

■

■

1. La Stratégie pour l'OTAN

2. Cdt Szpakowski Miroslaw

3. 15 mars 1998

4. Division D - Groupe 4

5. Memoire de stratégie

6. Resume:

L'histoire de l'Alliance atlantique est jalonnée de crises qu'elle a toujours su traverser.

L'OTAN se trouve aujourd'hui dans la nouvelle donne stratégique qui se caractérise par l'importance croissante de la stratégie par les moyens diplomatiques (dialogue, coopération, préventions des conflits) visant à mener de la sécurité collective.

La sécurité collectif n'est pas pour l'OTAN une vocation, mais bien une nécessité qui a vue le jour avec la disparition de la menace soviétique et les bouleversements qui

ont suivi sur le théâtre européen. La prise en compte de mission de " maintien de la paix " s'explique par deux séries de raisons: d'abord l'OTAN entend par celles-ci promouvoir sa position prédominante dans une architecture européenne de sécurité en pleine mutation, et par là-même, maintenir sa crédibilité; ensuite, l'OTAN se présente par défaut comme la seule organisation capable de mener des opérations complexes, à caractère coercitif notamment.

Le nouveau concept stratégique qui sera présenté pendant le sommet de Washington en avril de cette année sera basé sur les trois tâches fondamentales de sécurité énumérées dans le concept stratégique de l'Alliance de 1991. Ce concept va naturellement être adapté à la nouvelle situation stratégique.

-

-



-

LA STRATEGIE

-

POUR L'OTAN

-



-

CDT Miroslaw SZPAKOWSKI

-

-

Introduction

-

L'OTAN est peut-être l'une des alliances les plus réussies dans le monde, mais elle fait face aussi à un paradoxe croissant. D'une part elle est responsable en grande partie de la cinquantaine d'années de paix en Europe, est louée pour son rôle actuel dans la crise d'Ex-Yougoslavie et pour sa ténacité dans le processus de réintégration des nouvelles démocraties d'Europe dans la civilisation occidentale. D'autre part, son avenir et sa raison d'être sont souvent mis en question, y compris aux Etats-Unis. " Pourquoi soutenir une alliance créée pour se défendre contre la menace soviétique lorsque cette menace n'existe plus ? " Quelques observateurs ont soutenu que le maintien de l'Alliance était purement et simplement le résultat de l'inertie bureaucratique et que, le calendrier chargé de l'Otan était totalement artificiel ne visant qu'à cacher le fait que l'Alliance a perdu toute raison d'être. Cependant, le soutien de l'opinion publique en Europe pour l'OTAN en tant qu'organisation de la sécurité européenne perdure.

Nous montrerons en quel sens l'OTAN reste une organisation indispensable même si elle n'est plus la seule organisation dans l'architecture de la sécurité

européenne depuis le début de l'année 90.

Le concept stratégique de l'OTAN de 1991 prend en compte les bouleversements qui sont survenus dans le contexte stratégique en Europe en 1989-1990. Néanmoins même si il était novateur il y a à peine sept ans aujourd'hui ce concept est devenu périmé car il prend en compte les risques potentiels liés à l'instabilité de l'URSS. Aujourd'hui bien que la plupart du texte correspond bien à la situation actuelle, l'Union soviétique n'existe plus. Subiste-t-il par conséquent une justification au maintien d'une organisation originellement créée pour se défendre contre lui ?

Toute réflexion stratégique comprend un large éventail de problèmes qui peuvent toutefois être réduits à trois questions de base:

- quel sont les besoins et buts stratégiques, prenant en considération les intérêts vitaux d'une entité - l'un pays ou l'une coalition;
- quel sont les concepts pour aboutir aux buts arrêtés;
- quel sont les forces et capacités requises pour réaliser ces concepts.

Pour établir les besoins et objectifs stratégiques, il faut analyser les menaces et risques potentiels face à un adversaire potentiel ou réel ainsi que les défis face à un rival ou un partenaire. Les menaces et les défis sont les deux sortes d'effets majeurs résultant de l'environnement qui façonnent les besoins sécuritaires d'un pays ou d'une coalition. Nous allons ensuite essayer de trouver quel peut être le concept stratégique global pour l'OTAN.

Le nouveau concept stratégique qui sera présenté pendant le sommet de Washington en avril de cette année sera basé sur les trois tâches fondamentales de sécurité énumérées dans le concept stratégique de l'Alliance de 1991. Ce concept va naturellement être adapté à la nouvelle situation stratégique. Le rôle de l'OTAN, a également changé. La fonction de défense collective perd de l'importance au bénéfice de la fonction croissante d'une organisation de sécurité. Le changement de la situation internationale et le fait qu'il n'y a plus d'ennemi désigné aujourd'hui contraignent l'OTAN à définir d'autres missions.

Mais dans le même temps la défense collective gagne une nouvelle signification - l'Article 5 se trouve bien à l'origine de tous les éléments positifs que sont la planification conjointe, la transparence, la non-renationalisation de la défense et un comportement coopératif.

I. Le concept stratégique de Rome.

A la réunion à Londres en juillet 1990 les chefs d'Etats et de gouvernement des pays de l'OTAN sont convenus de la nécessité d'adapter l'Alliance atlantique à la nouvelle donne stratégique en Europe. La menace principale - l'existence du Pacte de Varsovie a disparu. Le Pacte a été démantelé et toute hostilité à l'égard de l'Occident a été abandonné. La division politique de l'Europe, qui était à l'origine de la confrontation militaire du temps de la guerre froide est ainsi surmontée.

Le concept stratégique de 1991 annonce dès les premiers paragraphes l'atténuation de la menace: " Une agression de grande ampleur est aujourd'hui beaucoup plus improbable et le délai d'alerte important ". L'objectif de l'Alliance reste la sécurité collective , basée sur un mode défensif. En vertu de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord, l'Alliance doit exercer une fonction de dissuasion contre toute menace visant le territoire d'un Etat membre. La guerre général en Europe, est devenue " hautement improbable " mais " ne peut être totalement exclue ".

Cette analyse de la menace actuelle, effectuée juste au moment de l'éclatement de l'URSS, peut sembler tempérée, mais il ne faut pas oublier le contexte dans lequel le concept a été créé. Même après l'effondrement de l'Union soviétique le doctrine militaire de mai 1992 de son héritier présumé la Russie, à l'instar du projet de doctrine militaire soviétique de 1990, exprime une hostilité idéologique envers les Etats-Unis et l'OTAN, certes implicite mais qui conduit ses auteurs à concevoir une perception des menaces fondée uniquement sur le pire des cas. Un tel cas n'est pas seulement théorique; il est surtout irréaliste compte tenu du nouveau climat dans les relations internationales résultant de la fin de la guerre froide. D'ailleurs, cette attitude de l'état-major général russe semble être en contradiction avec la politique gouvernementale poursuivie par Boris Eltsine. Le principe du non-emploi en premier des armes nucléaires a été formellement énoncé, mais les auteurs du projet envisagent sous certaines conditions de prendre l'initiative et de déclencher en premier l'ouverture du feu nucléaire, en réponse à une attaque non-nucléaire. Les forces armées russes ne se limiteront plus comme dans le projet de doctrine militaire soviétique, à mener exclusivement une stratégie défensive, elle doivent se préparer à combattre sous toutes formes d'actions militaires, aussi bien défensives qu'offensives pour défaire l'agresseur et saisir l'initiative stratégique.

Il n'est donc passurprenant donc que les analystes otaniens un an avant estimaient que la menace subiste, même si elle paraissait de plus en plus lointaine et sous une autre forme. L'amélioration des relations avec l'ex-pacte de Varsovie est une réalité, rendant quasi exclue une agression calculée contre le territoire des Alliés. Toutefois le risque de déstabilisation venant de l'Est est toujours pris en compte.

Malgré la fin de la guerre froide, l'Alliance a conservé sa fonction stabilisatrice au sein de ses membres. En plus des ses obligations premières - la défense de ses membres contre une agression extérieure - elle doit désormais se préoccuper de l'instabilité qui peut découler " des graves difficultés économiques, sociales et politiques, y compris des rivalités ethniques et des litiges territoriaux que connaissent de nombreux pays d'Europe centrale et orientale ".

L'Alliance entend " faciliter la gestion des crises mettant en cause la sécurité des Alliés " et met l'accent sur les moyens diplomatiques (dialogue, coopération, préventions des conflits et parce que n'est plus exclu l'usage des moyens militaires dans ce qu'il est convenu d'appeler le " hors zone ". Ce concept stratégique reste cependant assez évasif stipulant que " les Alliés pourraient être appelés à contribuer à la stabilité et à la paix dans le monde en fournissant des forces pour des missions des Nations unies ". Ainsi est justifié le rôle joué dans le conflit bosniaque par Alliance atlantique.

Dans le concept stratégique de Rome la présence des forces américaines en Europe est réaffirmée comme " indispensable à la sécurité du continent ". Pourtant, leur niveau est réduit, tant dans le volume global que dans le degré de préparation. Les Etats-Unis ont réduit les volumes des forces stationnées en Europe de 500 000 à 100 000 hommes. Ces réductions correspondent à des délais de réponse plus élevés en cas de conflit. Un recours accru aux réserves et à la mobilisation est préconisé pour compenser cette diminution et être en mesure d'endiguer une éventuelle menace. Pour l'arsenal nucléaire l'Alliance " maintiendra des forces nucléaires appropriées en Europe " mais " les circonstances d'utilisation deviennent encore plus lointaines ". Au sommet de Londres, l'Alliance a décidé de " modifier le principe de la riposte graduée " et de tenir compte d'une dépendance moins grande à l'égard de l'arme nucléaire; Les armes substratégiques sont réduites de façon importante: suppression de tous les missiles à tête nucléaire embarqués sur les SNA et sur les navires de surface. Les moyens classiques connaissent des changements plus profonds - " Le maintien d'un dispositif complet de défense linéaire dans la région Centre ne s'imposera plus ".

