

Examen de l'élargissement

Sommaire



2 Prédications pour Prague

Vaclav Havel nous explique ce qu'il attend du prochain Sommet de Prague, premier sommet de l'OTAN organisé au-delà de l'ancien Rideau de fer.



21 Chronique littéraire

La modernisation des forces armées

Sebestyén L. v. Gorka examine trois ouvrages sur la réforme des forces armées depuis la fin de la Guerre froide.



4 Non pas quand, mais qui

James M. Goldgeier compare le premier et le deuxième round d'élargissement de l'OTAN, et envisage les options soumises à l'Alliance dans la perspective du Sommet de Prague.



24 Interview

Chingiz Aitmatov: un diplomate écrivain



7 Le silence de l'ours

Dmitri Trenin analyse les raisons de l'absence de nette opposition de la Russie à la perspective d'un nouvel élargissement de l'OTAN.



26 - 28 Analyse

L'édification de l'Autoroute virtuelle de la soie

La reconversion des anciennes bases militaires de l'Europe du Sud-Est.



11 Poursuivre sur la même voie

Andrzej Karkoszka examine de quelle manière les Alliés les plus récents de l'OTAN pourraient influencer la décision d'inviter de nouveaux membres à se joindre à l'Alliance lors du Sommet de Prague.



30 Opinion

Une réponse à la crise

Stanley R. Sloan examine la crise de confiance et de capacités à laquelle l'OTAN est confrontée après le 11 septembre.



15 Débat

L'OTAN peut-elle demeurer une alliance militaire et politique efficace si elle continue à s'agrandir?

Ronald D. Asmus versus Charles Grant



34 Militaire

Baliser l'avenir

Frank Boland examine la manière dont le Plan d'action pour l'adhésion (MAP) aide les pays candidats à se préparer à leur entrée dans l'OTAN.

La Revue de l'OTAN est une publication électronique, publiée sous l'autorité du Secrétaire général. Elle a pour objectif de contribuer à une discussion constructive des thèmes atlantiques. Les articles qui y figurent ne représentent donc pas nécessairement l'opinion ou la politique officielle des gouvernements des pays membres ou de l'OTAN. La version PDF de la Revue de l'OTAN ne contient pas forcément

tous les articles et les sujets traités dans la version internet. Les articles peuvent être reproduits sous réserve de l'autorisation du rédacteur et de la mention de leur origine. Les articles signés doivent indiquer le nom de l'auteur.

Equipe éditoriale

Rédacteur en Chef: Christopher Bennett
Assistante de Production: Felicity Breeze

Editeur: Director of Information and Press
NATO, 1110 Brussels, Belgium

E-mail: revieweditor@hq.nato.int

Dans la présente publication, les références à l'ex-République yougoslave de Macédoine sont accompagnées d'un astérisque(*) qui renvoie à la note suivante : "La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel".

Prédictions pour Prague

Vaclav Havel nous explique ce qu'il attend du prochain Sommet de Prague, premier sommet de l'OTAN organisé au-delà de l'ancien Rideau de fer.

L'adhésion de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne à l'OTAN et la possibilité pour d'autres pays de leur emboîter le pas représentent la transformation la plus importante et la plus visible de l'Alliance depuis la fin de la Guerre froide. Alors que l'Alliance et ses membres se préparent au prochain Sommet de Prague depuis trois ans, l'élargissement de l'OTAN, de même que l'avenir de l'Alliance, figurent à nouveau à l'ordre du jour.

Il n'aura fallu qu'une période relativement brève pour que deux événements historiques changent fondamentalement et définitivement la perception de la mission de l'OTAN, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Alliance : l'intervention de l'OTAN au Kosovo en 1999 et les attaques terroristes contre les Etats-Unis du 11 septembre, ces dernières ayant notamment entraîné, pour la première fois dans l'histoire de l'Alliance, l'invocation de l'article 5 du Traité de Washington sur la défense collective.



Ces deux événements, symptomatiques des processus historiques apparus à la fin de la Guerre froide et du glissement de notre civilisation vers ce que nous appelons désormais la mondialisation, mettent en évidence l'importance des défis pour la sécurité auxquels nous sommes confrontés en ce début du XXIème siècle. Ces nouvelles menaces incluent des conflits locaux, difficiles à prédire et susceptibles de dégénérer en confrontations à grande échelle; des attaques à l'aide d'armes les plus sophistiquées et provenant, de manière inattendue, de plusieurs directions; ainsi qu'un large éventail de dangers

Vaclav Havel est président de la République tchèque.

émanant de la zone floue qui sépare le crime organisé, le terrorisme et la guerre civile. Le moment est donc venu pour l'Alliance d'entreprendre une révision fondamentale de son identité, de sa mission historique et du rôle qu'elle entend jouer dans le monde.

Les initiatives adoptées lors des plus récents sommets de l'OTAN indiquent que l'Alliance est consciente depuis un certain temps de ces nouvelles menaces pour la sécurité. L'Alliance a d'ailleurs très visiblement démontré cette prise de conscience en invitant à rejoindre ses rangs, lors du Sommet de Madrid en 1997, des pays ayant appartenu au Pacte de Varsovie et vécu sous la domination soviétique avant la chute du communisme. Il s'agissait-là de la première preuve tangible de la détermination de l'Occident à mettre un terme à la division de l'Europe. Qui plus est, le sommet de cette année se déroulera pour la première fois au-delà de l'ancien Rideau de fer, dans un nouvel Etat membre.

Je pense depuis longtemps que l'avenir du monde réside dans la coopération, reposant sur des valeurs partagées, de groupements régionaux clairement définis. Pour des raisons culturelles et géographiques, j'estime, dès lors, que l'adhésion à l'Alliance devrait être proposée aux trois Républiques baltes, à la Bulgarie, à la Roumanie, à la Slovénie et à la Slovaquie, ainsi qu'à d'autres pays, en particulier de l'Europe du Sud-Est. Il ne sera probablement pas possible d'admettre tous ces pays en même temps, d'autant que certains d'entre eux ne sont pas encore prêts pour se joindre à l'OTAN, mais l'Alliance devrait indiquer au Sommet de Prague les pays susceptibles de faire ultérieurement partie de ses rangs.

Une telle déclaration constitue une condition préalable essentielle pour l'établissement et la promotion d'une collaboration véritablement efficace entre l'Alliance et les autres entités et groupements régionaux, tels que la Fédération de Russie, dont la coopération actuelle avec l'OTAN est susceptible d'évoluer en relations à long terme mutuellement profitables. Le Sommet de Prague devrait donc contribuer à la découverte d'une nouvelle forme de partenariat entre l'OTAN et la Russie. Il devrait également baliser de nouvelles voies pour la coopération de l'Alliance avec les pays de la région méditerranéenne, avec les anciennes républiques soviétiques, en particulier en Asie centrale et dans le

Caucase, ainsi qu'avec les pays de l'Europe du Sud-Est. La transformation et la modernisation de l'OTAN, ainsi que les exigences résultant de son élargissement impliquent et continueront à impliquer des changements importants de la doctrine militaire, des institutions et des structures de l'Alliance, du caractère de ses forces armées, de leur commandement et systèmes de contrôle, ainsi qu'une réévaluation de l'importance relative des différents systèmes d'armes. Si le nombre des membres de l'OTAN s'accroît dans un proche avenir de manière aussi substantielle que je le pense, il sera aussi sans nul doute nécessaire de reconsidérer les mécanismes décisionnels internes existants.

La campagne du Kosovo a inspiré à la fois le nouveau Concept stratégique - le document qui décrit les objectifs de l'Alliance et les manières politique et militaire de les atteindre - que l'Initiative sur les capacités de défense - le programme de haut niveau destiné à rehausser les capacités de l'Alliance - tous les deux approuvés au Sommet de Washington de 1999. Les événements du 11 septembre ont toutefois suscité plus d'intérêt encore pour l'environnement actuel en matière de sécurité. Pour que l'Alliance définisse clairement le rôle qu'elle désire jouer dans la campagne mondiale contre le terrorisme, le Sommet de Prague devra impliquer un réexamen fondamental du mode de fonctionnement de l'OTAN. Qui plus est, ce Sommet devra assurer la mise en chantier d'une transformation plus radicale encore de l'Alliance, afin que l'OTAN puisse réaffirmer sa position de pilier essentiel de la sécurité internationale et servir de modèle d'organisation dédiée à la défense de la liberté des hommes et des femmes.

Si le troisième millénaire a débuté sous de bien sombres auspices avec les attaques terroristes du 11 septembre, le Sommet de Prague est en mesure d'éclaircir l'horizon. Seul l'avenir nous apprendra l'impact exact de ces tragiques événements et le message dont il est porteur pour notre civilisation. Dès à présent toutefois, nous devrions être en mesure de tirer certaines conclusions concernant le présent et il faut espérer que, à cet égard, Prague constituera une enceinte porteuse d'espoirs et propice à la réflexion. Il serait merveilleux que tous, membres et non membres de l'Alliance, nous puissions assister de notre vivant à la fin de l'ère de division artificielle du monde. Et il serait tout aussi magnifique que, grâce à son propre exemple positif, l'Alliance contribue à modeler un monde marqué par moins de souffrances et moins de victimes de la violence. ■

Non pas quand, mais qui

James M. Goldgeier compare le premier et le deuxième round d'élargissement de l'OTAN, et envisage les options soumises à l'Alliance dans la perspective du Sommet de Prague.

A Prague, en janvier 1994, juste après avoir assisté à son premier sommet de l'OTAN à Bruxelles, le président américain Bill Clinton avait déclaré que la question ne se posait plus de savoir si l'OTAN allait s'élargir, mais comment et quand. A cette époque toutefois, de fortes divergences subsistaient au sein du gouvernement américain et de l'OTAN quant à savoir s'il était bien judicieux de faire entrer des pays de l'ex-bloc soviétique dans l'Alliance. La plupart des responsables occidentaux (ainsi que russes) considéraient d'ailleurs que l'idée de l'élargissement de l'OTAN avait été enterrée au profit du Partenariat pour la Paix.



Candidats à l'OTAN: les pays candidats se réunissent pour plaider leur adhésion à l'Alliance. (© Ognen Teofilovski/Reuters)

L'incertitude du milieu des années 1990 quant à l'éventualité d'un élargissement appartient au passé. Lors du Sommet de Prague en novembre de cette année, le président américain George W. Bush et ses pairs lanceront des invitations au prochain groupe de pays candidats. Cet événement sera probablement précédé en mai par l'annonce d'un nouvel accord entre l'OTAN et la Russie. L'incertitude demeure cependant quant aux pays que l'OTAN considérera comme prêts à se joindre à l'Alliance. Elle est plus grande encore en ce qui concerne le rôle que l'OTAN jouera au niveau mondial, après avoir franchi une nouvelle étape dans ses relations avec la Russie et en matière d'élargissement.

*James M. Goldgeier est directeur de l'Institut des études européennes, russes et eurasiennes de l'Université George Washington et Adjunct Senior Fellow du Conseil pour les relations étrangères. Il est l'auteur de *Not Whether But When: The US Decision to Enlarge NATO* (Brookings, Washington, 1999).*

A la suite du vigoureux coup de fouet donné à l'élargissement par le secrétaire d'Etat adjoint Richard C. Holbrooke et ses partisans au sein du gouvernement américain à l'automne 1994, l'OTAN s'est lancée en 1995 dans un processus lent mais résolu en faveur de l'adhésion d'une première série de nouveaux membres. Le timing est demeuré délibérément vague, jusqu'à la réélection du président russe Boris Eltsine en juillet 1996. Une fois ce second mandat assuré, le président Clinton a cependant recommandé l'adhésion officielle par l'Alliance de ses nouveaux membres, à l'occasion de la célébration du cinquantenaire de l'OTAN au printemps 1999. Au printemps 1997, plusieurs pays et, en particulier, la France, avaient manifesté des hésitations quant à l'opportunité d'aller de l'avant si un accord ne pouvait être conclu avec la Russie, mais l'Acte fondateur OTAN-Russie fut signé à Paris en mai de la même année. En juillet, des invitations furent alors lancées, à l'occasion du Sommet de l'OTAN à Madrid, à la République tchèque, à la Hongrie et à la Pologne. Le seul différend relatif à l'élargissement survint lorsque les Etats-Unis décidèrent d'exclure la Roumanie et la Slovaquie du premier round. La France en fut particulièrement désappointée, car elle était déjà parvenue à rallier le soutien d'une majorité d'alliés en faveur de l'adhésion d'un groupe élargi de pays.

