

1999-21

C 13

**ENTRE RENOVATION ET ELARGISSEMENT,  
VERS QUELLE OTAN ALLONS-NOUS ?**

Chef d'escadron MARCONNET,  
Chef d'escadrons SIDOS,  
Chef de bataillon DELANNOY  
Capitaine de corvette NAATZ,  
Commandant FIEVEZ,

## **FICHE D'EVALUATION DE L'EPO**

### **SUJET TRAITÉ PAR LE COMITÉ**

Entre rénovation et élargissement, vers quelle OTAN allons nous ?

### **NOM DU DIRECTEUR DE RECHERCHE**

Monsieur AZOULAY, centre d'études en sciences sociales de la défense.

### **NOM DU REDACTEUR DE LA FICHE**

CEN MARCONNET, Didier

### **APPRECIATIONS**

#### *Sur le type d'activité*

Apprécié des stagiaires, ce sujet leur a permis d'approfondir leur connaissance sur cette organisation internationale.

#### *Sur les conditions de déroulement de l'étude*

Suite à la demande du directeur de recherche, les visites de SHAPE, à Mons, de la délégation française et de la délégation militaire française auprès de l'OTAN, à Bruxelles, se sont avérées primordiales pour l'étude. Tous les spécialistes contactés sur ce dossier nous ont accueillis au mieux, malgré une activité chargée (Kosovo).

#### *Sur le travail demandé*

Le sujet était d'actualité, l'année du cinquantenaire de l'alliance atlantique, devant la situation particulière du Kosovo.

#### *Remarques et suggestions*

Si possible, un plus grand étalement de l'EPO dans la programmation annuelle.

# ENTRE RENOVATION ET ELARGISSEMENT, VERS QUELLE OTAN ALLONS-NOUS ?

## FICHE DE SYNTHÈSE

Depuis le début de la Guerre froide, l'OTAN est au centre du système de sécurité européen. Aujourd'hui cependant, l'Alliance atlantique a entamé une mutation profonde, interne et externe, susceptible de bouleverser son fonctionnement, son rôle et ses missions.

La probabilité de mise en oeuvre de l'article 5 est devenue faible et les menaces se sont diversifiées. L'Alliance doit donc s'adapter, correctement s'élargir et intégrer une identité européenne de défense, pour rester cohérente et efficace.

Malgré toute l'importance prêtée par les Etats européens à l'identité européenne de sécurité et de défense (IESD), cette dernière n'a pas pour l'instant dépassé le niveau de la gesticulation politique. Plus encore que l'Union Européenne, qui semble incapable de réunir les différents intérêts nationaux de ses pays membres dans une seule politique européenne de sécurité et de défense, l'Union de l'Europe occidentale (UEO) semble paralysée par ses 28 politiques divergentes. Or, sans unicité de la politique européenne de sécurité et de défense, l'IESD risque d'être un enfant mort né.

D'un côté, la mise en oeuvre d'un quartier général GFIM depuis un noyau clé s'est avérée difficile : certains domaines n'étaient pas représentés dans ce noyau (comme par exemple la CIMIC); de plus, la mise en oeuvre du quartier général avec des modules d'état major semble impossible et exige une montée en puissance individuelle compliquée; enfin, le soutien du GFIM, qui exige au moins la moitié des effectifs et beaucoup de matériels, doit souvent être fourni par d'autres unités (nationales) que l'état major mère.

L'OTAN est une alliance fondée sur le partenariat garant de la sécurité de ses membres mais elle oeuvre aussi au développement de la sécurité et de la stabilité dans l'ensemble de la zone euro-atlantique. Dans le cadre de ce processus, elle a invité trois nouveaux membres à la rejoindre et restera ouverte à d'autres adhésions conformément à l'article 10 du traité de l'atlantique nord. Longtemps, des doutes ont été émis sur le point de savoir si une alliance élargie pourrait continuer à dégager le consensus requis pour prendre des décisions suivies d'effet. Il fallait aussi tenir compte du problème du coût d'un tel élargissement. Aujourd'hui, ces doutes semblent être dissipés car l'alliance continuera de refléter cette communauté de dessein fondamentale qui existe entre les membres. Il reste maintenant à l'alliance à digérer cette vague d'élargissement. On peut cependant douter que les trois pays de Visegrad soient véritablement intégrés dans l'alliance avant longtemps.

Depuis 1994, le partenariat pour la paix (PPP) a pris une vigueur nouvelle. Il élargit considérablement les horizons géographiques de l'Alliance (pays neutres, anciens pays d'Europe Centrale, républiques ex-soviétiques du Caucase) mais pose corrélativement à l'Alliance des problèmes d'adaptation interne. L'intégration atténue les tensions nationales, réduit les besoins nationaux en matière de sécurité, et rassure les pays membres et leurs voisins. La stabilité qu'elle induit, encourage fortement le développement et la croissance. Le Conseil de partenariat euro-atlantique, élargissant la dimension politique du partenariat pour l'OTAN, fournit une structure de consultation pour les questions liées à la politique de sécurité et donne aux partenaires la possibilité d'établir des relations politiques directes avec l'Alliance. Mais à 44, l'OTAN peut être confrontée à un problème de cohérence et de relations avec les partenaires.

Une politique unique devient en outre difficile et une approche géographiquement différenciée se révèle de plus en plus nécessaire, avec des forums plus réduits, à l'échelle régionale.

Le Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (CPEA) peut placer l'OTAN en concurrence avec l'OSCE, voire avec d'autres organisations. La multinationalité, facteur de coopération et de stabilité, représente aussi les limites du système. Enfin, à terme, la différence entre le partenariat et l'OTAN pourrait ne plus tenir qu'au seul fil rouge de l'article 5 et de la défense collective ?

La menace potentielle d'une confrontation majeure de bloc à bloc en Europe, qui justifiait l'existence de l'OTAN, a aujourd'hui disparu, mais le continent reste exposé à un faisceau plus large de risques. L'expérience de la Bosnie a révélé l'ampleur des moyens à consentir pour contenir ou prévenir l'instabilité. L'opportunité du maintien du principe de l'intangibilité des frontières commence à être posé de même que la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat souverain par l'OTAN au nom d'un principe supérieur, comme celui des "droits de l'homme".

Le Traité de Washington reflète la vocation qu'a l'Alliance d'assurer la gestion des crises à travers l'accent qui est mis sur la promotion de la stabilité et du bien-être ainsi que sur la défense de la liberté, de la paix et de la sécurité. Reflétant ces modifications, le Concept stratégique de 1991 a élargi l'objectif de la stratégie de l'OTAN, qui ne s'est plus limité à la défense et à la dissuasion, s'ouvrant à la gestion des crises fondée sur trois éléments complémentaires: le dialogue, la coopération et le maintien d'une capacité de défense collective. Une action de l'OTAN est clairement envisagée dans le cadre de missions non article 5 dans le cas où les intérêts de l'Alliance dans le domaine de la sécurité sont considérés comme menacés. Une base légale fournie explicitement par le Conseil de sécurité de l'ONU s'avère nécessaire dans l'hypothèse d'une intervention hors de la zone de responsabilité de l'OTAN mais il est bien clair que dans le cas d'une situation d'urgence, l'Alliance se garde la possibilité d'agir dans l'esprit de la Charte des Nations Unies, en "évoquant la Charte de l'ONU" comme les Etats-Unis le défend, et donc sans attendre le vote d'une résolution autorisant l'emploi de la force.

Au Sommet de janvier 1994, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'OTAN ont reconnu la menace que représente pour la sécurité la prolifération des armes de destruction massive et leurs vecteurs. C'est la raison pour laquelle ils ont décidé d'intensifier et d'étendre les activités de l'OTAN contre la prolifération sur les plans politique et militaire.

Le processus d'adaptation et de modernisation internes de l'Alliance est tout aussi important que son ouverture et sa transformation externe. Ensemble, ils constituent les voies du renouveau. Ces initiatives ne sont pas lancées isolément et sont étroitement liées à celles d'autres institutions comme l'ONU, l'OSCE, l'UE, l'UEO et le CPEA, ce qui évite qu'elles ne fassent double-emploi tout en garantissant une interaction optimale entre elles. Attention cependant à ce que l'OTAN ne s'élargisse pas inconsidérément et trop vite, en marginalisant et heurtant de front une Russie soucieuse de prendre part à la nouvelle architecture de sécurité européenne. De même les PECO désireux d'entrer dans l'Alliance doivent être rassurés. Pour remplir cette tâche ardue, l'Alliance devra faire preuve de plus de flexibilité (tant au niveau politique, diplomatique que militaire) et conforter la relation transatlantique. L'avenir de l'Alliance repose sur la force de cette relation dont la pérennité est assurée par un partage équitable des risques et des responsabilités. L'IESD, que les Européens s'efforcent de développer au sein de l'OTAN, aura un effet positif sur les relations transatlantiques et contribuera finalement à renforcer l'efficacité et la cohésion de l'Alliance.

Les démocraties occidentales, des deux côtés de l'Atlantique, sauront-elles faire preuve de la responsabilité politique nécessaire pour servir leurs intérêts? S'il existe une raison d'espérer, elle se trouve dans le rapport coûts-avantages. Un rien suffira pour faire vivre l'OTAN, alors que les coûts seraient plus importants pour tous si elle devait lentement s'éteindre.

# **SOMMAIRE**

## **1. LA RENOVATION DE L'ALLIANCE ET SES AMBIGUITES**

**1.1. Restructuration de l'Organisation Militaire Intégrée**

**1.2. Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD).**

**1.3. Le concept de Groupe de Forces Interarmées Multinationales (GFIM)**

## **2. LES DEFIS DE L'ELARGISSEMENT GEOGRAPHIQUE**

**2.1. Quelles sont les frontières de l'OTAN de l'avenir ?**

**2.2. Niveau institutionnel : le principe du consensus**

**2.3. Les aspects financiers**

**2.4. L'intégration militaire : un réel défi - faire de la place aux nouveaux arrivants**

## **3. LES NOUVELLES MISSIONS : ADAPTATION OU TRANSFORMATION**

**3.1. Partenariat pour la paix / Conseil de partenariat euro-atlantique**

**3.2. Les relations avec les pays d'Europe non -OTAN : Slovaquie, Roumanie etc.**

**3.3. Le problème de la gestion des crises et les opérations de maintien de la paix (les missions non Art. 5).**

**3.4. Les missions dans des domaines non militaires**

**3.4.1. prolifération**

**3.4.2. environnement**

**3.4.3. relations avec la Méditerranée**

**3.4.4. Rôle de l'OTAN face aux nouvelles menace : trafic, mafia etc.**

## **4. QUELLE NOUVELLE ALLIANCE POUR LE 21° SIECLE ?**

**4.1. Une alliance qui doit s'adapter pour être plus efficace.**

**4.2. Une alliance qui doit correctement s'élargir.**

**4.3. Quelle identité européenne de défense ?**

## **CONCLUSION**

## INTRODUCTION

Depuis le début de la Guerre froide, l'organisation du traité de l'Atlantique Nord est au centre du système de sécurité européen. Aujourd'hui cependant, l'Alliance atlantique a entamé une mutation profonde, interne et externe, susceptible de bouleverser son fonctionnement, son rôle et ses missions. Le changement du contexte stratégique, l'élargissement de l'organisation, l'établissement d'un partenariat avec la Russie, la refonte de ses structures militaires, les opérations de maintien de la paix et la prise en compte de menaces nouvelles (armes de destruction massive) sont autant de défis que l'Alliance a commencé à relever. Depuis 1991 en effet, l'OTAN redéfinit son rôle dans la sécurité européenne pour étendre la stabilité euroatlantique vers les pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Les missions que le Conseil atlantique (NAC) a attribuées à l'OTAN incluent en particulier la préservation de l'équilibre stratégique en Europe et la mise en oeuvre d'opérations de maintien de la paix sous l'égide de l'organisation des nations unies ou de l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Cette vision aboutit à un concept « d'institutions solidaires » traduisant l'idée que l'OTAN deviendrait le fil militaire d'un réseau d'organisations internationales, pour la prévention et le règlement de crises et conflits en Europe. L'élargissement de l'Alliance (géographique, mais également l'extension du champ de ses missions et de sa zone d'intervention), la construction de la défense européenne, les relations transatlantiques, celles avec les autres organisations internationales (ONU, OSCE, UEO), et le processus décisionnel, représentent les principaux enjeux pour l'avenir de l'Alliance.

La probabilité de mise en oeuvre de l'article 5 est devenue faible et les menaces se sont diversifiées. L'Alliance doit donc s'adapter, correctement s'élargir et intégrer une identité européenne de défense, pour rester cohérente et efficace.

Après avoir examiné la rénovation de l'Alliance (1) et série les défis de son élargissement (2), nous déterminerons si ses nouvelles missions correspondent à une adaptation ou à une réelle transformation de l'Organisation (3). Nous serons dès lors en mesure d'envisager les nouvelles formes que pourrait prendre l'Alliance du 21<sup>e</sup> siècle (4).

## 1. LA RENOVATION DE L'ALLIANCE

Le nouveau concept stratégique de l'OTAN, introduit au Sommet de Rome de novembre 1991, prévoit déjà des structures de forces qui permettent à l'Alliance de faire face efficacement à l'évolution du contexte de sécurité, en lui fournissant les forces et les moyens nécessaires pour réagir à un large éventail de risques et de circonstances imprévues (opérations de gestion de crises) tout en continuant à défendre la sécurité et l'intégrité territoriale des pays membres.

Au Sommet de Bruxelles de 1994, les dirigeants de l'OTAN déclarent poursuivre l'adaptation des structures et des procédures politiques et militaires de l'Alliance, afin qu'elle puisse mener ses missions avec plus d'efficacité et de souplesse. Deux ans plus tard, lors du Sommet de Berlin (juin 1996), l'adaptation interne de l'OTAN, concrètement à l'ordre du jour, touche trois domaines principaux : la réorganisation de la structure militaire, l'émergence d'une identité européenne de sécurité et de défense (IESD) et la création du concept de Groupe de Forces Interarmées Multinationales (CF infra : GFIM).

### 1.1. *Restructuration de l'Organisation Militaire Intégrée*

Le processus de transformation de l'OTAN qui a été entamé après l'effondrement du Pacte de Varsovie, et accéléré dans le cadre de réductions budgétaires en matière de défense, se résume essentiellement en restructurations des différentes forces armées. Ainsi, les grandes unités de combat dont l'Alliance peut disposer ont subi une réduction de 35%. Un tiers seulement de cette force est maintenu dans un état de préparation leur permettant d'intervenir dans un délai de trente jours ou moins, alors qu'en 1990 ce délai était encore de deux jours pour 90% des forces (certes au sortir de la guerre-froide).

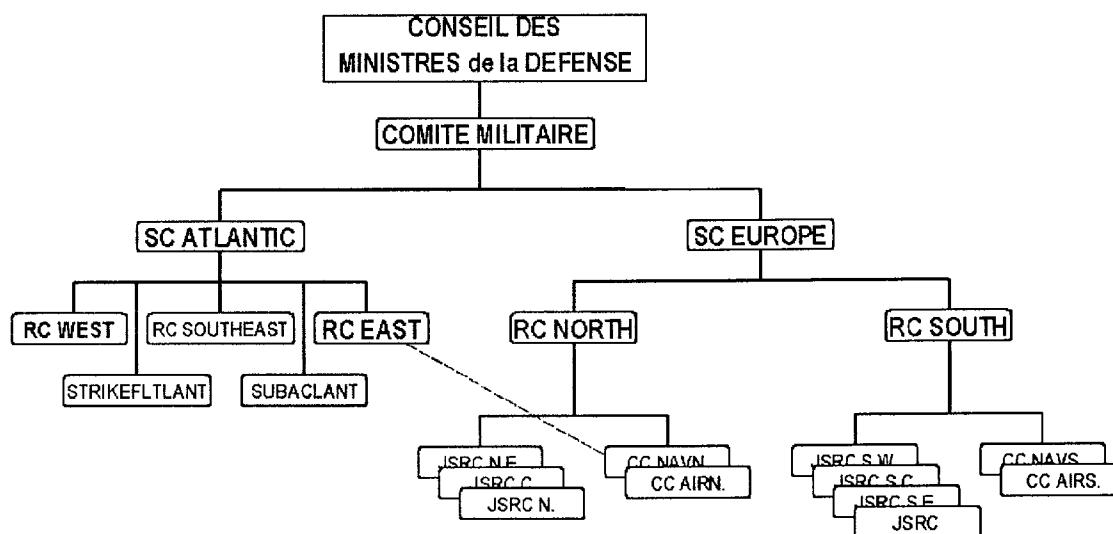
Les flottes de combat ont été réduites de 32%, dont 60% disponibles dans un délai de trente jours (les trois-quarts étaient disponibles sous deux jours en 1990).

Dans le domaine aérien, le nombre d'unités de combat disponibles pour l'OTAN a été diminué de 41%. Seulement la moitié est disponible sous trente jours ou moins (70% en 1990, pour une préalerte de douze heures).