La disparition de la menace proche et l'apparition de risques flous plus lointains déroutent le stratège et permettent au politique d'opérer des coupes dans les budgets de la défense. Pour éviter toute méprise et tout engagement irréversible une posture d'attente stratégique a été préconisée dans le concept stratégique de l'Alliance de 1991. Depuis 1994 la situation a changé, suscitant une stratégie plus active. De nouveaux paradigmes apparaissent: la projection, appelé aussi stratégie d'action et la prolifération, entraînant la contre-prolifération. Quitter de façon plus nette cette période d'immobilisme devrait permettre de redéfinir une stratégie plus active et concertée.

II. Le contexte stratégique - menaces, risques, défis.

L'OTAN reste une organisation indispensable même si elle n'est plus la seule organisation dans l'architecture de la sécurité européenne depuis le début des années 90. L'OTAN devrait avant tout s'attacher à clarifier le rôle qu'elle doit jouer en Europe et ses relations avec d'autres organisations de sécurité. L'OSCE a gagné de l'importance grâce au soutien de la Russie qui en se sentant marginalisée par l'élargissement de l'OTAN, voudrait voir l'OSCE prendre le rôle d'arbitre dans les conflits locaux européens car c'est une organisation dans laquelle elle est sur un pied d'égalité avec tous les autres grands acteurs de la scène européenne. A côté du Conseil de l'Europe, l'OSCE a le nombre des adhérents européens à plein droit le plus élevé. Même si l'OTAN soutient les actions de cette organisation en matière de

sécurité européenne, elle reste la seule organisation militaire capable de résoudre les problèmes sécuritaires de notre continent.

Nous avons vu que l'autre organisation de sécurité en Europe, l'UEO, est revitalisée, depuis le Traité d'Amsterdam est une partie intégrale de la création de l'Union européenne et peut être un jour intégrée dans l'UE comme l'organisation exécutive de la politique commune de la sécurité et défense. Les Alliés européens sont devenus plus actifs au sein de l'OTAN et sont en train de créer une identité européenne de sécurité qui utilisera le dispositif de CJTF pour intervenir dans les conflits dans lesquelles les Américains ne voudront pas être impliqués. Le rôle des alliés européens va forcément être plus important dans l'avenir proche, mais ils vont toujours agir dans le cadre de la seule organisation ayant les capacités militaires et les procédures prêt-à-utiliser en cas d'un besoin.

Les menaces

Pour évaluer les menaces sur la sécurité européenne, nous allons successivement étudier celles qui pèsent sur les régions correspondant aux commandements substratégique de l'OTAN, définis par la récente réforme du commandement intégré de l'Alliance.

La région sud demeure la direction la plus occupante de point de vue opérationnel. On ne peut pas espérer que, dans l'avenir proche, la situation dans les Balkans sera définitivement réglée. Les circonstances d'une crise locale vont probablement persister. Cela nécessitera une surveillance permanente de la situation et maintien de la force de réaction, prêtes à être projetée dans la région. Il faudra aussi la présence de forces variées: armées, policiers, sauvetages, humanitaires etc. sur le terrain. Toutefois les Balkans ne semblent pas être le point chaud qui puisse engendrer une guerre de grande proportion, même si un conflit local est tout à fait possible. La guerre de grande échelle est toujours possible dans la région du proche orient, c'est-à-dire dans l'immédiat voisinage du flanc sud-est de l'OTAN. Une telle guerre aurait sans aucun doute de graves conséquences pour la sécurité européenne. L'OTAN commence à participer plus activement dans les affaires du proche orient dans le cadre de Dialogue méditerranéen, en considérant cette région comme une des plus importantes pour elle.

Dans la région nord vont se jouer les questions stratégiques les plus importantes pour le théâtre européen. Ici peut-être, se trouvent réunis les possibilités pour bâtir un système de sécurité collectif efficace, mais aussi les risques menaçant cette sécurité dont la menace d'une guerre. L'importance de cette région est liée directement avec la présence de la Russie. Comment va se développer la situation en Russie? C'est la question clé non seulement pour la région mais aussi pour le théâtre entier voire pour le reste du monde. De nombreux spécialistes se posent cette question mais ils ne peuvent que constater l'incertitude de la situation. La Russie va-t-elle devenir un partenaire stratégique fiable ou va-t-elle demeurer " un trou noir " pour prendre l'expression de Zbigniew Brzezinski.

La Russie semble incapable de riposter au rôle croissant de l'occident après l'effondrement de l'URSS, puisqu'elle dépend pour son redressement de l'aide financière du FMI et des créanciers occidentaux et que la décomposition de son économie et de sa société semble la rendre incapable d'un sursaut. Les risques et les incertitudes qui accompagnent le processus de changement ne peuvent être dissociés du fait que ses forces classiques sont largement supérieures à celles de tout autre Etat européen. Il ne faut pas oublier qu'elle possède aussi des armes bactériologique et chimiques, et qu'elle reste une puissance nucléaire. La Douma, où le nationalisme de droite et de gauche se conjuguent, a jusqu'à ici refusé de ratifier le traité Start II. De surcroît, la doctrine russe a été modifiée, n'excluant plus désormais d'utiliser les armes nucléaires en premier pour contrer, le cas échéant, la supériorité des " armes intelligentes " américaines. Enfin, la Russie a la possibilité de se rapprocher de l'Iran ou de s'appuyer sur la Chine, comme l'a laissé présager la déclaration sino-russe de Shanghai en mai 1996. Dans les Etats de la CEI où vivent beaucoup de ses nationaux et où elle maintient des troupes, elle peut aussi attiser les rivalités ethniques, et provoquer des troubles qui nuiront aux intérêts américains.

Toutefois le nouveau concept de sécurité nationale reconnaît que désormais les menaces pour la Russie ne sont pas de nature militaire mais plutôt provenant de l'instabilité intérieure. La Russie en effet souffre d'une grave crise budgétaire et a du mal à entretenir l'arsenal existant de 7316 ogives nucléaires qu'elle possède. Le nouveau premier ministre adjoint russe a préconisé d'accorder d'avantage de crédits à la défense nationale ainsi que des garanties budgétaires pour les programmes de production de SS-27 afin d'accroître le nombre de missiles produits chaque année de 25 aujourd'hui à 35-45 en 2000. Dans le même temps, il a demandé l'achèvement immédiat de la construction du nouveau sous-marin Yuri Dolgoroukiyi de la quatrième génération de la classe Borey. Sachant que le budget militaire russe est réalisé en moyenne à 60%, on peut constater qu'une telle garantie signifie une réduction importante du financement des forces conventionnelles déjà fortement troublés par des problèmes budgétaires et alors d'aggraver l'instabilité des forces armées conventionnelles russes qui pourrait alors se laisser entraîner à survivre des politiques qui n'hésiteraient pas à les manipuler. Un analyste russe a constaté qu'une telle démarche peut donner à la Russie une arme nucléaire crédible mais le pays

deviendrait vulnérable à une attaque d'un millier de guérilleros. D'autre part les dirigeants actuels veulent probablement utiliser l'arme nucléaire comme un outil de politique étrangère plus efficace.

Dans un contexte plus large, la façade sud-orientale de l'Asie restera une zone à risque mais selon les experts du Pentagone, " ces quinze prochaines années, l'Asie ne sera pas menacée par l'hégémonisme chinois tant redouté à l'heure du gel des programmes d'équipement des pays de l'ASEAN, pour cause de crise économique.

A la discussion sur des menaces et risques à la sécurité européenne s'ajoute récemment un volet concernant les armes biologique et chimique ainsi que le terrorisme nucléaire. Le problème de guerre biologique a attiré une nouvelle attention après la fin de la guerre froide. Depuis au moins une douzaine nouveaux pays a pu s'emparer de cette arme de destruction massive. Selon l'analyse de Quadrennial Defense Review la menace d'utilisation d'armes biologique et chimique sera l'une des caractéristiques d'une guerre moderne. La supériorité en armement conventionnel des Etats-Unis peut encourager un adversaire potentiel à l'utiliser contre un allié moins préparé à se défendre contre cette arme pour affaiblir une alliance. L'efficacité de cette arme peut être égale à celle d'une arme nucléaire. Des attaques contre le port de débarquement, des éléments avancés peuvent affaiblir la stratégie de la coalition. Une telle attaque peut ressembler à l'éclatement naturel d'une épidémie ainsi rendant la politique de représailles plus difficile. Bien qu'on ne puisse pas prédire les effets d'une attaque biologique avec précision on peut présumer qu'ils dépendront du degré de vulnérabilité des forces alliés estimées par un adversaire potentiel.

