonnées à leurs chefs nationaux. Au QG des états-majors intégrés de l'OTAN par contre, des contingents nationaux de défense aérienne, d'escadrilles de E-3 AWACS (avions de détection avancée) et de flottes permanentes d'intervention en mer sont assujettis en continu aux chefs de l'OTAN, en temps de paix également.

Les frais que déboursent annuellement pour leur défense les 16 membres de l'OTAN se montent à 600 milliards de francs suisses. La situation politique en matière de sécurité a conduit à une compression considérable des armées nationales, dans certains cas jusqu'à 50%. Les pays de l'OTAN s'accordent à estimer qu'une attaque militaire sur l'un ou l'autre d'entre eux n'aurait aucune chance d'aboutir sans une longue préparation.

C'est pourquoi l'aptitude à l'engagement des forces armées se prépare en temps de paix de façon échelonnée. Les troupes capables d'être immédiatement ou rapidement opérationnelles représentent moins de 50% du total.

⁴⁴ AND-info-SRA, VZ VBS, Berne, 1/98, p. 7 ss.

La plupart des armes atomiques tactiques des Etats-Unis ont été retirées d'Europe, mais il en subsiste quelques-unes, en Italie, en Grande-Bretagne et aux Pays-Bas.

Quant aux problèmes actuels majeurs, ce sont avant tout:

- le manque de troupes d'appui dans les Etats européens, ces troupes étant aussi les plus onéreuses,
- l'urgence de la modernisation des systèmes d'information et de commandement en Europe (C4I),
- le fossé technologique s'élargissant entre les Etats-Unis et leurs alliés européens en matière d'équipements et de communications militaires.

6.2. Types des forces armées ⁴⁵

Les nations de l'OTAN disposent de trois types de troupes distincts:

1. Les forces de réaction rapide (Crisis Reaction Forces) sont échelonnées d'après leur disponibilité en nombre et en temps. Des troupes de réaction multinationales sont:
 - l'Allied Mobile Force (Land) - AMF(L), une brigade multinationale aéroportée comprenant des contingents de 14 nations de l'OTAN,
 - l'Allied Command Europe Rapid Reaction Corps (avec QG à Rheindahlen/D), pouvant totaliser 80000 militaires répartis en quatre divisions d'intervention rapide en Europe,
 - la Central Region Multinational Division - MND-C, une division d'infanterie légère aéroportée.
2. Les forces de défense principales (Main Defence Forces) présentent un degré de préparation assez bas. Leur priorité est l'intégrité territoriale des Etats membres. Seule une partie des cadres (officiers et sous-officiers) est constamment en service (militaires en service actif). Ce sont des militaires engagés pour des périodes déterminées et également des soldats professionnels.
3. Les forces de renfort (Augmentation Forces) se contentent d'un degré de préparation encore inférieur.

⁴⁵ INTERNET, sites de l'OTAN, www.nato.int et www.shape.nato.int.

6.3. Les structures de commandements ⁴⁶

Le commandement politique incombe au conseil de l'Atlantique nord. Le QG civil de l'OTAN à Evere/Belgique près de Bruxelles (env. 1300 personnes) relève du secrétaire général de l'OTAN, un Européen.

Le QG militaire de l'OTAN à Mons/Belgique est subordonné au commandant suprême des forces armées de l'OTAN en Europe (Supreme Allied Commander Europe, SACEUR), un général des Etats-Unis.

La réorganisation à mener jusqu'au début de 1999 débouchera sur les échelons suivants du commandement militaire intégré:

- les deux échelons stratégiques (Strategic Commands) Atlantique et Europe, celui de l'Europe étant le Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE) ayant son QG à Mons/Belgique,
- les échelons régionaux (Regional Commands) dont il ne reste plus que deux en Europe, soit:

pour l'Europe du nord (QG à Brunssum/Pays Bas), comprenant 3 sous-commandements:

- nord (QG à Stavanger/Norvège),
- nord-est (QG à Karup/Danmark),
- centre (QG à Heidelberg/Allemagne),

pour l'Europe du sud (QG à Naples) comprenant 4 sous-commandements:

- sud-est (QG à Izmir/Turquie),
- sud-centre (QG à Larissa/Grèce),
- sud (QG à Verona/Italie),
- sud ouest (QG, à Madrid).

Les formations des forces aériennes ou maritimes sont toutes englobées dans des commandements annexes (Component Command).

La réorganisation réduira à terme les postes de commandement de 65 à 20.

Une autre innovation est constituée par les « troupes d'intervention communes interarmes » (Combined Joint Task Forces). Ces « commandements des forces alliées » (GFIM) permettent d'envoyer dans les zones de crise des troupes en coopération avec des Etats non-membres de l'OTAN ou dans le cadre de l'UEO.

⁴⁶ Voir annexe 2.

7. Avons-nous toujours besoin de l'OTAN ? ⁴⁷

Michael Rühle, conseiller du Secrétaire général de l'OTAN, estime que cette organisation n'a pas perdu sa raison d'être avec la disparition de la menace que représentait l'Union Soviétique.