Plus généralement, les pays de l'alliance ont réduit leurs dépenses de défense d'environ 25%. La part moyenne du PIB consacrée à la défense par les pays-membres est passée de 4,1% en 1990 à moins de 2,8% en 1998.

Après le Sommet de Bruxelles (1994), une étude portant sur la réforme de l'organisation militaire est lancée pour définir une nouvelle structure de commandement. Elle doit simplifier et alléger la chaîne de commandement, créer deux régions en Europe, augmenter l'importance des commandements régionaux et réduire le niveau sub-régional.

La réforme amène à une réduction de 63 à 20 du nombre d'états-majors alliés. Cette réduction s'explique par la disparition d'un niveau de commandement dans la zone du SACEUR et de deux commandements dans celle du SACLANT.



Les principes fondamentaux de la nouvelle structure résident dans la multinationalité des états-majors (pour traduire la cohésion de l'Alliance), le contrôle politique dans la gestion des crises, l'adaptabilité de la structure pour l'admission de nouveaux membres, la souplesse et la rationalisation de la chaîne de commandement, la préservation de l'efficacité militaire pour les opérations de défense collective ou de crise, et la limitation des effectifs des états-majors.

Les négociations ont été longues et difficiles, notamment sur le sujet du partage des postes de commandement, et ont amené la France à finalement décider de ne pas réintégrer la structure militaire intégrée.

Malgré tout, les buts ne seront pas atteints dans le domaine de la réduction des coûts : tout d'abord, le coût de la dissolution de la plupart des quartiers généraux a été imputé aux pays membres, tandis que celui des deux nouveaux états-majors créés pèse sur le budget de l'OTAN. De plus, la mise en oeuvre de la nouvelle structure exige des investissements dans le domaine de l'infrastructure, des communications et de l'informatique (3 milliards de francs). Les réductions de personnels n'ont pas répondu aux attentes.

Autre problème qui menace l'efficacité de l'Alliance, il n'existe pas une structure de planification structurée et cohérente. Un manque de coordination entre les sept piliers de planification<sup>1</sup> de l'Alliance s'est avéré avec le temps. Les domaines traités par l'Alliance sont souvent gérés par des comités spécifiques, qui ont chacun instauré leurs propres procédures de planification. Outre les divergences d'intérêts « naturelles » entre les sept piliers, des méthodologies différentes s'affrontent.

Pendant ces dernières années, l'OTAN constate de plus en plus de déficits dans les différents domaines de planification, qui ne sont plus gérables avec des budgets restreints et sans une vision globale.

Pour résoudre ce problème, l'Alliance a cette année développé la « Defence Capabilities Initiative » (Sommet de Washington). Cette initiative américaine devrait permettre, non seulement d'inventorier tous les déficits des années précédentes, mais également de déterminer des priorités et d'élaborer une planification pour résorber les déficits (travail du High Level Steering Group).

## **1.2. L'émergence d'une Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD)**

Au Sommet de Bruxelles, les Chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN se sont félicités de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht et du lancement de l'Union européenne (UE), qui doit renforcer le pilier européen de l'Alliance et lui permettre d'apporter une contribution plus cohérente à la sécurité des Alliés. Dans leur déclaration, ces derniers se sont également félicités de la coopération étroite et croissante entre l'OTAN et l'Union de l'Europe occidentale (UEO), une coopération fondée sur les principes de complémentarité et de transparence.

Ils ont de plus annoncé « qu'ils se tiennent prêts à mettre à disposition les moyens collectifs de l'Alliance, sur la base de consultations au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, pour des opérations de l'UEO menées par les Alliés européens en application de leur politique étrangère et de sécurité commune ».

Au niveau politique, les réunions conjointes régulières des Conseils de l'OTAN et de l'UEO incarnent les relations institutionnelles permanentes qui se sont instaurées entre les deux organisations. Sur un plan concret, l'UEO a renforcé sa capacité de conduite d'opérations de maintien de la paix et de gestion des crises. Dans ce domaine, un exercice conjoint (CMX 2000) est planifié pour l'année prochaine.

Pour renforcer son soutien à l'IESD, l'OTAN a pris des mesures qui visent à tenir compte des besoins de l'UEO dans le cadre de la planification des forces de l'OTAN, à offrir (au cas par cas) des moyens et capacités de l'OTAN (à l'appui d'opérations dirigées par l'UEO), et à mettre au point un dispositif d'aide à la planification et à la conduite de telles opérations.

Le Sommet de Washington devrait autoriser la mise en oeuvre des accords de Berlin (1996), comme, par exemple, mettre à disposition de l'UEO les capacités de l'OTAN, en vue de soutenir d'éventuelles opérations de gestion de crises européennes.

Mais au-delà de l'UE - qui semble pour l'instant incapable de réunir les intérêts nationaux des quinze dans une seule politique européenne de sécurité commune (PESC) - l'UEO est paralysée par la divergence de 28 politiques extérieures.

Pourtant, les derniers développements semblent démontrer qu'elle - avec ses membres, ses membres observateurs et membres associés - a scellé un pont entre l'OTAN et l'UE. La question d'une future IESD (avec ses propres capacités mais sans duplication des structures existantes) est sérieusement à l'étude au sein de l'Alliance.

---

<sup>1</sup> Force Planning, Armaments Planning, CIS Planning, Resource Planning (inclusif la planification de Manpower, Budget et Infrastructure), Logistics Planning, Nuclear Planning et Civil Emergency Planning.

### **1.3. Le concept de Groupe de Forces Interarmées Multinationales (GFIM)**

Le concept de GFIM, destiné à des opérations imprévisibles, y compris les opérations menées de concert avec des pays extérieurs à l'Alliance, est présenté lors du Sommet de Berlin, en 1996. Cette initiative devrait permettre à l'OTAN de s'acquitter plus efficacement de la gamme complète de ses missions, y compris dans les opérations menées sous l'autorité des Nations unies ou sous la responsabilité de l'organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Elle permet également aux partenaires non-membres de l'Alliance de participer, selon les besoins, à des opérations de circonstance et facilite le développement d'une IESD.

Le concept GFIM consiste à projeter un état-major multinational de forces interarmées destiné à exercer le contrôle opérationnel de l'ensemble des forces déployées sur le théâtre. Prévu initialement pour les opérations « non-article V », ce concept est tout à fait applicable dans le cadre de cet article, par exemple en exécution des plans de renforcement.

Les principes fondamentaux de ce concept sont la souplesse, l'adaptabilité, la modularité (en fonction des circonstances et des besoins du théâtre) mais surtout une plus forte imbrication politico-militaire, à travers la participation des différentes nations à l'état-major de GFIM.

Les capacités des GFIM sont les suivantes : le commandement est maîtrisé, quelle que soit la nature de l'opération; les éléments de tête de l'état-major sont déployables dans les 7 jours; le commandement (C<sup>2</sup>) est adapté à des forces interarmées et multinationales; Cet état-major est apte à agir en coordination avec d'autres organisations militaires ou non-militaires.

Jusqu'à aujourd'hui, mises à part les opérations en ex-Yougoslavie, l'Alliance a testé le concept avec deux exercices dont les résultats sont généralement satisfaisants. Deux problèmes sont toutefois apparus. D'un côté, la création d'un quartier général GFIM à partir d'un noyau-clé pose encore des difficultés. Il en est de même dans le domaine du soutien. De plus, l'état-major qui fournit la plupart des personnels du quartier général GFIM n'est alors plus apte à remplir ses propres missions, cas problématique pour des opérations appelées à durer plusieurs années.

A ce jour, l'OTAN mène des études pour trouver une solution à ces problèmes, avant la mise en oeuvre de la dernière phase (la mise en oeuvre de la capacité GFIM au sein de l'Alliance), d'ici à deux ans.

## **2. LES DEFIS DE L'ELARGISSEMENT GEOGRAPHIQUE**

Jusqu'à la fin de 1996, le débat sur l'élargissement de l'Alliance semblait avoir été abordé principalement sous l'angle politique - à savoir l'extension et la consolidation de la paix et de la stabilité en Europe par l'instauration de nouvelles frontières de sécurité en Europe -, les aspects stratégique-techniques ne venant qu'au second rang des préoccupations. En effet, deux domaines au moins paraissent déterminants : celui, purement militaire de l'intégration opérationnelle de nouveaux partenaires et celui, purement financier du prix à payer. Enfin, il existe un autre domaine que les seize Etats membres de l'OTAN devront prendre en considération dans un avenir proche: il s'agit, compte tenu de l'élargissement géographique et des nouvelles missions de l'OTAN, de la question du processus décisionnel au sein du Conseil de l'Atlantique Nord qui repose, rappelons-le, sur le principe du consensus.

### **2.1. Quelles sont les frontières de l'OTAN à venir**

Le débat sur les modalités de l'élargissement est loin d'être épuisé et ce sujet demeure, aujourd'hui et pour l'avenir, un enjeu pour les relations transatlantiques.

Certes, à court terme, les incertitudes sont limitées. L'entrée de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque ne fait plus problème. A deux nuances près, toutefois, qui pourraient peser à l'avenir sur les relations euro-américaines. La première concerne les coûts de l'opération : qui doit payer ? La seconde porte sur les conditions de la ratification de l'adhésion des PECO. Certes, la catastrophe annoncée par les opposants de l'élargissement aux Etats-Unis - une non-ratification ou une ratification assortie d'une

réinterprétation restrictive du traité de Washington - n'a pas eu lieu. Malgré un report du vote par la majorité républicaine pour des raisons de politique intérieure, le Sénat américain a, sans réelle difficulté, entériné l'adhésion à l'OTAN des trois nouveaux membres en avril 1998. Pourtant, le débat auquel l'événement a donné lieu au Capitole n'aura pas été l'occasion, souhaitée par l'Administration Clinton, d'une manifestation tangible de l'engagement des Etats-Unis à l'égard de l'Europe. Preuve que l'élargissement de l'OTAN va de soi pour la classe politique américaine ? Désintéret pur et simple de l'opinion et du Congrès pour ce qui devait être une nouvelle consécration de l'Alliance après la guerre froide ? Peut-être. Cette ratification « furtive » laisse sans doute présager un changement des priorités américaines dans ce domaine.

Les interrogations à moyen terme concernent la deuxième vague de l'élargissement à propos de laquelle pourrait, d'ici au sommet de Washington, s'engager entre les deux rives de l'Atlantique un débat à front renversé par rapport à celui de 1994-1995. Certes, il est trop tôt pour se faire une idée précise de ce que pourrait être l'attitude américaine à cet égard, et un éclaircissement immédiat paraît peu probable. Reste qu'un nouvel élargissement n'est sans doute pas une priorité américaine à brève ou moyenne échéance, en dépit de la politique officiellement inchangée, de la porte ouverte. L'Administration peut en effet douter de sa capacité à en faire accepter l'idée par le Congrès dans les mois ou les années à venir. Surtout, la première vague conforte durablement la légitimité de l'Alliance et du leadership américain : le premier élargissement, de ce point de vue, se suffit à lui-même.

Si elle se confirmait, une attitude restrictive des Etats-Unis susciterait probablement des difficultés transatlantiques : si les Européens se sont ralliés - parfois non sans réticence - à l'élargissement en 1995-1997, la plupart ne peuvent aujourd'hui que rejeter une approche à leurs yeux exclusive qui reviendrait à tracer une nouvelle division Est-Ouest. Tout laisse penser que certains d'entre eux auront à coeur d'obtenir à Washington ce qu'ils n'ont pas obtenu à Madrid, du fait de la décision américaine de limiter à trois les invitations (contre l'avis d'une majorité d'alliés) ; les Français et les Italiens, notamment, pourraient demander l'invitation de la Roumanie et de la Slovaquie.

Entre la compréhensible volonté américaine de marquer une pause et le légitime souci européen d'un processus continu, le problème de l'élargissement pourrait devenir un objet de tensions au sein de l'Alliance. Le débat transatlantique pourrait d'ailleurs dépasser le problème de l'élargissement de l'OTAN stricto sensu et porter sur l'ouverture de l'UE et de l'UEO. Tout en renvoyant sine die un nouvel élargissement de l'OTAN, les Etats-Unis ne seront-ils pas tentés de faire pression en faveur d'un élargissement rapide de l'UE ? Ce serait le moyen de faire peser sur l'Europe la charge de la stabilisation de sa périphérie, sans risquer une dilution de l'Alliance ni étendre de nouvelles garanties de sécurité formelles. Certaines prises de position américaines en faveur de l'intégration de la Turquie dans l'UE, mais aussi des pays Baltes, vont dans le sens d'un tel scénario, peu acceptable pour les Européens sauf à remettre en question l'acquis communautaire et à confirmer durablement la domination otanienne sur la sécurité européenne. A l'inverse, une pause durable dans l'élargissement de l'OTAN ne conduirait-elle pas les Européens les plus ambitieux à remettre en avant leurs propres responsabilités stratégiques à l'égard des pays concernés, par exemple en ouvrant l'UEO aux nouveaux membres de l'UE même non-membres de l'OTAN ? Mais une telle initiative ne pourrait que braquer les Etats-Unis, soucieux d'éviter toute garantie de sécurité implicite, ainsi que les membres de l'UE les plus hostiles à un véritable pilier européen de défense.

Il est difficile d'anticiper une évolution du contexte international qui serait de nature à relancer l'élargissement de l'Alliance; mais le précédent des PECO montre que les considérations stratégiques ne sont pas les plus déterminantes face aux facteurs internes aux Etats-Unis qui pourraient à terme rouvrir la perspective de l'élargissement. Qu'ils y voient, comme ce fut le cas en 1994, l'occasion d'une réaffirmation de leur leadership atlantique ou d'une relégitimation de l'Alliance, et une nouvelle ouverture à l'Est serait pour eux un recours tentant. Or, un succès semblable à celui du premier élargissement est loin d'être assuré. Le choix de Madrid, présentait l'avantage de concilier la légitimité nouvelle d'une Alliance élargie avec une identité et une cohésion atlantiques maintenues : un tel équilibre sera à coup sûr plus difficile à atteindre à l'avenir. Plus on s'éloignera du groupe des pays candidats les plus occidentaux et plus

l'élargissement de l'Alliance entraînera le risque d'une dilution du lien transatlantique et de transformation de l'OTAN en une organisation de sécurité collective plus ou moins lâche ; plus on s'éloignera des PECO et plus il deviendra difficile d'arbitrer entre des priorités de plus en plus contradictoires. Dans un cas comme dans l'autre, les conceptions américaines et européennes risquent fort de diverger.

Enfin, tout élargissement de l'OTAN à l'Est posera la question de ses rapports avec la Russie. L'Acte fondateur OTAN-Russie aura été le prix à payer pour obtenir le « nihil obstat » de Moscou à la première vague : on voit mal comment elle pourrait renoncer à en faire un levier contre tout élargissement futur. Or ce dispositif pourrait lui donner un poids considérable, dans la mesure où il l'érige de fait en partenaire à part entière de l'OTAN - du moins pour tout ce qui ne relève pas de l'article 5 *stricto sensu*. Un nouvel élargissement justifierait-il ou non de nouvelles concessions de Moscou susceptibles de transformer encore davantage la nature même de l'OTAN ? Cette question pourrait diviser les alliés. Au-delà de ce problème, c'est la question de l'appartenance de la Russie à l'OTAN qui pourrait être posée. L'Acte fondateur a été concédé par les Alliés en échange d'un élargissement limité : pourront-ils étendre l'Alliance plus à l'Est sans aller au-delà, c'est-à-dire sans accepter de l'y inclure purement et simplement ? Une telle perspective représenterait un véritable bouleversement. Si la question de l'inclusion de la Russie n'est pas controversée aujourd'hui, c'est qu'elle demeure d'autant plus spéculative que l'évolution intérieure de ce pays ne se prête guère au scénario ; qu'elle cesse de l'être, et l'on voit mal comment elle pourrait ne pas devenir un enjeu majeur, voire un sujet de conflit au sein de l'Alliance et, en particulier, dans les rapports entre Européens et Américains.

Avec le premier élargissement et l'entrée des PECO, le plus facile a été fait : cette première ouverture, limitée, de l'Alliance, ne risquait ni d'en bouleverser les équilibres, ni d'en transformer l'identité. Dans l'hypothèse de la poursuite du processus, il en irait sans doute différemment : l'élargissement à l'Est et son corollaire, les rapports avec la Russie, pourraient redevenir à terme un enjeu majeur dans les rapports transatlantiques. Non seulement la poursuite du processus ne manquera pas de poser à nouveau le problème des équilibres internes de l'Alliance, mais alors que le premier élargissement avait été, au moins en partie, initié en 1994-1995 pour ne pas affronter directement la question de la raison d'être de l'OTAN, la poursuite du processus pourrait donner lieu à cette question une actualité nouvelle.