Aux Etats-Unis, cheville ouvrière de l'élargissement entre 1994 et 1997, cette politique d'accueil de nouveaux membres avait été rendue possible grâce à l'existence d'un groupe diversifié en sa faveur, bien que pour des raisons différentes. Les "wilsoniens", tels le président Clinton et Anthony Lake, conseiller pour la Sécurité nationale, espéraient que l'élargissement de l'OTAN contribuerait à encourager l'adoption d'une démocratie de marché et le respect des droits de l'homme en Europe centrale et orientale, tandis que les "prudents", dont le président de la commission des Affaires étrangères au sénat Jesse Helms et d'anciens responsables éminents tels Henry Kissinger et Zbigniew Brzezinski, soulignaient la nécessité d'élargir l'Alliance afin de se protéger contre une éventuelle résurgence de la Russie dans la région.

Les préoccupations

Lors du premier round d'élargissement, le sénat américain avait exprimé des préoccupations particulières sur trois questions principales à l'occasion de son débat sur l'adhésion de la République tchèque,

de la Hongrie et de la Pologne à l'OTAN: le coût financier pour les membres existants, la réaction de la Russie et le manque de souplesse d'une Alliance élargie. Comme il était difficile pour les sénateurs de comprendre le processus budgétaire de l'OTAN, les coûts potentiels s'avéraient ambigus, mais les trois candidats passaient pour être suffisamment avancés du point de vue économique pour acquitter leur dîme. Les préoccupations suscitées par la Russie étaient tempérées par la volonté de Eltsine de signer l'Acte fondateur. Enfin, pour ce qui concerne la cohésion d'une Alliance élargie, l'OTAN à 19 n'apparaissait pas comme considérablement différent de l'OTAN à 16.

Le deuxième round d'élargissement postérieur à la Guerre froide est loin de susciter autant d'incertitudes que le premier. Nombreux sont ceux qui remettent en question la crédibilité de la promesse d' "ouvrir les portes" de l'Alliance, alors qu'aucune invitation n'a été lancée lors du sommet pour le cinquantenaire de l'OTAN en 1999, à Washington. La création, à cette époque, du Plan d'action pour l'adhésion et, plus important encore, l'annonce selon laquelle l'OTAN examinerait les progrès réalisés pour les 9 candidats officiels à l'adhésion lors de son sommet de 2002 ont cependant eu l'effet escompté par les partisans de l'élargissement: l'OTAN s'est retrouvée impliquée dans un processus aux termes duquel l'écartement de nouveaux membres en 2002 jetterait de sérieux doutes sur la crédibilité de l'Alliance. Lorsque le secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, a déclaré publiquement au cours de l'été 2001 que l'"option zéro" n'était désormais "pas à l'ordre du jour" pour le Sommet de Prague de 2002, il est apparu très clairement que la question n'était plus de savoir quand, mais bien qui.

Ce deuxième round est facilité par les changements intervenus dans la nature des relations entre l'Europe, la Russie et les Etats-Unis. Au cours des premières années de l'ère Clinton, certains redoutaient que la Russie ne renonce à ses efforts en vue de réduire de manière très conséquente son arsenal nucléaire ou le retour des communistes aux affaires lors des élections de 1996, en raison de la situation intérieure. Au cours du premier semestre 2001, l'administration Bush s'est montrée moins concernée par les réactions de la Russie que ne l'avait été l'administration Clinton en 1996, car les nouveaux responsables de la politique étrangère américaine ne considéraient pas la Russie comme étant au centre de la diplomatie des Etats-Unis. Il y avait

également consensus sur le fait que le principal point de discordance dans les relations russo-américaines à la fin des années 1990 n'avait pas été l'élargissement, que la Russie aurait probablement pu admettre au printemps de 1999 s'il s'était agi de son seul contentieux avec l'OTAN, mais bien la campagne au Kosovo. C'est cette dernière qui a entraîné la détérioration des relations russo-américaines, au plus bas depuis le milieu des années 1980. Il est essentiel de noter que ces relations se sont considérablement améliorées à la suite des attentats du 11 septembre 2001, lorsque le président Vladimir Poutine a exprimé sa volonté de coopérer à la campagne contre le terrorisme et que des propositions en vue d'un renforcement des relations institutionnelles entre l'OTAN et la Russie ont commencé à circuler. Cela explique pourquoi les préoccupations quant à la réaction de la Russie, si grandes entre 1994 et 1997, ont, pour une large part, disparu.

Même cas de figure pour les Pays baltes: le président Eltsine avait vainement essayé de parvenir à un "gentleman's agreement" avec le président Clinton à Helsinki en mars 1997, aux termes duquel l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ne deviendraient jamais membres de l'OTAN. Depuis lors, la Russie a été contrainte d'accepter qu'elle ne peut empêcher ces pays de se joindre à l'Alliance.

Ceci étant, et alors que les relations entre l'OTAN et la Russie s'améliorent, la question de la prise conjointe de décisions est passée au premier plan. Fin 2001, l'OTAN et la Russie ont annoncé

qu'elles présenteront, à l'occasion de la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN de mai 2002, des détails sur l'organe appelé à succéder au Conseil conjoint permanent (CCP), l'enceinte réunissant l'Alliance et la Russie créée par l'Acte fondateur de 1997. Si l'optimisme quant à l'avenir des relations OTAN-Russie n'a probablement jamais été aussi grand, le problème central qui caractérisait le CCP sera difficile à résoudre au sein d'un nouvel organe, car l'OTAN établit une différence entre membres et non-membres. Dans le cadre du CCP, l'OTAN devait parvenir à un consensus à dix-neuf avant la discussion d'une question avec la Russie. Cette caractéristique structurelle signifiait que, pour les alliés, le rôle de la Russie apparaissait dans une large mesure comme minant le consensus au sein du Conseil de l'Atlantique Nord, tandis que Moscou avait l'impression que la Russie était invitée au CCP dans le seul but de donner le feu vert à l'OTAN pour accomplir ce que les membres de l'Alliance avaient d'ores et déjà décidé.

Lors du Sommet de l'Alliance à Prague, le président américain George W. Bush et ses homologues adresseront de nouvelles invitations d'adhésion

Il est possible que l'OTAN et la Russie élaborent un mécanisme afin de conférer à cette dernière un rôle dans le processus de prise de décisions sur certaines questions, telles que la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Il n'empêche que l'expérience CCP et du Centre conjoint russo-américain d'alerte précoce, tous deux annoncés à grand renfort de publicité mais qui n'ont pas tenu leurs promesses, devrait nous inciter à une certaine prudence quant à ce qui sera véritablement accompli. De nouveaux représentants de la Russie auprès de l'OTAN, avec des instructions et la capacité de s'engager de manière constructive envers leurs homologues, seront importants pour veiller à ce que le nouvel organe OTAN-Russie soit plus efficace que son prédécesseur.

Le débat

Dans le cas du deuxième round d'élargissement, le plus remarquable n'est pas l'absence de réaction de la Russie, mais bien l'absence de tout débat, à ce jour, sur les conséquences de l'élargissement pour le fonctionnement de l'Alliance. Le passage de seize à dix-neuf n'a peut-être provoqué aucun changement majeur. Mais qu'en est-il du passage de dix-neuf à vingt-quatre, voire même à vingt-six? Si 2002 entraîne à la fois un renforcement des relations avec la Russie et une forte augmentation du nombre de membres, le futur rôle de l'Alliance risque d'en être profondément affecté.

De sérieuses questions quant aux implications d'un nouvel élargissement sur les modalités de fonctionnement de l'OTAN en tant qu'Alliance sont, cependant, susceptibles de se poser lors du débat au sénat américain sur le deuxième round d'élargissement. Pour certains parlementaires, ce nouveau round peut apparaître comme ne renforçant pas suffisamment la capacité militaire de l'OTAN. Et cela, à la différence du premier round, qui incluait un pays présentant la taille et les ressources de la Pologne et passait pour renforcer les capacités militaires de l'OTAN. Depuis lors cependant, des doutes sont apparus quant à l'aptitude des trois premiers nouveaux alliés à satisfaire leurs engagements. L'argument suivant lequel les alliés plus anciens éprouvent tout autant de difficultés à atteindre leurs objectifs de dépenses ne fait, en outre, que renforcer les sceptiques dans leur position.

Aujourd'hui, la question des contributions potentielles des nouveaux membres se pose avec plus d'acuité encore. A mon avis, un scénario probable pour le Sommet de Prague pourrait consister à inviter les cinq pays suivants: Estonie, Lettonie, Lituanie, Slovénie et Slovaquie. Ne pas adresser d'invitation aux Pays baltes constituerait une telle concession au chauvinisme russe qu'il apparaît comme politiquement inacceptable.

La Slovénie répond aux critères d'adhésion depuis 1999, voire 1997. Et la Slovaquie aurait été invitée dès le premier round si elle avait eu un gouvernement différent au milieu des années 1990.

Le problème réside cependant dans le fait qu'en dépit de la bonne volonté de tous ces candidats, et en particulier des Pays baltes, à soutenir l'Alliance en général et les Etats-Unis en particulier, ces pays ne disposent que de ressources, de populations et de capacités limitées. Ajoutons que, si les élections en Slovaquie en septembre prochain entraînent la victoire du parti de l'ancien Premier ministre Vladimir Meciar, les candidats les plus probables seront quatre très petits pays. Il est nécessaire qu'un pays au moins présente une certaine taille ou occupe une position géostratégique intéressante pour faire apparaître ce round d'élargissement comme significatif du point de vue militaire. Cela pourrait ouvrir la porte à la Bulgarie et à la Roumanie. Or, si tant Sofia que Bucarest ont apporté à l'OTAN un soutien utile durant la campagne du Kosovo, les difficultés politiques et économiques qu'elles rencontrent depuis des années pourraient les empêcher de profiter de la situation. S'il est peut-être vrai que l'élargissement n'a virtuellement rien à voir avec le renforcement des capacités, la reconnaissance aussi flagrante de cette hypothèse pourrait entraîner un débat houleux au sénat américain et ailleurs quant à la finalité de l'Alliance.

L'OTAN a décidé d'explorer le potentiel lié à la création d'un nouvel organe rassemblant l'Alliance et la Russie, et d'accepter quelques nouveaux membres au moins en 2002. Elle n'a cependant entamé aucun véritable examen de conscience quant au rôle que ses membres souhaitent lui voir jouer dans les prochaines années en tant qu'alliance, afin de répondre à des menaces futures et existantes. Si l'on évoque fréquemment à quel point l'OTAN s'est avérée essentielle pour les Balkans dans les années 1990, l'on a tendance à oublier à quel point les Balkans ont été essentiels pour l'OTAN. Les missions en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo ont apporté à l'OTAN une raison d'être après l'effondrement de l'Union soviétique. Après le 11 septembre toutefois, ces missions ne suffiront pas à préserver la pertinence de l'Alliance au cours de la décennie à venir. Les nouvelles menaces qui planent sur l'Europe et l'Amérique du Nord (de même que sur la Russie) trouvent leur origine en dehors d'Europe et non au sein du continent lui-même. Il appartient encore à l'OTAN d'effectuer la transition vers une organisation capable de protéger ses membres contre les menaces actuelles relevant de l'actuel article 5. C'est en cela que consistera le défi fondamental de l'Alliance si elle s'élargit à nouveau et tente de collaborer plus étroitement avec la Russie. ■

Le silence de l'ours

Dmitri Trenin analyse les raisons de l'absence de nette opposition de la Russie à la perspective d'un nouvel élargissement de l'OTAN.

Quelle différence en cinq ans! Lorsque l'OTAN débattait de son élargissement dans les années 1990, la démarche était à la fois novatrice et controversée. D'une part, l'Alliance cherchait à étendre la zone de sécurité et de prospérité en Europe en se tournant vers les pays de l'ancien Pacte de Varsovie; d'autre part, l'OTAN risquait de mécontenter Moscou et de générer craintes et suspicions quant à son rôle et à ses ambitions futures, en englobant des pays bordant la Russie qui avaient été les alliés de l'Union soviétique pendant la Guerre froide. La décision d'inviter la République tchèque, la Hongrie et la Pologne à se joindre à l'Alliance, décision prise lors du Sommet de Madrid de l'OTAN en 1997, fut à la fois encensée comme constituant un pas en avant vers la consolidation de la sécurité sur le continent, et critiquée comme une tentative de redessiner les "lignes de démarcation" en Europe.



Dialogue constructif: le Président russe Vladimir Poutine a tiré les enseignements des erreurs de son prédécesseur. (© Reuters)

Par comparaison, le prochain Sommet de Prague apparaît presque comme d'une sérénité extrême. L'admission de nouveaux membres au sein d'une Alliance déjà élargie semble pratiquement un exercice de routine. Il ne fait aucun doute que de nouvelles invitations seront adressées, tandis que les nouveaux membres potentiels ont d'ores et déjà été plus ou moins identifiés et qu'il est peu probable que les parlements nationaux soulèvent des obstacles à la ratification des traités d'admission. Le plus frappant, cependant, c'est le silence de Moscou. Certains commentateurs

attribuent sans nul doute cette situation à la nouvelle qualité des relations entre la Russie et l'Occident depuis l'attaque terroriste de septembre 2001 contre les Etats-Unis. Une analyse attentive des déclarations et des actes du président Vladimir Poutine suggère cependant que l'actuel leader russe a tiré parti des erreurs de son prédécesseur, Boris Eltsine. En 2000 déjà, il a pris en toute connaissance de cause la décision de poursuivre une politique très différente.