Tout d'abord, elle reste la base indispensable pour la défense collective du « noyau de stabilité européen », en collaboration avec les Etats-Unis et le Canada. Le message politique ainsi exprimé est clair:

« l'ordre mérite d'être défendu! ».

En outre, l'OTAN a maintenant un rôle primordial à jouer en tant que moteur de la mise sur pied d'une nouvelle architecture de la sécurité pour toute la zone euro-atlantique, fondée sur la coopération.

Selon Michael Rühle, cet objectif sera atteint par le biais de quatre processus parallèles, qui sont tous activement soutenus par l'OTAN:

1. L'intégration européenne: actuellement, l'UE ne peut pas encore être considérée comme un acteur à part entière au niveau stratégique, car elle est dépendante de l'OTAN et des Etats-Unis lorsqu'il s'agit d'effectuer des opérations militaires.

A l'avenir toutefois, les partenaires européens de l'OTAN devront être capables d'agir de manière autonome, sous leur propre commandement, grâce à une organisation plus flexible de l'OTAN, par exemple dans le cadre de l'UEO.

L'élargissement de l'OTAN à l'Est entraîne une extension du noyau de stabilité européen et constitue une mesure complémentaire importante pour l'élargissement de l'UE.

2. L'intégration de la Russie: si l'on veut éviter un retour à l'ère de la confrontation, il ne faut surtout pas que la Russie ait le sentiment d'être tenue à l'écart de l'Europe.

L'OTAN s'efforce d'établir un véritable partenariat avec la Russie, comme le démontre la création du conseil conjoint permanent OTAN-Russie. Elle a également été associée à l'opération de l'IFOR/SFOR en Bosnie, où elle a envoyé un contingent de 1600 hommes, et invitée à participer au programme du PPP, invitation qu'elle a acceptée.

3. La poursuite de la coopération transatlantique: l'histoire du XXème siècle a montré que la stabilité politique en Europe est impossible si celle-ci ne coopère pas avec les Etats-Unis et le Canada en matière de politique de sécurité.

⁴⁷ RUEHLE Michael, Senior Planning Officer à la division politique de l'Etat-major international de l'OTAN à Bruxelles, tiré d'un exposé tenu à Spiez, le 18 juin 1998.

4. Le développement de l'aptitude de l'Europe à gérer les crises lors de conflits régionaux: comme on a pu le constater avec la guerre en Bosnie, les conflits régionaux survenant dans la zone euro-atlantique peuvent compromettre fortement l'intégration européenne, les relations avec la Russie, les relations transatlantiques ainsi que le développement pacifique de l'Europe en matière de politique de sécurité.

De tels conflits doivent donc impérativement être désamorçés, le cas échéant avec des moyens militaires. C'est là qu'intervient l'OTAN. Comme organisation permanente disposant de capacités militaires, elle peut offrir la base nécessaire aux opérations d'imposition de la paix.

L'OTAN estime toutefois qu'il est préférable qu'elle n'assume pas seule de telles interventions en cas de crises mais que celles-ci soient décidées par des coalitions ad hoc des Etats concernés. Dans le cas de la Bosnie, la participation de nombreux Etats non-membres de l'OTAN à l'IFOR/SFOR a fait ses preuves. Ce point de vue exprimé par l'OTAN a aussi donné l'impulsion qui a conduit au lancement du PPP.

Il existe encore d'autres raisons de l'utilité de l'OTAN: les petits pays européens ont toujours été inquiets des plus grands pays, de leurs conflits éventuels, mais aussi de leurs coalitions, qui ont toujours eu des extensions dramatiques pour eux. Il leur faut des garanties de protection, ce que l'OTAN, facteur d'équilibre, est en large mesure d'assurer.

D'autre part face aux problèmes internes, nous avons besoin d'instruments politiques et d'instruments militaires pour assurer la sécurité des Etats européens. Il faut des instruments de gestion de crise adaptés: l'ONU et l'OSCE⁴⁸ peuvent donner des mandats. Ce n'est pas à l'OTAN de se donner à elle-même ces mandats et d'intervenir hors des frontières de l'alliance atlantique. Ce serait un grand danger, mais la tentation peut-être grande !

Le 2 octobre 1998, la Russie, alliée des Serbes, a mis en garde contre une éventuelle opération de l'OTAN au Kosovo sans feu vert du conseil de sécurité. Les Etats-Unis estiment que l'OTAN n'a pas besoin de ce feu vert pour intervenir. La décision de faire parler les armes en Europe est donc prise à la Maison-Blanche. Pour le Kosovo comme pour la Bosnie, tout est resté suspendu à l'autorité de Bill Clinton.⁴⁹

De plus, il n'est pas certain que tous les pays de l'OTAN s'intéressent à tous les problèmes naissants, a fortiori les Etats-Unis.⁵⁰

⁴⁸ Malgré les décisions par vote à l'unanimité de 56 pays.

⁴⁹ MEVEL Jean-Jacques, extrait de « Kosovo: Bill Clinton se fâche », Le Figaro, 2 octobre 1998, p. 3.