## **2.2. Niveau institutionnel : le principe du consensus**

Bien que non mentionné de manière explicite dans le traité de Washington, - l'article 5 en constitue le noyau dur et représente la clause « mousquetaire » (un pour tous, tous pour un) - le principe du consensus entre tous les Etats membres de l'Alliance s'impose en l'absence de tout autre fondement déclaratoire. L'Alliance a toujours réussi à maintenir la cohésion et l'unité de ses membres sur les questions de stratégie militaire et sur les grandes orientations politiques. L'Alliance et l'OTAN ont connu quelques crises internes, mais la persistance de la menace soviétique favorisait toujours l'unité et réduisait les risques de division sérieuse.

Comme toute organisation composée d'Etats souverains, l'Alliance n'est que la somme de ses parties. Ce sont les membres qui déterminent les orientations et génèrent les débats à l'intérieur de l'organisation internationale. Il ne s'agit pas d'une organisation supranationale. En principe, ses membres sont égaux en droit. En réalité, toutefois, plusieurs d'entre eux sont « plus égaux que d'autres ». En effet, on peut s'attendre à ce que les positions de pays tels que les Etats-Unis, le Royaume-Uni, l'Allemagne ou la France aient plus d'incidence sur certaines orientations et décisions affectant profondément l'Alliance.

Depuis 1994-1995, à la suite de l'évolution de la position américaine sur la question de l'IESD, il existe un consensus parmi les quatre membres les plus influents de l'Alliance sur la nécessité d'élargir celle-ci aux PECO.

En prenant leurs décisions par consensus, les membres de l'Alliance préservent l'expérience et les positions de chaque pays, tout en faisant usage de mécanismes et de procédure qui leur permettent d'agir conjointement de manière rapide et décisive si les circonstances l'exigent. Grâce aux consultations et aux échanges d'informations quotidiens, les représentants de pays peuvent, le cas échéant, se réunir dans de

bref délai, en possédant déjà des indications sur leurs points de vue respectifs, afin d'adopter des orientations communes. Des efforts sont au besoin déployés pour réduire les divergences entre pays, afin que les actions communes soient soutenues avec vigueur. Les décisions traduisent alors la volonté commune des pays de les mettre en oeuvre intégralement.

Tous les pays membres de l'OTAN participent pleinement à la coopération politique au sein de l'Alliance et se sont également résolus à respecter les termes du traité de Washington, l'engagement réciproque énoncé à l'article 5 qui symbolise l'indivisibilité de leur sécurité.

Cependant, l'Alliance s'est développée de telle sorte que l'évolution des besoins et des orientations des pays membres peut être prise en compte dans leur position au sein de l'Alliance. Cette souplesse se manifeste de différentes façons. Il s'agit parfois, pour l'essentiel, de différences de procédures qu'il n'est pas difficile de combler (Islande). Dans d'autres cas, les différences sont fondamentales (France). Elles peuvent également se justifier par la situation géographique, militaire ou constitutionnelle de certains membres. Par exemple, la participation de la Norvège et du Danemark aux activités militaires de l'OTAN doit respecter la législation de ces pays, qui ne permet pas le stationnement d'armes nucléaires ou de forces étrangères sur le territoire national en temps de paix.

Il est donc nécessaire de conserver un esprit de consensus, c'est à dire une volonté de composer, de faire des concessions mutuelles dans l'intérêt général. Cela ne signifie pas que tous les pays seront d'accord sur chaque point motivant chaque décision, mais ils seront disposés à se rallier à un consensus afin que l'Alliance puisse agir et faire preuve de détermination et de solidarité. Tout blocage entraînerait une perte de crédibilité et de stature pour l'Alliance. Le consensus peut représenter un véritable défi, ne serait-ce qu'en raison de la grande diversité de langues, de cultures et d'histoires des pays qui la composent. Certes, cette diversité augmentera encore du fait du passage de l'Alliance de 16 à 19 membres, mais sa capacité de prise de décision ne devrait pas s'en ressentir tant qu'elle préservera un esprit de consensus à l'heure des décisions difficiles.

L'examen du futur concept stratégique devrait non seulement refléter la transformation réussie de l'Alliance, mais aussi porter spécialement sur la cohésion future de l'Alliance. Au temps de la guerre froide, c'était l'ampleur de la menace qui donnait à l'OTAN son unité. A l'avenir, l'OTAN devra faire face à des risques limités, qui n'exigeront que des réactions également limitées. Les risques limités seront un test permanent de l'unité au sein de l'OTAN, car il s'agit de savoir si tous les Alliés seraient prêts à apporter une contribution à la défense collective et à la gestion des crises au niveau régional ou à des opérations de soutien de la paix hors de la zone du traité de Washington.

Il y aura danger de voir certains membres « resquiller » en ne maintenant pas des capacités de projection de forces adéquates, ce qui minerait la cohésion de l'Alliance et pourrait constituer une grave menace pour une Alliance fondée sur la solidarité mutuelle. Le problème de l'Alliance réside dans le fait que le plus grand engagement politique est assuré pour la menace la moins probable (menace contre la sécurité relevant de l'article 5), et l'engagement le plus faible pour la menace la plus probable (crise régionale ne relevant pas de l'article 5). L'avenir de l'Alliance sera largement déterminé par la capacité des Etats membres à résoudre ce dilemme. Enfin, on peut se demander s'il n'est pas préférable de trouver un autre dispositif juridique plus adapté au « relookage » de l'Alliance du troisième millénaire pour assurer sa pérennité ?

Il est bien évident que dans le cas d'un élargissement, le processus du consensus devient de plus en plus complexe et de plus en plus difficile, de manière exponentielle. Il n'existe pas de stratégie collective de « crisis management ». Il n'existe qu'un catalogue des décisions réservées : les « military response options ». Il devient difficile lors d'un chantage aux armes de destruction massive de trouver des solutions en temps opportun, voire des solutions répondant à une escalade de la situation. Une gestion des crises oblige les forces armées à se préparer à tous les niveaux d'intensité, à pouvoir mener différentes formes de combat, pouvant aller du blocus à la bataille décisive.

L'OTAN lutte contre la prolifération des armes, mais aucune interprétation commune n'existe au sujet du trafic d'armes. Ainsi, elle va continuer de se trouver opposée à des armes « made in NATO ». C'est là l'un des exemples qui démontre la limite des frontières d'un consensus politique confronté à la raison économique ou électorale.

Il n'est pas toujours évident que la défense collective soit obligatoire. Si l'ancienne formule de l'attaque sur un large front n'est plus probable, qu'advient-il de la solidarité inter-étatique à l'intérieur de l'OTAN? Plus l'OTAN s'élargira vers l'Est et plus ce thème deviendra problématique. La défense collective des intérêts communs lors d'un engagement « out of area » représente une autre situation, tout aussi peu évidente. En effet, chaque pays membre de l'OTAN décide librement de sa participation à une opération dans le cadre d'un GFIM. L'OTAN va devoir faire face à cette situation qui représente un défi supplémentaire ; s'ajoutent à cela des problèmes de logistique et de communication stratégique, ainsi que le fait de devoir opérer loin de l'infrastructure du pays. Une solution pourrait résider dans la création de forces multinationales. Il existe déjà au sein de l'OTAN une unité aéroportée de détection lointaine composée d'AWACS AEW/E3A. Les seuls vrais problèmes sont imputables aux membres qui s'excluent eux-mêmes de certaines opérations pour des raisons diverses.

On ne peut pas supplanter à la règle du consensus un principe juridico-politique dérogatoire, un artifice supplétif qui s'appuierait sur ce qui se fait déjà dans d'autres organisations internationales ou européennes. En effet, on pourrait introduire un système décisionnel fondé sur une majorité (absolue, relative ou qualifiée) ou sur le principe de la codécision (comme à l'UE). Mais, retenir l'un ou l'autre de ces instruments institutionnels revient à omettre le fait, d'une part que, chaque Etat membre dispose d'un droit de veto implicite, et d'autre part que la structure organisationnelle est unique en son sommet. La codécision imposerait à l'Alliance de posséder un directoire bicéphale, une dyarchie pour prendre des décisions. Il est impensable, dans un autre registre, de déléguer la prise de décision en matière de sécurité et de défense à un quelconque « groupe de contact *ad hoc* » sous peine de briser l'unité donc la cohésion de l'Alliance, la reléguant ainsi au rang d'exécutant. La sécurité ne se délègue pas, elle exige au contraire l'adhésion de tous ses membres.

Le principe du consensus est en vigueur depuis la création de l'Alliance ; il a prouvé son efficacité. Cependant, compte tenu des nouvelles missions, on risque de voir apparaître des divergences d'intérêt nationales au sein de l'Alliance. La menace principale ayant disparu, les Etats membres seront plus timorés à s'engager ou à mettre des troupes à la disposition de l'OTAN pour des intérêts qui leur échappent ou qui n'affectent pas la sécurité de leur propre pays. Autrement dit, si le principe du consensus doit perdurer, il faut bien admettre que la prise de décision risque de s'orienter vers un « consensus mou » ou à géométrie variable. En effet, parmi les 19 membres en 1999 il sera difficile à l'avenir d'obtenir un consensus unanime, absolu sur des questions de sécurité et de défense comme la prolifération d'armes de destruction massive ou le terrorisme... Certains Etats membres pourront ne pas adhérer à telle ou telle question relevant du domaine précité, sans pour autant remettre en cause le principe du consensus. Ils feront alors de « l'abstention constructive » ; c'est-à-dire qu'ils décideront de ne pas prendre part à une opération militaire mais ils en cautionneront l'idée et ne feront pas obstruction à la décision finale qui sera prise par l'Alliance.

Quoi qu'il en soit, l'important est que la règle dite du consensus perdure au sein de l'Alliance, règle qui a fait, rappelons-le encore une fois, la force et l'unité de cette organisation.

### **2.3. Les aspects financiers**

Le débat concernant les aspects financiers sur l'élargissement de l'OTAN vers l'Est est de caractère politique. Le débat des coûts à l'occasion de l'adhésion de nouveaux membres dans l'Alliance n'a pas commencé en mars 1996. Ce fait est étonnant parce que, premièrement, l'étude principale sur l'élargissement de l'OTAN vers l'Est a déjà été amorcée avec l'initiative du programme du partenariat pour la paix (PPP) des présidents et des chefs de gouvernement au sommet de Bruxelles en 1994, et deuxièmement, dans l'étude sur l'élargissement de l'OTAN qui date de 1995, la question du « à cause de » a été remplacée par celle du « comment ». Cette étude sur l'élargissement a en outre déterminé la direction

de principe et les relations de l'Alliance avec le problème des coûts : les nouveaux membres devant payer eux-mêmes les coûts de la modernisation de leurs forces armées ; l'OTAN ne pouvant pas mettre en place des fonds supplémentaires. Les coûts de l'interopérabilité seraient financés dans le cadre du programme pour l'investissement de sécurité de l'OTAN «le NSIP- Nato Security investment Program ».

Une explication à cette situation étonnante tient au fait que l'élargissement de l'OTAN était au départ une décision politique dont l'application n'avait pas joué un rôle dominant.

Aux Etats-Unis, trois études principales ont été élaborées en 1996 : l'une par l'administration actuelle du ministère de la défense (Department of Defence DOD), une autre par le Congrès (US-Congressional Budget Office- CBO) et une troisième par l'institut de recherche privé, l'entreprise RAND.

L'administration a estimé que les coûts totaux pour la période 1997-2009 atteindront un montant estimé entre 27 et 35 milliards de dollars (soit entre 162 et 210 milliards de francs). L'entreprise RAND estime pour sa part le montant total entre 10 et 110 milliards de dollars (soit entre 60 et 660 milliards de francs), tandis que le bureau du budget du Congrès évalue la charge totale entre 61 et 125 milliards de dollars (soit entre 126 et 750 milliards de francs).

Une étude de l'OTAN sur le calcul des coûts a été lancée pour la première fois en 1997, après l'invitation de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque dans le cadre des consultations sur l'adhésion à l'Alliance. Cette étude fait état de 1,5 milliards de dollars répartis sur 10 ans (soit 9 milliards de francs).

Les coûts de l'élargissement de l'Alliance (les trois pays de Visegrad) vont donc de 1,5 milliards de dollars à 125 milliards de dollars (soit de 9 à 750 milliards de francs). Quel crédit accordé à ces différents chiffres?

Les causes de ces différences sont les suivantes :

- les différentes bases de calcul et des suppositions diverses. L'idée centrale dans toutes les études repose sur le fait que l'adhésion à l'OTAN comme alliance d'une défense collective est et reste une capacité réaliste de la défense de tous les pays-membres (nouveaux membres inclus), dans le cadre de l'article 5.
- les différentes études calculent toutes les dépenses nécessaires pour une défense crédible des nouveaux membres. Les suppositions concernant les risques et menaces sont différentes et représentent les divergences essentielles entre les études. Les études du CBO et de l'entreprise RAND supposent des menaces et des risques incertains et même la possibilité d'une attaque d'une Russie à nouveau agressive.
- d'autre part les études du DoD et de l'OTAN ne sont établies que pour un conflit régional aux frontières des nouveaux pays considérés. Ni l'étude de l'OTAN ni celle du DoD ne reflètent la possibilité d'une attaque massive de la Russie. Les études se différencient en outre par les sources et bases des budgets financiers. D'après les études du CBO et de l'entreprise RAND, les coûts de l'élargissement seraient financés par les budgets nationaux de la défense des pays-membres, des nouveaux membres et du budget de l'OTAN. Selon les études de l'OTAN et du DoD, il suffit de répondre à la question : quelles sont les dépenses nécessaires pour garantir un minimum suffisant d'interopérabilité entre tous les membres ? Ces coûts seraient financés dans le cadre du budget consacré aux investissements de sécurité de l'Alliance : le NSIP (National Security Investment Program).

La chronologie du débat sur les coûts et leurs différentes estimations démontrent sa dimension politique. Le coeur du débat sur les coûts de l'élargissement n'est pas une question de somme mais bien une question de répartition de ces coûts entre les membres de l'OTAN. En réalité, c'est l'ancienne discussion sur la « répartition des charges et des responsabilités » (le burden sharing) au sein de l'Alliance qui refait surface. Le débat sur les coûts possède aussi une dimension économique importante, dont la base est la compétitivité et la concurrence sur les marchés d'armement et en particulier la domination d'une nation sur le marché des techniques de communication militaire. La discussion sur les coûts de l'élargissement pour assurer les capacités des nouveaux pays-membres dans le cadre de l'article 5 porte toujours aussi bien sur la modernisation/ adaptation des systèmes existants que sur l'acquisition de nouveaux systèmes. Dans ce contexte, la définition des conditions de l'interopérabilité touche toujours aux intérêts économiques nationaux. L'OTAN a choisi la bonne voie. Elle a réagi de manière pragmatique et selon la primauté politique. Elle a publié son étude en dernier, avec les coûts évalués au plus bas. Cette discussion est

devenue le champ de bataille des conflits et des intérêts sans aucun lien avec la discussion sur l'élargissement de l'Alliance. Selon l'OTAN, l'élargissement coûterait 1,5 milliards de dollars (soit 9 milliards de francs) répartis entre les 19 pays-membres sur une période de 10 ans. Ils résultent de quatre projets :

- les systèmes C3I,
- la défense aérienne intégrée,
- les préparatifs de réception des renforcements en cas de crise,
- la mise en place d'une organisation permettant la formation, l'entraînement et les exercices. Les coûts totaux pour cet investissement sont au-dessous du budget annuel de l'OTAN (700 millions de dollars pour 1999). La répartition des coûts entre les Etats-Unis et les Européens serait la suivante : 25% du budget de l'OTAN seraient financés par les Etats-Unis, 75% par les Européens. Cette même clé de répartition serait appliquée à l'élargissement. Tous les autres coûts (modernisation, adaptation aux standards de l'OTAN) seraient à la charge des nouveaux membres.

Quelles que soient les considérations invoquées sur les coûts générés par l'entrée de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque, il convient sans doute de relativiser ce débat polémique. En effet, les coûts encourus par ces trois futurs alliés pour moderniser leurs forces armées n'entrent pas en ligne de compte car ils étaient de toute façon inévitables. Et comme les responsables de la planification à l'OTAN l'ont souligné, dans l'environnement sécuritaire positif que nous connaissons à l'heure actuelle, les forces et capacités présentes et programmées des seize Alliés et des trois pays invités, suffisent à assurer pleinement la défense collective de l'Alliance des dix-neuf. Les coûts de l'élargissement sont inscrits dans les budgets communs de l'OTAN : notamment ceux nécessaires à la modernisation de la défense aérienne, des aérodromes et des systèmes de télécommunications au niveau requis par l'Alliance, et à la réalisation de l'interopérabilité. Ces coûts seront donc partagés entre les dix-neuf membres, les trois nouveaux assumant leur juste part. Bon nombre d'études ne posent pas correctement la question, qui est de savoir combien ces pays consacraient à la défense en l'absence d'un élargissement de l'OTAN. La théorie suggère que les pays qui doivent assumer eux-mêmes le coût de leur défense dépensent beaucoup plus que ceux qui font partie d'une alliance. C'est pourquoi, à long terme, l'élargissement de l'OTAN aboutira à une diminution du fardeau de la défense. Tout compte fait, puisque la paix et la stabilité de l'Europe s'en trouveront renforcées, c'est là un bon investissement.