Les leçons tirées pourraient se résumer comme suit. En premier lieu, la Russie ne dispose ni de la puissance ni de l'influence pour bloquer l'adhésion d'autres pays européens à l'OTAN. Qui plus est, si elle essayait de le faire, ce serait presque certainement un échec. Et plus elle essayerait, plus une politique de ce type serait contre-productive. En deuxième lieu, comme l'a montré l'exemple de la Pologne, l'élargissement de l'OTAN ne nuit pas précisément à la sécurité militaire de la Russie. Troisièmement, l'Alliance peut prendre en compte les préoccupations légitimes de Moscou en matière de sécurité dans le cadre du processus d'élargissement. Quatrièmement, après s'être joints à l'OTAN, les anciens membres du Pacte de Varsovie se sont sentis en sécurité suffisante pour tendre la main à la Russie et établir de meilleures relations avec Moscou, ce qui a encore contribué à la stabilité et à la sécurité dans cette partie de l'Europe. Signalons enfin que limiter les dégâts ne suffit pas. Pour éviter de nouvelles crises, la Russie doit chercher à édifier des relations plus systématiques avec l'OTAN.

Cela ne signifie évidemment pas que l'establishment politique russe considère l'élargissement de l'OTAN comme bénéfique, ni servant ses propres intérêts. Le "silence de l'ours" ne doit pas être mal interprété en Occident comme étant la promesse d'un "nouveau commencement". L'establishment politique russe dans son ensemble, et en particulier les responsables de la politique étrangère, de la défense et de la sécurité, continuent à s'irriter de ce que certains appellent la "marche vers l'Est" de l'OTAN, qui agresse leur amour-propre et la notion traditionnelle de grande puissance qu'ils associent à la Russie.

La passion russe

L'aspect de l'élargissement de l'OTAN qui génère le plus de passion au sein des cercles politiques russes est la probabilité que des invitations soient adressées

Dmitri Trenin est directeur adjoint du Centre Carnegie de Moscou.

à l'Estonie, à la Lettonie et à la Lituanie. En l'état des choses, la plupart des analystes pensent que l'OTAN invitera au moins un pays balte, sinon les trois, à se joindre à l'Alliance. C'est là que réside le problème, puisque, pour la première fois, l'Alliance prendrait pied sur le territoire de l'ex-Union soviétique, ce qui, du point de vue russe, est la seule chose qui compte. Même si l'élite russe a fini par accepter mentalement une forte réduction de l'influence de Moscou en Europe centrale et dans les Balkans au cours des dernières années, la perte du statut de superpuissance constitue un processus douloureux et l'adhésion des pays baltes à l'OTAN impliquerait le franchissement d'un autre seuil important, même s'il est largement symbolique.

L'élargissement probable de l'OTAN aux pays baltes survient juste après que Moscou ait été contrainte d'avalier une autre pilule amère, à savoir la réalité de déploiements permanents de forces militaires européennes et américaines - parfois qualifiés, à tort, de déploiements de l'OTAN - en Asie centrale anciennement soviétique. L'une des conséquences majeures du soutien apporté par Moscou à la "guerre contre le terrorisme" dirigée par les Etats-Unis a été l'abandon de l'un des principes fondamentaux de la stratégie russe en matière de sécurité, à savoir empêcher des puissances extérieures d'acquérir des bases militaires sur le territoire de l'ex-Union soviétique. L'adhésion permanente de plusieurs anciennes républiques soviétiques à l'OTAN constituerait le clou final du cercueil et pourrait entraîner de graves difficultés intérieures pour le président Poutine. Dans la pratique cependant, celui-ci devrait être capable d'échapper à la vague qui accompagnera sûrement l'entrée d'un ou plusieurs pays baltes dans l'OTAN et devrait même être en mesure d'utiliser l'événement pour encourager une nouvelle réflexion stratégique en Russie.

La décision du président Poutine de ne pas défier l'Occident sur des questions géopolitiques repose sur des calculs hautement pragmatiques liés aux besoins économiques de la Russie et à la prise de conscience du fait que la défense de l'indéfendable constitue une cause perdue. La majeure partie des responsables des affaires étrangères et de la défense, ainsi que l'opinion publique en général, sont cependant moins visionnaires. A leurs yeux, l'Occident demeure retors et leurs propres dirigeants sont désespérément naïfs de ne pas s'opposer à un nouvel élargissement de l'Alliance, avec pour résultat que la Russie se voit graduellement encerclée par l'OTAN. Les réfractaires

doivent être convaincus que les intérêts du pays en matière de sécurité demeurent pris en compte.

Le défi immédiat pour le Kremlin consiste à gérer l'appartenance balte à l'Alliance si elle devient effectivement une réalité. Pour cela, le président Poutine espère, pour le moins, un ensemble de mesures visant à minimiser l'affront ressenti par la Russie et incluant

Une Russie vivant en harmonie avec ses voisins européens sera l'ultime réalisation de politiques éclairées

des engagements similaires à ceux pris par l'OTAN durant le premier round d'élargissement. Cela signifierait, par exemple, l'absence de déploiement d'armes nucléaires et de stationnement permanent de forces étrangères sur le territoire des nouveaux membres en temps de paix. Cela requerrait aussi probablement l'accession des pays baltes au Traité sur les Forces conventionnelles en Europe (FCE) de 1990, car cela augmenterait la

transparence de l'activité militaire et du stationnement de forces étrangères dans les républiques baltes. Paradoxalement, il se pourrait que l'adhésion des pays baltes à l'OTAN contribue à l'amélioration des relations entre ceux-ci et la Russie, à l'instar de l'amélioration des relations russo-polonaises à laquelle l'on assiste depuis quelques années. Le facteur essentiel pour l'Estonie et la Lettonie résidera dans le rythme auquel ces pays intégreront leurs minorités russes. Une fois les invitations lancées, l'obtention d'un degré confortable de cohésion interethnique dans les deux pays deviendra probablement une question importante pour l'Alliance dans son ensemble.

L'enclave russe de Kaliningrad, qui compte une population d'environ 900 000 habitants et se trouve entre la Lituanie et la Pologne sur la mer Baltique, pose un problème particulier. Le gouvernement russe s'est clairement prononcé contre le maintien de l'option de la "forteresse de Kaliningrad" et les effectifs militaires stationnés dans la région diminuent régulièrement. Toutefois, même si Moscou réduit graduellement sa présence militaire, le processus risque d'être lent et tiré en longueur, et il n'aboutira pas à la démilitarisation de Kaliningrad. Cela s'explique par le fait que Moscou estime qu'elle doit maintenir une présence militaire en cet endroit pour dissuader toute tentative de sécession. Ce qui soulève la question du transit vers l'enclave au travers ou au-dessus du territoire de l'OTAN. Mais il devrait être relativement facile de trouver une solution, en s'appuyant sur un accord existant entre la Lituanie et la Russie, qui fonctionne de manière efficace depuis le début des années 1990.

Une approche du problème de Kaliningrad faisant preuve de davantage de créativité impliquerait l'intensification des liens entre militaires dans la région, incluant une participation russe significative aux activités du Partenariat pour la Paix et un contrôle conjoint du trafic aérien. Une autre idée audacieuse, proposée par un universitaire moscovite, consisterait à intégrer une unité russe au corps dano-germano-polonais basé à Szczecin (Stettin), en Pologne. La dimension militaire du problème de Kaliningrad est cependant éclipsée par les questions économiques et socio-politiques. Moscou a rejeté l'option de la "forteresse de Kaliningrad", mais elle n'en est pas moins confrontée à une réalité stratégique qui consiste à transformer cet oblast (province autonome) russe isolé en un terrain d'essai pour l'approfondissement des liens avec l'Union européenne.

Enterrement la hache de guerre

Le principal problème de Moscou face à l'élargissement de l'OTAN réside dans l'incapacité de la Russie à s'intégrer adéquatement au cadre de la sécurité euro-atlantique. Nombre de ceux qui, en Russie, sont en faveur d'une telle intégration considèrent que la porte de l'OTAN est ouverte à tous les pays européens à l'exception de la Russie et redoutent que le mieux que leur pays puisse espérer, c'est de prendre patiemment et discrètement place au bout de la longue file des candidats, sans garantie aucune d'une admission éventuelle. Cela motive d'occasionnelles tentatives russes de "tricher dans la file" et de faire pression pour établir des relations exclusives avec l'Alliance, voire obtenir une admission anticipée. Qu'elle s'exprime en termes de désir d'un renforcement de statut ou de participation au processus de prise de décisions de l'OTAN, cette attitude est révélatrice du véritable intérêt national qu'éprouve la Russie à enterrer la hache de guerre.

Les événements de ces derniers mois démontrent à quel point il est difficile d'élaborer un nouvel accord entre l'OTAN et la Russie, tout en mettant en exergue l'importance d'un tel accord pour les deux parties. En ce qui concerne les gouvernements de l'Alliance, l'élargissement à la Russie et les relations avec cette dernière sont associés à la question plus large de l'avenir de l'OTAN. Les débats sur l'avenir de l'Alliance ont tendance à se concentrer sur l'importance du lien transatlantique et sur la nécessité d'améliorer les capacités militaires, ainsi que sur le partage des charges entre les alliés. Le fait que l'un des plus importants points forts de l'OTAN - et, depuis la fin de la Guerre froide, probablement le plus important - se situe dans le domaine politique retient moins d'attention.

En intégrant l'Italie d'abord, puis la République fédérale d'Allemagne, l'Alliance a contribué à la stabilité et

à la paix en Europe occidentale au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale. L'intégration économique de l'Europe a certes été essentielle pour cimenter la paix, mais l'alliance militaire l'a précédée et a apporté la stabilité et la confiance indispensables au redressement économique. Qui plus est, l'Alliance a également servi d'ancrage stratégique pour les grandes puissances traditionnelles européennes - la France et le Royaume-Uni - une fois celles-ci privées de leurs possessions outre-mer. Alors que les membres de l'Union européenne cherchent à créer une politique européenne de sécurité et de défense, l'OTAN demeure, d'ailleurs, la principale institution qui sous-tend leur sécurité.

L'adhésion de pays d'Europe centrale à l'OTAN a déjà contribué à consolider la démocratie et la primauté du droit dans ces pays, en particulier grâce à la réforme des relations entre civils et militaires. L'aspiration même à faire partie de l'Alliance contribue en outre à l'édification de la stabilité dans le sud-est de l'Europe et dans les pays baltes, puisque l'Alliance insiste pour que les pays candidats résolvent les problèmes de frontière et de minorités en suspens avant de pouvoir prétendre se joindre à l'OTAN. De manière indirecte mais tout aussi importante, l'élargissement de l'OTAN apporte une sorte d'assurance politique aux investissements de capitaux étrangers dans les nouveaux pays membres et contribue ainsi au développement économique. Le processus d'élargissement de l'OTAN sera certes évolutif et loin d'être automatique, mais, plus longtemps il durera, plus il sera considéré comme "technique".

L'OTAN continuera également à jouer un rôle dans la gestion et la prévention des crises dans les Balkans, et à contribuer à la mise en place des conditions nécessaires à une paix durable dans la région. Fort heureusement cependant, le nombre de situations politiquement explosives en Europe a diminué depuis le début des années 1990 et les nouvelles "Bosnie" comme les nouveaux "Kosovo" seront probablement très peu nombreux. Pour ce qui concerne le flanc sud de l'Alliance, le Dialogue méditerranéen de l'OTAN traite de tout un éventail de questions délicates, mais ce sont essentiellement les diplomatie européenne et américaine qui cherchent à développer une formule pour parvenir à une paix durable au Moyen-Orient.

L'intégration de la Russie à l'OTAN pourrait constituer le prochain projet à long terme de l'Alliance. Il s'agit-là, de l'avis général, d'un objectif ambitieux, mais qui, graduellement, s'avère de plus en plus envisageable. Ce projet exigera des efforts majeurs et soutenus, mais la récompense finale, à savoir une Europe unifiée et libre, vaut que l'on s'y consacre. Dans ce contexte, le débat sur l'éventualité de l'appartenance

de la Russie à l'Alliance est fallacieux, puisque, voici quelques années encore, la formule adéquate pour de nouvelles relations apparaissait comme une alliance avec l'OTAN. Une Russie vivant en harmonie avec ses voisins européens représentera un accomplissement majeur des politiques éclairées de l'Europe occidentale. A l'heure actuelle, l'objectif premier doit consister à recourir à la coopération entre l'OTAN et la Russie pour s'attaquer aux nouvelles menaces pour la sécurité, telles que le terrorisme international et la prolifération des armes de destruction massive, afin de contribuer au démantèlement de l'infrastructure toujours redoutable qui a survécu à la Guerre froide.