En ce qui concerne le terrorisme nucléaire, on peut constater que jusqu'ici le monde n'a pas connu d'incident de ce type même si il y a des circonstances qui en ont privilégié l'avènement. L'éclatement de l'Union soviétique a provoqué le laxisme dans les mesures de contrôle anti-prolifération. Le manque de culture de sécurité nucléaire peut mener à des situations parfois caricaturales, comme la coupure d'électricité par une compagnie locale a failli provoqué la fusion des réacteurs des sous-marins de la Flotte du nord. Les problèmes économiques de la Russie qui ne peut plus payer de salaires aux spécialistes nucléaires peuvent occasionner la fuite des cerveaux vers les pays proliférants qui offrent des salaires 100 fois plus élevés qu'ils ne peuvent attendre chez eux.

Un monde sans armes nucléaires serait meilleur pour les Etats-Unis, car ils constituent la seule superpuissance dans l'armement conventionnel. Le même principe est vrai s'agissant de l'OTAN. L'atome peut donc jouer le rôle d'égalisateur dans la nouvelle donne stratégique. Cette peur semble justifiée, puisque la non-prolifération, c'est-à-dire l'ensemble des mesure diplomatiques prises pour éviter la

prolifération, est considérée aujourd'hui comme insuffisante par les experts américains et français. En 1998 deux autres événements majeurs se sont ajoutés aux essais nucléaires indiens et pakistanais. Tous deux présentent l'intérêt de mettre en évidence l'inefficacité des dispositions visant à empêcher la prolifération des missiles: il s'agit du lancement par le Pakistan et par l'Iran des missiles dont la portée prévue est d'environ 1000 à 1500 km. On peut aussi remarquer que la Russie met en service deux nouveaux missiles intercontinentaux et un missile de théâtre destiné à remplacer le Scud. La position " d'attente " qui consistait à contenir le mal par des simples actions à caractère non militaire ne suffit plus. Il faut bâtir une stratégie de contre-prolifération basée sur des mesures coercitives prévues et éventuellement affichées, comme l'avait montré George Bush en 1991- la menace de l'emploi du nucléaire pour riposter à l'éventuel emploi d'armes de destruction massive par l'Iraq.

-

III. Le nouveau concept stratégique

1. Une base de sécurité stable

Le concept stratégique de l'Alliance est actuellement en train d'être examiné par le Groupe de coordination des orientations de l'OTAN (PCG) afin de l'actualiser. Les bases de départ pour la révision seront les trois tâches fondamentales de sécurité énumérées dans le concept stratégique de l'Alliance de 1991. La première de ces tâches consiste à fournir une base pour un environnement de sécurité stable en Europe, " fondé sur le développement d'institutions démocratiques et sur l'engagement de régler les différends de manière pacifique, dans lequel aucun pays ne serait en mesure de recourir à l'intimidation ou à la coercition contre un Etat européen ". Ce rôle d' un " instaurateur " de la démocratie a été souvent critiqué par ceux qui préféreraient voir l'Alliance seulement comme une organisation de défense collective. Pourtant il ne faut pas oublier que l'Alliance a toujours été bien plus qu'une police d'assurance contre une menace de l'Est. Elle a contribué à la reconstruction et réconciliation de l'Europe de l'Ouest. l'Alliance s'est efforcée par des moyens politiques d'étendre ces valeurs à l'Est déjà en 1967 par l'engagement exprimé dans le Rapport Harmel. Elle a contribué aussi à la création de la Conférence sur la Sécurité et la coopération en Europe.

La récente expérience balkanique a montré qu'après une guerre civile les unités de police, les organisations humanitaires et les diplomates sont plus à même de se charger de certaines missions que des troupes de l'OTAN lourdement armées. L'Alliance atlantique gagnerait à davantage de coordination avec les institutions

civiles européennes, comme l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Après la fin de la guerre froide les nouvelles démocraties de l'Europe ainsi que les anciennes république de l'URSS ont presque toutes choisi d'accepter le programme de coopération que leur a proposé l'OTAN. Par ce fait ils ont montré la volonté de participer pleinement à la communauté transatlantique sur le plan politique et de sécurité. Cette nouvelle enceinte était considérée par beaucoup de pays comme une classe préparatoire à l'entrée effective dans l'organisation militaire, tandis que d'autres y voyaient plutôt une chambre d'attente indéfinie. Compte tenu de l'intégration unique, sur le plan historique, il n'y a rien d'étonnant à ce que nombre de ces Etats envisagent leur avenir comme membres de cette organisation. Cette extension de la zone de sécurité et de la stabilité sert directement les intérêts nationaux de sécurité de tous les Etats membres de l'OTAN.

L'Alliance va aussi fonctionner comme une énorme machine à préparer et à conduire des coalitions militaires de l'Atlantique à Vladivostok. A cet égard, les manoeuvres communes aéroportées Centzbat 97 - même hors cadre OTAN et PpP - impliquant les Etats-Unis, les Etats d'Asie centrale, la Russie, la Turquie, la Lettonie et la Géorgie, en sont l'illustration avant la lettre.

L'élargissement de l'OTAN

Au début des années 90 les hésitations, les tergiversations et les stratégies de retardement étaient fortes à l'OTAN. Ce n'est qu'en janvier 1994, à Bruxelles, que le sommet atlantique admettra le principe d'un élargissement " progressif, réfléchi et transparent ". La démocratie à l'Est progresse plus vite que ne le prévoyaient certains hommes d'Etat, ce qui permet à l'Otan d'ouvrir ses portes largement. L'Occident, comme a estimé Clinton, se devait de réparer les torts qu'il avait eus à l'égard de ceux-ci pendant le dernier conflit mondial. Cette politique volontariste d'ouverture à l'Est a déjà des répercussions sur la réalité de la menace telle qu'elle est décrite dans le concept stratégique de l'Alliance. En entrant au plus vite une

partie de l'ancien pacte de Varsovie, les Alliés renforcent l'Alliance. Selon Clinton l'entrée dans l'OTAN consoliderait la démocratie et la liberté économique dans les nouveaux Etats membres. Cette décision empêcherait la Russie de reconstituer un empire et par là même ne lui laisserait qu'une voie: la démocratie.

La Russie ouvertement hostile à l'élargissement de l'OTAN au début, s'est en effet progressivement rallié à ce fait en échange d'un partenariat stratégique dont l'Acte fondateur signé le 27 mai 1997 pose les fondements. En négociant ce texte historique la Russie a obtenu d'une part un statut de puissance tutélaire de l'architecture européenne de sécurité; d'autre part, la création d'un Conseil conjoint permanent entre l'OTAN et la Russie lui assure de pouvoir participer, de l'intérieur, à la vie de l'Alliance, notamment pour ce qui concerne les activités futures de gestion des crises européennes et de maintien de la paix. Ce point est très important, même si, de jure, Moscou ne possède pas de droit de veto sur les activités de l'OTAN. En effet, par son statut de membre permanent du Conseil de sécurité, la Russie possède, en amont de l'OTAN, un droit de veto sur les mandats donnés aux organisations régionales dans les crises européennes. Simultanément, et pour éviter l'instauration indirecte d'une nouvelle ligne de fracture en Europe, les Etats-Unis ont pris une série d'initiatives, multipliant relations et maillage entre l'OTAN et l'ensemble des démocraties orientales: signature d'une Charte pour un partenariat distinct entre l'OTAN et l'Ukraine; renforcement du partenariat pour la paix, avec la création d'un Conseil de partenariat euro-atlantique réunissant l'Alliance et les 27 pays partenaires.

Les forces de l'OTAN vont avancer de quelques 700 km vers l'est, être au portes de Kaliningrad. D'après le discours officiel, l'entrée de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque n'est qu'une première étape. Selon Brzezinski, l'élargissement de l'Alliance atlantique est un " processus historique à long terme " dont on ne peut prévoir les limites. L'entrée éventuelle des Etats baltes dans l'Alliance peut apparaître à Moscou comme une tentative de restreindre son accès aux mers libres; celles de la Roumanie renforcerait la présence naval américaine en mer Noire, alors qu'en 1996 Moscou s'inquiétait déjà des manoeuvres navales qu'organisaient les Etats-Unis dans le cadre du Partenariat pour la paix: le Kremlin y voyait une tentative de transformer la mer Noire - cette zone d'intérêts prioritaires pour la Russie - en tremplin pour les flottes de l'Otan.

Il faut donc réfléchir aux limites de l'élargissement. Les dirigeants de l'Alliance ont réaffirmé que sa porte resterait ouverte à d'autres Etats européens sélectionnés qui seraient en mesure de servir les principes du Traité et de contribuer à la sécurité dans la zone euro-atlantique. L'Article 10 du Traité de Washington a toujours prévu la possibilité d'une alliance élargie, ce qui doit s'appliquer à tout pays d'Europe qui satisfait aux critères et serait en mesure de renforcer l'Alliance sans nuire à sa cohésion. Quelques indications semblent suggérer que le processus de l'élargissement ne s'arrêtera pas après la première vague comme l'installation d'un

système ASOC non seulement chez les trois nouveaux membres de l'OTAN mais aussi en Roumanie, Slovaquie, Slovénie et dans les Etats baltes. Le processus d'élargissement a déjà fait la preuve de sa valeur en tant qu'instrument efficace d'un changement bien géré. La seule perspective d'adhésion à l'OTAN a incité de nombreux pays d'Europe centrale et orientale à entreprendre des réformes intérieures et à s'efforcer de régler les différends bilatéraux.