Enfin, le débat sur les coûts pose la question du partage du fardeau par les Alliés. Aux Etats-Unis, avec un budget de défense adapté à des responsabilités globales, les membres du Congrès critiquent souvent les Alliés dont les budgets ont été resserrés depuis la fin de la guerre froide. Ainsi, la comparaison des dépenses de défense fait apparaître un déséquilibre important entre les dépenses militaires américaines et européennes : le total des budgets de défense des Européens de l'OTAN représente en effet 63% du total des dépenses militaires américaines. Pour le Congrès américain, ce chiffre apparaît scandaleusement bas, étant donnée notamment la richesse cumulée des Européens de l'Alliance. Mais ce chiffre n'est-il pas aussi démesuré par rapport au peu de bénéfice diplomatique que les Européens retirent d'un tel effort de défense ? Le poids politique de l'Europe sur la scène internationale est-il égal aux deux tiers du poids diplomatique de l'Amérique ? Certes non, et la responsabilité en incombe autant à l'Amérique qu'aux Européens eux-mêmes. Autrement dit, selon que l'on positionne le curseur essentiel dans l'Alliance ou dans l'UE, les chiffres peuvent alimenter des ambitions très différentes. Il est significatif que, dans l'argumentaire utilisé par les Britanniques pour justifier leur nouvelle initiative en faveur d'une défense européenne plus effective, l'argument du juste retour figure en bonne place.

En ce qui concerne la France, sa contribution aux budgets militaires de l'OTAN a effectivement connu une hausse de 14% entre 1994 et 1996, mais elle est liée à sa participation à l'IFOR en ex-Yougoslavie. Il s'agit donc d'un coût opérationnel et non de structure. En revanche, le plafond des ressources des budgets militaires de l'Alliance fixé chaque année par le Conseil atlantique n'a pas varié et les contributions initiales des nations correspondant aux coûts permanents sont restées constantes. En terme de budget exécuté, les

paiements effectués par les nations sont susceptibles de légères variations en raison des écarts rencontrés entre la prévision et la réalisation, des programmes d'investissement au service de la sécurité d'une part, et, d'autre part, des dépenses liées aux opérations en Bosnie. S'agissant de la contribution française aux budgets communs de l'Alliance - elles ne touchent que les budgets communs, la France n'étant pas membre de la structure militaire intégrée - l'évolution attendue pour 1999 représente une hausse de 2,7%, liée à la mise en oeuvre de programmes d'investissement. Elle est donc parfaitement cohérente avec la provision budgétaire figurant au « bleu » (proposition de budget).

S'agissant des besoins financiers de l'élargissement, la position de la France est toujours en cohérence avec l'affirmation d'un principe (président de la République à Madrid, le 9 juillet 1998) : l'élargissement à trois ou même à cinq, compte tenu de la contribution qu'apportent les pays entrants, pourrait se faire à coût nul et par redéploiement de la dépense. Pour ce qui concerne la France, elle n'a pas l'intention d'augmenter sa contribution à l'OTAN du fait de l'élargissement. En effet, l'environnement stratégique actuel du centre et de l'est de l'Europe ne semble plus justifier des infrastructures et des moyens considérables, puisque le contexte de la guerre froide n'existe plus. Les coûts de l'élargissement à supporter par les Etats-membres, et même par les nouveaux adhérents, représentent une hausse globale de 4,03% du budget de l'Alliance. Ces 4,03% ont été répartis principalement entre les pays membres qui ne contribuaient pas beaucoup au budget commun de l'Alliance et dont leur situation économique s'est améliorée.

Si l'aspect financier de l'élargissement semble être à la base de tous les dossiers d'adaptation interne et externe de l'Alliance et diviser les deux rives de l'Atlantique, il existe un autre aspect du processus de l'élargissement qui exige toute notre attention et tous nos efforts : l'intégration militaire des nouveaux membres de l'Alliance.

#### **2.4. L'intégration militaire : un réel défi- faire de la place aux nouveaux arrivants**

L'aspect purement militaire - celui de l'intégration opérationnelle de nouveaux partenaires - constitue un domaine particulièrement déterminant pour juger de la capacité de l'OTAN à engérer des pays ayant une culture stratégique radicalement différente de celle des puissances militaires occidentales et accusant un différentiel technologique important. Cela constitue un réel défi pour l'Alliance, qui aura valeur de test pour entrer de plain pied dans le troisième millénaire. De sa capacité à surmonter ces obstacles dépendra la crédibilité d'une alliance reconnue pour son efficacité militaire depuis près de cinquante ans.

Il faut toutefois souligner que l'OTAN a du proposer une nouvelle structure de commandement militaire approuvée par les Ministres de la défense des seize Etats-membres. Celle-ci doit répondre avec efficacité et rentabilité aux besoins militaires de l'Alliance au cours du siècle prochain. La nouvelle structure permettra à l'Alliance de remplir ses rôles et missions avec plus d'efficacité et de souplesse, tout en conférant des responsabilités appropriées aux Alliés participants. Elle permettra aussi un certain engagement des pays partenaires et facilitera l'intégration des futurs nouveaux membres dans les structures militaires de l'Alliance. Cette intégration ne va pas sans poser quelques difficultés : les détracteurs de l'élargissement arguent du fait que les candidats d'Europe centrale et orientale à l'OTAN ne sont pas habitués à coopérer à une entreprise collective en vue de faire face à une menace commune. S'étant jusqu'ici contents d'obéir aux instructions du pays dirigeant le Pacte de Varsovie, peut-être mettront-ils longtemps pour s'adapter à une coopération militaire différente. Il faut en la matière raison garder et relativiser ces propos quelque peu pessimistes. Le choix des trois nouveaux membres - la Pologne, la Hongrie et la République tchèque - s'est fait sur des considérations rationnelles et tangibles. Ces trois pays invités se sont engagés à poursuivre la modernisation de leurs forces armées et de leurs infrastructures militaires, refondation entreprise dans les premières années de la période post-guerre froide. Ils ont pleinement adhéré aux organismes de partenariat et de coopération mis en place par l'Alliance atlantique dans l'esprit du concept stratégique de 1991. Parmi ces institutions, on peut citer le Partenariat pour la Paix (PPP) et le Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (CPEA infra). Le fait que ces organismes permettent aux pays désireux de rejoindre à terme l'Alliance, de porter à un nouveau degré de qualité leur coopération politique et militaire, mérite d'être souligné. En effet, la coopération sur les questions de défense, dans le domaine militaire comme dans celui du maintien

de la paix (y compris les exercices) s'effectue au titre des activités du Partenariat pour la Paix qui a vu son rôle opérationnel récemment renforcé. C'est dire que l'Alliance met tous les moyens à la disposition des PECO pour que cette intégration se fasse dans les meilleures conditions. Tous les problèmes ne seront pas résolus à court terme, même pour les trois premiers candidats retenus. Des efforts devront être poursuivis même après l'intégration pour s'adapter aux nouvelles structures otaniennes.

Dans le domaine militaire, la liste des points non résolus peut paraître impressionnante : extension des dispositifs de surveillance et défense aériennes, normalisation et interopérabilité logistique et C2, localisation de QG, participation à la planification de défense, aux travaux nucléaires, au comité militaire, aux commandements stratégiques et régionaux, extension à l'Est de la structure de commandement, statut juridique des forces...Il faut quand même mentionner que la plupart de ces mesures font déjà l'objet d'études particulières au sein des organismes de partenariat et de coopération. D'aucuns diront que tout se passe comme si l'arrivée de nouveaux membres, aux moyens militaires notoirement insuffisants, n'avait de valeur qu'en raison de la profondeur stratégique qu'ils procurent à l'Alliance ; nul n'imaginait que le passage d'une organisation militaire de 16 à 19 puisse poser des problèmes de répartition équilibrée des responsabilités et des tâches. De même, les membres de l'Alliance les plus engagés dans l'élargissement (Etats-Unis, Allemagne) semblaient plus se soucier de ne pas heurter la Russie et de lui donner des gages de non-agression (non-déploiement de forces et de Q.G. permanents, droits de regard variés) que de renforcer militairement l'Alliance.

En ce qui concerne la préparation des pays invités à faire face à leurs futures obligations de membres de l'Alliance, il a été demandé, après le sommet de Madrid en 1997, aux trois pays concernés de remplir un Questionnaire des Plans de Défense (DQP). Pour des pays qui ne l'avaient encore jamais fait, la tâche a été considérable. Les trois invités ont néanmoins renvoyé des questionnaires remplis de façon complète et généralement très conforme à la qualité des réponses attendues, ce qui témoigne de leurs propres efforts comme de l'aide qu'ils ont reçu des services de l'OTAN et de certains Alliés. Sur la base des évaluations des capacités des pays invités, des objectifs de forces indicatifs, semblables aux objectifs de forces de l'OTAN, ont été négociés avec chaque pays. Ils indiquent la contribution que les Alliés attendent des trois nouveaux membres après leur adhésion. Les objectifs de forces indicatifs leur demandent de destiner la majeure partie de leurs structures de forces à l'OTAN pour des opérations relevant de l'article 5 menées en vue de les défendre. En outre, ils recensent les forces utilisables pour d'éventuelles opérations d'aide à la défense d'autres Alliés par le biais de contributions aux forces de réaction de l'OTAN. Les objectifs de forces indicatifs établissent aussi des priorités pour la poursuite du développement de l'interopérabilité avec l'OTAN, en mettant particulièrement l'accent sur les domaines du commandement et du contrôle, de la doctrine et des procédures, de la formation, de la défense aérienne, des installations d'accueil de renforts et, à plus long terme, de la modernisation des équipements.

La planification des forces au sein du Partenariat pour la Paix représente un signe fort en direction de l'intégration militaire des futurs candidats. Les mécanismes des plans de forces de l'OTAN ont été également appliqués avec succès au PPP. En 1994, la section « Plans de forces » de la Division Plans de défense et opérations de l'OTAN, a élaboré le Processus de planification et d'examen du PPP (PARP) afin de favoriser la transparence entre les pays partenaires et l'Alliance dans le domaine de la planification et de développer l'interopérabilité entre les forces des Partenaires et celles des Alliés. Les responsables se sont appuyés sur le DQP de l'OTAN pour concevoir une étude de l'interopérabilité dans le cadre du PPP à l'attention des pays partenaires. Des objectifs d'interopérabilité détaillés, inspirés des objectifs de forces de l'OTAN, leur ont été adressés. Ils couvrent l'interopérabilité des télécommunications, les procédures de commandement et de contrôle, le soutien logistique, l'interopérabilité des équipements des aéronefs et des aérodromes ainsi que divers autres domaines. En outre, des évaluations détaillées des plans des Partenaires participants sont établies, semblables aux évaluations effectuées pour les pays de l'OTAN. L'approche précise et structurée du PARP fournit actuellement un objectif clair pour la constitution de forces mieux préparées à prendre part à des opérations multinationales avec les Alliés.

On ne peut achever ce thème de l'intégration militaire sans évoquer l'efficacité militaire et le rôle de la multinationalité. L'efficacité militaire est essentielle. Il s'agit d'une condition préalable fondamentale pour

une alliance de sécurité dont la crédibilité repose non seulement sur la volonté politique d'agir, mais aussi sur les capacités de sa structure militaire. L'efficacité militaire sous-entend l'existence d'une hiérarchie bien définie, avec des responsabilités précises à chaque niveau. A cet égard, il est important que les pays respectent l'intégrité de la structure de commandement militaire de l'OTAN et aient confiance dans sa capacité à protéger leurs intérêts vitaux et les forces qu'ils mettent à disposition pour l'accomplissement des missions. L'unité de commandement est primordiale. L'efficacité militaire implique également que l'on mette constamment l'accent sur la normalisation et l'interopérabilité (supra), afin que les forces de plusieurs pays puissent agir plus efficacement comme une seule force dans le cadre de l'OTAN. En outre, cette même efficacité rend nécessaire la modernisation des capacités en fonction du progrès technologique afin d'éviter l'écueil d'un éventuel découplage technologique voire stratégique entre les Etats-Unis engagés dans le concept de la Révolution dans les Affaires Militaires (RMA), et les pays d'Europe. L'Alliance doit continuer à promouvoir la multinationalité. Il faut agir comme une Alliance, tous les pays et toutes les armées suivant la même partition. Une nouvelle fois, en raison de différences de langues, de cultures, d'histoires ou d'expériences professionnelles, il est extrêmement difficile de faire converger les efforts de l'OTAN, de haut en bas de sa structure, pour obtenir une capacité cohérente et clairement orientée. Chacun doit contribuer d'une certaine façon aux résultats, en exposant utilement son point de vue dans le cadre des débats. C'est ainsi qu'il faut concevoir la cohésion et la solidarité. Les personnes détachées par leur pays auprès de services multinationaux, à quelque niveau que ce soit dans la hiérarchie de l'OTAN, oeuvrent au sein d'une structure internationale et doivent voir à travers les « yeux » de l'OTAN. Certes, des enseignements doivent être tirés des expériences nationales mais il faut respecter l'intégrité organisationnelle et la chaîne de commandement établie. Rien n'est plus perturbateur qu'un individu qui, au service d'une structure internationale, défend des intérêts strictement nationaux. Cette mission incombe aux représentants des différents pays. La consultation, tant entre les pays et l'Alliance qu'au sein de sa structure, prend une dimension nouvelle et importante.

Depuis le sommet de Bruxelles en 1994, l'OTAN et les pays partenaires intéressés par l'adhésion à l'Alliance, ont entamé des travaux préparatoires intensifs, ont conçu et participé à des exercices militaires majeurs. Ces travaux se sont poursuivis avec les trois nouveaux membres qui ont été désignés au sommet de Madrid en 1997, afin de s'assurer qu'ils seront intégrés de façon harmonieuse au sein de l'Alliance dès leur accession au Traité de l'Atlantique Nord en 1999. Parallèlement, l'Alliance s'attachera à approfondir les relations avec les autres partenaires par l'intermédiaire du CPEA, en renforçant le PPP pour accueillir par la suite de nouveaux membres au sein de l'OTAN.

L'élargissement géographique de l'OTAN constitue, comme nous venons de le voir, un véritable défi; mais il pose plus de problèmes qu'il n'en résout; de candidatures d'abord avec l'interrogation sur les nouvelles frontières de sécurité de l'OTAN à l'avenir, techniques, militaires et financiers pour faciliter l'intégration voire la coopération avec les pays de l'Europe centrale et orientale. Chaque série de problèmes conduit à terme à une sorte d'impasse pour l'Alliance. D'où l'enjeu de l'autre élargissement de l'Alliance: celui de ses missions. Le problème des fonctions de l'Alliance atlantique pourrait, de plus en plus se combiner avec celui de ces contours géographiques. Avec le double élargissement, c'est bien la question fondamentale des limites de l'Alliance qui reste aujourd'hui, plus que jamais posée.

### **3. LES NOUVELLES MISSIONS : ADAPTATION OU TRANSFORMATION.**

#### **3.1. *Partenariat pour la paix (PPP/ PfP) / Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA).***

Processus complexe, le partenariat pour la paix (PfP- PPP) institué en 1991 a d'abord été considéré comme une sorte de "lot de consolation et d'attente" pour les PECO avant leur éventuelle future intégration à l'OTAN. Depuis 1994, il a pris une vigueur nouvelle et ses activités se sont considérablement développées tandis que le nombre de pays bénéficiaires augmentait pour atteindre le nombre de 28. Le tournant de 1994 donne de plus grandes responsabilités aux partenaires.

Le PPP promeut la coopération avec des pays neutres tels que la Suède, l'Autriche, la Finlande ou la Suisse. Il permet aussi de dialoguer et de travailler avec d'anciens pays d'Europe Centrale : la Pologne, la Hongrie, la République tchèque, la Slovénie ou la Roumanie...etc. Il autorise enfin des relations suivies avec les républiques ex-soviétiques du Caucase (Géorgie, Azerbaïdjan ...) et d'Asie Centrale (Kazakhstan, Tadjikistan, Turkménistan ...). Il élargit donc considérablement les horizons géographiques de l'Alliance mais il ne se limite pas à cette dimension puisqu'il pose corrélativement des questions d'adaptation interne à l'Alliance. En ce sens, l'exemple de la participation de pays n'appartenant pas aux "16" aux mécanismes de planification opérationnelle est frappant. Si l'on admet en effet la poursuite de la participation de pays non-OTAN aux nouvelles opérations (maintien ou rétablissement de la paix, opérations humanitaires ...) - même si l'on considère que ces dernières restent toutes de circonstance - la participation de pays extérieurs à l'Alliance à la planification opérationnelle générique de telles activités se posera rapidement. Les revendications de la Suède visant à sa participation aux états-majors de planification sont là pour le prouver. Il ne s'agit vraisemblablement que d'une des questions majeures auxquelles l'Alliance devra bientôt répondre.