Par-dessus tout, les nouvelles relations de coopération se doivent d'être inclusives et non exclusives, tout en conférant suffisamment de crédibilité aux dirigeants politiques russes pour qu'ils puissent initier une révision fondamentale de la planification de la défense et de la doctrine militaire de leur pays. Le président Poutine devrait être officiellement invité à Prague, et il devrait accepter de venir. Mais avant qu'il ait une chance d'accorder sa bénédiction au nouveau round d'élargissement par sa simple présence, il devrait être en mesure de démontrer à son opinion publique que l'OTAN est un ami qui grandit, et non un adversaire expansionniste. ■



Informations relatives au "Carnegie Moscow Center" :
<http://www.carnegie.ru>.

Poursuivre sur la même voie

Andrzej Karkoszka examine de quelle manière les alliés les plus récents de l'OTAN pourraient influencer la décision d'inviter de nouveaux membres à se joindre à l'Alliance lors du Sommet de Prague.

A l'approche du Sommet de Prague de l'OTAN, l'on assiste à une intensification du débat sur l'avenir de l'Alliance, son élargissement et son influence dans le monde. Avant toute prise de décisions, il convient d'examiner les préoccupations auxquelles l'OTAN a été confrontée pendant les années qui ont précédé le Sommet de Madrid, au cours duquel la décision historique fut prise d'inviter d'anciens membres du Pacte de Varsovie à se joindre à elle. L'expérience résultant de l'arrivée de trois nouveaux alliés, comme candidats et comme membres, doit également être évaluée. L'Europe est-elle, par exemple, plus sûre depuis le round



Cérémonie à Bruxelles: (de g. à dr.) Les Premiers ministres tchèque et polonais, le Secrétaire général de l'OTAN de l'époque et le Premier ministre hongrois célèbrent l'adhésion à l'OTAN des trois ex-pays membres du Pacte de Varsovie. (© Benoit Doppagne/Reuters)

d'élargissement de l'OTAN de 1999? L'Alliance est-elle sortie renforcée ou affaiblie suite à l'adhésion de nouveaux pays? Et les nombreuses craintes quant aux éventuelles conséquences négatives de cette étape historique étaient-elles justifiées?

Même si l'évaluation globale de l'adhésion de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne au sein de l'OTAN est sans nul doute positive, les années qui se sont écoulées depuis le Sommet de Madrid n'ont, à de nombreux égards, pas été faciles. Des difficultés financières, le ralentissement économique de leurs principaux partenaires commerciaux et la campagne

Ancien vice-ministre de la Défense de Pologne, Andrzej Karkoszka dirige le groupe de réflexion du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) à Genève.

de l'OTAN au Kosovo ont mis à rude épreuve leur engagement à constituer des "producteurs" nets plutôt que des "consommateurs" de sécurité, ainsi que leur fiabilité en tant que membres de l'Alliance. Qui plus est, l'héritage de plus de quatre décennies de domination communiste s'avère difficile à surmonter.

Lorsqu'en 1990 l'OTAN a tendu la "main de l'amitié" à ses anciens adversaires du Pacte de Varsovie, rares étaient les analystes qui auraient pu envisager que, dans les sept ans, trois de ces pays seraient invités à se joindre à l'Alliance. En plus des nombreuses barrières politiques qui devaient être surmontées par ces pays, leurs forces armées étaient militairement incompatibles avec celles des membres de l'OTAN. Il semblait d'ailleurs probable que l'adaptation des capacités militaires et des politiques de défense des futurs membres exigerait plusieurs décennies. Après tout, il avait fallu dix ans environ pour que l'armée allemande et, plus tard, l'armée espagnole soient parvenues à s'intégrer pleinement aux forces armées de l'Alliance après leur adhésion à l'OTAN.

Dans la pratique, les barrières politiques s'avèrent n'être qu'un obstacle relativement mineur face à la résolution et à la ténacité présidant à l'édification, par les pays d'Europe centrale et orientale, d'un système de gouvernement démocratique, d'une économie de marché et d'une société reposant sur la primauté du droit. La réforme des forces armées de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne s'est avérée une tâche beaucoup plus complexe, en raison des structures, de la doctrine et de l'état d'esprit légués par l'Union soviétique. En dépit de nombreuses incompatibilités techniques et conceptuelles, qui continuaient à exister au moment de l'adhésion, les trois nouveaux membres sont néanmoins parvenus à se joindre aux structures militaires intégrées de l'OTAN.

La clé pour hisser les forces armées des trois nouveaux membres à un niveau fondamental maximal d'interopérabilité avec celles de l'Alliance a été le programme de Partenariat pour la Paix (PPP). Initialement interprété par les pays d'Europe centrale et orientale comme un mécanisme permettant aux membres de l'OTAN peu enthousiastes de postposer la décision de leur adhésion précoce à l'Alliance, il

est apparu que ce programme était en fait un moyen extrêmement efficace pour développer graduellement des liens professionnels, harmoniser des normes et procédures, et transformer des incompatibilités techniques et organisationnelles en systèmes opérationnels. Dès que les forces armées des trois pays candidats eurent reconnu dans le Partenariat pour la Paix une voie pratique en vue de l'adhésion à l'OTAN, elles devinrent sans équivoque ses défenseurs.

La réforme militaire

Rétrospectivement toutefois, il est clair que le Partenariat pour la Paix et, ultérieurement, le Processus de planification et d'examen (PARP) - un processus qui définit des exigences détaillées d'interopérabilité et de capacités pour les participants et examine les progrès réalisés pour y parvenir - n'ont représenté qu'une fraction de l'assistance nécessaire pour achever la réforme des forces armées de l'ex-Pacte de Varsovie, afin de leur permettre de répondre aux futures exigences en matière de sécurité. La mise en œuvre des réformes s'est avérée être un beaucoup plus grand défi qu'escompté. Les budgets de la défense étaient trop réduits; l'état de préparation des forces et les systèmes d'armements, insuffisants; le fossé technologique, immense et la capacité de réunir assez de troupes pour opérer au sein des structures alliées, insatisfaisante.

La transformation technique et structurelle des systèmes de défense des trois nouveaux membres est en réalité apparue comme le moins important de deux problèmes majeurs, indépendamment de la question des ressources. Les changements d'ordre politique et systémique, tels que l'introduction d'un contrôle civil démocratique efficace des forces armées, ont représenté une tâche bien plus considérable. Les premières difficultés à cet égard résultaient, d'une part, de l'opposition des militaires, qui redoutaient de perdre leur droit au chapitre pour les questions de stratégie, de budgets, d'acquisition et d'effectifs, et, d'autre part, du manque de civils adéquatement qualifiés.

La douloureuse expérience de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne dans le domaine de la réforme militaire a contribué au développement, au sein de l'OTAN, du Plan d'action pour l'adhésion (MAP), un programme destiné à préparer les nouveaux pays candidats à une éventuelle entrée dans l'Alliance. Le MAP constitue un mécanisme plus solide que le Partenariat pour la Paix ou le

PARP et confère à l'OTAN un moyen d'évaluer les performances des pays candidats et participants de manière plus orientée vers les exigences liées à une future adhésion. Bien qu'il ne contribue pas directement à résoudre tous les problèmes de mise en place des capacités militaires requises, le MAP génère sans aucun doute de meilleures opportunités de préparation aux futurs défis.

La mise en œuvre des réformes militaires s'est avérée un défi beaucoup plus imposant que prévu

Pour l'Alliance, le coût de l'élargissement représentait une question essentielle à l'approche du Sommet de Madrid. Les premières estimations portant sur des dizaines de milliards de dollars s'avèrent exagérément élevées, car elles reposaient sur des calculs effectués en fonction d'un état d'esprit et de scénarios influencés par la Guerre froide. L'OTAN a, en fait, assumé

de manière relativement facile cette charge financière supplémentaire. Ceci étant, les nouveaux membres n'ont pas ménagé leurs efforts pour satisfaire les obligations financières liées à leur future adhésion. Les trois pays avaient établi des programmes complets de modernisation et de restructuration de leurs forces armées avant de se joindre à l'Alliance, mais ces plans ne reflétaient pas les réelles complexités de la réforme fondamentale exigée. Ils reposaient en outre sur des prévisions de croissance économique trop optimistes. Le ralentissement économique a rendu difficile le maintien des niveaux de dépenses de défense désirés.

En dépit d'une déclaration du parlement exhortant le gouvernement à porter les dépenses militaires à trois pour cent du PIB, la Pologne n'est pas parvenue à accroître les ressources allouées à la défense. La Hongrie n'est pas non plus parvenue à tenir la promesse faite pendant les négociations sur l'élargissement et portant sur une augmentation des dépenses militaires de 0,1 pour cent par an. En République tchèque et en Hongrie, les réductions de forces entreprises dans l'espoir d'économiser des ressources pour procéder à la mise à niveau des systèmes techniques se sont, en outre, révélées insuffisantes. Des financements supplémentaires sont nécessaires sur une longue période pour atteindre ces objectifs et de nombreux projets planifiés ont dû être abandonnés. Pour respecter les obligations d'objectifs de forces et les normes OTAN relatives à l'état de préparation, un fossé de plus en plus large se creuse au sein des forces armées des trois nouveaux membres, entre les unités de réaction rapide de première ligne, dont les normes d'armement et d'état de préparation sont

relativement élevées, et les forces de second rang, qui se caractérisent par des équipements plus anciens, un entraînement moindre et un moral plus bas. Le respect des obligations des objectifs de forces approuvées conjointement ne s'est fait qu'assez péniblement, ce qui indique que les objectifs en question ont été fixés sans une juste appréciation des ressources exigées.

La leçon essentielle que les trois nouveaux pays membres ont tirée à leurs dépens est que les décisions relatives au financement de la défense doivent être politiquement soutenables à long terme et que cela exige un large consensus social et politique. Même en Pologne, où les forces armées sont très populaires et où l'adhésion à l'OTAN bénéficie de l'appui inébranlable de l'opinion publique depuis dix ans, cela ne s'est pas traduit par un soutien correspondant en faveur d'une augmentation des dépenses de défense, qui sont néanmoins demeurées stables, à un peu plus de deux pour cent du PIB. Les plans de modernisation de la défense exigent des dépenses plus importantes ou une restructuration plus drastique. L'environnement favorable en matière de sécurité d'une part et les défis représentés par les préparatifs à l'intégration à l'Union européenne de l'autre compliquent cependant l'obtention d'un soutien en faveur de l'accroissement des dépenses de défense. Toute restructuration drastique est en outre entravée par la résistance institutionnelle, ainsi que par l'incertitude quant à la manière dont les forces armées doivent être restructurées et l'identification des priorités. Les nouveaux membres ne sont pas les seuls à être confrontés à ce problème. De nombreux membres de longue date rencontrent des difficultés similaires.

La campagne du Kosovo

La menace qu'a fait peser sur l'Europe du Sud-Est la violence au Kosovo a représenté un immense défi pour l'Alliance dans son ensemble et pour ses nouveaux membres en particulier. La décision politiquement controversée d'intervention exigeait un haut degré de cohésion et de consensus, considéré par de nombreux analystes comme plus difficile à obtenir en raison de l'adhésion des trois nouveaux membres. Cela n'a cependant pas été le cas dans la pratique et il a été tout aussi simple de prendre la décision d'intervenir à 19 que cela l'aurait été à 16. Il n'empêche que les nouveaux membres ont immédiatement vu leur loyauté mise à l'épreuve et qu'il leur fut demandé de démontrer qu'ils étaient prêts à adhérer, dans la pratique, aux valeurs de l'Alliance qu'ils avaient acceptées en théorie aux cours des négociations et des préparatifs en vue de leur entrée dans l'OTAN.

Prendre la décision d'intervenir au Kosovo n'a pas été chose aisée pour les nouveaux membres. Ces trois pays avaient en effet toujours entretenu de bonnes relations avec la Yougoslavie en général et affichaient des dispositions amicales envers la Serbie en particulier. La Hongrie était en outre particulièrement inquiète face à la possibilité de représailles à l'encontre de la minorité d'ethnie hongroise installée sur la frontière yougoslave. L'opinion publique, en particulier en République tchèque, n'était pas entièrement convaincue du bien fondé d'une action militaire. Les forces des trois nouveaux Alliés ne s'attendaient pas à devoir si vite passer à l'action et elles étaient toutes réticentes face à la charge financière supplémentaire que cela impliquait. Ces préoccupations et d'autres encore furent toutefois ouvertement discutées avant la prise de décision par le Conseil de l'Atlantique Nord de lancer l'opération, et cela pour préserver la stabilité régionale et face à l'urgence de la situation humanitaire. Les nouveaux membres acceptèrent sans ambages de faire face à cette première et combien difficile mission, et la République tchèque, la Hongrie et la Pologne participèrent à la campagne et à la mission ultérieure de maintien de la paix.