Il y a certains qui postulent une pause dans le processus d'élargissement pour pouvoir " digérer " la première vague de nouveaux membres. Le débat au Congrès américain avait révélé que 41 sénateurs privilégient une telle pause. Il faut constater qu'un tel freinage du processus d'élargissement de l'OTAN aurait des conséquences néfastes envers les pays qui avaient été écartés de la première vague. Mais la tendance récente qui va probablement être discutée à Washington veut que le candidat soit parrainés à un allié qui puisse l'aider à attendre les objectifs pour entrer dans l'Alliance.

Il faut aussi tenir compte des pressions des industries d'armement américaines, car les nouveaux membres de l'Alliance seront évidemment leurs clients.

2. Consultations et coordination

La deuxième tâche de l'Alliance, définie dans le concept stratégique consiste à " servir aux Alliés d'enceinte de consultation transatlantique sur toute question affectant leurs intérêts vitaux, notamment en cas d'événement représentant un risque pour leur sécurité, et de cadre de coordination appropriée de leurs efforts dans le domaine d'intérêt commun ". Cette disposition fondée sur l'Article 4 du Traité de Washington prévoit que les membres de l'Alliance se consultent en matière de sécurité lorsqu'une menace est perçue par un d'eux. A l'instar des membres de l'Alliance les partenaires se réunissent pour consultations de même genre. La tâche définie par le Concept stratégique ajoute aussi une possibilité de coordination à celle de consultation. On ne parle plus de " menaces " qui ont été remplacé par des " risques ".

" La fin de l'histoire " qui a été annoncée après la chute de mur de Berlin n'a malheureusement pas abouti à un monde sans conflit. Au contraire, l'Europe a vu l'éclatement de la guerre fratricide en Yougoslavie. L'ONU n'a pas réussi à régler ce conflit par des moyens pacifiques, et l'OTAN quand elle a enfin décidé d'étendre le cadre d'intervention de l'Alliance est parvenu à contenir le conflit et instaurer une paix même si elle est peut-être peu durable. Cependant le Traité de l'Atlantique Nord ne prévoit pas que l'OTAN puisse assurer des tâches de sécurité collective. Chaque fois que l'OTAN intervient " hors de la zone " les questions juridiques sont soulevées. Aux Etats-Unis en particulier, les débats tenus au Congrès au sujet de l'élargissement de l'OTAN ont mis à jour un certain nombre de questions sur la raison d'être de l'Alliance, laquelle ne devrait assurer que sa fonction première de défense collective selon certains, élargir le cadre de ses missions pour d'autres. Quel serait la base juridique de cette fonction de l'OTAN en tant qu'organisation de sécurité?

La base juridique

L'action des Nations Unies qui ont une longue expérience dans les missions de soutien de la paix a évolué dans la direction de l'assistance humanitaire face aux " excès de sauvagerie apparaissant intolérable aux nations civilisées ". Depuis une quinzaine d'années, sous la pression des opinions publiques, l'intervention dans les affaires intérieures d'un Etat n'a eu lieu qu'après consensus et essentiellement dans le cas de catastrophes naturelles. Juridiquement seul le Comité International de la Croix Rouge a le droit d'intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat sans son consentement. Le chapitre VII de la Charte pose le principe fondamental de non ingérence, mais autorise le Conseil de Sécurité à intervenir lorsqu'il y a conjointement menace d'atteinte à la paix et besoin d'assistance humanitaire. Le premier cas connu est celui de l'afflux de réfugiés Kurdes d'Irak vers l'Iran et la Turquie à l'issue du conflit du Golfe qui a conduit le Conseil de Sécurité à déclencher l'opération " Provide Comfort " sans l'accord de l'Irak. La résolution 794 qui a provoqué l'intervention en Somalie matérialise une nouvelle étape puisqu'elle entérine le fait qu'un conflit exclusivement interne puisse être considéré en soi comme une menace à la paix et à la sécurité internationale. Il apparaît clairement dans ce cas que le maintien de la paix va au-delà de l'absence de conflit armé entre Etats; il reste à la communauté internationale à institutionnaliser ce concept.

A s'en tenir au concept stratégique de 1991 les frappes aériennes doivent être autorisées par l'ONU quand elles touchent des pays hors de la zone Otan.

Ce n'est qu'à la faveur des conflits en Ex-Yougoslavie que l'OTAN va explicitement envisager de participer à d'éventuelles opérations de maintien de la paix. Dans un premier temps, le 4 juin 1992 à Oslo, le Conseil de l'Atlantique a arrêté les dispositions de l'OTAN pour participer " au cas par cas et conformément à ses propres procédures " à des " opérations de maintien de la paix " sous l'égide de la Conférence sur la sécurité et la coopération en Europe (le nom a été changé depuis pour l'Organisation de la sécurité et la coopération en Europe - OSCE). Dans un deuxième temps, pendant le sommet de Bruxelles de décembre 1992, le Conseil confirme que " l'Alliance est disposée à soutenir, au cas par cas et conformément à ses propres procédures, des opérations de maintien de la paix menées sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations unies ".

Le théâtre de l'Ex-Yougoslavie, situé de fait en dehors de la zone géographique définie par le Traité de Washington, permet de donner corps à ces nouvelles orientations, puisque l'OTAN y intervient à de nombreux titres, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité. Entre 1992 et 1995 l'OTAN participe ainsi à la surveillance de l'embargo sur les armes et de l'embargo économique (opérations Maritime Monitor, Maritime Guard et conjointement avec l'UEO Sharp Guard), à la mise en oeuvre de la zone d'interdiction de survol de la Bosnie-Herzégovine (opérations Sky Monitor, puis Deny Flight), à la mise en oeuvre des zones d'exclusions des armes lourdes dans les villes de Sarajevo et Gorazde, et à la mise en oeuvre du soutien aérien rapproché pour assurer la sécurité des Casques bleus et des frappes aériens. Enfin, depuis la signature de l'accord de Dayton et le retrait de la FORPRONU, l'OTAN assure la mise en oeuvre du volet militaire du plan de paix en Bosnie-Herzégovine, par les opérations IFOR et puis SFOR, lesquelles sont menées en coopérations avec des pays non-membres de l'OTAN.

Dans tous ces cas, le fondement juridique des interventions de l'OTAN reste difficile à déterminer. Il semble en effet qu'elles ne relèvent ni du chapitre VIII de la Charte des Nations unies (relatif aux Accords régionaux), ni de la légitime défense collective (article 51 du chapitre VII de la Charte), mais, selon certains, de l'article 48 de la Charte (chapitre VII), selon lequel les décisions du Conseil de sécurité " sont exécutées par les Membres des Nations unies directement et grâce à leur actions dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ".

Le Conseil de l'Atlantique Nord reconnaît la primauté du Conseil de sécurité de l'ONU dans le processus décisionnel et dans la capacité juridique à autoriser le recours à la force. Même si certains actions sont menées sur la base de résolutions du Conseil de sécurité dont l'interprétation peut être sujette à controverse et les américains font régulièrement savoir qu'un mandat de l'ONU ne doit pas être considéré comme impératif. Le conseil de l'Atlantique insiste sur son autonomie de décision, parce que il examine " au cas par cas " les demandes formulées par l'ONU.

La participation de l'OTAN à telle ou telle opération ne peut pas en aucun cas prendre un caractère automatique.

Depuis le sommet de Bruxelles en 1994 l'OTAN devient de plus en plus " une organisation d'exercices et opérations de soutiens de la paix avec la Russie et ensemble des autres partenaires peut aider à bâtir un ordre de sécurité européenne en coopération qui avant toute chose, permettra de réduire la nécessité d'une gestion des crises à grande échelle, voire même opérations de défense collective.

Une telle coopération offre une base plus large pour **le partage des responsabilités**.

Des opérations de soutien de la paix sont devenues de plus en plus nombreuses. Pourtant les opérations de soutien de la paix menées par l'OTAN n'ont pas été clarifiées.

Le débat a déjà commencé à l'approche du sommet de l'Alliance atlantique qui se tiendra en avril prochain à Washington et qui devrait élaborer un nouveau Concept stratégique. Les Américains voudraient que l'Otan soit désormais considérée, non comme une organisation chargée de la sécurité d'une zone géographique particulière (la zone atlantique), mais comme " une alliance d'intérêts ".

L'Acte fondateur OTAN-Russie mentionne en termes généraux que " toutes les actions entreprises par l'OTAN ou par la Russie, ensemble ou séparément, devront être en conformité avec la Charte des Nations Unies et les principes directeurs de l'OSCE ".

Dans le cadre des négociations sur l'adaptation du Traité FCE on a indiqué que les seuils fixés par les équipements en Europe peuvent être temporairement dépassés par des " missions de soutien de la paix sous mandat des Nations Unies ou de l'OSCE ".

Il faudra que toute ambiguïté soit levée si nous voulons éviter un débat pareil à celui qui s'est déroulé entre les pays et leurs parlements à propos de la FORPRONU. Il semble inévitable qu'un Concept stratégique révisé aborde clairement la question de la nécessité d'un mandat pour l'OTAN ainsi que celle de la raison d'être et de la justification de nouvelles missions dont celles qui n'entrent pas dans le cadre des notions traditionnelles de sécurité telles que la lutte contre le terrorisme international, commerce d'armes illicite, du trafic de drogues ou de la sécurité écologique. Mais

dans ces conditions, il est difficile de voir dans quelle mesure l'OTAN serait capable de relever ce défi.