Les progrès du processus du PPP résident dans ses principes mêmes : l'intégration atténue les tensions nationales et réduit les besoins nationaux en matière de sécurité, en permettant de diminuer le niveau des forces armées; elle rassure et apporte une confiance bénéfique tant aux pays membres qu'à leurs voisins; enfin, la stabilité qu'elle induit, encourage fortement le développement et la croissance. Le rôle du PPP dans la prise de décisions, en temps de paix comme en cas de crise, sera plus important. Il en découle la création d'un Conseil de partenariat euro-atlantique, élargissant la dimension politique du partenariat pour l'OTAN et ses partenaires, en remplacement du Conseil de coopération Nord-atlantique (CCNA). Il fait office de forum de consultation multilatéral en fournissant à ses membres une structure de consultation pour les questions liées à la politique de sécurité, et en donnant aux partenaires la possibilité d'établir des relations politiques directes avec l'Alliance. De plus, bien que ne représentant pas une garantie absolue, toute participation active au PPP sera prise en compte pour définir les futurs membres. La transition vers le statut de membre est bien assurée. Même si certains membres doivent ne pas être retenus, ils seront familiarisés avec les procédures et modes de fonctionnement essentiels à la crédibilité et au bon fonctionnement de l'Alliance. Dans le cadre du Partenariat, le total des membres et partenaires s'élève à 44. Avec un tel effectif, se pose le problème des relations entre la structure et les partenaires. Il ne saurait être question pour le Comité militaire, par exemple, d'organiser des réunions plénières efficaces; l'assemblée de l'ONU, certes à une autre échelle, en témoigne sans équivoque. Les 16 ont donc adopté une ligne politique commune face aux 28 partenaires, de manière à ce que les "extérieurs" ne provoquent pas un morcellement de l'OTAN : les travaux sont toujours menés selon le principe « 16+1 » (19+1, depuis avril 1999). Cette multiplication du nombre d'intervenants pose à l'Alliance un problème sérieux de cohérence : les CPEA ne peuvent envoyer directement des directives au Comité militaire élargi à 44; le processus doit d'abord passer par les 16 membres du Conseil, qui donnent des directives au Comité militaire. Ce dernier doit ensuite traiter avec les différents partenaires dans des cercles plus réduits.

Il existe désormais trois degrés différents d'engagement dans le PPP : le PWR, l'IPP et le PARP.

Le PWP (Partnership war program) recense les activités purement militaires, l'instruction (ce qui dépasse le cadre exclusivement militaire), les visites des personnalités appartenant à l'OTAN et les audits, soit au total 21 domaines différents. Chaque pays choisit les activités qui l'intéressent dans cette vaste corbeille. Ces activités génèrent un IPP.

L'IPP (Individual partnership program) consiste pour chaque pays à décider, en liaison avec l'OTAN, d'un programme qui lui permettra en fonction de ses possibilités de parvenir à l'interopérabilité avec l'OTAN (normes, standards, technologies, aspects humains). Il s'agit d'un grand chantier d'objectifs que chaque pays se fixe. Pour les pays les plus demandeurs, l'OTAN met en place un programme spécifique et contractuel : le PARP.

Avec le PARP (Planning and review process), l'OTAN entre dans un processus qui s'identifie à la planification de défense. Il ne s'agit désormais plus d'objectifs d'interopérabilité tels qu'ils existaient à

l'origine du partenariat, mais de « Partnership Goals ». On est passé d'un niveau technique à un niveau politique. Fait notable, avec l'évaluation ("review"), l'Alliance donne un verdict sur le niveau opérationnel des armées nationales. Il n'y a en outre qu'un pas à franchir entre les invitations à travailler ensemble et les propositions d'équipement car il paraît évident que celui qui a conseillé sera en bonne place pour vendre son matériel.

La multiplication du nombre des intervenants rend très difficile une politique unique les concernant et une approche géographiquement différenciée se révèle de plus en plus nécessaire. L'OTAN a tenté de répondre à cette question par le biais de la coopération régionale permettant en quelque sorte de sous-traiter localement certaines initiatives. Les pays concernés (membres et partenaires) se retrouveront donc dans des forums plus réduits, à l'échelle régionale, où ils pourront discuter des problèmes spécifiques qui les préoccupent. Cette approche nouvelle devrait se révéler efficace et permettre de dépasser le rôle d'organisme de défense collective précédemment dévolu à l'OTAN pour éventuellement tendre vers celui d'un organisme de sécurité collective. Un problème de cohérence pourrait néanmoins se poser avec Bruxelles car les initiatives régionales inhérentes à ces activités risquent d'échapper à la centralisation de l'Alliance et donc de diverger. La dynamique du partenariat permet donc de nombreuses initiatives de coopération mais l'organisation centrale de Bruxelles doit canaliser ces initiatives selon des mécanismes qui restent encore à définir.

Le CPEA semble maintenant placer l'OTAN en concurrence avec l'OSCE. Le partenariat fonctionne car il crée des habitudes de dialogue et de concertation. (Bosnie, Kosovo...). Mais ce processus doit rester ouvert et ne pas entraver d'autres démarches telles la construction européenne (montée en puissance de la PESD).

Le risque du PPP est de pousser certains Etats à jouer « la vitrine » (armée à double vitesse) contre la promotion d'une transparence. La coopération militaire repose également sur l'explosion de la multinationalité comme facteur de coopération et de stabilité. Mais les limites de la multinationalité risquent d'être vite atteintes. Enfin, à terme, la différence entre le partenariat et l'OTAN ne tiendra-t-elle pas au seul fil rouge de l'article 5 et de la défense collective ?

### **3.2. Les relations avec les pays d'Europe non -OTAN : Slovaquie, Roumanie etc.**

Depuis la disparition de l'URSS, on se trouve en présence d'une zone émancipée qui, exposée à une multitude de nouvelles menaces, principalement de nature économique et ethnique et aux contours encore flous, cherche à rejoindre le camp occidental et ses différents systèmes d'alliance, dont l'OTAN.

En proposant le Partenariat pour la paix (PPP/ Pfp) à l'Europe centrale comme aux Balkans et à la Russie, l'OTAN a sapé un fondement important de la coopération centre-européenne. La politique du « chacun pour soi » l'emporte désormais, chaque Etat cherchant à se présenter comme le plus avancé dans la transition, comme le partenaire le plus « fréquentable » par les pays de l'Union européenne. En l'absence d'une véritable identité européenne de défense - qui ne prendra forme que très progressivement - les PECO se sont en tout premier lieu tournés vers l'Alliance atlantique pour obtenir des garanties de sécurité. La création du Conseil de coopération nord-atlantique a constitué une première réponse à leur attente, avec, en janvier 1994 et à défaut d'une proposition de pleine adhésion, l'offre du « partenariat pour la paix » (supra). Mais ces récents développements ne diminuent pas l'attrait d'une Union européenne qui apparaît au Ministre hongrois des affaires étrangères comme « l'une des plus efficaces sauvegardes pour la sécurité des pays ». Nous touchons là le noeud des relations entre l'OTAN et les autres pays européens, dont les PECO.

Poussée à l'extrême, la politique « otanienne » de non-différenciation peut présenter l'effet pervers d'un affaiblissement de la cohésion et de la stabilité de l'Europe centrale, d'un renforcement des nationalismes qu'on cherchait paradoxalement à éviter.

Dans ce cadre large, l'OTAN entretient avec les PECO des relations dont toute ambiguïté n'est pas exclue (Cf. infra).

### 3.2.1. L'état des opinions publiques des pays concernés

Les résultats globaux du sondage de la Commission européenne « eurobaromètre » de vingt PECO réalisé en novembre 1996, fait apparaître qu'une légère majorité de personnes interrogées (53%) voterait en faveur de l'adhésion à l'OTAN si le vote avait lieu aujourd'hui. Seuls 10% des personnes ont l'intention de voter contre, tandis que 17% restent indécis. Les résultats sont encore plus nets sur la question de l'adhésion à l'Union européenne : 61% y sont favorables, 7% opposés et 15% restent indécis.

Ces résultats de niveau régional sont particulièrement positifs, parce que les deux pays les plus peuplés - la Roumanie et la Pologne - sont de loin les plus fervents partisans de l'adhésion aux deux organisations : 76% des roumains et 65% des polonais sont favorables à l'adhésion à l'OTAN; d'autant que 80% des roumains et 70% des polonais voteraient pour l'accession à l'Union européenne. Sur la question de l'adhésion à l'OTAN, un fossé sépare la Roumanie et la Pologne des huit autres pays sondés. A l'exception de la Slovénie qui affiche un résultat de 39% de votes favorables, aucun autre pays ne présente plus d'un tiers de sa population en faveur de l'adhésion à l'OTAN, la majorité oscillant entre 27 et 32%. Il n'y a d'ailleurs jamais de majorité contre l'adhésion, bien que deux candidats - la Hongrie et la République tchèque - présentent une opposition importante, d'un quart à un cinquième de la population. Un autre sondage de janvier 1997, permet de constater une perte d'intérêt tchèque (40% de partisans), et un soudain entrain de ses voisins (81% des polonais, 80% des roumains et 66% des hongrois), résultat des efforts des gouvernements respectifs pour rallier les opinions publiques (TTU Europe n°171, 30 janvier 1997).

Les sondages en Estonie et Lettonie ne tiennent pas compte d'importants segments de la population auxquels la citoyenneté et le droit de vote ne sont pas reconnus (les minorités ne se prononcent en faveur de l'adhésion à l'OTAN qu'à 8% - 30% contre). Si tous les résidents étaient inclus, le pourcentage de partisans à l'adhésion se réduirait de 32 à 26% en Estonie, et de 31 à 27% en Lettonie.

Ce type de sondages offre à l'OTAN et à l'Union européenne la possibilité d'élaborer une politique cohérente en matière d'élargissement, et éventuellement de réviser le degré de priorité accordé aux pays.

### 3.2.2. Le problème central de l'exclusion

L'Assemblée de l'UEO (39ème session) affirme que la division des PECO en deux groupes d'Etats dont l'un bénéficierait de l'adhésion aux institutions occidentales et l'autre resterait en dehors, constituerait un projet dangereux (« recommandations sur les relations de l'UEO avec les pays d'Europe centrale et orientale » - document n°1387 - 8 novembre 1993). Les pays tenus à l'écart de l'OTAN seraient victimes d'une discrimination et éprouveraient un certain sentiment d'insécurité.

Le traité de Washington stipule que « tout Etat européen susceptible de fournir le développement des principes du présent traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique nord » peut être invité à accéder au traité. L'élargissement de l'OTAN ne doit pas amener à l'établissement de « deux catégories de frontières en Europe, celles qui sont garanties et ne sont pas menacées, et celles qui sont menacées et ne sont pas garanties. » (Henry Kissinger).

A partir de la fin 1994, le processus de l'élargissement devient irrésistible. Le débat se porte donc naturellement sur ses modalités. Et le problème essentiel devient celui de l'exclusion : la dynamique de l'élargissement de l'OTAN risque, par ricochet, de créer une « zone grise » englobant les pays situés entre l'Alliance nouvellement élargie et la Russie. La question est particulièrement grave pour les pays baltes et les pays balkaniques tels que la Roumanie ou la Bulgarie, soucieux d'échapper à la sphère d'influence russe exclusive. Elle pose un problème à l'Ukraine, dont l'indépendance est récente et la population en partie russophone. Les Etats baltes sont en outre confrontés à la présence de très importantes minorités allogènes et partiellement russophones, surtout en Estonie et en Lettonie. Le fait même que l'OTAN s'élargisse à d'autres Etats rend donc leur situation plus fragile. Les déclarations de M. William Perry, secrétaire de la Défense des Etats-Unis (Copenhague, septembre 1996), selon lesquelles il conviendrait de repousser sine die l'éventualité de leur adhésion, n'arrangent pas leur situation. D'autant que l'hostilité de la Russie face à l'élargissement va jusqu'à la menace d'intervention lorsqu'il est question des Etats baltes. Même si la

Pologne, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie ont constitué pendant longtemps des satellites de l'URSS, elles n'en ont jamais été partie intégrante, alors que l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie sont d'anciennes républiques soviétiques. Leur adhésion à l'OTAN causerait une crise majeure entre occidentaux et russes.

L'Ukraine, indépendante depuis 1991, risque de se retrouver coincée entre une OTAN qui s'étendra jusqu'à ses frontières occidentales, et une Russie qui pourrait réagir nerveusement à cette nouvelle situation. Moscou n'hésiterait pas à exercer d'énormes pressions politiques et économiques sur ce pays pour l'empêcher de se rapprocher de l'Alliance. Les rapports de ces deux pays sont toujours caractérisés par une forte dépendance économique (la totalité de l'énergie ukrainienne provient de son voisin, envers lequel la dette s'élève à 4,2 milliards de dollars) et ethnique (la population de l'Ouest est tournée vers l'Occident, l'Est est pro-russe) . S'il est impératif de rassurer la Russie, il faudra néanmoins encore accentuer la participation de l'Ukraine à une nouvelle architecture de sécurité européenne qui ne soit menaçante pour personne.

### **3.2.3. L'exemple de la détermination roumaine**

Exclue de la première vague de pays invités, la Roumanie, soutenue par son opinion publique, conserve toute son ambition.

Pour Lazar Comanescu, Secrétaire d'Etat au ministère des Affaires étrangères roumaines, « c'est une option naturelle parce que, du point de vue historique la Roumanie a été liée aux pays de l'OTAN par d'anciennes traditions, par des modèles culturels et de civilisation communs, tout en partageant les mêmes valeurs démocratiques. (...) Le fait que tous les autres pays latins de l'Europe sont membres de l'OTAN représente un facteur important, qui joue dans le sens d'une solidarité naturelle. » (La Roumanie et l'Europe 1989-1997, Revue d'Europe centrale, Tome IV n°1, janvier-juin 1997).

Sur le plan militaire, la Roumanie a fait de l'interopérabilité avec l'OTAN une des priorités de sa réforme des armées, facilitée par sa position particulière à l'intérieur du Pacte de Varsovie. Les forces armées roumaines ne dépendaient que faiblement de l'URSS en matière de technologie militaire : leurs matériels étaient en grande partie assemblés et produits dans le pays même et, souvent sous licence occidentale. Les structures et équipements roumains sont plus facilement adaptables aux standards de l'OTAN. Enfin, en matière de préparation militaire la Roumanie a officiellement cessé d'envoyer des officiers dans les écoles militaires soviétiques dès les années 1960. La Roumanie a le choix entre 2 modèles de défense : une défense totale (posture défensive) ou une défense plus ouverte et intégrée. Elle ne peut dépenser ses maigres ressources pour un modèle, sans assurances de la part de l'OTAN.

Aujourd'hui, l'empreinte communiste des dirigeants semble ne plus nuire à la crédibilité de la politique extérieure roumaine, le pays ayant été considéré durant la période 1990-1996 comme une « figure de repoussoir ». Malgré le grave mouvement des mineurs roumains de fin 1998, la France (soutenue par une majorité d'alliés) reste en faveur d'une adhésion de la Roumanie (peut-être moins rapide qu'initialement envisagée). Le cas roumain devient ainsi, pour de nombreux pays désireux d'adhérer, le symbole d'une porte ouverte, pas seulement sur le plan théorique.

### **3.3. Le problème de la gestion des crises et les opérations de maintien de la paix. (les missions non- Art. 5).**

La menace potentielle d'une confrontation majeure de bloc à bloc en Europe, qui justifiait l'existence de l'OTAN, a aujourd'hui disparu, mais le continent reste exposé à un faisceau plus large de risques dont la nature a profondément changé et qui se sont révélés du fait même de la disparition du bloc soviétique. L'hypothèse de conflits régionaux intra ou inter-étatiques demeure la plus plausible

La distribution des rôles sur la scène géopolitique européenne a changé de nature. L'Europe évolue de façon asymétrique: si elle parvient à consolider la stabilité au centre, grâce au double processus d'élargissement de l'OTAN et de l'UE, elle doit faire face aux turbulences qui affectent le sud-est et la

## région des Balkans

La permanence des aspirations nationales et identitaires va également susciter des crises et compromettre ainsi la stabilité et la paix non seulement en Europe centrale mais aussi au Moyen-Orient et en Afrique qui demeurent les régions les plus sensibles. L'expérience de la Bosnie a révélé l'ampleur des moyens à consentir pour contenir ou prévenir cette instabilité. La question de l'opportunité du maintien du principe de l'intangibilité des frontières commence à se poser de même que celle de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'un Etat souverain, avec l'intervention de l'OTAN au nom d'un principe supérieur, comme celui des "droits de l'homme".

Le fondement et le mandat de la coopération dans le domaine de la gestion des crises sont très clairs. Le Traité de Washington reflète la vocation qu'a l'Alliance d'assurer la gestion des crises à travers l'accent qui est mis sur la promotion de la stabilité et du bien-être ainsi que sur la défense de la liberté, de la paix et de la sécurité. Si l'OTAN est toujours intervenue dans ce domaine, en revanche le genre de crises auxquelles elle est confrontée et les outils dont elle dispose pour y faire face ont considérablement changé depuis la fin de la Guerre froide. Reflétant ces modifications, le Concept stratégique de 1991 a élargi l'objectif de la stratégie de l'OTAN, qui ne s'est plus limité à la défense et à la dissuasion, s'ouvrant à la gestion des crises fondée sur trois éléments complémentaires: le dialogue, la coopération et le maintien d'une capacité de défense collective. Les Alliés se sont engagés à coopérer avec tous les Etats d'Europe sur la base des principes contenus dans la Charte de Paris de la CSCE (1991).