Si l'inquiétude exprimée avant le Sommet de Madrid quant aux conséquences potentiellement négatives de l'élargissement sur la cohésion et l'efficacité de l'Alliance se sont, en cette occasion, révélées non fondées, il se pourrait que cela ne soit pas toujours le cas. Si un groupe important de pays se joint à l'Alliance, une éventualité serait que les mécanismes permettant à celle-ci de parvenir à un consensus soient soumis à une pression insupportable et se grippent ou, à tout le moins, soient affaiblis. A l'instar des réticences qui précédèrent le Sommet de Madrid, cette inquiétude peut également s'avérer injustifiée. Après tout, le soutien et la coopération apportés par des pays tels que l'Albanie, la Bulgarie, la Roumanie et l'ex-république yougoslave de Macédoine* lors de la campagne du Kosovo - soutien et coopération qui réclamèrent souvent des décisions politiques résolues et une grande affinité avec les objectifs de l'Alliance - peuvent être qualifiés d'exemplaires. Il n'empêche que toutes les éventualités doivent être soigneusement examinées avant que de nouveaux pays soient invités à se joindre à l'OTAN. La question du nombre même des alliés après l'élargissement est susceptible de représenter le principal problème, résultant d'une surcharge administrative plutôt que politique.

Les relations avec la Russie

Parmi la foule de problèmes complexes associés au débat sur l'élargissement des années 1990, la question des relations avec la Russie était l'un des plus inextricables. La Russie n'avait certes pas directement

droit au chapitre en la matière, pas plus qu'elle ne disposait d'un droit de veto quant à la décision, mais ce pays était alors considéré, et est désormais traité, comme un partenaire indispensable pour l'édification et le maintien de la sécurité dans la zone euro-atlantique. Si l'élargissement n'a jamais, de quelque façon que ce soit, été dirigé contre la Russie et n'était pas considéré par l'Alliance ni par les trois pays candidats comme un obstacle à des relations amicales, Moscou n'était pas du même avis. Des instincts de grande puissance et une longue tradition de domination de ses voisins lui rendaient pénible de voir d'anciens alliés se forger un destin indépendant. L'intransigeance accula la Russie dans une voie politique sans issue. Il ne lui restait plus, pour influencer les événements, qu'à susciter des problèmes, comme, par exemple, lors des négociations sur l'Acte fondateur en 1997. Les erreurs d'interprétation et les suspicions s'aggravèrent en outre lors de la campagne du Kosovo.

Aux yeux des pays candidats, et en particulier de la Pologne, la politique russe de la fin des années 1990 visait à préserver un droit de regard particulier de Moscou sur l'Europe de l'Est et à nuire à l'intérêt de l'élargissement en imposant une appartenance de deuxième catégorie aux nouveaux membres, pour miner ainsi leurs garanties en matière de sécurité aux termes de l'article 5. S'il s'agissait réellement là de l'intention de la Russie, l'OTAN, pour sa part, fit tout son possible pour assurer Moscou de ses intentions pacifiques, sans nier pour autant ses obligations envers ses trois nouveaux partenaires, en adoptant une politique prudente d'édification de la confiance, concrétisée par la décision de ne pas faire stationner de forces de l'Alliance ni d'armes nucléaires sur le territoire de ses nouveaux membres.

L'expérience de ces trois dernières années et de la coopération pour l'édification de la paix en ex-Yougoslavie a persuadé de nombreux responsables russes qu'il est possible de vivre avec une OTAN élargie. En témoignage, par exemple, la récente amélioration des relations de la Russie avec la Pologne. Après près d'une décennie de suspicion mutuelle, la Russie et la Pologne ont conféré de nouvelles bases équitables et mutuellement profitables à leurs relations bilatérales. En dépit des prévisions, l'adhésion à l'OTAN de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne n'a d'ailleurs entraîné aucune détérioration des relations entre ces pays et la Russie.

Moscou demeure sceptique face aux arguments en faveur de l'élargissement de l'OTAN, mais de nouvelles invitations à se joindre à l'Alliance ne sont plus perçues comme une aussi grande menace, ni comme particulièrement nuisibles aux intérêts de la Russie.

En conséquence, le facteur russe s'estompe en tant qu'obstacle pour le nouveau round d'élargissement de l'Alliance. Cette évolution et l'expérience positive de l'entrée dans l'OTAN de trois pays en cette époque de l'après-Guerre froide devraient faciliter la prise de décisions à Prague et permettre aux Alliés d'offrir les avantages d'une adhésion à l'OTAN à de nombreux autres pays candidats. ■

*La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel.

L'OTAN peut-elle demeurer une alliance militaire et politique efficace si elle continue à s'agrandir?

Ronald D. Asmus VERSUS Charles Grant

OUI



Ronald D. Asmus est *Senior Fellow* pour les Etudes européennes au Council on Foreign Relations (www.cfr.org). Il a été sous-secrétaire d'Etat adjoint pour les affaires européennes au département d'Etat américain entre 1997 et 2000, où il était responsable des questions de sécurité liées à l'OTAN et à l'Union européenne. Il est l'auteur de *Opening NATO's Door* (Columbia University Press), une histoire diplomatique de l'élargissement de l'OTAN, qui paraîtra cette année.

NON



Charles Grant est directeur du *Centre for European Reform* (www.cer.org.uk), basé à Londres. Il est l'auteur de diverses publications CER), dont *Europe 2010: an optimistic vision of the future et Europe's Military Revolution*, qu'il a écrit en collaboration avec Gilles Andréani et Christoph Bertram.

Cher Charles,



J'attends avec impatience cet échange de vues. En tant que partisan de l'élargissement et de l'efficacité de l'OTAN, je considère depuis longtemps que cette question doit être ouvertement et honnêtement débattue.

L'OTAN peut naturellement conserver son efficacité si elle s'agrandit. Le fait de savoir si elle le fera est une autre question, que je traiterai dans un deuxième temps. Mais prenons les choses dans l'ordre. Avoir davantage d'alliés pro-atlantistes constitue, en principe, une bonne chose. Les élargissements antérieurs ont rendu l'OTAN plus forte, et non pas plus faible. Et les pays candidats d'Europe centrale et orientale considèrent souvent l'OTAN avec plus d'enthousiasme encore que certains membres existants.

L'objectif stratégique qui sous-tend l'élargissement de l'OTAN consiste à surmonter la division de l'Europe née de la Guerre froide, à consolider la démocratie en Europe centrale et orientale, et à faire de l'Alliance la pierre angulaire d'une nouvelle structure de sécurité paneuropéenne. Cela implique pour l'Alliance qu'elle couvre à terme la majeure partie, voire la totalité, de la moitié orientale du continent. Différents pays resteront en dehors de l'Alliance, en raison de leur incapacité à répondre aux conditions requises ou par choix, justifié par leurs propres raisons historiques. Mais les contours définitifs de l'OTAN (à l'instar de ceux de

l'Union européenne) refléteront l'Europe actuelle. C'est pourquoi ils incluront à terme de vingt-cinq à trente pays.

Cela ne répond toutefois pas entièrement à la question qui nous est posée: est-ce que l'OTAN, telle qu'elle existe actuellement et non en théorie, sera plus forte si elle s'agrandit, en particulier si nous accueillons un groupe important de candidats lors du sommet de cette année à Prague? Ma réponse est qu'une Alliance de cette taille peut fonctionner efficacement si nous relevons avec succès les trois défis suivants.

En premier lieu, nous devons discuter de la manière de rationaliser une OTAN de plus grande taille. Il se pourrait que la manière dont l'Alliance fonctionne doive être modernisée, peut-être même radicalement. Nous devrions discuter de cela ouvertement, sans tabous. Il est frappant que l'Union européenne mène un débat de grande envergure sur la manière dont elle fonctionnera en cas d'élargissement, alors que l'on constate quelques murmures à peine sur ce thème au sein de l'OTAN. Je comprends qu'il existe diverses sensibilités. Mais, si nous ne pouvons débattre de cela au sein des milieux officiels de l'OTAN, peut-être faudrait-il constituer un groupe de sages, chargé de réfléchir à la question - avant Prague.

Deuxièmement, l'efficacité future de l'OTAN dépendra d'abord et avant tout des performances et des capacités de ses membres, nouveaux comme anciens.

Or, il convient de reconnaître que les performances des trois membres les plus récents ne sont pas aussi bonnes qu'espérées. Et nombre de pays candidats actuels sont plus petits et plus faibles qu'eux. Il nous faut un meilleur système pour aider les nouveaux membres à rester sur les rails une fois qu'ils se seront joints à l'Alliance et que la pression commencera à se relâcher. Mais soyons honnêtes. Il nous faut également un meilleur système d'incitants pour veiller à ce que les performances des alliés existants soient, elles aussi, à la hauteur. La plupart des faiblesses actuelles de l'OTAN ne sont pas dues aux nouveaux membres, mais bien aux performances insuffisantes des anciens membres depuis quelques années.

Troisièmement, la question es-sentielle pour l'avenir n'est pas, à mon avis, le nombre de membres de l'OTAN, mais la finalité de l'Alliance. En d'autres termes, cette question ne réside pas dans la composition, mais dans la raison d'être de l'OTAN. Dans les années 1990, l'OTAN est passée du statut d'alliance entre les Etats-Unis et des pays d'Europe occidentale conçue pour dissuader une menace russe résiduelle, à celui d'alliance entre les Etats-Unis et l'Europe dans son ensemble, tendant la main à son adversaire du temps de la Guerre froide, la Russie, et se réorientant pour affronter de nouvelles menaces. A cette époque déjà, plusieurs d'entre nous s'interrogeaient sur la manière dont l'OTAN évoluerait si nous parvenions, et quand nous parviendrions, à stabiliser l'Europe centrale et orientale, tout en plaçant nos relations avec la Russie sur une nouvelle base, axée sur la coopération.

Il se pourrait que ce jour soit arrivé. Nous sommes près de réussir à consolider la paix et la stabilité dans la moitié orientale du continent. Le danger de voir la Russie redevenir une menace pour ses voisins s'estompe de plus en plus. S'il continue à exister des sources d'instabilité dans la zone euro-atlantique, elles ne constituent plus des menaces majeures ni existentielles pour notre sécurité. Ce sont, naturellement, autant de bonnes nouvelles. En même temps cependant, le 11 septembre nous a montré qu'il existe d'autres menaces existentielles pour la sécurité des membres de l'OTAN, mais qu'elles se situent en dehors de l'Europe et représentent des menaces face auxquelles l'Alliance est mal préparée.

L'OTAN est, dès lors, confrontée à un choix relativement fondamental. Elle peut continuer à se focaliser sur les menaces en diminution au sein de la zone euro-atlantique. Sa mission consisterait alors, pour l'essentiel, à continuer à maintenir la stabilité d'un continent déjà très stable. Mais l'Alliance peut également se transformer pour affronter les menaces majeures pour la sécurité qui se présentent aujourd'hui et qui trouvent presque toutes leur origine en dehors de

l'Europe. Dans ce cas, l'OTAN demeurerait une alliance militaire, en se concentrant sur les nouvelles menaces militaires auxquelles ses membres sont confrontés.

Ces questions sont d'importance. J'attends impatiemment que nous en débattions.

Bien à vous,
Ron

Cher Ron,



Je suis d'accord avec vous: l'OTAN est une organisation précieuse, qui a cruellement besoin de réformes. Je suis également d'accord sur le fait que l'élargissement de l'Alliance à l'Europe centrale et orientale est souhaitable. A l'instar de l'Union européenne, l'OTAN contribue à disséminer la paix, la sécurité et la stabilité dans la moitié orientale du continent. Je doute cependant que la nouvelle Alliance issue de l'élargissement constitue une organisation militaire puissante.

Lorsque vous parlez de la force de l'OTAN, vous entendez par-là la force militaire. Je pense que l'Alliance conservera son impact politique, mais que son importance militaire a diminué et continuera à le faire. Il va de soi que l'OTAN a toujours eu une finalité à la fois militaire et politique. Et, depuis la fin de la Guerre froide, elle assume une nouvelle tâche militaire, à savoir le maintien de la paix dans les Balkans. Globalement cependant, le rôle politique de l'Alliance - en tant qu'organisation de sécurité paneuropéenne - perd de son importance. En 1997, les Etats-Unis ont poussé leurs alliés à accepter trois nouveaux membres, comme ils les poussent à en accepter plusieurs autres à l'occasion du Sommet de Prague en novembre, afin de les ancrer à l'espace politique euro-atlantique.

Toutefois, comme vous le reconnaissez vous-même, les Tchèques, les Hongrois et les Polonais atténuent, plus qu'ils n'augmentent l'efficacité militaire de l'Alliance. Le nouveau round d'élargissement affaiblira lui aussi la cohérence et l'efficacité de l'organisation militaire. L'administration Bush actuelle, comme l'administration Clinton sous laquelle vous avez servi, pense que les gains politiques résultant de l'élargissement excéderont la perte militaire. Je suis d'accord.