Les missions de l'OTAN doivent devenir plus claires en ce qui concerne la base juridique et le dispositif de l'engagement. Elles peuvent devenir à l'avenir beaucoup plus nombreuses. L'exemple d'une telle mission récente en Macédoine est l'opération baptisée *Joint Guarantor*. Elle est liée au déploiement des 2000 " vérificateurs " de la mission de vérification au Kosovo qui sont là sur la base de la résolution 1203 du Conseil de sécurité de l'ONU pour vérifier le retrait des forces de sécurité serbes et superviser les futures élections. Il y a une nation pilote, la France, dans une opération de l'OTAN. Au cas où elle devrait intervenir, la force recevra ses ordres d'engagement du commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). Opération, qui met clairement au service du règlement diplomatique d'un conflit la crédibilité d'une force militaire, constitue un exemple des missions de future.

Le problème du Kosovo

Par contre, l'intervention de force de l'OTAN au Kosovo et les autorisations de frappes aériennes deviennent problématiques en ce qui concerne des justifications juridiques. Conformément à la Charte des Nations unies, " les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations unies " (art. 4). Il y a deux cas d'exceptions à cette règle: le droit naturel de légitime défense (art. 51) et la décision par le Conseil de sécurité de recourir à la force (ou d'autoriser ce recours) s'il constate une menace contre la paix, rupture de la paix ou un acte d'agression (art. 39 à 42 du chapitre VII). L'article 53 du chapitre VIII pose que " aucune action coercitive ne sera entreprise en vertu d'accords régionaux ou par des organismes régionaux sans l'autorisation du Conseil de sécurité ".

Ces principes ont été globalement admis, après la fin de la guerre froide, par la grande majorité des Etats et tous ont essayé d'inscrire d'éventuelles opérations armées dans un cadre juridique bien établi, toujours jugé indispensable. De plus, chaque Etat recherche dans le recours aux Nations unies, une légitimation qui leur permet d'agir, au nom de la " communauté internationale " sur un théâtre donné.

Il fut longtemps admis que seul le Conseil de sécurité des Nations unies pouvait autoriser un Etat ou une organisation internationale à recourir à la force dans d'autres cas que la légitime défense.

Toutefois, les Etats-Unis cherchent à s'affranchir de cette règle afin de pouvoir éventuellement tourner le veto russe ou chinois et nous voyons dans les bombardement de décembre 1998 en Irak l'illustration de la volonté américaine de s'affranchir à l'avenir de tout accord de l'ONU pour des missions de " contre-prolifération " .

Si l'OTAN enfin décide de lancer une opération comportant une intervention des troupes terrestres et des frappes aériennes contre les Serbes sans l'aval du Conseil de sécurité, cela pourrait engendrer la même réaction de l'opinion internationale que des frappes aériennes par des Américains et des Britanniques contre l'Irak en décembre l'année dernière.

L'ultimatum lancé par l'OTAN au président serbe Slobodan Milosevic le 13 octobre 1998 exigeant le respect de la résolution 1199 marque un précédent dans la pratique de l'Alliance. A cette occasion, l'Alliance envisage explicitement de recourir à la force contre la République fédérale de Yougoslavie sans que le Conseil de sécurité ne l'ait préalablement autorisé.

La résolution 1199, bien que placée dans le cadre du chapitre VII de la Charte des Nations unies, et par laquelle le Conseil de sécurité " décide, au cas où les mesures concrète exigées dans la présente résolution ne seraient pas prises, d'examiner une action ultérieure et des mesures additionnelles pour maintenir ou rétablir la paix et la stabilité dans la région ", ne peut à ce titre constituer une base juridique à l'action de l'OTAN.

Parallèlement, l'ultimatum de l'OTAN bouscule le principe du respect de la souveraineté de l'Etat et de non-ingérence dans ses affaires intérieures.

Il est loin d'être acquis qu'un tel ultimatum conduise à un arrêt prolongé de la politique de répression serbe au Kosovo et contribue à assurer la crédibilité de l'OTAN, un tel précédent pourrait avoir des conséquences importantes sur la politique de certains Etats en matière d'interventions extérieures. La Russie, par

exemple, peut manifester son opposition au contournement du Conseil de sécurité et ne sera-t-elle pas, à l'avenir, d'autant plus à l'aise pour mener d'éventuelles opérations armées dans son " étranger proche " ?

Nul doute que le Nouveau Concept stratégique adopté lors du cinquantième anniversaire de l'Alliance atlantique devra trancher sur cette question et clarifier les rapports entre une alliance militaire qui intègre de plus en plus des missions de gestion de crises et l'Organisation des Nations unies, qui doit rester la seule instance légitimante d'opérations de force.

Les intérêts communs

Si l'Alliance avait à devenir une organisation militaire pour protéger ses intérêts communs, il faudrait savoir quels peuvent-ils être ? Dans le contexte de missions d'interventions futures suffirait-il simplement de connaître l'existence d'éventuels points chauds qui puissent engendrer des problèmes ? L'OTAN en tant qu'organisation de sécurité européenne, ne devrait-elle se contenter de surveiller la situation sécuritaire dans la voisinage immédiat de l'Europe ? Est-ce que les intérêts des Américains sont les mêmes que ceux des Européens ? Les Etats Unis ne semblent pas avoir renoncé à son rôle principal au sein de l'Alliance. Ils sont liés à l'Europe par leurs intérêts économiques et financiers en Europe et tout particulièrement en Europe de l'Ouest (en 1995, 51% des investissements américaines étaient situés en Europe, essentiellement en Grande Bretagne, en Allemagne, aux Pays-Bas et en France; dans le domaine commercial les quinze pays de l'Union européenne comme une seule entité économique sont le second client et le second fournisseur des Etats-Unis).

On a cité des tergiversations des Européens face à la crise en Ex-Yougoslavie comme un exemple montrant qu'ils ne sont pas capables d'agir ensemble. Mais à certain point dans le développement du conflit on pourrait constater que la situation ne menaçait pas des intérêts vitaux des Européens c'était une guerre civile dans laquelle aucun Etat ne voulait pas être impliqué au début.

Aussi les frappes aériennes américo-britanniques visées contre l'Irak en décembre dernier ont montré le manque d'unité entre les Alliés européens.

Les divergences au sein de l'Alliance se sont marquées en Ex-Yougoslavie: alors que pour les Européens l'objectif était de rétablir la paix, fût-ce au prix de quelques avantages pour les Serbes, pour les Américains, le but était de faire justice aux victimes des agressions serbes (musulmans bosniaques). La solution a été la levée de l'embargo sur les armes destinées aux musulmans bosniaques et les frappes aériennes qui puniraient les Serbes. Ce programme ne pouvait rencontrer l'adhésion des alliés européens. Les frappes suscitaient une opposition tout aussi ferme, puisqu'elles risquaient de mettre en péril les casques bleus, essentiellement européens, stationnés sur le terrain. Mais les Américains se sont montrés assez partiels dans leur défense des victimes d'agression: selon le *Strategic Survey*, les Croates ont commis des atrocités dont certaines étaient peut-être les pires de la guerre. Toutefois, les réactions de Washington à ce propos n'ont jamais égalé les condamnations à l'encontre des Serbes. Le gouvernement américain a choisi son camp, celui des Croates et des musulmans bosniaques et ce pour des raisons qui relèvent vraisemblablement de la politique intérieure comme d'intérêts extérieurs. Il existe aux Etats-Unis des groupes de pression islamiques (le *Concil on American Islamic Relations* et le *Muslim Public Affairs Council*). Il est possible que les intérêts américains dans les états pétroliers du Golfe aient orienté les préférences et plus les liens avec la Turquie qui contrôle les Détroits.

Les Serbes sont toujours mal-aimés à Washington et ils sont pratiquement les seuls dont on cherche à juger les crimes de guerre, alors que les musulmans des Balkans savent qu'ils peuvent compter sur Clinton.

La leçon n'a pas été perdue pour les Albanais du Kosovo.

Les rapports entre Moscou et Washington ont commencé de se dégrader à cause de la politique anti-serbe des Etats-Unis. La politique américaine tend à distendre les liens qui unissent la Russie aux autres pays de la CEI. Il faut noter le poids grandissant des intérêts pétroliers américains dans trois états bordants la mer Caspienne: Azerbaïdjan, le Kazakhstan et le Turkménistan. Les compagnies américaines s'intéressaient à cette région dont les réserves prouvées sont supérieures à celle de la mer du Nord. Cela explique le contrat du siècle signé en 1994 par l'Azerbaïdjan avec un consortium pétrolier principalement anglo-saxon.

Parfois, certains Etats peuvent être soupçonnés d'agir moins par altruisme que par souci de ménager d'éventuels contrats pour leurs grandes entreprises. A ce titre, les intérêts américains sont beaucoup plus " concrets " que les intérêts des Européens qui peuvent seulement s'inquiéter et craindre d'avoir une nouvelle vague de réfugiés si cette région était toujours bouleversée par une guerre civile.

La question est de savoir si les alliés européens se comporteront, pour reprendre le mot de Brzezinski, en " vassaux " dociles ou si considérant que la politique américaine en Europe peut très vite nuire à leurs intérêts essentiels, ils chercheront à réaffirmer leur souveraineté.