En outre, dès le lancement du programme de rapprochement et de coopération de l'OTAN, les pays partenaires du CCNA (Conseil de coopération nord-atlantique) et, par la suite, du PPP et du CPEA, ont mis l'accent sur la coopération en matière de gestion des crises. De surcroît, l'ampleur des contributions des pays partenaires à la Force de mise en œuvre (IFOR) puis à la Force de stabilisation (SFOR), en Bosnie-Herzégovine - contributions comprenant un soutien politique de même que la mise à disposition de troupes et d'installations d'accueil - et le succès même de ces opérations ont encore dynamisé les activités de gestion des crises dans le cadre du PPP. L'importance accordée à cette approche coopérative est d'ailleurs soulignée par les références explicites qui sont faites à la gestion des crises dans le Plan d'action du CPEA, dans l'Acte fondateur OTAN-Russie et dans la Charte de partenariat spécifique entre l'OTAN et l'Ukraine.

Une action de l'OTAN est clairement envisagée dans le cadre de missions non-article 5 dans le cas où les intérêts de l'Alliance dans le domaine de la sécurité sont considérés comme menacés. Une base légale fournie explicitement par le Conseil de sécurité de l'ONU s'avère nécessaire dans l'hypothèse d'une intervention hors de la zone de responsabilité de l'OTAN mais il est bien clair que dans le cas d'une situation d'urgence, l'Alliance se garde la possibilité d'agir dans l'esprit de la Charte des Nations Unies, en "évoquant la Charte de l'ONU" comme les Etats-Unis le défend, et donc sans attendre le vote d'une résolution autorisant l'emploi de la force.

L'extension de la zone d'action de l'Alliance à travers le Partenariat pour la paix, le Conseil permanent otan-Russie et la Commission OTAN-Ukraine augmente d'autant une "zone de responsabilité" de l'OTAN.

Ainsi, le «globalisme» transatlantique gagne du terrain et si par exemple la Charte de partenariat spécifique entre l'OTAN et l'Ukraine précise que les " nouvelles missions d'opérations de maintien de la paix ...(sont menées)...sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies ou sous la responsabilité de l'OSCE". L'intervention de l'OTAN du 24 mars 1999, contre la République fédérale de Yougoslavie n'a pas été lancée après une autorisation explicite de l'ONU ou de l'OSCE, mais bien d'après l'interprétation de résolutions antérieures permettant implicitement l'emploi de la force. Un tel vote ne pouvait être possible compte tenu du risque de veto russe et chinois. Il y a eu contournement d'un risque de blocage par l'application d'un droit d'ingérence appliqué face aux exigences de l'urgence humanitaire.

Réunis à Madrid en juillet 1997, les dirigeants des pays de l'OTAN ont annoncé leur volonté d'examiner le Concept stratégique de l'Alliance afin de veiller à ce qu'il soit compatible avec "la nouvelle situation et les nouveaux défis qui existent en Europe sur le plan de la sécurité". Il s'agit non seulement d'adapter la stratégie de l'Alliance pour qu'elle reflète la réalité des nouvelles missions de gestion des crises et de

prévention des conflits qui sont celles de l'OTAN, mais aussi de faire preuve d'audace afin de lier ces nouvelles missions à une initiative qui donnerait davantage de substance au concept de sécurité coopérative au sein de l'OSCE.

Cette évolution a éclairé d'un jour nouveau le chapitre du Concept stratégique sur la gestion des crises et la prévention des conflits. Jusque-là, la gestion des crises avait été centrée sur une agression contre l'OTAN, et le rôle des forces armées était défini uniquement dans le contexte de la défense collective: le rôle des forces armées de l'Alliance est de garantir l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des Etats membres, contribuant ainsi à assurer la paix et la stabilité en Europe. En outre, le document stipulait ce qui suit: "L'Alliance a un caractère purement défensif: elle n'utilisera jamais aucune de ses armes, sauf pour se défendre."

Cependant, en raison de l'engagement croissant de l'OTAN dans des situations de crise en dehors de la zone du Traité, la gestion des crises ne pouvait plus être conçue uniquement dans le cadre de l'article 5 du Traité de Washington, ce qui allait avoir une forte incidence sur le dispositif de défense de l'OTAN. Les armes ne pouvaient plus être utilisées uniquement pour se défendre, et d'autres changements dans les structures de commandement et de forces de l'OTAN s'imposaient.

En près de cinq décennies, l'OTAN est passée d'une alliance militaire traditionnelle de défense collective à une organisation politico-militaire de coopération en matière de sécurité. Pendant les années 90, l'OTAN a évolué au point que la gestion des crises et la prévention des conflits sont maintenant ses missions premières.

Au temps de la Guerre froide, c'était l'ampleur de la menace qui donnait à l'OTAN son unité. À l'avenir, l'OTAN devra faire face à des risques limités, qui n'exigeront que des réactions également limitées. Ces risques limités seront un test permanent de l'unité au sein de l'OTAN, car il s'agit de savoir si tous les Alliés seraient prêts à apporter une contribution à la défense collective et à la gestion des crises au niveau régional ou à des opérations de soutien de la paix hors de la zone du Traité.

### **3.3.1. Les activités de gestion des crises dans le cadre du PPP**

Le Programme de travail du PPP s'est adapté à l'intérêt suscité par la gestion des crises en intégrant à ses objectifs la coopération dans ce domaine et le renforcement des capacités de gestion des crises sous contrôle politique. Pour réaliser ces objectifs, Alliés et Partenaires ont conçu un éventail d'activités, et notamment: des exercices OTAN de gestion des crises (comme CMX '98) associant des Partenaires, des réunions du Comité des opérations du Conseil et des exercices (COEC) avec des Partenaires, des visites d'équipes d'experts dans les pays partenaires, des exposés au siège de l'OTAN, des visites au Centre de situation de l'OTAN et le soutien à des exercices et séminaires sur la gestion des crises organisés par des Partenaires. En outre, le SHAPE organise l'exercice « Cooperative Aura », exercice annuel de procédure d'état-major conçu pour aider les Partenaires à préparer leur participation aux exercices CMX. Enfin, l'école de l'OTAN (au SHAPE) organise des stages spécialisés de gestion des crises à l'attention des Partenaires et inclut des exposés détaillés sur la gestion des crises dans d'autres stages proposés aux pays partenaires.

L'OTAN s'est également efforcé de renforcer la coopération et les capacités dans ce domaine en fournissant aux pays partenaires un ensemble de documents généraux sur la gestion des crises, dont: le Manuel générique de gestion des crises, la « liste générique des mesures préventives », la « liste générique des réactions militaires possibles » et le « manuel générique des mesures de précaution ». Un des aspects essentiels de l'approche alliée de la gestion des crises consiste à prévoir un large éventail de mesures auxquelles recourir, en cas de besoin, lors de crises réelles ou d'exercices.

Ainsi, la « liste générique des mesures préventives » contient une série d'exemples de mesures préventives dans les domaines diplomatique, économique et militaire, parmi lesquelles les gouvernements peuvent, à titre individuel ou collectif, choisir celles qu'ils désirent appliquer. La « liste générique des réactions militaires possibles » et le « manuel générique des mesures de précaution » peuvent être utilisés de la même

façon. Tous trois peuvent être employés directement lors de crises réelles auxquelles les Partenaires sont susceptibles d'être confrontés, ou aider à définir d'autres mesures nationales adaptées aux besoins spécifiques de ces pays dans le domaine de la gestion des crises.

Le quatrième document est différent. Le « manuel générique de gestion des crises » contient des informations générales sur l'organisation et les procédures de gestion des crises à l'échelle nationale ou de l'OTAN. Il ne s'agit pas d'un document officiel de l'Alliance, mais il est fondé sur des informations qui sont fournies par des pays Partenaires. Il présente, entre autres, un cadre de gestion des crises et des exemples d'orientations nationales en la matière, des structures de commissions et une organisation de prise de décisions, ainsi que des informations sur les mesures de gestion des crises, sur le Système de mesures de précaution de l'OTAN sur les exercices et sur le Centre de situation de l'OTAN.

Parmi toutes les activités de gestion des crises dans le cadre du PPP, celle qui, selon les pays partenaires, est la plus utile, est la participation aux CMX. Se fondant sur un petit exercice spécialement conçu pour ces pays en 1995 (PCM '95), la participation des Partenaires à un CMX à l'échelle de l'OTAN a véritablement commencé avec CMX '97. Ils ont été associés au volet de cet exercice en rapport avec une catastrophe naturelle et des exposés leur ont été faits sur la menace potentielle à laquelle les Alliés réagissaient aux termes de l'article 5. Dans le cadre de CMX '98, les pays partenaires ont été beaucoup plus actifs, puisqu'ils ont participé tant à la réaction à un tremblement de terre qu'à des consultations sur la situation politique et militaire et à la planification et au processus de constitution d'une force pour une opération de soutien de la paix dirigée par l'OTAN.

La doctrine officielle exprime clairement le souhait de n'effectuer d'opérations militaires dans la zone de l'OSCE que sous son propre commandement. Le nouveau Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), le Partenariat pour la paix (PPP) renforcé, la création d'éléments d'état-major du PPP aux différents quartiers généraux de l'OTAN et le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie représentent des étapes sur la voie d'une coopération dans le domaine des opérations non-article 5. Il est envisagé que ces organes deviennent des supports de coopération militaro-opérationnelle, où les Partenaires examineraient avec l'OTAN les modalités de coalitions de pays désireux et capables d'entreprendre des opérations dans la zone de l'OSCE.

La Bosnie-Herzégovine, constituée pour l'OTAN, grâce à sa structure militaire intégrée, unique au monde, un exemple pour accomplir des tâches de sécurité collective tout en conservant une capacité de défense collective.

### **3.4. Les missions dans des domaines non militaires.**

La prolifération d'armes de destruction massive et d'engins balistiques est tout aussi préoccupante dans la mesure où le nombre de nations détenant ces capacités, ou étant sur le point de les détenir, sans vraiment augmenter se maintient entre vingt et vingt-cinq;

Enfin, l'émergence de nouveaux risques constitue un facteur de complexité supplémentaire. L'apparition d'acteurs non étatiques dont l'existence, diffuse mais bien réelle, se dissimule derrière les réseaux financiers et mafieux de la drogue ou de la criminalité internationale, ajoute à la problématique de la sécurité une dimension transnationale qui ne peut être gérée par les schémas classiques.

#### **3.4.1. Prolifération**

Au Sommet de janvier 1994, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'OTAN ont reconnu la menace que représente pour la sécurité la prolifération des armes de destruction massive et leurs vecteurs. C'est la raison pour laquelle ils ont décidé d'intensifier et d'étendre les activités de l'OTAN contre la prolifération sur les plans politique et militaire. Le premier résultat de ces activités a été le Cadre d'orientation de l'Alliance, diffusé lors de la réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord le 9 juin 1994.

### ***3.4.1.1. Défis et risques nouveaux***

Les défis et les risques pour la sécurité auxquels l'OTAN est maintenant confrontée sont par nature différents de ce qu'ils étaient par le passé; ils présentent des aspects multiples, sont multidirectionnels et difficiles à prédire et à évaluer. Aux réunions du Conseil de l'Atlantique Nord tenues en juin et en décembre 1996, les Ministres des affaires étrangères ont réaffirmé que la prolifération des armes nucléaires, biologiques et chimiques (NBC) et de leurs vecteurs reste un motif de sérieuse préoccupation pour l'OTAN. Il est apparu qu'il fallait également se préoccuper des risques croissants de prolifération à la périphérie de l'OTAN, du rôle que jouent dans ce contexte les fournisseurs de technologie se rapportant aux armes de destruction massive (ADM), des risques constants que présentent les transferts illicites d'ADM et de matières connexes, des incertitudes politico-militaires et de l'évolution technologique future dans le domaine des ADM.

### ***3.4.1.2. La dimension politique***

S'agissant des risques de prolifération et de la manière d'y faire face, le principal objectif de l'Alliance est d'empêcher cette prolifération ou, si elle se produit, d'en inverser le processus par une action diplomatique. Le Groupe politico-militaire de haut niveau sur la prolifération (SGP) a été créé par le Conseil de l'Atlantique Nord pour traiter les aspects politiques des problèmes de la prolifération. Le SGP évalue les problèmes de prolifération, en s'attachant aux développements qui se produisent à la périphérie du territoire de l'OTAN. En outre, il échange des informations sur les programmes alliés bilatéraux visant à aider au retrait et au démantèlement des ADM en Russie, en Ukraine, au Bélarus et au Kazakstan.

Le Groupe a également souligné qu'il souhaite créer un climat de confiance et de sécurité qui contribue à apaiser les tensions régionales, et à limiter, pour des proliférateurs potentiels, les incitations à acquérir des ADM. Enfin, dans le cadre du dialogue avec les pays méditerranéens non-membres de l'OTAN, l'Alliance informe ceux-ci de son approche des risques posés par la prolifération des ADM. Les Alliés reconnaissent que les efforts politiques déployés pour empêcher la prolifération ne sont pas toujours couronnés de succès.

C'est pourquoi l'Alliance s'occupe également des aspects militaires de la lutte contre la prolifération afin de pouvoir garantir la sécurité de tous ses pays membres malgré la présence, la menace ou l'utilisation d'armes NBC.

### ***3.4.1.3. La dimension de défense***

Les proliférateurs n'auront sans doute pas les moyens de menacer de destruction les pays de l'OTAN, mais toute crise où ils seraient impliqués pourrait comporter un risque d'utilisation d'armes NBC, il faut donc que le dispositif militaire de l'OTAN démontre à tout agresseur potentiel que l'Alliance ne cédera pas devant la menace d'utilisation d'armes NBC et qu'elle est capable de répondre efficacement.

Le Groupe défense de haut niveau sur la prolifération (DGP) a été créé par le Conseil de l'Atlantique Nord afin d'examiner quel est le potentiel militaire nécessaire pour décourager la prolifération des armes NBC, pour dissuader toute menace ou tout usage d'un recours à de telles armes et pour protéger les populations, le territoire et les forces des pays de l'OTAN. Ses conclusions peuvent se résumer comme suit:

#### ***a. Les moyens militaires viennent compléter les efforts de prévention***

De réelles capacités militaires font comprendre aux proliférateurs tout le sérieux avec lequel l'OTAN envisage les risques de la prolifération et la détermination avec laquelle l'Alliance refuse de se laisser intimider par des menaces NBC. Chacun des moyens militaires de l'Alliance contribue à affaiblir la valeur d'emploi des armes NBC, en faisant paraître à la fois moins intéressante et plus coûteuse leur acquisition ou leur utilisation.

#### ***b. Aucun moyen n'est à lui seul suffisant.***

En complétant les forces nucléaires par une combinaison appropriée de capacités de réponse conventionnelles et de défenses passives et actives, ainsi que par des moyens efficaces de renseignement et de surveillance, le dispositif de dissuasion global de l'Alliance face aux menaces liées à la prolifération est ainsi renforcé.

*c. Capacités essentielles.*

Il faudrait surtout mettre l'accent sur les capacités d'intégration essentielles qui aideraient le plus l'Alliance à se rapprocher des objectifs qu'elle s'est fixés pour faire face à la prolifération. Il s'agit notamment :

- du renseignement stratégique et opérationnel;
- des moyens de commandement, de contrôle et de communication déployables;
- des moyens d'observation et de surveillance de zone;
- des moyens de détection, d'identification et d'alerte contre les agents biologiques et chimiques;
- des moyens de défense aérienne élargie, y compris contre les missiles balistiques tactiques;
- des équipements de protection individuelle pour les forces déployées.

Les Ministres réunis en Comité des plans de défense le 17 décembre 1996 ont d'ailleurs réaffirmé que les plans de défense de l'Alliance devraient surtout mettre l'accent sur le renforcement de la protection des forces déployées et sur l'amélioration des défenses contre les armes biologiques.

#### **3.4.1.4. Orientation future**

La réponse de l'OTAN à la prolifération des armes de destruction massive fait partie intégrante de son adaptation continue au nouvel environnement de sécurité. En outre, les consultations continueront avec la Russie et d'autres pays partenaires pour élaborer une approche commune envers ce problème international. Considérés globalement, les efforts entrepris par l'OTAN devraient lui permettre de prévenir la prolifération, ou d'en inverser le cours par les voies diplomatiques, de dissuader qui que ce soit d'utiliser les armes NBC et de protéger le territoire et la population des pays de l'OTAN contre des attaques NBC.

#### **3.4.2. Environnement**

Le programme scientifique de l'Alliance est désormais ouvert aux Partenaires de l'Alliance. Au début du mois de juin 1998, le Secrétaire général a inauguré le « Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe » (EADRCC) au siège de l'OTAN. Ce centre coordonnera, en consultation avec le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies, la réaction des pays du CPEA si une catastrophe se produit dans la zone géographique du CPEA.