⁵⁰ Pour l'Albanie par exemple.

L'OTAN reste donc nécessaire, mais sous quelle forme ?

8. Réinventer l'OTAN ?

Face à tous ces changements que reste-t-il des engagements traditionnels, ne contribuent-ils pas finalement à aggraver ces nouveaux conflits⁵¹ et n'y a-t-il pas un certain malaise face à des règles imposées par le système traditionnel international ?

Malgré la relative souplesse dont l'OTAN a fait preuve ces dernières années, elle connaît aujourd'hui encore de nombreuses difficultés face aux défis de cette redéfinition géopolitique. Le Congrès américain, par exemple, ne s'est pas toujours montré très sensible aux soucis de l'OTAN, les Républicains se ralliant parfois à un point de vue isolationniste. En Europe et plus particulièrement en France et en Espagne, cette nouvelle donne a suscité des velléités qui tendent à limiter l'hégémonie américaine.

Son extension en direction de l'Est n'est pas passée inaperçue non plus. La Russie, ne voit pas d'un très bon oeil sa zone d'influence se réduire comme peau de chagrin. Sans compter les problèmes économiques que cela engendre (et c'est là le problème crucial), puisque les ventes d'armements à leurs anciens satellites s'effondrent.⁵²

Les modalités sont très discutées en Occident même. Alors que certains défendent un élargissement de cette alliance aux seuls anciens pays satellites, d'autres, parmi lesquels l'ancien secrétaire d'Etat républicain Henry Kissinger, insistent pour intégrer la Russie et l'arrimer définitivement à l'Occident.⁵³

Il serait alors possible d'imaginer une zone de sécurité collective couvrant les régions euroatlantiques et eurasiennes.⁵⁴

Compte tenu de la disparition de cet élément si rassembleur que fut longtemps la politique expansionniste de l'URSS, l'OTAN est aujourd'hui condamnée à poursuivre sa mue.

L'outil souple dont le principe de fonctionnement n'est plus basé sur l'automatisme, constitue un changement fondamental.

L'UEO a désormais le droit, après 40 ans de somnolence, d'intervenir seule avec des moyens « empruntés » à l'OTAN. Depuis Berlin,⁵⁵ l'UEO peut, en effet organiser des opérations européennes avec des moyens de l'OTAN.

L'OTAN peut être considérée comme un vaste immeuble en copropriété que le plus

⁵¹ Que valent sur le terrain, les accords de Dayton, comme ceux d'Oslo ?

⁵² En effet, pour les pays désireux d'entrer à l'OTAN, l'interopérabilité ne s'aquiert qu'avec du matériel en provenance des Etats-Unis.

⁵³ KISSINGER Henry, « Expand NATO now », The Washington Post, 19.12.1994.

⁵⁴ HYPPIA Rémy, « L'OTAN dans l'après guerre-froide », L'Harmattan, Montréal Paris, 1997.

⁵⁵ En 1996.

important des propriétaires n'habite pas. Il convient de se débarrasser des pesanteurs existantes en évitant le « double emploi », qui consisterait à faire entre européens ce qui existe déjà dans l'OTAN.⁵⁶ La conséquence en est que l'OTAN doit fournir à l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense⁵⁷ les moyens de mener les opérations (lui donner la force de son droit, alliant ainsi les capacités de décision et les capacités de mise en oeuvre).

Mais au risque de passer pour iconoclaste, ne serait-il pas sage de s'interroger sur la pertinence d'une telle organisation ? Ne faudrait-il pas songer à une redéfinition fondamentale de l'OTAN en l'intégrant par exemple à l'OSCE, à moins qu'il ne faille, comme le lance avec cynisme Mariano Aguirre, inventer une nouvelle guerre « pour à tout prix, continuer à faire vivre l'OTAN » ?⁵⁸

9. Réformes possibles

Comment réformer les institutions pour les rendre plus efficaces ?

9.1. Institution européanisée⁵⁹

L'OTAN doit s'européaniser. C'est dans la nature des choses.⁶⁰ Il y a une logique politique.⁶¹ Si les commandements stratégiques doivent demeurer américains,⁶² les commandements régionaux doivent revenir aux européens. Mais il y a ensuite aussi une logique militaire. Le système américain ne correspond pas au système européen.⁶³ Les activités « hors-zones » de l'OTAN ne sont pas identiques entre les Etats-Unis et l'Europe.⁶⁴ Chaque commandant européen doit avoir simultanément des responsabilités atlantiques et européennes. Cela pose le problème des relations entre l'OTAN et l'UEO et le renforcement de leurs liens. Les représentations politiques et militaires de l'UEO dans et hors de l'OTAN doivent devenir identiques.

⁶⁶ Transmissions, commandement, etc.

⁶⁷ IESD (= CJTF sans les Etats-Unis), celle-ci reste donc théorique, puisqu'elle n'a aucun moyen propre de mise en oeuvre (l'IESD n'existe donc pas militairement sans les moyens de l'OTAN).

⁶⁸ AGUIRRE Mariano, *Le Monde diplomatique*, avril 1996, p. 11.