Les Européens se demandent quelle signification pourrait avoir le terme " les intérêts communs " dans le domaine de sécurité. Est-ce que ça veut dire prendre action in Irak ou Iran ou par exemple en Afghanistan ? Les Américains expliquent qu'ils ne s'agit pas de pousser des Alliés à devenir les exécuteurs des mandats de l'ONU dans le Golfe. Mais les Alliés devront agir si jamais l'Irak s'empare d'un missile capable de porter des armes de destruction massive sur la Turquie ou la Grèce.

A l'avenir, si l'opinion publique et les chefs militaires américains continuent de refuser l'engagement des troupes dans des régions où les intérêts vitaux de l'Amérique ne sont pas concernés, ou dans les zones où les pertes humaines risquent d'être élevés, Washington trouvera-t-il toujours des alliés complaisants pour nettoyer et occuper le terrain à sa place ?

Le différend entre les Etats de l'OTAN

La politique d'intervention divise l'OTAN dans l'élaboration du plus récent concept stratégique de l'OTAN. Il s'agit de décider quand la puissance militaire pourra être utilisée hors des missions de défense du territoire des pays de l'OTAN. Les Américains tiennent à ce que l'OTAN doit avoir le maximum de flexibilité opérationnelle pour pouvoir intervenir en cas de crise dans le monde. Par contre, les Européens pensent que l'OTAN ne doit pas jouer le rôle d'un policier mondial. Cette différence reste non-résolue depuis la fin de la guerre froide. Au delà de refus français, le projet d'élargissement des tâches de l'OTAN, hors du mandat traditionnel défini par l'article V de la charte, se heurte à des solides réserves des Italiens, des Espagnols, des Grecs et des Portugais. Les contradictions liées au statut de l'Allemagne et de sa constitution pesant également dans le débat sur le monde de réactions aux crises et sur la zone géographique des interventions de l'OTAN. Les Américains souhaiteraient que la gestion des crises inclue des tâches relevant d'une politique de non-prolifération ou de lutte contre le terrorisme, et dépasse donc le domaine restrictif du " maintien de la paix ", appellation jugée impropre. De telles missions posent par ailleurs la question de l'existence d'intérêts communs aux Etats

membres, que l'OTAN serait susceptible de défendre, à l'intérieur et à l'extérieur de la zone géographique définie par l'article VI du Traité de Washington.

Dès ses origines, l'Alliance a répondu à un objectif de rétablir ou maintenir la concorde entre ses membres mais les alliés européens commencent ouvertement à afficher leur volonté de limiter l'unilatéralisme américain.

Des contraintes des missions

Le budget militaire des Alliés, même s'il surclasse aisément celui de leurs rivaux (le montant des budgets militaires des Etats-Unis et les quatre plus grands alliés européens se montait en 1995 à 420 milliards de dollars) a néanmoins subi une baisse qui risque d'éroder l'efficacité de leurs forces au moment où leurs missions de "gendarme du monde" ne cessent de se multiplier et où le nombre des pays disposant d'armes de destruction massive croît à la périphérie de l'Europe.

Même si l'Alliance réussit à établir le répertoire des missions qui représenteraient la défense de leurs intérêts vitaux, il est peu probable que la définition précise des intérêts communs satisfaisant tous les membres soit arrêtée dans un avenir proche. Ceci est directement lié aux difficultés que rencontre l'Union européenne pour établir une politique étrangère et de sécurité commune.

L'écart entre les pays européens et les Etats-Unis dans la politique étrangère peut être même plus important comme l'a montré la crise en Irak en décembre 1998. Les Etats-Unis ont eu du mal, excepté avec les Britanniques pour impliquer leurs alliés lors de l'attaque punitive contre l'Irak.

L'opinion publique dans les pays de l'OTAN peut aussi jouer un rôle décisif pouvant bloquer l'action militaire en cause. Il n'y a pas de garantie non plus que l'intervention

de l'OTAN ne souffre pas d'un enlisement à la bosniaque si les règles d'engagements sont aussi mal définies que ce fut le cas avec les FORPRONU.

3. Défense collective

La troisième tâche fondamentale de l'Alliance fait l'objet d'un débat depuis la fin de la guerre froide. Il s'agit de la fonction qui il y a peu de temps était la seule raison d'être de l'OTAN. Elle se réfère à l'Article 5 du Traité de Washington: " Exercer une fonction de dissuasion contre toute menace visant le territoire d'un Etat membre, et une fonction de défense en cas d'agression ". Or, la menace qui en 1949 a conduit des pays européens et l'Amérique à créer une organisation de défense collective n'existe plus. La Russie pousse l'OTAN à cesser de mettre en avant cette fonction essentielle, ce qui reviendrait à dire que la sécurité nationale n'est plus un facteur important. Mais l'Article 5 se trouve bien à l'origine de tous les éléments positifs que sont la planification conjointe, la transparence, la non-renationalisation de la défense et la coopération.

Planification de défense

Les plans de forces sont souvent appelés le " ciment " de l'Alliance parce que leur rôle est essentiel. Ils permettent à l'OTAN de constituer les forces et les capacités nécessaires à ses différentes missions et servent de pôle d'intégration pour d'autres disciplines de planification. A présent, ils jouent aussi un rôle majeur dans le resserrement des relations entre les membres du Partenariat pour la paix et l'Alliance.

Dans une nouvelle donne stratégique, l'établissement des plans de forces au sein de l'Alliance a été adapté aux nouvelles exigences que représente la mise en place de capacités de gestion des crises et de maintien de la paix, l'aide au développement de la multinationalité, la réponse aux défis de la prolifération et le soutien nécessaire à l'Union de l'Europe occidentale.

La structure de forces de l'Alliance présente aujourd'hui une plus grande souplesse et offre en particulier la possibilité de déployer rapidement des forces de réactions, par exemple grâce à des arrangements permettant d'utiliser des moyens de transport aérien et maritime civils et à la constitution d'une flotte OTAN d'aéronefs de transport pour les mouvements des forces de réaction. Elle doit aussi pouvoir assurer aux forces un soutien logistique de longue durée comportant un volume d'approvisionnement supérieur à celui qui avait été prévu à l'époque de la Guerre froide, et caractérisé par des niveaux de maintenance, de ravitaillement en carburant, de transport à l'intérieur du théâtre et de soutien médical garantissant l'autosuffisance recherchée.

Les outils de planification servent aussi à définir les capacités que les pays pourraient affecter à des opérations de Groupes de Forces Interarmées Multinationales (GFIM). Les GFIM doteront l'OTAN d'une capacité de commandement souple en vue d'opérations menées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone de l'OTAN, et ils seront un précieux instrument pour la conduite d'éventuelles opérations dirigées par l'UEO.

Il serait difficile de surestimer le rôle qu'a joué la planification de forces pour préparer les trois nouveaux membres à leurs obligations envers l'Alliance. 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 établissent aussi des priorités pour la poursuite du développement de l'interopérabilité avec l'OTAN.

Maintenir des capacités adéquates.

En moyenne l'OTAN a réduit ses forces aériennes, terrestres et navales de 27% et ses dépenses de défense de 22% ces dernières années. Elle a assumé, dans le même temps, de nouvelles responsabilités dans le domaine opérationnel et doit financer l'élargissement.

L'écart technologique qui se creuse entre les deux rives de l'Atlantique fait naître un nouveau problème quant à l'interopérabilité entre les membres actuels de l'OTAN, pour ne pas parler des membres futurs. Il ne faut pas oublier que le budget de la défense des Etats-Unis (220 milliard de dollars) est l'équivalent du total des dépenses effectuées par l'Allemagne, la France, le Japon, la Chine et la Russie réunis. Ce budget doit permettre aux Etats-Unis de financer les recherches et le développement de la nouvelle génération d'armements dérivants des formidables progrès accomplis en matière de communication, d'observation et d'information et que résume l'expression de " révolution dans les affaires militaires ". Le Secrétaire américain à la défense n'a pas caché son mécontentement vis-à-vis des politiques budgétaires européennes. Alors que Washington envisage pour le Pentagone une rallonge de 112 milliards de dollars d'ici 2005, les Européens réduisent leurs dépenses. Il a mis en garde ses partenaires sur la différence qui se creusait entre leurs capacités et celles des Etats-Unis, en soulignant qu'un tel déséquilibre pourrait à terme nuire à l'Alliance.

Identité de défense européenne

Bien que l'Europe issue de la fin de la guerre froide ait entraîné une modification sensible des équilibres géostratégiques, et malgré les progrès réalisés sur le plan politique, elle n'a pas su régler, seule, le conflit en Ex-Yougoslavie. Elle a dû avouer son impuissance, même si elle a pu néanmoins empêcher l'extension du conflit pendant plus de trois ans. L'OTAN reste toujours la seule organisation militaire crédible en Europe.