Dans le cas de l'Ukraine, le ministère chargé des situations d'urgence et le ministère des affaires étrangères se sont mis d'accord sur les procédures d'affectation d'un représentant du ministère chargé des situations d'urgence à la Mission ukrainienne auprès de l'OTAN afin que soient coordonnés les efforts avec l'Alliance. La participation d'un représentant ukrainien aux travaux du Haut Comité pour l'étude des plans d'urgence dans le domaine civil de l'OTAN et à ceux de ses bureaux et comités d'étude subordonnés renforcera la coopération et aboutira à une meilleure coordination entre les plans civils d'urgence ukrainiens et ceux des pays membres de l'OTAN.

#### **3.4.3. Relations avec la Méditerranée**

Dans le cadre d'une structure de coopération dans la région, l'OTAN cherche, par le biais du Dialogue sur la Méditerranée, à améliorer l'entente et la stabilité autour du bassin méditerranéen avec vingt-deux Etats riverains. En matière de sécurité, le caractère multidimensionnel de cet environnement demande une vision d'ensemble de la sécurité, prenant en compte non seulement les besoins politiques et militaires, mais aussi

les facteurs socio-économiques, écologiques et culturels. En fait, nombre des problèmes de sécurité qui ont surgi dans la région après la fin de la Guerre froide sont de type non-militaire et pourraient se combiner avec des risques concernant plus traditionnellement la sécurité.

Les premières tentatives d'établissement d'un dialogue dans la région remontent au début des années 70, mais elles restèrent d'abord relativement vaines en raison des conditions créées à l'époque par la confrontation Est-Ouest. Par la suite, la fin de la Guerre froide a levé nombre des contraintes pesant sur le type de coopération régionale permettant de faire face à ces défis en Méditerranée. Il a donc été décidé le 8 février 1995, d'ouvrir un dialogue avec les pays de la rive sud de la Méditerranée, concrétisant ainsi l'intention exprimée en décembre 1994 par les Ministres, l'OTAN s'est assignée pour objectif de "contribuer à la sécurité et à la stabilité dans l'ensemble du Bassin méditerranéen".

### ***3.4.3.1. La dimension politique***

Le Dialogue méditerranéen engagé par l'Alliance avec six pays méditerranéens non-membres - Egypte, Israël, Jordanie, Mauritanie, Maroc et Tunisie - n'apparaît pas comme une réaction à un événement ou à un risque particulier. Il s'inscrit plutôt dans le cadre de la politique globale de coopération qu'a adoptée l'OTAN en matière de sécurité. C'est un élément d'une vaste structure de coopération régionale, qui complète d'autres efforts à l'échelle internationale, comme ceux de l'Union européenne (UE), de l'UEO, de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) et du processus de paix au Proche-Orient.

L'objectif du Dialogue sur la Méditerranée est avant tout politique: permettre une meilleure compréhension des politiques et activités de l'OTAN et se faire une idée plus claire des besoins des pays sur le plan de la sécurité. Il est aussi nécessairement différencié, les mêmes solutions et les mêmes méthodes de coopération ne pouvant être appliquées telles quelles à toute la région, qui présente une grande diversité aux niveaux politique, socio-économique, culturel et religieux.

Le Dialogue sur la Méditerranée a été relancé au Sommet de Madrid, en juillet 1997, avec la création du Groupe de coopération méditerranéenne (MCG) Dans ce cadre, les Etats membres de l'OTAN ont des débats politiques directs avec les pays participant au dialogue et disposent ainsi d'un forum d'échanges sur la sécurité en Méditerranée.

Les premières discussions politiques entre les Alliés et certains pays ont eu lieu à la fin de l'année 1997; les plus récentes datent de novembre 1998. Si le Dialogue est organisé de façon surtout bilatérale, des réunions multilatérales se tiennent aussi.

Une autre étape importante du développement des échanges d'informations a été la décision prise par les Ministres des affaires étrangères des pays de l'Alliance, au mois de mai, d'établir des "*Ambassades points de contact*" dans les pays du Dialogue sur la Méditerranée. Dans le cadre de ce système, analogue à celui qui fonctionne avec succès depuis 1992 dans les pays partenaires d'Europe centrale et orientale, l'Ambassade d'un pays membre de l'OTAN représentera l'Alliance dans chacun des pays du Dialogue.

Un autre axe important du programme de travail méditerranéen de l'Alliance est celui des *plans civils d'urgence* (PCU). Certains pays méditerranéens ont déjà été invités à participer à plusieurs activités des PCU cette année, et en particulier à des stages à l'école de l'OTAN d'Oberammergau sur la coopération civilo-militaire en réaction à des catastrophes naturelles ou provoquées par l'homme, ainsi qu'à des conférences et à des séminaires au Portugal, en Autriche et en Hongrie.

En outre, l'OTAN - avec les autorités helléniques - a parrainé un séminaire sur la prévention des catastrophes naturelles dans le bassin méditerranéen spécialement conçu à l'attention des pays du Dialogue. Le Dialogue sur la Méditerranée lancé par l'Alliance a également favorisé la coopération scientifique par le biais du Programme scientifique de l'OTAN. En 1998, des financements ont permis à des scientifiques des pays du Dialogue de participer à des séminaires de recherche avancée et aux cours d'été parrainés par l'OTAN, mais aussi de recevoir des subventions à la recherche en coopération et des bourses de recherche scientifique. Ainsi, un séminaire récent codirigé par deux chercheurs - grec et israélien - a été consacré aux

Eléments optiques non conventionnels pour le stockage, le traitement et la communication d'informations. Des scientifiques de Jordanie et du Maroc y ont également participé.

### **3.4.3.2. La dimension militaire**

Le programme de travail comporte également une dimension militaire. En 1998, des pays du Dialogue ont été invités à titre d'observateur à des exercices OTAN/PPP maritimes et terrestres, et ont pu assister à des séminaires et à des ateliers ou visiter des organismes militaires de l'OTAN; enfin, il y a eu des échanges d'officiers d'état-major entre l'OTAN et les pays du Dialogue. Le programme prévoit aussi des escales de navires de la Force navale permanente de l'Atlantique de l'OTAN (STANAVFORLANT) dans des ports des pays participant au Dialogue.

Les autorités militaires de l'OTAN ont élaboré pour les pays du Dialogue sur la Méditerranée un concept militaire spécial, comportant trois éléments principaux: des stages à l'Ecole de l'OTAN d'Oberammergau, des stages et diverses activités universitaires au Collège de défense de l'OTAN, à Rome, et des activités spécifiques qui seront menées sous la responsabilité du Commandement allié en Europe (CAE) et du Commandement allié de l'Atlantique (ACLANT).

Pour ce qui est des exercices, les deux Grands commandements de l'OTAN ont proposé 34 activités aux pays du *Dialogue sur la Méditerranée* en 1998, notamment la participation à titre d'observateurs à des activités PPP dans les domaines de la recherche et du sauvetage, de la sécurité maritime et de l'évacuation sanitaire, ainsi qu'à des exercices en rapport avec le soutien de la paix et les secours humanitaires. A cet égard, trois des pays du Dialogue - l'Egypte, la Jordanie et le Maroc - ont déjà coopéré militairement avec l'Alliance dans le cadre des opérations de l'IFOR/la SFOR dirigées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine.

Il ressort des activités menées en 1998 que le Dialogue sur la Méditerranée présente un potentiel d'évolution. La participation comme le contenu sont susceptibles d'être élargis.

L'avenir du dialogue sur la Méditerranée reste lié dans une large mesure à l'évolution de deux autres forums régionaux, le processus de Barcelone de l'UE et le processus de paix au Proche-Orient, qui ont tous deux pour objectif de renforcer la stabilité et d'améliorer la coopération régionale en matière de sécurité. Pour sa part, l'OTAN a l'intention de continuer à renforcer le Dialogue sur la Méditerranée en privilégiant les domaines où sa plus grande compétence est incontestable: la défense et la sécurité. Elle devrait ainsi compléter les initiatives d'autres organisations et souhaite favoriser ainsi des relations constructives avec ses voisins méditerranéens

### **3.4.4. Rôle de l'OTAN face aux nouvelles menace : trafic, mafia, etc...**

L'Alliance cherche aussi à se pencher sur les risques qui n'entrent pas dans le cadre des notions traditionnelles de sécurité. Ainsi, l'Acte fondateur OTAN-Russie et le Document de base du CPEA mentionnent le terrorisme comme un domaine de consultation ou de coopération. Dans quelle mesure l'OTAN est-elle préparée à relever ce défi? Et que dire du commerce d'armes illicite, du trafic de drogues ou de la sécurité écologique? Au sein de son Comité spécial, les membres de l'OTAN devraient-ils seulement échanger des données du contre-renseignement ou également prendre des contre-mesures? Tous ces points sont importants, or les ressources de l'OTAN sont limitées et il faudra définir des priorités.

## **4. QUELLE NOUVELLE ALLIANCE POUR LE 21° SIECLE.**

### **4.1. Une alliance qui doit s'adapter pour être plus efficace**

L'OTAN est une synergie - non pas une structure comme l'était le Pacte de Varsovie - qui a démontré son savoir faire et son pragmatisme. Elle est la seule organisation qui ait une réelle capacité d'organisation, de décision et de mise en oeuvre (les décisions comme leur mise en application ne souffrent pas de délais) et qui ait prouvé son efficacité. L'OTAN a réussi, en appliquant des règles démocratiques (consensus et

décisions à 16 ! grâce à une nation leader), et grâce au nucléaire, à dissuader une dictature d'utiliser son formidable outil militaire. En cela elle attire de nombreux pays.

D'un côté, les Etats-unis veulent rester impliqués dans la sécurité de l'Europe, de l'autre, l'OTAN, seule organisation où fonctionne le consensus, donne à des pays qui n'ont pas une vocation mondiale, la possibilité de participer, de traiter à parité démocratique (consensus) aux affaires du monde. C'est là un des éléments essentiels de la sécurité du monde. La réorganisation de la structure vient d'être définie et ne sera pas revue avant dix ans : la répartition des postes de commandement est faite pour plusieurs années et l'actuel système politique continue de donner le même poids aux petits pays qu'aux grands : tout pays peut donc stopper un projet qui nuit à ses intérêts, même si le « pre-cooking » (des quatre grands) modère - sans excès - le consensus. L'OTAN s'adaptera certainement en s'appuyant sur le CPEA.

De plus, on pourrait observer un glissement vers une forme de spécialisation des forces nationales, même si elle ne sera jamais structurelle. Ainsi, par exemple, un Etat comme la Norvège qui met sa défense dans les mains de l'OTAN pourrait encore affaiblir sa composante militaire combattante pour se spécialiser dans la logistique ou le soutien sanitaire...

Contrairement au cadre rigide de la guerre froide (un ennemi commun à tous les membres, avec une perception commune de l'adversaire), la « souplesse » prévaut désormais. Ainsi l'OTAN peut maintenant avoir recours aux partenaires. L'adaptation interne doit donc répondre également aux questions des partenaires. Le 1<sup>er</sup> mars une nouvelle structure de commandement a été approuvée et une véritable révolution de l'organisation est en marche : la multinationalité va imposer des redistributions de postes et la standardisation des divisions. Les J5, J3, et les bureaux logistiques sont déjà harmonisés mais il est encore difficile d'en mesurer les effets. La structure intégrée va certes fonctionner à 17 membres (l'Islande n'a pas de forces) mais des partenaires vont demander une place dans les GFIM.

Le PPP représente une des dimensions stratégiques de l'Alliance : il est utilisé comme un moyen de gestion de crise, alors que ce n'est pas son rôle.

Si les exercices démontrent que le concept de GFIM fonctionne correctement, la constitution des QG pose des difficultés : la querelle porte sur les volumes en personnels nécessaires, même si les grands commandements semblent avoir utilisé l'argument pour obtenir des moyens supplémentaires.

Il ne faut pas croire que l'élargissement des missions de l'Alliance amène à sa dilution. L'initiative sur les capacités de défense (interopérabilité, normalisation des armements, de la logistique et des communications) vise à s'assurer que l'efficacité militaire et la cohésion de l'Alliance sont au minimum préservés. L'absence des Français dans la planification de défense est d'autant plus gênante.

Les nouvelles structures (militaires et politiques) ont beaucoup évolué mais restent imparfaites. C'est certainement un des domaines où l'Alliance a le plus évolué (GFIM, relations de travail, direction politico-militaire des opérations...). Le principe d'un contrôle politique effectif sur les autorités militaires de l'Alliance et les opérations est acquis, alors que du temps de la guerre froide, les plans s'appliquaient avec un contrôle politique très limité. La France n'a actuellement pas un réel besoin d'être intégrée car l'Alliance a suffisamment évolué. Le discours de Monsieur Alain Richard (Conseil des ministres de décembre 1997) est clair : une participation française accrue aux activités militaires (participation aux planifications opérationnelles, par exemple pour le Kosovo) mais non-participation aux structures. La France a gardé une large gamme de moyens militaires et de commandement qui lui permettent de monter des opérations autonomes et lui confèrent une réelle autonomie stratégique.

L'OTAN a su trouver un équilibre entre la flexibilité nécessaire et l'efficacité militaire. Il faut maintenant s'assurer que ce système n'éclate pas avec l'élargissement ou avec la multiplication des crises, car l'OTAN a des difficultés certaines à traiter plus d'une crise.

## **4.2. Une alliance qui doit correctement s'élargir**

### **4.2.1. L'OTAN avec de nouvelles frontières**

L'ONU s'est créée en regroupant tous les pays, y compris ceux souffrant de forts contentieux, voire en guerre. De son côté, l'OTAN a eu pour vocation de maintenir la paix dans une zone qui a accouché de deux guerres mondiales. La fin de la guerre froide permet d'étendre cette zone au reste de l'Europe. Ce mouvement de pacification s'étale vers les pays méditerranéens et le Moyen-Orient, avant éventuellement de s'imposer en Asie. Peut-être est-ce là une nouvelle manière de créer une organisation de sécurité par « l'intégration-pacification » des nations. Si des organisations régionales devaient se créer en Asie, on pourrait observer dans le futur un regroupement de ces organisations, qui pourrait mener à une sorte de fusion-association.

Mais à trop vouloir s'élargir l'OTAN risque de ne pas se rénover, ne pas s'approfondir. La chance de l'OTAN (comme de la France) a résidé dans le problème des Balkans. Ils se sont imposés comme une nécessité qui a justifié la conservation de tels niveaux de défense en Europe, malgré les contraintes budgétaires et la recherche politique des dividendes de la paix.

Le lien transatlantique est extrêmement fort et irremplaçable. Pour les Français, il est indispensable et donne à la défense de l'Europe une crédibilité qui tient à l'engagement des Américains au sol, avec les Européens. Cependant, ce lien est actuellement déséquilibré. Dans la structure militaire intégrée, l'IESD n'existe pas. Les Européens n'ont pas confiance les uns dans les autres pour commander des Européens. Mais ce constat évolue : on observe des progrès (corps européens, ... etc.).

L'OTAN pourrait implorer à cause d'oppositions internes. Un leadership américain fort est donc souhaité par la majorité des Européens, par exemple pour peser sur certains de ses membres qui pourraient s'opposer.

Le concept de l'Alliance n'est toujours pas défini et les divergences sont grandes sur ce sujet. Dans ce cadre, il est utile de rappeler que les Français ont quitté l'OTAN en 1966 suite au refus américain d'offrir le parapluie nucléaire quand la France (comme la Grande Bretagne) était menacée par les missiles russes.

Les trois nouveaux membres sont considérés viables, et rentrent dans la même Alliance. Le Traité se limite aux frontières des Etats membres et il ne peut y avoir de différentiel de sécurité entre les membres. Mais la Serbie et le Kosovo peuvent créer un précédent de fragilisation de l'Alliance et montrer les limites de l'Alliance. Nombre de ses membres ont en effet donné leur accord car persuadés que l'usage de la force n'était pas envisageable.

Les élus de la deuxième vague vont devoir attendre pour obtenir ce qu'ils cherchent : la garantie américaine. Pour nombre d'observateurs, c'est le temps des désillusions (coût, ...etc.) pour les 3 pays adhérents, pour l'OTAN vis à vis d'eux et pour les pays candidats.

Le sommet de Washington doit conclure l'énorme bouleversement que l'OTAN a subi entre 1989 et 1999, sous la contrainte de la nécessité (Balkans : Bosnie, Croatie, Kosovo, ...etc.). La nouvelle zone d'intérêt du SHAPE pourrait partir de la Mauritanie, et passer par Ormuz pour rejoindre Vilnius.

Il faut également comprendre l'élargissement à travers l'automandatement (non-article 5) que s'octroie l'Alliance pour frapper un Etat souverain (la Serbie - sans mandat de l'ONU, ni de l'OSCE). Autre logique, celle du Président portugais, « Pour la stabilité des Balkans, une grande Serbie est préférable à une grande Albanie ».