⁶⁹ Ici, il faut remarquer l'évolution des dirigeants allemands qui reconnaissent qu'à moyen terme, environ 15 ans, les Etats-Unis seront amenés à ne plus vouloir exercer une présence durable à l'étranger en privilégiant les armements « high-tech ».

⁶⁰ Sommets de Bruxelles et de Madrid.

⁶¹ Les Anglais sont les seuls crédibles pour réformer l'OTAN en Europe (on ne peut pas leur faire le reproche de vouloir l'affaiblir).

⁶² Présence indispensable des Etats-Unis.

⁶³ Dans la perspective des Etats-Unis l'architecture de sécurité planétaire qui est tout naturellement le cadre dans lequel Washington se situe, l'Europe n'est qu'une des composantes de cet ensemble planétaire qui comprend également la Chine, l'Inde, la Russie, le Japon et la Corée réunifiée.

⁶⁴ Les Etats-Unis sont depuis la fin de la guerre-froide, la seule grande puissance au monde, mais la moins libre, à cause de l'inorganisation de l'Europe.

9.2. Institution multidimensionnelle

L'OTAN doit devenir un instrument multidimensionnel, c'est à dire utilisable par chaque membre, et plus instrumentalisé sur le plan militaire.

Multidimensionnel signifie également que l'on peut associer des Etats non-membres aux opérations. Les Etats non-membres doivent pouvoir influencer la planification militaire qui ne doit plus strictement être « otanienne », ceci afin d'augmenter la souplesse dans les choix.

C'est aussi l'un des problèmes du nouveau concept stratégique: l'OTAN doit-elle être une organisation souveraine ou subordonnée ?⁶⁵ L'OTAN doit devenir un instrument militaire agissant sous mandats internationaux. Si l'OTAN venait à intervenir par exemple en Europe sans mandat, la Russie s'en offusquerait. Celle-ci pose ainsi un réel problème à l'Europe et pourrait même remettre en question la raison d'être de l'OTAN.

9.3. Institution élargie

Les Etats ont droit aux alliances de leur choix. Celles-ci doivent augmenter la sécurité globale. La participation de nombreux pays à l'OTAN est une légitime aspiration. Il faut cependant éviter que l'élargissement crée une « zone grise » d'insécurité en Europe, dans laquelle les pays ne sachent plus se situer.

Le processus d'élargissement doit pourtant rester ouvert.⁶⁶

De plus il faut démontrer que l'OTAN ne se fait pas contre la Russie. Il convient alors de développer les fonctions « non-article V » de l'OTAN pour tenir compte de l'élément essentiel de la sécurité en Europe que constitue la charte OTAN - Russie.⁶⁷

Pour « emprunter » des fonctions « otaniennes »⁶⁸ dans des opérations menées par un Etat membre en collaboration avec un Etat non-membre, il faut créer des structures ad hoc, tel que le « partenariat pour la paix ».

9.4. Institution allégée

A la fin de la « guerre froide », l'OTAN employait 21000 officiers. Aujourd'hui, elle en emploie encore 19000. Son élargissement devrait encore en augmenter le nombre. La réduction des commandements n'a donc pas répondu aux besoins en terme d'effectifs d'état-major, alors que les forces, elles, ont diminué de moitié. Il s'agit donc désormais de réformer par réduction des commandements, des structures et des moyens.

⁶⁵ La France souhaite une organisation subordonnée, position qui est différente de celle des Etats-Unis.

⁶⁶ Bien que le Congrès américain ait dans l'idée de le limiter à trois pays.

⁶⁷ « Présence » de la Russie dans l'OTAN élargie.

⁶⁸ Commandement, transport stratégique, etc.

9.5. Institution plus équilibrée

Le problème essentiel de l'OTAN est celui de la « double casquette »: le SACEUR⁶⁹ a des responsabilités à la fois nationales et internationales. D'une part, il est commandant suprême des forces en Europe.⁷⁰ D'autre part, il se trouve également sous les ordres du président des Etats-Unis en tant que commandant des forces US en Europe.

Il a donc une très grande marge de manoeuvre:⁷¹ il définit, entre autres, les besoins militaires.⁷² De plus les zones du SACEUR et du commandant des forces US en Europe sont différentes. Il est donc difficile de faire la part des choses sur les moyens disponibles pour couvrir l'un ou l'autre des théâtres.

Pour équilibrer la nouvelle organisation il faut transformer le SACEUR en commandant régional normal, donc en fournisseur de moyens.

La France et la Grande-Bretagne avait proposé un « gel » de la fonction de SACEUR qui a eu une réponse positive de principe de la part des Etats-Unis, qui n'a pas été suivie d'autres intentions ...⁷³

10. Conclusion

Seule organisation de défense en état de garantir la sécurité européenne, et même d'intervenir efficacement à travers le monde, l'OTAN reste toutefois un outil d'hégémonie stratégique américaine sur l'Europe. Une identité européenne de défense émerge, et cherche à initier une stratégie propre qui a du mal à voir le jour, au sein de l'OTAN et dans le nouveau contexte du partenariat stratégique OTAN-Russie en Europe. Le Vieux continent doit pourtant construire une défense indépendante, s'il veut être maître de son destin, et jouer un rôle mondial.