Au sommet de l'Alliance atlantique qui s'est tenu à Berlin en juin 1996, l'identité de défense européenne a été clairement reconnue: le communiqué final a fait référence à un commandement européen identifiable et suffisamment structuré pour qu'une force militaire cohérente et efficace puisse être constituée rapidement. Depuis qu'il a été décidé de développer l'identité européenne de sécurité et de défense au sein de

l'OTAN et non en dehors de l'Alliance, l'OTAN contribue activement à approfondir l'intégration européenne. La construction d'une IESD au sein de l'OTAN vise à accorder une plus grande autonomie de l'Europe dans le domaine sa sécurité et de défense en maintenant le lien transatlantique. En renforçant la capacité d'agir de l'UEO dans le cas où une réaction militaire européenne pourrait être préférable, l'OTAN offre un cadre grâce auquel les limites de l'Europe en tant qu'acteur stratégique pourront progressivement disparaître. L'UEO est un instrument naturel du développement de l'identité européenne de défense et la seule organisation à pouvoir jouer ce rôle, parce que tous ses membres sont aussi membres de l'Alliance atlantique puisque le Traité de Bruxelles modifié qui l'a fondée établit une relation juridique avec l'OTAN et parce que ce traité respecte la souveraineté des Etats dans le domaine auquel il s'applique. L'UEO doit pouvoir devenir, sur le plan politique, le cadre de concertation des Européens sur les questions de défense, en tant que composante de défense de l'Union et en tant que pilier européen de l'Alliance. Elle doit aussi pouvoir mettre en oeuvre les décisions du Conseil européen en utilisant, si nécessaire, les moyens de l'Alliance. Cette organisation doit, enfin, accroître ses moyens opérationnels, notamment pour ce qui concerne la gestion des crises. Dans l'avenir prévisible, le poids militaire de l'Europe restera dépendant du soutiens matériel apporté par les Etats-Unis notamment en ce qui concerne les capacités de transport à long distance et les satellites espions.

Le sommet de l'OTAN à Madrid, en juillet dernier, a offert aux Européens davantage de poids dans les prises de décisions de l'Alliance, et à l'UEO les outils dont elle a besoin pour mener à bien les missions qui lui sont propres. L'Alliance appuie le développement de l'IESD au sein de l'OTAN par la mise à disposition de ses moyens et capacités pour des opérations de l'UEO. Elle soutient ces opérations en tant qu'élément du concept de GFIM. Dans le cadre de la future structure de commandement, l'OTAN va créer un dispositif de commandement européen permettant la préparation, le soutien, le commandement et la conduite d'opérations dirigées par l'UEO. Des forces capables d'opérer sous le contrôle politique et la direction stratégique de l'UEO vont être créées. Les dirigeants de l'Alliance ont approuvé des dispositions relatives à l'identification de moyens et de capacités de l'OTAN utilisables pour l'appuyer des opérations dirigées par l'UEO. Des consultations entre l'OTAN et l'UEO dans le contexte de telles opérations sont aussi planifiées.

Les relations entre l'OTAN et l'UEO sont entrées dans une phase de travail pratique. Un séminaire conjoint OTAN-UEO sur la gestion des crises (CMS 99) coprésidé par les Secrétaires généraux de l'OTAN, M. Javier Solana, et de l'UEO, M. José Cutileiro, s'est tenu au siège de l'OTAN le 3 février. Ce séminaire avait pour but d'évaluer les mécanismes de consultation prévus pour une opération dirigée par l'UEO et utilisant des moyens et capacités de l'OTAN. Il a montré qu'il existe encore une divergence en ce qui concerne les décisions de transfert des moyens militaires. Les Etats-Unis ont insisté pour que ce soit le Conseil de l'atlantique nord qui prennent la décision et suive le processus de transfert. Les Français et les Britanniques ont réclamé plus d'autonomie européenne. Le séminaire a aussi montré

que le dialogue entre les deux organisations est devenu très technique. Les deux partis commencent à mieux se comprendre et connaître leurs procédures respectives.

Mais il est un autre facteur qui rend aléatoire la création d'une IESD au sein de l'OTAN - c'est simplement le fait que les Etats européens éprouvent la plus grande difficulté à se mettre d'accord sur une définition de leurs objectifs communs. Les perceptions de la menace et des priorités varient très sensiblement selon la situation de chacun en Europe. Il ne servirait à rien de donner une structure européenne de défense au sein de l'OTAN s'il n'existait pas d'approche " européenne " commune des questions de défense et de sécurité.

Il y a quelques progrès dans le processus de bâtir une politique étrangère et de la sécurité commune pour l'Union Européenne (UE). L'UE a l'intention de nommer le Haut Représentant pour la politique étrangère et de la sécurité commune dans quelques mois afin d'appuyer le processus décisionnel, mais le poste reste toujours mal défini. Les pays de l'UE se consultent souvent et font des communiqués collectifs mais les décisions n'ont pas de caractère obligatoire.

Bien que la politique de défense commune et la défense commune n'existent pas, les accords de coopération prolifèrent. Certains pays européens, comme par exemple la Belgique, ont décidé d'intégrer la quasi totalité de ses forces armées dans des structures multinationales. Ces petits noyaux de coopération renforcée peuvent un jour être mobilisés au service d'opérations communes définies à la carte, par tel ou tel groupe d'Etats pour l'autodéfense du territoire, l'autodéfense collective, les missions de Petersberg ou les missions extérieures hors mandats ONU et OSCE.

Les progrès réalisés récemment sur le dossier des GFIM (CJTF en anglais) constituent un signe positif. Les travaux ont rapidement progressé ces derniers mois sur cette question complexe. Au-delà des résultats obtenus, ils ont permis de lever bien des ambiguïtés et d'instaurer un climat de confiance, propice à la poursuite de la rénovation de l'Alliance. Le concept de GFIM constitue un moyen de faciliter les opérations dictées par les circonstances, y compris les opérations avec des pays extérieurs à l'Alliance. Le travail conceptuel s'est concentré sur la constitution d'Etats Majors interarmées multinationaux projetables et modulaires. Pour constituer un EM il faudrait sélectionner un élément d'état major permanent au sein d'un EM d'origine (un des EM permanents de l'OTAN) et le renforcer par des modules - fournis par l'OTAN. Un EM pourrait être mis au service de l'UEO pour des opérations placées sous son égide avec la participation éventuelle de partenaires et d'autres pays non membres, dans le cadre d'une approche multinationale élargie. L'OTAN a monté déjà deux essais pratiques du concept, à savoir les exercices Allied Effort 97 et Strong Resolve 98, qui ont confirmé que le concept est fiable et que les EM de GFIM sont

en mesure de relever les défis des missions envisagées. Il reste encore à aborder d'autres questions liées au concept de GFIM telles que la formation des QG, l'entraînement de leurs personnels, leur déploiement, leur utilisation et leur redéploiement pour mettre en oeuvre le concept de GFIM.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer le sommet franco-britannique de Saint-Malo en décembre 1998, dont la déclaration finale a été qualifiée " d'historique ". On peut espérer que cette rencontre amorcera la construction rapide et efficace du pilier européen de l'Alliance atlantique, lequel s'établirait sur un pied d'égalité avec les Américains. Les deux pays ont décidé de créer une " capacité autonome d'action fondée sur des forces militaires crédibles ". En ce qui concerne les capacités nucléaires, la France et la Grande-Bretagne ont les moyens d'afficher une stratégie nucléaire commune, et ainsi affirmer le poids de l'Europe. Cependant, cette politique suppose la mise en commun des intérêts vitaux, que ni l'un ni l'autre n'envisage actuellement.

La question des conséquences d'un élargissement de l'OTAN sur l'adaptation pro-européenne de sa structure militaire reste ouverte: une OTAN élargie renforcera-t-elle, ou diluera-t-elle, la logique d'européanisation de l'Organisation atlantique ?

A l'avenir, les positions de l'Administration et du Congrès américains font qu'il est fort peu probable que l'OTAN intervienne directement pour gérer un conflit en cours, à moins que ce ne soit par le biais d'un Groupe de forces interarmées multinationales (GFIM), dans lequel les Américains se contenteraient de fournir des moyens logistiques, de commandement et de communication, pour une opération menée par des Européens.

Le principe d'utilisation de l'arme nucléaire

Le débat sur l'avenir de l'Alliance atlantique s'articule aussi autour du principe d'utilisation de l'arme nucléaire. Le nouveau gouvernement allemand a récemment proposé que l'OTAN renonce à utiliser l'arme nucléaire la première. Le Canada, pour sa part, a déjà fait savoir qu'il était favorable à ce que le nouveau concept stratégique intègre formellement l'idée de renoncer à une première frappe nucléaire.

En outre, l'Assemblée générale de l'ONU a également adopté en novembre 1998 une résolution hostile aux armements nucléaires. Mais il faut tenir compte que la possibilité de répondre à une attaque conventionnelle par une frappe nucléaire fait partie intégrante de la doctrine stratégique de l'OTAN. Les Américains considèrent de telles propositions comme erronées et dangereuses mais cela n'empêche pas que le gouvernement Allemand poussé par sa coalition rouge-vert s'est engagé à demander à l'OTAN de renoncer à la première frappe nucléaire. La stratégie de l'Alliance atlantique participait du mode opératoire de la dissuasion après adoption de la stratégie de la " flexible response " (réponse graduée). Il s'agissait de circonscrire le champ de bataille et d'élever le seuil nucléaire. Mais la menace de recours à l'arme nucléaire n'a pas totalement disparu puisque l'OTAN envisage le recours en premier à l'arme nucléaire et a le souci de ne pas compromettre la perspective d'un châtiment suprême en cas de franchissement d'un seuil jugé critique. Pendant la Guerre froide, l'Alliance affirmait qu'en cas d'attaque soviétique, l'Occident était prêt à déclencher une frappe nucléaire en premier.