Ce qui s'est passé depuis le 11 septembre renforce certainement la tendance à long terme faisant de l'OTAN une organisation davantage politique. L'administration Bush n'a pas voulu recourir à l'OTAN pour mener la guerre en Afghanistan, en partie pour l'excellente raison que l'Alliance ne dispose pas de beaucoup des capacités militaires utiles dans le combat

contre les Talibans et al-Qaida . Mais également parce que nombreux sont ceux au Pentagone qui considèrent l'OTAN comme une organisation européenne relativement marginale. Ils l'ont utilisée pour mener la campagne aérienne au Kosovo et en Serbie en 1999, mais ont constaté que ses nombreuses commissions - permettant à un pays, tel que la France, d'opposer son veto au bombardement de certaines cibles - entraînent une lenteur de décision véritablement frustrante.

Il est peu probable que les Etats-Unis souhaitent utiliser l'OTAN pour mener une autre guerre chaude. Ils préféreraient gérer eux-mêmes une opération militaire éventuelle, en n'intégrant peut-être que quelques alliés proches à la structure de commandement. Les Etats-Unis sont naturellement heureux que l'OTAN assume des missions de maintien de la paix dans les Balkans. Toutefois, à moins que les engagements de capacités - l'aptitude à déployer et à soutenir durant un an une force de 60 000 hommes dès 2003 - soient un total échec, l'Union européenne commencera à assumer une partie de ce rôle de maintien de la paix. Des plans prévoient d'ores et déjà que l'Union européenne remplace l'OTAN comme organe responsable des mille soldats (tous Européens) présents dans l'ex-république yougoslave de Macédoine *. Si l'Union européenne est en mesure de relever ce défi, elle pourra ultérieurement prendre en charge la mission en Bosnie. L'administration Bush a clairement déclaré qu'il appartient aux Européens d'assumer davantage de responsabilités sur leur propre continent. Ce qui semble raisonnable.

L'OTAN pourrait se voir confier les missions de maintien de la paix que l'Union européenne considère comme trop difficiles à gérer, comme au Kosovo. L'Alliance sera-t-elle alors considérée comme une organisation militairement puissante comparée à celle qui a défendu l'Europe contre l'Union soviétique ou pris part à la campagne aérienne du Kosovo?

Je ne prétendrais certainement pas que le rôle de maintien de la paix est sans importance. J'apprécie également le rôle que joue l'OTAN en encourageant ses membres à assurer l'interopérabilité de leurs forces, afin qu'elles puissent communiquer et travailler de concert lors de missions communes. Si l'Union européenne est capable de mener avec succès une mission de maintien de la paix dans les Balkans, elle fera usage des compétences des planificateurs opérationnels de l'OTAN et profitera de l'habitude de collaboration que la structure militaire intégrée de l'Alliance encourage parmi ses membres (ainsi qu'avec les pays qui ne font pas partie de la structure militaire intégrée mais participent aux opérations dirigées par l'OTAN dans les Balkans, à savoir la France et les pays neutres de l'Union européenne).

Il n'empêche que les tâches militaires de l'OTAN - en tant qu'organisation de maintien de la paix et de marraine des ambitions militaires embryonnaires de l'Union européenne - sont certainement moins importantes que ses rôles politiques: préserver l'engagement des Etats-Unis dans la sécurité européenne, aider à l'unification des deux moitiés du continent et - à l'avenir, je l'espère - offrir à la Russie une place officielle dans la gestion de la sécurité européenne. L'idée du Premier ministre britannique Tony Blair visant à la création d'un nouveau conseil composé des dix-neuf membres de l'OTAN plus la Russie, au sein duquel des sujets d'intérêt commun pourraient être discutés, est prometteuse. Je regrette que les éléments conservateurs au Pentagone retardent - pour le moment, du moins - la mise en œuvre de ce concept.

Je considère que l'OTAN est appelée à devenir une organisation de sécurité paneuropéenne conservant une structure militaire. Cette structure serait principalement centrée sur l'Europe et sa périphérie rapprochée. Vous semblez désirer que l'OTAN joue un rôle actif et mondial dans le combat contre le terrorisme. Est-elle bien placée pour entreprendre cette tâche? Et combien de membres de l'establishment de la défense aux Etats-Unis partagent-ils votre point de vue?

Bien à vous,
Charles

[Cher Charles,](#)



La possibilité pour une OTAN élargie de conserver sa puissance militaire ou de s'affaiblir dépend des politiques que nous élaborons. Aucune loi des politiques régissant l'Alliance n'oblige l'OTAN à s'affaiblir militairement si elle s'agrandit. Les nouveaux membres éprouvent plus de difficultés à s'intégrer que nous l'avons espéré, mais ils n'ont pas affaibli l'OTAN. Ils apportent une véritable contribution dans les Balkans et ailleurs. Cette contribution s'accroîtra au fil du temps. Après avoir combattu pour obtenir leur liberté, ces pays comprennent la nécessité de la défendre.

Mais notre réelle différence de vue est ailleurs. Vous laissez entendre que le rôle de l'OTAN deviendra plus politique car les menaces militaires disparaissent en Europe et parce qu'il n'est pas désirable ou qu'il est trop difficile pour l'OTAN de s'attaquer aux nouvelles menaces dont l'origine ne se trouve pas en Europe. Je pense, pour ma part, que l'OTAN doit s'attaquer à ces nouvelles menaces. L'OTAN "politique" que vous décrivez serait, à mon avis, rapidement cantonnée dans un rôle de "ménagère" du continent. Si l'OTAN n'est pas impliquée dans les questions stratégiques centrales auxquelles nos pays sont confrontés, elle

cessera de jouer un rôle central dans nos politiques. Une OTAN "politique" ne répondrait qu'à la moitié de la finalité dévolue à l'Alliance.

L'administration dans laquelle j'ai servi travaillait à l'accomplissement d'une vision de l'OTAN voulant que l'évolution naturelle de l'Alliance, après la stabilisation de l'Europe centrale et orientale et l'établissement de nouvelles relations en coopération avec la Russie, consiste à assumer de nouvelles missions plus lointaines, car les nouvelles menaces viendront d'en dehors de l'Europe. Nous avons tenté de jeter les bases d'une évolution de l'OTAN dans cette direction à l'approche du Sommet de Washington de 1999, mais les progrès ont été limités, car la plupart des alliés européens ont préféré restreindre le rôle de l'OTAN à des opérations de gestion des crises dans la périphérie rapprochée de l'Europe.

Le 11 septembre n'a-t-il toutefois pas démontré que nous n'étions pas suffisamment visionnaires? Les menaces pour notre sécurité relevant de l'article 5 ne proviennent pas uniquement ni même principalement de la périphérie rapprochée de l'Europe. Elles trouvent leur origine hors Europe, dans le terrorisme et des pays disposant d'armes de destruction massive. Dans un monde où les attaques terroristes sont préparées en Europe, financées en Asie et menées aux Etats-Unis, parler de limiter les interventions de l'OTAN à la périphérie rapprochée n'a guère de sens. Que fera l'Europe si des terroristes frappent une grande ville européenne avec des armes de destruction massive?

J'espère que le 11 septembre nous fera sortir de notre torpeur. Peu après les attaques terroristes, j'ai assisté à un dîner à Washington auquel un important ministre des Affaires étrangères européen était présent. Il s'est posé la question de savoir si les historiens du futur ne critiqueront pas nos dirigeants pour avoir laissé nos défenses s'atrophier alors qu'une nouvelle menace totalitaire faisait son apparition. Il se pourrait bien qu'il ait raison. Lors du Sommet de Washington, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN se sont engagés à édifier une Alliance aussi efficace face aux menaces du XXI^e siècle qu'elle ne l'a été en remportant la Guerre froide. Si nous prenons cet engagement au sérieux, nous devons faire de l'OTAN un meilleur outil pour affronter les menaces de notre temps.

Combien de gens à Washington partagent-ils mon point de vue? Ils sont plus nombreux que ceux qui ont soutenu l'élargissement de l'OTAN lorsque, avec d'autres personnes, je l'ai pour la première fois défendu. Mais passons à des choses plus sérieuses... Je continue à espérer que l'administration Bush s'appuiera sur les bases dont elle a hérité et fera des nouvelles missions un thème central du Sommet de Prague. Ce serait une

erreur d'abandonner cette politique précisément lorsque les Européens en acceptent la nécessité. Pendant des décennies, les Etats-Unis ont encouragé leurs alliés européens à jouer un rôle plus actif hors zone. Notre besoin d'alliés et d'alliance s'est accru et n'a certes pas diminué depuis le 11 septembre.

Je pense qu'au lendemain du 11 septembre, l'administration Bush a raté l'occasion de consolider un consensus sur de nouvelles missions au sein de l'OTAN. Mais le problème ne réside pas seulement dans les tendances de cette administration à agir unilatéralement. Il réside dans les échecs répétés de l'Europe à investir dans la défense ou à prendre les nouvelles menaces au sérieux. L'une des facettes déprimantes de mon travail au département d'Etat consistait à lire des rapports attestant, année après année, que les alliés européens n'atteignaient pas les objectifs de force de l'OTAN et le peu d'intérêt accordé à la question par les gouvernements et les opinions publiques en Europe. Plus les Européens adopteront une approche sérieuse de la défense, plus ils seront pris au sérieux à Washington.

Bien à vous,
Ron

Cher Ron,



Vous voulez que l'OTAN assume un rôle militaire mondial en s'attaquant aux nouvelles menaces pour la sécurité. Mon avis diverge principalement du vôtre, non pas tant quant au caractère désirable d'une évolution de l'OTAN telle que vous la suggérez, mais en raison du fait que je doute fort de la faisabilité de cette démarche. Pensons d'abord à la portée géographique de l'OTAN. Vous avez raison de considérer que les menaces modernes pour la sécurité sont mondiales. Les Américains accusent souvent les Européens d'être introvertis et de ne se préoccuper que de leur propre jardin. Il est vrai que de nombreux Européens n'ont pas la vision globale des responsables américains de la politique étrangère. J'ajoute, pour être franc, que l'attention exagérée portée par l'Europe à sa périphérie rapprochée constitue un problème particulier dans certains des plus petits pays de l'Union.

Il n'empêche que ce sont les Européens, et non les Américains, qui ont envoyé des troupes au Timor oriental. Des soldats britanniques et français sont présents en Afrique, mais il n'y a pas de troupes américaines. Et même à Kaboul, l'International Security Assistance Force (ISAF) est, dans une large mesure, européenne. N'exagérons donc pas l'introspection de l'Europe. Ceci étant, il est vrai que les Européens doivent établir des priorités quand ils projettent d'utiliser

leurs capacités militaires trop peu nombreuses. Lorsqu'ils se demandent où utiliser les forces assignées aux engagements de capacités, ils pensent aux Balkans et à l'Afrique. Etant donné le manque d'intérêt des Etats-Unis pour l'Afrique et leur désir de réduire leur implication dans les Balkans, ces priorités européennes sont probablement raisonnables. Et puisque les Européens manquent des ressources pour développer des capacités de forces et de planification séparées pour les missions de l'Union européenne et de l'OTAN, il n'est guère justifié pour l'Alliance - une organisation dont les membres, à deux exceptions près, sont tous européens - de concentrer ses plans sur des situations explosives telles que le Cachemire, la Corée ou Taiwan.

Si l'administration Bush était favorable à un engagement de l'OTAN dans des opérations militaires en des endroits tels que l'Afghanistan, cet argument ne serait pas valable. Mais, autant que je sache, cette administration veut que l'OTAN "veille" sur l'Europe, en laissant à des opérations unilatérales ou à des coalitions de pays volontaires le soin d'éliminer les nouvelles menaces pour la sécurité.

La division des tâches n'est pas seulement géographique. Je partage votre frustration quand je constate que les efforts européens pour développer des capacités militaires utiles sont compromis par des budgets insuffisants et, surtout, par des réformes militaires inadéquates. Cela a pour conséquence que les Etats-Unis considèrent qu'il est de plus en plus difficile de travailler avec des forces européennes lors d'un conflit de haute intensité. Je suis d'accord avec vous pour considérer que cela nuit à la cohésion de l'Alliance, mais il apparaît qu'aucune amélioration très sensible des capacités européennes n'interviendra dans un avenir prévisible. Nous devrions peut-être accepter comme inévitable une considérable division des tâches et en tirer le meilleur parti possible. Chaque côté de l'Atlantique peut effectuer des tâches que son vis-à-vis ne veut pas accomplir: les Européens acceptent de bon gré de fournir des effectifs importants de soldats chargés du maintien de la paix, tandis qu'il est naturel pour les Etats-Unis de dépenser de l'argent pour des équipements militaires de haute technologie. Les deux parties ont donc besoin l'une de l'autre, ce qui peut être profitable pour la cohésion de l'Alliance. Vous voulez enfin que l'Alliance se concentre sur les nouvelles menaces pour la sécurité, telles que le terrorisme et les armes de destruction massive (ADM). Il va de soi que l'OTAN doit faire ce qu'elle peut contre de telles menaces, mais est-elle bien adaptée pour jouer un rôle moteur en la matière? La lutte contre le terrorisme exige assurément le partage de renseignements et un processus décisionnel rapide. Une bureaucratie multinationale de grande taille comptant - peut-être

bientôt - vingt-cinq membres ne se prête probablement pas à un tel combat. Le même argument s'applique aux ADM. L'OTAN n'est-elle pas trop sujette aux fuites et trop lente pour gérer une offensive qui détruirait, par exemple, des usines d'armes biologiques? Je suspecte le Pentagone de préférer s'attaquer lui-même au terrorisme et aux ADM, ou en se faisant aider par un petit groupe d'alliés capables de garder un secret, fournir des forces expérimentées et accepter le commandement des Etats-Unis.