Mais à part peut-être la France, quels sont les pays européens qui veulent se priver définitivement de la protection américaine ? Ces derniers redoutent au contraire un déplacement des intérêts américains vers d'autres continents comme l'Asie, et préfèrent, pour des raisons psychologiques et historiques, une protection militaire assurée par un pays éloigné d'eux géographiquement, à une défense européenne qui risquerait d'être dominée par les trois grands pays européens que sont la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France. Dans ces conditions l'OTAN ne disparaîtra pas, mais elle devra adapter continuellement sa stratégie, pour contrer

⁶⁹ Supreme Allied Commander for Europe.

⁷⁰ Suprême est un terme de temps de guerre, maintenu en temps de paix pour les besoins immédiats de la sécurité européenne pendant la « guerre froide ». Le premier commandant suprême fut le maréchal FOCH.

⁷¹ Les crédits par exemple.

⁷² Son surnom: « le tsar de la défense européenne ».

⁷³ Autre solution envisageable: l'adjoint européen de SACEUR pourrait être également le chef d'état-major de l'UEO (poste à créer) et posséder ainsi deux casquettes tout comme le SACEUR.

les nouveaux dangers émergents, et aussi pour justifier une existence voulue par tous.

Depuis plus d'un demi-siècle, la construction européenne oscille entre la coopération intergouvernementale et la tentation supranationale. Cette stratégie ambiguë a été, et est toujours, une source de tension, qui fragilise l'édifice européen.

Certes, malgré ses hésitations, l'Europe progresse et la dynamique d'intégration européenne existe; il s'agit maintenant de l'utiliser comme vecteur ou cadre de l'Europe stratégique.

Aujourd'hui le moteur de cette dynamique est économique. Les gouvernements des puissances européennes sont surtout préoccupés par l'Europe monétaire.⁷⁴ Le statut quo prévaudra donc, encore pendant quelques années.

Mais il existe un espoir, plus les budgets nationaux de défense seront contraints et plus les puissances européennes seront incitées à faire des choses ensemble ...⁷⁵

L'Europe a raté, ces dernières années, plusieurs rendez-vous importants avec l'histoire: l'avenir de l'ex-Yougoslavie, les drames somaliens et rwandais.

D'autres viendront.

Les prochains élargissements, s'ils apparaissent inéluctables mettront à nouveau à l'épreuve la cohésion et les institutions.

Depuis 1989, l'OTAN s'est profondément transformée. Conçue à l'origine comme une alliance défensive en prévision du cas le plus défavorable (worst case), c'est-à-dire d'une agression militaire, elle est devenue une organisation de politique de sécurité qui, à part sa fonction purement défensive, met tout en oeuvre pour que se réalise le cas le plus favorable (best case), à savoir une évolution pacifique de l'Europe vers la coopération en matière de sécurité.

L'OTAN qui s'est redéfini un mandat, a été active et habile dans la recherche de formules à géométrie variable. Le partenariat pour la paix en est le meilleur exemple. Un partenariat sans cesse en mouvement, sans cesse amélioré, qu'un secrétaire général cherche à rendre toujours plus attractif, associant toujours davantage ses 28 partenaires.

Chacun reconnaît qu'il y a en l'alliance un « réservoir » de procédures et de savoir-faire, des habitudes de travail en commun et d'interopérabilité, qui représentent un capital précieux à ne pas dilapider sans réflexions. L'OTAN peut résoudre les crises qui éclatent et qui éclateront en Europe. Ses nouvelles missions seront surtout des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, voire des missions humanitaires. L'alliance peut mettre ses moyens logistiques, son capital d'informations, et même ses forces à la disposition de missions de paix menées

⁷⁴ Il faudra entre 5 et 10 ans pour digérer l'Euro.

⁷⁵ Ceci est valable surtout pour l'industrie de la défense qui piétine sous l'effet de la concurrence des agences plus rivales qu'alliées.

sous l'égide de l'OSCE ⁷⁶ ou des Nations-Unies. Dans cette perspective, on concevrait « la nouvelle OTAN », comme « un prestataire de service » agissant pour le compte d'organisations internationales.

Mais « l'OTAN ne sera pas le gendarme du monde », ⁷⁷ il s'agit pour celle-ci de garantir la stabilité, pas seulement à l'intérieur de l'alliance, mais aussi de défendre l'alliance contre l'instabilité qui peut venir de l'extérieur, mais ceci dans les pays de la zone euro-atlantique.

L'OTAN doit rester un forum politique et un lieu de consultation entre Européens dans lequel il faut ramener l'influence des Etats-Unis à sa seule influence en Europe. ⁷⁸ Elle doit être un instrument au service de ses membres et leur fournir les moyens nécessaires.

Tous les grands projets exigent une part importante d'audace afin de surmonter les difficultés quotidiennes, rompre les divisions et faire triompher les objectifs à long terme. L'émergence d'une véritable Europe de la défense ne se réalisera que lorsque les Etats européens démontreront une réelle volonté de coopérer, plus forte que leurs divergences actuelles.