Les européens se dispersent dans des formats, avec des zones de recouvrement très différentes, qui tendent à les diviser plutôt qu'à les unir. Ainsi les grecs n'utilisent-ils pas l'UE contre les Turcs ? Les Turcs refusent l'UEO, ...etc.

Enfin, le dialogue méditerranéen se développe vers une forme de coopération mais sans qu'il soit question de partenariat car l'OTAN est un outil nord-atlantique qui n'a pas vocation à s'étendre inexorablement.

Elle n'est pas une organisation qui étend sa « zone d'influence » mais une organisation que de nombreux pays cherchent à rejoindre.

#### **4.2.2. L'option d'un partenariat élargi**

Pour certains pays, le deuxième cercle que représente le partenariat offre un « label » européen, sorte de rapprochement vers l'UE, communauté d'esprit, économique et sociale. Le PPP est une communauté de sécurité et d'intérêts.

L'OTAN a les moyens de mettre en oeuvre les plans de maintien de la paix. Quand l'usage de la force est envisagé, elle reste l'unique organisation à même de remplir ce type de missions.

En fait, le lien transatlantique restera fort par le maintien d'un noyau dur (le traité de Washington ne sera pas modifié) élargi au partenariat. Face aux missions de soutien de la paix, l'OTAN veille à conserver sa capacité de mettre en oeuvre l'article 5. Ce dernier n'est pas dépassé : il reste une fonction clé, même s'il nécessite désormais des moyens inférieurs à ceux de la guerre froide.

L'article 5 ne correspond plus actuellement à la défense de l'ensemble de l'Alliance mais à celle d'un de ses membres. Aussi la possibilité de déployer, en cas de crise, deux divisions lourdes sur le territoire d'un des nouveaux alliés est actuellement à l'étude. Toute crise, même si elle paraît mineure, peut dégénérer d'un problème humanitaire vers une guerre civile ou interétatique. Un exercice conjoint OTAN UEO est en actuellement à l'étude sur ce thème.

L'OTAN est une alliance politique de défense qui semble déjà être devenue une organisation de sécurité avec le CPEA. Le PFP est une très belle idée d'élargissement qu'il faut maintenant faire vivre. Mais entre une organisation de défense et une organisation de sécurité, la différence réside dans l'article 5 : il fait de l'OTAN une organisation de défense, la défense d'un territoire, malgré les missions actuelles, essentiellement « non-article 5 ». La France ne veut pas d'une OTAN, organisation de sécurité régionale, qui agirait sans mandat international de l'ONU ou de l'OSCE. La démonstration du Kosovo crée un précédent, ou représente au moins une anomalie en matière de Droit international. Le degré de connivence et de concertation qui s'est développé avec les partenaires, abonde dans ce sens. Mais l'Alliance ne risque-t-elle pas de se dénaturer?

L'article 5 institutionnalise les guerres d'obligation. Parallèlement, les guerres de choix s'assimilent au choix « otanien » face à la guerre d'obligation de Milocevic. Rappelons à ce sujet que, pendant la seconde guerre mondiale, les Allemands ont perdu 7 divisions en Serbie.

Le Kosovo, épreuve de vérité fondée sur un objectif politique inexistant (les droits de l'homme ?), pose l'OTAN à un tournant de son histoire. La sécurité des Balkans ne réside-t-elle pas dans la Macédoine, convoitée par l'Albanie et la Grèce ? La crédibilité de l'OTAN doit-elle se jouer sur les « droits de l'homme des Kosovars » plus que sur ceux des Kurdes, des Tchetchènes, Géorgiens, Arméniens, Serbes et Croates de Bosnie ? ...etc. Peut-être pourrait-on méditer cette citation - très pragmatique sinon cynique - de Richelieu : « Il vaut mieux une injustice qu'un grand désordre ». Car un désordre entraîne un plus grave désordre à l'origine d'une grande injustice.

Les droits de l'homme (non-article 5) représentent « le » danger pour l'OTAN. Car il ne faut pas toucher au principe de « l'intangibilité des frontières ». Plus largement, sans nouvel équilibre, l'OTAN ne risque-t-elle pas de mourir, par simple désintérêt. En fait, elle ne conservera son rôle que si elle gagne le défi des crises, après avoir gagné celui de la guerre froide.

A force de s'élargir, l'OTAN risque de ne plus pouvoir traiter les micro-crisis avec des principes démocratiques (consensus) contraignants. L'OTAN risque d'être victime de son succès, en jouant son existence sur des affaires qui ne sont pas de son niveau (Kosovo). Il s'agit de savoir jusqu'où ne pas aller.

Le partenariat n'est pas uniquement un outil d'élargissement, il est le premier instrument politique de l'Alliance pour atteindre son objectif. Le concept stratégique rénové ne changera rien au précédent concept dans ces domaines. Il est un outil de coopération essentiel qui a explosé en volume et en substance,

ouvrant progressivement la quasi-totalité des activités de l'Alliance aux autres pays européens, y compris les pays neutres. La Suisse participe au partenariat dans des activités de coopération militaire (refusées au début) au point de modifier sa doctrine d'emploi. Le Turkménistan, qui se voulait pourtant farouchement neutre, a bien voulu rentrer dans le processus du partenariat global mais sans coopérer avec l'OTAN. En fait la souplesse du partenariat est d'offrir un menu à la carte, même si cet outil conserve des contraintes et des objectifs politiques (transparence des plans et des budgets, renforcer la démocratie dans les relations civilo-militaires, ...). Les partenaires ont découvert qu'ils pouvaient devenir des acteurs : les pays neutres (Finlande Autriche Suisse, ...) sont demandeurs pour être des acteurs complémentaires de l'OTAN et être abonnés au système de planification de défense de l'OTAN. Le PARP (processus de planification de défense individualisé) va être plus contraignant. L'Alliance est obligée de continuer de s'adapter. Elle travaille déjà, tous les jours, à plus de 19.

Au niveau des consultations politiques, l'OTAN reste prudente car elles ressortissent de l'OSCE. L'évolution de questions d'ordre opérationnel est liée aux enseignements de l'engagement en Bosnie : les partenaires qui désiraient contribuer se sont fait communiquer les plans d'opération mais se sont engagés qu'après de nombreux mois. Le cadre politico-militaire se met donc en place : un système de consultation politique préalable est mis en place pour éviter ces délais d'implication des partenaires.

L'OTAN diversifie son champ de compétences. Les affaires économiques dépendent de la direction des affaires politiques qui évalue le potentiel de nuisance économique de l'URSS et de ses alliés. Cette mission glisse progressivement vers les questions économiques liées à la sécurité (reconversion des officiers russe, situation économique en ex-Yougoslavie...). En matière d'environnement, l'Alliance est fondée à s'investir dans les problèmes de pollution dans le domaine militaire (sous-marins nucléaires, ...etc.). Dans la lutte contre la drogue, la conception est globale, et la lutte contre le terrorisme représente un autre axe d'effort.

Dans la lutte contre la prolifération, autre forme d'élargissement, l'OTAN tend également à s'automander. La querelle discutable des Américains en Iraq s'effectue au nom de la lutte contre la non-prolifération. La question est de savoir jusqu'où ira l'Alliance dans cet aspect de l'élargissement ?

La réalité du risque de prolifération ne peut être niée. Mais la France se distingue des Américains en mettant en avant les systèmes de non-prolifération déjà en place, même si une analyse militaire n'est pas inutile. Plutôt que gérer ce problème, l'OTAN doit conserver son rôle d'analyse du risque (par la mise en commun d'évaluations, ...etc.). Elle ne saurait remplacer l'ONU, même si les essais indiens et pakistanais ne facilitent pas la situation.

Certes, le concept stratégique est devenu obsolète en 1993, mais doit-on le figer face à une situation évolutive, simplement pour faire du Sommet de Washington le triomphe de l'OTAN ?

### **4.3. *Quelle identité européenne de défense ?***

Le problème des pays de l'Europe est un problème de société et généralement sécuritaire plus que de défense. L'organe de sécurité collective de l'Europe prendra ce problème en compte et le lien transatlantique s'en trouvera d'autant moins affaibli qu'il sera toujours plus nécessaire. La communauté d'intérêts reste forte : le véritable enjeu de stabilité de la planète se trouve dans la zone du Pacifique. La flotte chinoise se met en place. Si l'instabilité du Pacifique devait s'aggraver, les Etats-unis ne pourraient la gérer seuls. Les Américains semblent vouloir avoir derrière eux les Européens (deux membres permanents du Conseil de sécurité, des acteurs internationaux encore forts) pour maintenir une stabilité orientale nécessaire pour le commerce occidental. Dans les crises à venir, comme s'est déjà le cas actuellement, contribuera qui voudra.

Le problème se résume à un problème de leadership économique dans le monde. L'évolution économique du monde montre n'a laissé coexister que deux superpuissances économiques : les Etats-unis et l'Europe, qui sont appelés à se faire concurrence. La guerre de la banane en représente l'exemple type. Sur tout problème économique, Washington évoque systématiquement le terme de « sanctions » (Cf. Helms, Burton et Amato).

L'OTAN est le premier outil des Etats-unis dans le monde. Tout dépend donc de ce que peuvent consentir les Américains. Ils ne font plus confiance aux fauteurs de guerres; aussi, la France, l'Allemagne et la Grande Bretagne sont-ils « marqués » par les Etats-unis, avec l'aide des petits Etats Européens. Ces derniers ne veulent pas de la « grande Europe » fondée par un axe Paris-Bonn. Pourtant, le processus décisionnel est confisqué par le « quad system » (quadrilatéral system, instauré depuis Oslo par les 4 grands de l'Alliance). En effet, il y a trois blocs dans l'Alliance : les Etats-unis, « les trois » et les autres Etats européens (sans qu'on sache où vont se situer les Polonais). Les clivages historiques se sont maintenus entre les nations munies d'un projet politique expansionniste et celles qui ont un projet économique et chacun confond sa vision avec celle de l'Europe. L'équilibre ne pourra être réalisé qu'en recherchant la forme de partenariat euro-atlantique à venir. Elle tient en trois points :

- 1/ le « burden sharing » (partage du fardeau : financement + gap technologique sont les critères du « qui décide »);
- 2/ le « joint sharing » (partage de postes de commandement, tableaux d'effectifs paix-crise-guerre - les postes de responsabilité étant attribués à des officiers du grade minimum de Colonel). Le concept d'insertion compense (autant que faire se peut) la non-intégration militaire française.
- 3/ Dans le cadre du « risk sharing » (théorie américaine du zéro mort), l'arrogance de l'OTAN au Kosovo lui a fait oublier que forcer un Etat souverain peut souder son peuple sur une idée qui au départ pouvait ne pas drainer la majorité. Les risques, notamment en matière d'engagement de troupes au sol, ne doivent pas être assumés par les seuls Européens.

Tant que la volonté européenne de coopération existera, l'OTAN survivra comme seule organisation de sécurité, maintenue par l'absence de volonté politique de défense européenne.

Mais certains observateurs se demandent jusqu'à quel point les Etats-unis peuvent décider souverainement de ce que doit faire ou ne pas faire l'Europe, où et quand, par confiscation des objectifs politiques.

Dans ce cadre des relations transatlantiques, l'IESD ne fonctionnera pas tant que la France ne sera pas militairement intégrée dans l'Alliance. Il n'est plus imaginable de voir l'OTAN comme élément réducteur de souveraineté. Dans une alliance qui s'élargit, la France a retrouvé toute sa profondeur géostratégique quand le verrou du rideau de fer est tombé. Sa qualité de point de jonction entre le Nord et le Sud de l'Europe lui permettra de tirer parti de l'élargissement.

Les problèmes de leadership ont été résolus par le commandement tournant. L'IESD est désormais intimement liée à l'OTAN : la défense européenne se constituera à l'intérieur de l'OTAN. Pour équilibrer les niveaux de perception, rappelons que cette organisation coûte aux Etats-unis moins cher que leurs réserves indiennes.

Le pilier européen dans l'alliance est tangible. Mais il ne faut pas dupliquer les structures. De nombreuses nations se servent déjà du cadre de l'OTAN comme support de leurs forces. Il faudra éviter une duplication qui coûte cher dans un bassin européen où il n'y aura pas de crise qui se gère hors de l'OTAN. L'UEO n'a besoin que d'un état-major d'aide à la décision pour éclairer les politiques : la prise de décision doit en effet se faire avec des moyens autonomes. Depuis Berlin (1996), le pilier européen de l'Alliance est accepté, des décisions de principes sont prises et confirmées par Madrid. Les décisions prises à Berlin sont actuellement appliquées aux 3/4 (chaîne de commandement européenne, moyens de l'Alliance sous contrôle de l'UEO, ...etc.). Depuis l'initiative franco-britannique de St Malo, il faut envisager la suppression de l'UEO (son intégration dans l'UE sous forme d'agence). L'idée de mettre les moyens de l'OTAN à la disposition de l'UEO (ou de l'agence) - avec accord complet des Etats-unis - représente un grand pas franchi en faveur de l'IEDS, d'autant que six alliés européens, dont les Etats-unis, le Canada et la Turquie, n'appartiennent pas à cette organisation. Les dispositions juridiques se mettent en place, ainsi que la planification avec intervention de l'UEO dans la directive ministérielle sur la planification de l'Alliance. Avec la double-présidence des Allemands (UE et UEO), le Conseil de Cologne (juin 1999) devrait ouvrir des perspectives.

Enfin, le « gap technologique », sans cesse mis en avant, est un faux débat : la sophistication des matériels n'est pas adaptée aux opérations. De plus, une alliance ne peut se permettre de laisser de côté les pays qui ne suivent pas. Quoiqu'il en soit, les Européens ne peuvent pas suivre ces objectifs. Le nouveau radar américain (black box) ne convient pas aux Européens qui veulent un véritable programme de coopération; en outre, les « radaristes » européens (considérés comme excellents) proposent un radar européen qui répond aux besoins de l'OTAN. Mais un grand programme de l'OTAN ne peut se faire sans les Etats-unis.

Le débat sur l'interopérabilité est compliqué et la modernisation des T72 est révélatrice du problème : le résultat est décevant pour les partenaires, surtout pour les Russes qui ont un moment cru que l'OTAN allait moderniser leurs chars et ainsi leur permettre de mieux les vendre... Plus généralement, les Européens ne veulent pas dépenser leurs budgets à des « moyens OTAN ».

## CONCLUSION

La fin de la guerre froide, la naissance de l'acte fondateur OTAN-Russie et du CPEA permettent de considérer qu'une ère nouvelle, de relations plus pacifiques, est amorcée entre l'OTAN et la Russie avec ses alliés. Mais ces éléments ne sont pas de nature à pouvoir éradiquer la présence d'une menace en Russie. Ce pays est encore puissamment armé, et son habile diplomatie se crispe sur l'extension de l'OTAN en y décelant une menace pour sa propre sécurité (Cf. l'affaire du Kosovo). La Russie, soucieuse de maintenir un vide stratégique avec l'OTAN, s'oppose à son élargissement dans une attitude conservatrice. Elle donne à son tour des arguments à l'OTAN pour maintenir sa solidarité. Ce scénario continue de diviser le monde en deux zones d'influence malgré des relations de coopération qui ne parviennent pas à effacer les réflexes de défiance.

le débat sur l'apparition de nouvelles menaces, parfois difficiles à identifier, a provoqué des clivages au sein de l'Alliance, mais nombre d'alliés considèrent que la défense collective doit rester sa finalité essentielle.

Les déclarations du Général Kelche, chef d'état-major des armées françaises, (intervention du 17 mars 1999, devant la commission de la défense nationale et des forces armées de l'assemblée nationale) apportent à cette étude un éclairage intéressant. Il préconise en effet de ne pas mettre sur le même plan les missions de défense collective et celles de gestion des crises. En outre, toujours selon lui, la fonction, définie en termes très généraux, de défense des « valeurs communes » ou des « intérêts communs », inscrite dans le traité, recèle des possibilités d'extension quasi-illimitées du champ d'action géographique de l'Alliance et peut donc être contestée. A ce propos, le PPP conduit à une extension progressive des interventions de l'Alliance, qui peut être utilisée pour faire croire à sa vocation mondiale, au détriment de sa nature d'organisation de défense collective.

En fait, il n'y a pas eu réel approfondissement de l'Alliance car il y a eu « élargissement sauvage ». Et plus généralement, les européens ont pris l'habitude de faire assurer leur sécurité par les Américains. L'avenir de l'élargissement pose un problème politico militaire : le rôle du CPEA par rapport à l'OSCE. Mais l'OTAN ne peut pas se transformer en une OSCE sans risquer d'y perdre sa fonction : garantir la sécurité de l'Alliance.

Elle est vouée à un élargissement progressif mais lent. Il devra prendre en considération l'IESD, certainement à travers une UEO phagocytée par l'UE, et avec la mise en place d'une politique étrangère de sécurité commune (PESC) dont la nécessité ne s'imposera vraisemblablement à l'Union que devant un futur problème européen grave, peut-être dans les Balkans ou dans le Bosphore...