Bien à vous,
Charles

[Cher Charles,](#)



Si nous sommes d'accord pour considérer que les Etats-Unis et l'Europe doivent s'attaquer de manière plus vigoureuse aux nouvelles menaces pour notre sécurité commune - des menaces qui, presque toutes, sont extérieures à l'Europe - et que cette tâche doit être au centre de la future coopération transatlantique, nous nous accordons sur une chose essentielle. Cela ne signifie pas que l'OTAN doive "se mondialiser" (je ne vois par exemple pas l'OTAN jouer un rôle dans le différend sur les îles Spratly). Mais cela signifie bel et bien que l'OTAN doit avoir la capacité d'agir en Asie centrale, au Moyen-Orient et dans le Golfe. C'est là, après tout, que se trouvent probablement les plus importantes menaces pour notre future sécurité commune.

Est-ce faisable? Je n'en suis pas sûr. Mais nous devons essayer. Les questions que vous soulevez sont légitimes et doivent recevoir une réponse. Mais elles sont également du genre de celles que les sceptiques posaient lors de la création de l'OTAN en 1949, ainsi qu'au début des années 1990, lorsque l'élargissement de l'OTAN fut pour la première fois envisagé. Je suis heureux que nos dirigeants de l'époque aient structuré leurs aides afin de trouver un moyen de faire fonctionner l'Alliance et qu'ils n'aient pas suivi l'avis des opposants au processus.

Nous avons besoin de la même approche et du même niveau d'engagement aujourd'hui. La question stratégique à laquelle nous sommes confrontés consiste à savoir si l'Occident peut se réorganiser pour affronter un monde au sein duquel le terrorisme et les armes de destruction massive constituent une nouvelle menace, potentiellement existentielle. Si les pays les plus avancés et les plus riches de la communauté transatlantique ne peuvent imaginer un moyen d'y parvenir, quelque chose cloche manifestement. J'espère que nous n'aurons pas à attendre les prochaines attaques, qui risquent de tuer un beaucoup

plus grand nombre d'Américains et d'Européens, pour décider de réagir de concert.

Gardons-nous de condamner trop vite l'administration Bush. Ses politiques continuent à évoluer. Elle s'inscrit dans la continuité par rapport à l'administration qui l'a précédée pour ce qui a trait à l'élargissement de l'OTAN et aux relations OTAN-Russie. Elle doit encore se prononcer, au sommet de Prague, sur le fait de savoir si l'adoption de nouvelles missions doit constituer une priorité pour l'OTAN. J'espère que la réponse sera positive. Sinon, l'administration Bush pourrait présider à la marginalisation et, en fin de compte, à la disparition de la plus importante alliance pour les Etats-Unis.

Bien à vous,
Ron

[Cher Ron,](#)



Vous avez certainement raison de considérer que l'OTAN doit se préparer à opérer en Asie centrale, au Moyen-Orient et dans le Golfe. Je suis également d'avis que l'OTAN doit développer son organisation militaire du mieux qu'elle le peut pour pouvoir mener de nouvelles missions. Même si les résultats ne sont pas brillants, l'OTAN constituera un outil plus utile pour ses membres si elle essaie vraiment de se ré-équiper pour faire face à de nouveaux défis dans de nouveaux domaines. Et vous avez raison de signaler dans votre première lettre que l'OTAN a besoin d'une réforme institutionnelle. L'Alliance n'a peut-être pas besoin de l'extravagante convention établie par l'Union européenne pour repenser ses institutions, mais un groupe de sages devrait réexaminer les fondements sur lesquels repose l'OTAN.

Ma grande préoccupation n'est cependant pas de savoir si l'OTAN est en mesure d'évoluer pour devenir une organisation plus efficace. C'est plutôt le fait que les dirigeants politiques, des deux côtés de l'Atlantique, éprouvent de plus en plus de difficultés à s'accorder sur leur vue du monde. Les Européens se préoccupent du fait que les Etats-Unis ne semblent s'intéresser qu'aux solutions militaires pour éliminer les menaces terroristes, qu'ils ne tiennent relativement pas compte des racines économiques, politiques et culturelles du terrorisme, qu'ils consacrent tellement peu à l'aide au développement des pays les plus pauvres du monde, et qu'ils semblent éprouver une phobie pour les traités internationaux. Les Américains, pour leur part, éprouvent de la frustration face à l'incapacité de l'Europe à améliorer ses capacités militaires, à la lenteur et à l'inefficacité fréquente de ses institutions, à son désir de procéder à des échanges commerciaux plutôt qu'à isoler et à menacer les Etats voyous, et à

sa tendance à sanctifier les organisations et les traités internationaux.

Si les gouvernements américain et européens poursuivent leur dialogue de sourds, comme ils semblent l'avoir fait au cours des deux premiers mois de cette année, l'OTAN ne pourra pas être une organisation efficace. Mais si les Américains et les Européens peuvent faire un peu plus pour tenter de comprendre leurs préoccupations respectives, et donc parler et agir d'une manière qui tienne compte de ces préoccupations, ils seront capables de revitaliser leur objectif commun. Dans ces conditions, une OTAN nouvelle et transformée aura un avenir, comme instrument pour parvenir à cet objectif commun. Je suis sûr que vous êtes d'accord avec moi.

Bien à vous,
Charles



Des informations complémentaires sur le "Centre for European Reform" sont disponibles en ligne : <http://www.cer.org.uk> et sur le "Council of Foreign Relations" : <http://www.cfr.org>.

La modernisation des forces armées

Sebestyén L. v. Gorka examine trois ouvrages sur la réforme des forces armées depuis la fin de la Guerre froide.

Les crises de la décennie écoulée en Bosnie-Herzégovine, en Somalie, au Kosovo et en Afghanistan ne laissent subsister aucun doute sur la transformation fondamentale subie, après la Guerre froide, par les forces armées quant à leurs moyens, leur mission et leurs relations avec le reste de la société. Chacun des trois ouvrages examinés ci-après cherche à répondre à deux questions. Comment les forces armées modernes entretiennent-elles des rapports avec les sociétés qui les entourent et les supportent ? Comment les engager au mieux pour faire face aux défis actuels ?

Les deux premiers livres - NATO Enlargement and Central Europe: a study in civil-military relations (NDU Press, Washington, 1996) de Jeffrey Simon et la compilation d'essais Army and State in Postcommunist Europe (Frank Cass, Londres, 2001), édité par David Betz et John Löwenhardt - traitent spécifiquement des défis auxquels sont confrontés les anciens pays du Pacte de Varsovie. Ils s'adressent essentiellement à un nombre limité de lecteurs spécialisés. Au niveau international, il n'existe que très peu d'analystes anglophones experts dans ce domaine. Ils sont, pour la plupart, étroitement liés aux problèmes qu'ils traitent, puisqu'ils ont souvent occupé des fonctions officielles dans le secteur de la défense, ce qui laisse peu de place aux inexactitudes et aux généralisations. Le troisième ouvrage, The Intervention Debate: towards a posture of principled judgement (US Army War College, Carlisle, PA, 2002) de John Garafino, traite de l'épineuse et judicieuse question de savoir quand un pays doit recourir à la force en cette nouvelle époque. Œuvre d'un auteur américain se concentrant sur le déploiement des forces armées américaines, ce livre peut paraître peu à sa place dans ce trio, mais en réalité, tous les pays développés sont actuellement confrontés au renversement de tendance de l'environnement consécutif à la fin de la Guerre froide. En dépit de la menace ultime et oppressante d'une Troisième Guerre mondiale, cette ère révolue apportait une prévisibilité et une stabilité confortables, car l'ennemi, la mission et les outils sautaient aux yeux. Actuellement, les fruits du dividende de paix de l'après-Guerre froide se

traduisent par une réduction des effectifs des forces armées et des budgets de la défense, tandis que, parallèlement, une foule de nouvelles et onéreuses missions, telles que l'imposition et le maintien de la paix ou l'édification de nations, mettent capacités et ressources à rude épreuve. Tous les membres de l'OTAN sont affectés par ces changements, de même d'ailleurs que les pays qui souhaitent une association étroite avec l'Alliance et contribuent à ses nouvelles missions.

Bien que publié voici six ans déjà, le livre de Jeffrey Simon figure dans notre analyse pour deux raisons.



En premier lieu, les visites presque mensuelles de l'auteur dans la région au cours des années qui ont précédé le premier round d'élargissement de l'OTAN en 1999 lui ont permis de figurer au tout premier rang des auteurs occidentaux détaillant les efforts de réforme des armées d'Europe centrale. Il serait difficile de trouver un autre spécialiste plus prolifique sur les pays concernés, qu'il s'agisse de l'ouvrage de 1996 qui nous intéresse ou des rapports régulièrement publiés dans Strategic Forum, la lettre d'information de l'Institut

d'études sur la sécurité nationale de l'Université de la défense nationale. Deuxièmement, à la veille des décisions sur le nouveau round d'élargissement de l'OTAN prévu pour le Sommet de Prague en novembre et du travail de suivi effectué par Jeffrey Simon sur ce thème, il peut être utile de nous remettre en mémoire les évaluations auxquelles il a procédé sur la réforme de la défense dans les pays d'Europe centrale avant le Sommet de Washington en 1999.

Le livre se compose d'un examen général des initiatives adoptées par l'OTAN pour faciliter la coopération et un élargissement potentiel, suivi d'une description structurée chronologiquement pays par pays des approches de la réforme des forces armées au début des années 1990 et de la mesure dans laquelle ces réformes ont été mises en œuvre. L'examen de l'Allemagne tient compte de l'absorption de la Nationale Volksarmee est-allemande dans la Bundeswehr. Viennent ensuite des chapitres sur la Tchécoslovaquie et sur les États qui lui ont succédé,

Sebestyén L. v. Gorka est directeur exécutif du Centre pour l'intégration euro-atlantique et la démocratie à Budapest.

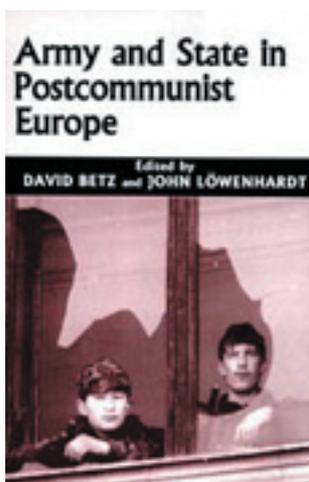
la Hongrie et la Pologne. Pour conclure, Jeffrey Simon dresse la liste des questions brûlantes communes à tous ces pays. Le rapport consacré à chacun d'eux comporte presque trop de détails, particulièrement au niveau des personnes citées et des descriptions des mesures prises par les acteurs essentiels, reflétant ainsi les contacts et fréquentes réunions de l'auteur avec la plupart des personnalités impliquées. Il en résulte une bonne vue d'ensemble des réductions d'effectifs et des changements organisationnels apportés aux forces armées, ainsi que des obstacles spécifiques à la réforme dans chacun des cas.

Le chapitre consacré à la Pologne offre au lecteur un aperçu sur le conflit entre le président Walesa et l'élite de la société civile du ministère de la Défense polonais d'une part, et un certain chef de l'état-major général de l'autre, qui interprétait parfois très librement les restrictions constitutionnelles et la chaîne de commandement. Dans le cas de la Hongrie, la compréhension improvisée que Budapest avait - et continue d'avoir - de la signification du contrôle de l'armée par les représentants de la vie civile est bien documentée. Les principales critiques de Jeffrey Simon sont résumées sous le sous-titre *From Citizens in Uniform to Generals in Suits*. La confusion constitutionnelle est identifiée comme un véritable obstacle à une réforme et un contrôle significatifs des forces armées, de même que le laxisme avec lequel la commission de la défense du parlement supervise les dépenses de défense. Dans l'ensemble, même dans les chapitres plus brefs sur la Tchécoslovaquie et sur les Etats qui lui ont succédé, Jeffrey Simon offre une base solide pour un examen plus poussé des difficultés que chaque pays a rencontrées et rencontre toujours dans certains cas dans sa transition d'un système militaire au service de Moscou, comportant trop d'officiers et dépréciant la délégation des responsabilités aux sous-officiers, vers un système de forces indépendantes doté de capacités modernes, articulé autour des besoins nationaux et de ceux de l'Alliance à partir d'un consensus, et au sein duquel l'initiative est récompensée.