« Décidément, l'émergence d'un esprit de défense européen se heurte à une contradiction: ou tenter de bâtir sur des principes matériels qui ne s'élèvent pas au niveau de valeurs, ou revenir aux sources et accepter la diversité des expressions culturelles et politiques de l'Europe ». ⁷⁹

⁷⁶ Organisation sur la Sécurité et la Coopération en Europe.

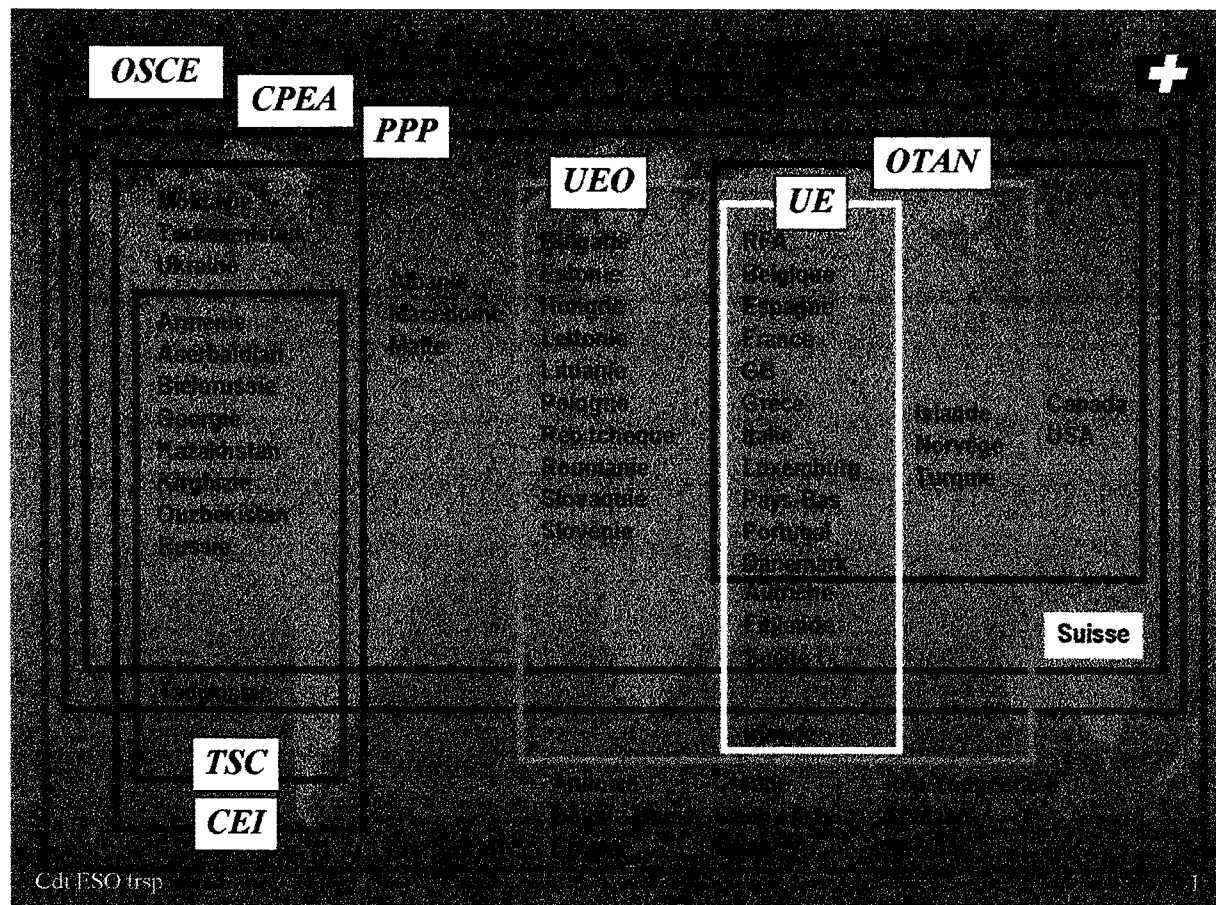
⁷⁷ SOLANA Javier, secrétaire général de l'alliance atlantique, « l'OTAN ne sera pas le gendarme du monde », Le Figaro, 9 et 10 janvier 1999.

⁷⁸ Il s'agira de suivre l'initiative de la France et de la Grande-Bretagne, qui ont estimé en décembre 1998, à Saint-Malo, que l'Union européenne devait se doter d'une « capacité autonome d'action », mais aussi de suivre l'évolution du sommet de l'alliance qui se tiendra à Washington en avril 1999 et qui devrait aboutir à « un nouveau concept stratégique » pour l'OTAN (ce dernier n'ayant pas été modifié depuis 1992).

⁷⁹ CHATAIGNON, commissaire principal de la Marine, extrait de « Quel esprit de défense pour l'Europe », Armées d'aujourd'hui, no 235, 1998.