Cette position a constitué, pendant des décennies, le fondement de la dissuasion de l'OTAN. La logique de cette stratégie reposait sur la considérable supériorité en armes conventionnelles de l'Union soviétique. Or, il y a longtemps que celle-ci n'existe plus. Depuis la fin de la Guerre froide, les forces armées de la Russie sont dans un état lamentable: ses soldats ne sont pas payés, ses généraux n'ont pas de stratégie. Les défenseurs de la première frappe nucléaire le reconnaissent et ils ont développé une nouvelle argumentation. Premièrement, le principal danger qui menace aujourd'hui l'Alliance provient des armes chimiques et bactériologiques, produites par des " Etats malveillants " comme l'Irak. Deuxièmement, renoncer unilatéralement à la première frappe nucléaire est loin de constituer un frein à la prolifération nucléaire, au contraire: si les Etats-Unis réduisent leur parapluie nucléaire, même des pays amis comme le Japon ou la Corée du Sud se verraient rapidement contraints de se doter d'un armement nucléaire, afin de se protéger contre les missiles nord-coréens. Troisièmement, compte tenu de l'état de délabrement inquiétant de la Fédération russe, il est prématuré de tirer un trait définitif sur l'idée d'une menace majeure en provenance de l'Est.

Mais il faut avouer que la réussite de la dissuasion nucléaire a dû au fait que en les principaux acteurs ont eu un comportement rationnel. Le système bipolaire facilitait la gestion de la politique de sécurité convergent entre les deux grands. Les progrès technologiques (précision, interception de missiles) n'ont pas conféré aux deux protagonistes une supériorité stratégique, cette dissuasion étant fondée sur un équilibre dynamique (air-land battle, euromissiles, ...etc.). Cette course aux armements, bien exploitée par les Etats Unis, a conduit l'URSS à accepter sa défaite et à déposer les armes. Toute l'histoire de l'humanité enseigne que celui qui possède l'armement le plus redoutable ne doit en aucun cas y renoncer.

Le nouveau concept stratégique de l'OTAN (futur traité de Washington en 1999) conservera très certainement l'arme nucléaire comme outil de défense. Cet atout nucléaire est préservé par les Etats Unis dans leur stratégie globale, mais s'exerce dans un nouveau contexte:

- on se trouve en présence de nouveaux acteurs au comportement imprévisible, contrairement aux acteurs du passé; les informations sur le comportement des adversaires potentiels devront être plus fiables et précises;
- sans parler d'une stratégie " d'endiguement " il faut se préoccuper de la stabilité de régions où les Occidentaux ont des intérêts vitaux (Golfe persique, Asie du Nord-est, Méditerranée). Mais cette gestion est plus compliquée par l'accession de certains pays (Israël, Taiwan ou la Russie) aux armes nucléaires dans l'hypothèse de conflits);
- les risques de prolifération (armes conventionnelles, biologiques et chimiques) renforcent la nécessité de la dissuasion nucléaire).

En parallèle, la non-prolifération se développe, pour tenter de conjurer définitivement le risque nucléaire. Le traité de non-prolifération est ratifié par presque tous les pays, à l'exception de l'Inde, du Pakistan et d'Israël. Les pays détenteurs de l'arme conservent leurs privilèges, malgré l'injustice que cela représente et proposent des garanties négatives de sécurité aux pays non détenteurs vis-à-vis d'éventuels proliférants. En dépit de son caractère discriminatoire et immoral, la possession de l'arme nucléaire représente la seule garantie face à un agresseur nucléaire potentiel.

Un des principe du concept de la non-prolifération est de partager davantage d'intérêts en développant des alliances pour éviter l'isolement des pays potentiellement proliférants, tout en ayant des moyens de surveillance importants pour se garder de toutes surprise (anticipation stratégique).

La position " d'attente " qui consistait à contenir le mal par des simples actions à caractère non militaire ne suffit plus. Il faut bâtir une stratégie de contre-prolifération basée sur des mesures coercitives prévues et éventuellement affichées, comme l'a montré George Bush en 1991 la menace de l'emploi du nucléaire pour riposter à l'éventuel emploi d'armes de destruction massive par Iraq.

La protection contre la prolifération commence par la maîtrise de l'information. Les moyens antimissiles et contre les frappes peuvent nous rendre davantage invulnérable contre une menace d'armées de destruction massive de type Scud. Ces projets restent pour l'instant au stade du concept en Europe et progressent lentement outre-Atlantique.

IV. CONCLUSIONS

L'histoire de l'Alliance atlantique est jalonnée de crises qu'elle a toujours su traverser.

L'OTAN se trouve aujourd'hui dans la nouvelle donne stratégique qui se caractérise par l'importance croissante de la stratégie par les moyens diplomatiques (dialogue, coopération, préventions des conflits) visant à mener de la sécurité collective. La guerre à grande échelle est devenue presque impensable. Nous sommes entrés dans l'époque où la guerre et concurrence l'économiques remplacent la guerre dans le sens traditionnel. Les anciennes rivaux mortels ont reposé leurs armes et commencent à s'entendre en bâtissant un nouveau ordre sécuritaire reposant sur la conviction de supériorité de la diplomatie à la guerre. Une telle atmosphère d'optimisme est typique de period après une querre gagnée. Cette fois-ci cette guerre n'était qu'une guerre dite froide. Après la première guerre mondial la Société des Nations se donne pour but de créer les conditions de la sécurité pour tous et par tous pourtant les mécanismes d'arbitrage et de conciliation mis en place ne s'accompagnent pas d'un système automatique de sanctions. Le pacte Briand-Kellogg repose essentiellement sur la force morale de l'opinion publique. Dans un nouveau ordre mondial, après la Guerre froide l'OTAN pourrait jouer ce rôle d'un policier global.

La sécurité collectif n'est pas pour l'OTAN une vocation, mais bien une nécessité qui a vue le jour avec la disparition de la menace soviétique et les bouleversements qui ont suivi sur le théâtre européen. La prise en compte de mission de " maintien de la paix " s'explique par deux séries de raisons: d'abord l'OTAN entend par celles-ci promouvoir sa position prédominante dans une architecture européenne de sécurité en pleine mutation, et par là-même, maintenir sa crédibilité; ensuite, l'OTAN se présente par défaut comme la seule organisation capable de mener des opérations complexes, à caractère coercitif notamment. La sécurité et la stabilité européennes sont aujourd'hui indivisible, et l'orientation de l'Alliance atlantique vers des tâches de sécurité collective n'est pas une tendance incontrôlée. Si l'on considère que la stabilité dans toute l'Europe fait partie intégrante des intérêts des Etats-Unis et des Etats européens, et que l'OTAN est la seule organisation à assurer certains aspects de la gestion des crises, alors l'OTAN doit jouer un rôle dans la sécurité collective à l'échelle européenne.

Enfin, la gestion des crises par l'OTAN - de la crise au Kosovo n'est pour l'instant pas de nature à démontrer que l'Alliance est forcément plus efficace que l'ONU ou tout autre organisation. La gestion de crises est certes affaire de capacités, mais également de volonté politique d'un grand nombre d'Etats aux positions et objectifs différents; à ce titre, nombre des difficultés rencontrées par l'ONU dans ses opérations ne seront pas éliminées par le recours à l'OTAN, laquelle ne sera jamais à l'abri d'un enlisement à la bosniaque. Au sein de l'Alliance atlantique, la sécurité collective requiert un consensus des Etats-membres qui est en pratique beaucoup plus difficile à obtenir que pour la défense collective.

Bibliographie:

Denise Artaud - Les Etats-Unis et l'Europe: une nouvelle architecture de sécurité? - Défense Nationale - janvier 1999

Ronald D. Asmus - NATO Koncepcja bezpieczeństwa w XXI wieku, Centrum Stosunkow Miedzynarodowych, RAND Corporation.

Frank Boland - Les plans de forces dans la nouvelle OTAN - Revue de l'OTAN - N° 3, 1998

Zbigniew Brzezinski - The Grand Chessboard - Harper Collins Publishers - 1997

Gavin Cameron - Nuclear terrorism: a real threat? - Jane' Intelligence Review, Sept 1996

Gerald Dubos - A deux pas du Kosovo - Armées d'aujourd'hui - N° 237

Alain Faure-Dufourmantelle - Pour un concept de défense rénové - Défense Nationale - Janvier 99

André Dumolin - L'internationalisation des politiques de défense: expressions, enjeux et limites - Revue International et Stratégique N° 29

Mark Galeotti - Russia's nuclear attack on its conventional forces. Jane's Intelligence Review - Dec, 1998.

Paul E.Gallis - Le Congrès des Etats-Unis et les missions de l'OTAN - Revue International et Stratégique N° 32

Luke Hill, Brooks Tigner - Intervention Policy Splits Europe - Défense News, December 14-20, 1998.

Olivier PONS - L'attente stratégique, est-elle encore adaptée? - Défense Nationale, dec. 1998

Michael Rühle - Un nouveau regard sur le rôle de l'OTAN dans la sécurité européenne - Revue de l'OTAN - Hiver 1998

Gabriel Robin - Cinquante ans après. Alliance rénovée ou empire naissant ? - Revue International et Stratégique N° 32

Général Mario da Silva - La mise en oeuvre du concept de Groupe de forces interarmées multinational - Revue de l'OTAN - Hiver 1998

Costanze Stelzenmüller - Défense européens et américaines s'affrontent sur l'OTAN du XXIe siècle, Die Zeit, Dec 98.

Thierry Tardy - La gestion des crises: un nouveau défi pour l'OTAN - - Revue International et Stratégique N° 32