Annexe 1

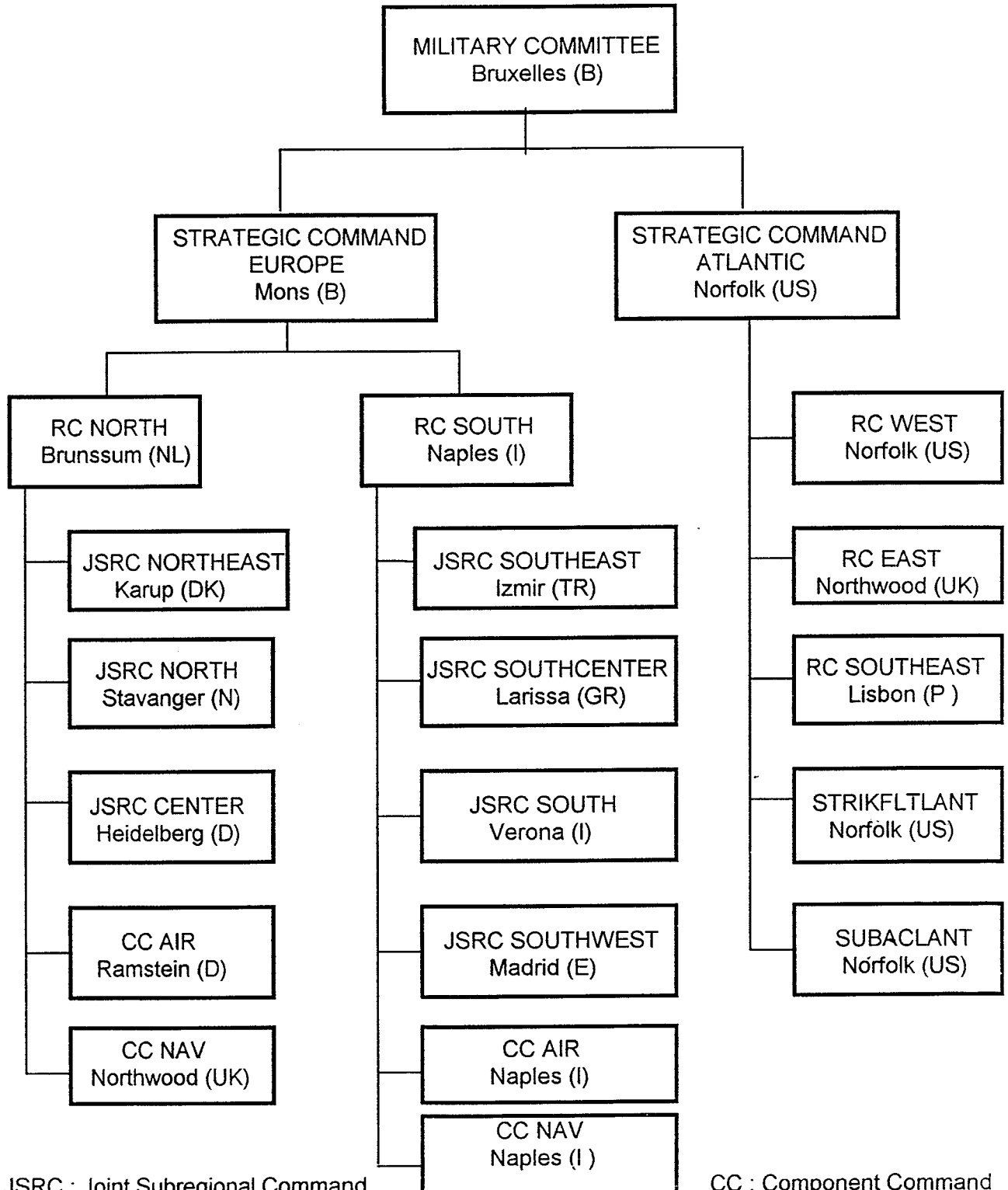
Les institutions de sécurité européenne



- | | | |
|-------------------------------------|---|---|
| CPEA | = | Conseil de Partenariat Euro-Atlantique |
| TSC | = | Traité de Sécurité Collective |
| Observateur UEO | = | Danemark, Autriche, Finlande, Suède, Irlande |
| Associés partenaire de l'UEO | = | Bulgarie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Rép tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie |
| Membres associé de l'UEO | = | Islande, Norvège, Turquie |
| Ne participe pas au PPP | = | Tadjikistan |

Annexe 2

La nouvelle structure de commandement de l'OTAN



JSRC : Joint Subregional Command
 STRIKFLTANT : Striking Fleet Atlantic
 SUBACLANT : Submarines Allied Command Atlantic

CC : Component Command
 RC : Regional Command

Annexe 3**Structure et organes de l'OSCE⁸⁰**

Organes politiques	Organes spécialisés	Organes administratifs
Réunion des Chefs d'Etat ou de gouvernement	Forum pour la coopération en matière de sécurité VIENNE	Secrétariat de l'OSCE (sous la direction du Secrétaire général) VIENNE
Conseil des ministres (des Affaires étrangères)	Haut Commissaire pour les minorités nationales LA HAYE	Centre de prévention des conflits VIENNE
Haut Conseil PRAGUE	Cour de conciliation et d'arbitrage GENEVE	Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme VARSOVIE
Conseil permanent VIENNE	Conférences d'examen	Secrétariat de PRAGUE
Président en exercice: - forme avec son prédécesseur et son successeur la TROÏKA de l'OSCE; - dirige le Conseil des ministres, le Haut Conseil et le Conseil permanent.	- Réunions sur la mise en oeuvre (dans les 3 principaux domaines d'activité de l'OSCE). - Séminaire (dans les 3 principaux domaines d'activité de l'OSCE).	- Services de conférences. - Administration et finances. - Soutien du Président en exercice.

⁸⁰ Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe.

Annexe 4

Les contributions à la promotion de la paix de la Suisse sont caractérisées par les activités suivantes:

- participations aux mesures de maintien de la paix de l'ONU et de l'OSCE, par l'envoi de contingents militaires,
- promotion du contrôle des armements, du désarmement et des mesures de confiances, par la mise à disposition de personnel spécialisé en faveur de l'UNSCOM⁸¹ par exemple,
- participation au partenariat pour la paix (PPP de l'OTAN),
- formation, information et recherche dans le domaine de la politique de sécurité, entre autres dans le cadre du centre de politique de sécurité de Genève,
- financement du centre international de déminage humanitaire à Genève,
- engagement de la justice militaire pour la poursuite de criminels de guerre présumés,
- « opérations TRANSIT », surveillance militaire des vols de transit de l'OTAN⁸² et du transit de convois ferroviaires et routiers en faveur de l'IFOR / SFOR en Bosnie,
- engagements subsidiaires de sûreté pour la protection de conférences internationales en Suisse.⁸³

⁸¹ Commission spéciale des Nations Unies chargée en Irak de la surveillance, du recensement et de la destruction des armes chimiques et biologiques.

⁸² 5500 de décembre 1995 au 20 mai 1998.

⁸³ Lors de la rencontre entre Clinton et Assad à Genève, en janvier 1994, les autorités civiles débordées ont fait appel à un corps de troupe de l'armée.

Bibliographie

Ouvrages

- ARTAUD Denise, « La fin de l'innocence », A. Collins, Paris, 1985.
- BADIE Bertrand, « Les forums du C2SD », I.E.P., Paris, 7 mai 1998.
- BUREAU de l'intégration DFAE / DFE, « Le Traité d'Amsterdam », Commentaires, 1998.
- FONTAINE André, « Historique de la guerre froide », Fayard, Paris, 1984.
- FREYMOND Jean F., « Considérations sur l'architecture de sécurité de l'Europe de demain », Centre d'Etudes Pratiques de la Négociation Internationale, Genève, 17 juin 1997.
- GIRARDET Raoul, « La défense de l'Europe », Complexe, Questions au XXe s, texte inédit, Bruxelles, 1988.
- HUNTZINGER Jacques, « Introduction aux relations internationales », Seuil, Paris, 1987.
- HYPPIA Rémy, « L'OTAN dans l'après guerre-froide », l'Harmattan, Montréal, Paris, 1997.
- MAURY Jean-Pierre, « La construction européenne, la sécurité et la défense », PUF, Politique d'aujourd'hui, Paris, 1996.
- MELANDRI Pierre, « La politique extérieure des Etats-Unis », PUF, Paris, 1982.
- PASCALLON Pierre, « Quelle politique de sécurité pour l'Europe ? », Publisud, collection Géostratégie.
- SCOTTO Marcel, « Les institutions européennes - la réforme inachevée », Le Monde, 1997.
- SPIELLMANN Kurt R., « Aggressive USA, Amerikanische Sicherheitspolitik », Klett Corda, Stuttgart, 1985.

Revue et bulletins

- AND-info-SRA, VZ VBS, Berne, 1/98.
- Bulletin du centre d'études en sciences sociales de la défense, « Presles-Info », no 8, novembre 1998.
- Bulletin, « Service d'information de la troupe », no 2, 1998.
- CHATAIGNON, Commissaire principal de la Marine, « Quel esprit de défense pour l'Europe ? », Armées d'aujourd'hui, no 235, 1998.
- DE FRANCHIS Amadeo, « L'OTAN face à la nouvelle Europe », Studia diplomatica, IRRI, no 6, Bruxelles, 1993.
- DE WECK Hervé, « Les cinquante ans de l'UEO (1948-1998) », RMS no 8, 1998.
- KRAMER S.P. et KYRIAKOPOULOS I., « Trouble in Paradise ? », Europe in the 21st Century, Institute for National Strategic Studies, Washington DC, 1996.
- ROCHAT Eric, « Réorientation de l'OTAN et de la politique de sécurité de la Suisse », RMS no 11, 1997.

Divers

- INTERNET, sites de l'OTAN, www.nato.int et www.shape.nato.int.
- RUEHLE Michael, Senior Planning Officer à la division politique de l'Etat-major international de l'OTAN à Bruxelles, exposé tenu à Spiez, le 18 juin 1998.