Les seules critiques que l'on peut adresser à l'ouvrage de Jeffrey Simon sont minimales et il est difficile d'y remédier. L'on peut toujours s'interroger sur l'ampleur de la compréhension par un auteur d'un pays et de ses problèmes spécifiques - particulièrement dans un secteur aussi spécialisé que la défense - dont il ne connaît pas la ou les langues. Je suis également impliqué dans le processus de réforme de la défense et il m'est facile

de voir quand une connaissance même réduite des langues locales aurait pu contribuer à compléter la vue d'ensemble ou à clarifier certaines questions non résolues. Il n'en demeure pas moins que les conclusions de l'auteur conservent leur pertinence. La plupart des pays concernés se devaient d'aborder la réforme de la défense et des forces armées plus sérieusement et de renforcer le prestige d'un secteur depuis trop longtemps négligé, tout en veillant davantage à être à la hauteur de leurs engagements financiers et politiques internationaux. Malheureusement, si trois des pays examinés se sont joints à l'OTAN depuis lors, l'on constate que peu de choses ont changé depuis la publication du livre.

Frank Cass constitue probablement l'éditeur préféré des analystes en matière de politiques de sécurité. Il s'est forgé une réputation avec laquelle seul, peut-être, Greenwood rivalise aux Etats-Unis, en éditant des périodiques à court tirage traitant des services de renseignement, de l'application de la loi et du terrorisme, ainsi qu'en publiant des traités sur des sujets très pointus relatifs à la Guerre froide. Je suis souvent fort méfiant face à des compilations d'essais telles que *Army and State in Postcommunist Europe* car il est fréquent que leurs composants soient trop disparates, de qualité trop variable ou que la compilation ne reflète que le besoin de publier des ouvrages dans la foulée d'une conférence internationale. J'éprouve en outre une véritable aversion pour des étiquettes moins qu'utiles telles que "postcommunisme". Les limites géographiques d'un terme de ce type sont en effet compréhensibles, mais mêler confusément des pays aussi disparates que la Slovaquie et la Fédération de Russie ne permet pas un jugement scientifique articulé autour d'un "groupement discret". Ces remarques mises à part, il convient de noter que cet ouvrage se concentre sur un domaine mal compris et qu'il mérite, à ce titre, toute notre attention.



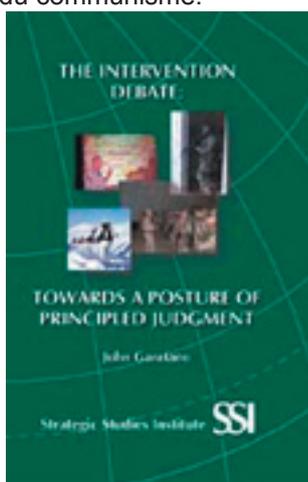
Neuf essais sont présentés, certains plus généraux que d'autres, tels qu'un aperçu des relations entre civils et militaires dans les nouvelles démocraties par Chris Donnelly de l'OTAN. Parmi les essais plus spécifiques, figure notamment l'examen par Pavel Baev de la réforme des forces armées en Russie. Il arrive que les auteurs aient recours au jargon pour décrire les réalités de leurs pays. Cet inconvénient est toutefois compensé

par certains des domaines sélectionnés pour analyse et qui ne sont que rarement - voire jamais - traités. Parmi les exemples de ces travaux novateurs, citons la contribution d'Anton Bebler, qui se concentre sur la

corruption du personnel de sécurité en Europe centrale et orientale, ou l'essai de Sven Gunnar Simonsen qui, entre autres choses, étudie le nationalisme au sein des forces armées russes. Dans l'ensemble, ce livre est utile, du moins dans la mesure où il élargit les horizons du spécialiste d'un seul pays et permet au lecteur qui partage des centres d'intérêt plus diversifiés de se familiariser rapidement avec certains des legs récurrents liés la sécurité et issus du communisme.

Dans cette monographie, John Garafano, ancien chargé de cours à la Kennedy School of Government de Harvard, s'intéresse à la manière dont l'Occident, et les Etats-Unis principalement, devraient utiliser leurs forces armées. Ce faisant, il suscite immédiatement la comparaison avec le grand nom de la théorie des relations entre civils et militaires, Samuel P. Huntington, dont l'ouvrage *The Soldier and the State* a eu une forte influence et demeure une lecture incontournable pour tous ceux qui s'intéressent à ce sujet, même si sa première publication remonte à 1957 déjà. De nombreux auteurs ont traité du sujet au cours de la décennie écoulée, mais cet ouvrage récemment publié constitue l'un des examens les plus complets et les plus systématiques à ce jour.

La première moitié du livre est consacrée à la définition de ce que l'auteur considère comme les quatre cadres fondamentaux utilisés par l'administration américaine depuis la guerre du Viêt Nam pour approcher la question de savoir comment et quand avoir recours aux forces armées. Ces cadres ont pour noms l'Approche doctrinaire ou des critères stricts, l'Interventionnisme intuitif, l'Echelle de surcharge critique/mobile et le Cadre logique. Conformément à la tradition respectée par presque tous les intellectuels spécialisés dans la politique étrangère ou de sécurité nationale américaine, John Garafano associe chaque méthodologie à une personnalité - Weinberger, Shultz/Albright, Clinton et Powell/Bush, respectivement -, même si, en réalité, ces changements de phase successifs ne sont pas uniquement le fait des personnalités qui se sont succédées à la tête de l'administration américaine. Chaque cadre politique est clairement décrit, avec des exemples d'application aux décisions relatives à la sécurité nationale, ainsi que d'autres mettant en lumière ses inconvénients.



John Garafano considère que les Etats-Unis doivent être actifs et préparés à utiliser la force fréquemment, tout en s'écartant de toute tendance trop systématique à recourir à l'armée pour résoudre un éventail disparate de missions relevant de la politique étrangère. Dans la seconde moitié du traité, qui repose sur les avantages et inconvénients associés aux quatre approches précédemment analysées, l'auteur fait part de ses propres recommandations, qu'il qualifie de Jugement fondé sur des principes, faisant référence aux huit principes ou critères qui devraient toujours être pris en compte avant tout recours à la force par une quelconque administration. Nombre de ces principes relèvent tout simplement du bon sens, comme la nécessité de définir les intérêts nationaux, mais leur mention se justifie, puisque certains pays d'Europe centrale ne les appliquent pas encore adéquatement. D'autres sont bien adaptés au nouvel environnement en matière de sécurité, tels que la nécessité d'écarter le concept de recours à la force "en dernier ressort".

Il est difficile de trouver la moindre faille dans le traité minutieux et convaincant de John Garafano, qui plaira sans nul doute à ceux qui étudient les stratégies classiques. Il n'en demeure pas moins que le praticien reste quelque peu sur sa faim. Après avoir énuméré les éléments de son nouveau système, l'auteur reconnaît que des changements doivent intervenir dans le mode de pensée institutionnel pour qu'il puisse être mis en œuvre. Le lecteur cynique ne manquera en outre pas de toujours prendre en défaut un système trop clairement et correctement défini. Le facteur humain intervient dans tous les systèmes et la défense constitue un super-système particulièrement vulnérable aux caprices politiques et personnels. Il n'empêche qu'en tant qu'exercice visant à nettoyer mentalement le terrain et à fournir une analyse libre de toute entrave politique, cet ouvrage est impressionnant. L'une de ses principales conclusions concernant la nécessité de former des stratèges civils et militaires présente une pertinence directe pour les pays d'Europe centrale et orientale qui tentent encore de réformer leurs forces armées. Des recommandations pratiques de ce type devraient rendre ce livre particulièrement séduisant pour une audience plus large que les seuls lecteurs américains. ■

Chingiz Aitmatov: un diplomate écrivain

Chingiz Aitmatov est à la fois l'ambassadeur du Kirghizstan auprès de l'OTAN, de l'Union européenne et de la Belgique, et le plus grand écrivain de son pays. Salué par la critique, ses livres - Jamila, Farewell, Gulsary!, The White Ship, Ascent of Mount Fuji et The Day Lasts More Than a Hundred Years - sont traduits dans de nombreuses langues et publiés en Asie, en Europe et en Amérique du Nord. Lauréat de nombreux prix littéraires, tant nationaux qu'internationaux, Chingiz Aitmatov a été conseiller de Mikhaïl Gorbatchev à la fin de l'ère soviétique, avant d'entrer dans la diplomatie au moment de l'indépendance du Kirghizstan.

Revue de l'OTAN: Quels sont les effets du conflit en Afghanistan sur le Kirghizstan?

CHINGIZ AITMATOV: Le conflit en Afghanistan n'est pas uniquement un conflit militaire entre deux adversaires. Il constitue surtout un affrontement entre deux modes de pensée différents. Il est manifestement important de remporter le combat militaire, mais, à plus long terme, nous devons trouver un moyen de réconcilier deux perspectives antagonistes du monde. Les événements en Afghanistan représentent un colossal défi pour mon pays et d'autres Etats de la région. L'on pourrait presque dire que le sort met à l'épreuve notre détermination.

Alors même que nous combattons pour promouvoir la liberté, la démocratie et les droits de l'homme, pour moderniser nos sociétés et élever le niveau de notre développement économique en cette ère post-soviétique, des événements surviennent dans l'Afghanistan tout proche et menacent de détruire tout ce que nous sommes parvenus à construire à ce jour. Si le fondamentalisme devait l'emporter, nous serions renvoyés de nombreux siècles en arrière. L'extrémisme religieux et le fondamentalisme qui ont fait leur apparition en Afghanistan constituent une force barbare, un retour au féodalisme et au Moyen Age. En d'autres termes, nous assistons à un conflit de civilisations, qui était inéluctable.

Le processus de transformation vers la démocratie et la liberté dans les pays d'Asie centrale entraîne, inévitablement, certaines difficultés économiques et politiques. Mais les forces réactionnaires de la région sont demeurées cachées, jusqu'à ce que le chaos en Afghanistan provoque leur effervescence. Le Kirghizstan a également été confronté à deux incursions armées, en 1999 et en 2000. Il s'est agi de moments critiques, que nous avons néanmoins

surmonté avec l'aide de la Russie, dont le rôle a été très positif dans ce contexte. Il n'empêche que des efforts concertés sont nécessaires pour contenir et détruire ces forces barbares réactionnaires. L'Occident et l'OTAN ont un rôle décisif à jouer à cet égard.



(© NATO)

RO: Quelle est la perception du conflit par la population du Kirghizstan, à prédominance musulmane?

CA: Tout le monde reconnaît qu'il était nécessaire de mettre un terme au régime de terreur des talibans et, en règle générale, les gens comprennent le rôle que l'Occident et l'OTAN jouent dans le processus de lutte contre le terrorisme et d'établissement de la

paix. Une grande majorité considère que la stabilité est nécessaire pour assurer une bonne qualité de vie et promouvoir la démocratie, les libertés individuelles et les droits de propriété.

Je voudrais toutefois aborder le facteur religieux, soulevé par votre question. La religion peut être bénéfique à la vie en raison de son influence sur les questions spirituelles, la moralité et les traditions. Nous nous inquiétons cependant de toute situation où la religion s'engage dans la poursuite d'objectifs politiques ou du pouvoir. Elle cesse alors d'être religion pour devenir force réactionnaire.

A cet égard, le Kirghizstan a de la chance. Pour des raisons historiques, l'islam n'a pas eu le même impact sur la conscience de notre peuple que dans d'autres pays d'Asie centrale, tels que le Tadjikistan et l'Ouzbékistan. Le Kirghizstan et le Kazakhstan se trouvent à la périphérie du mode de vie islamique. Dans nos pays, la religion concerne davantage les traditions et les coutumes, et nos peuples ont tendance à être modérément religieux et à éviter le fanatisme dans leurs croyances. C'est notre façon d'être.

Lorsque l'on parle de religion, un facteur important ne peut cependant être négligé. Je veux parler de la pauvreté, qui peut constituer un terrain très propice

Cette interview de Chingiz Aitmatov a été réalisée par Vicki Nielsen, rédacteur en chef adjoint de la Revue de l'OTAN.

pour le fondamentalisme islamique. L'Afghanistan est un pays très pauvre et constitue, à ce titre, un excellent exemple de ce genre de situation. Plus les gens sont pauvres, plus forte est la religion. Il est, dès lors, essentiel, en guise de premier pas vers la promotion de la stabilité, que la communauté internationale étudie comment améliorer la situation sociale et économique en Afghanistan. La priorité devrait être accordée à l'éducation et à la formation intellectuelle des jeunes Afghans. Si leur seule option consiste à suivre l'enseignement des écoles religieuses ou madrasas, rien ne changera. Il est donc essentiel que de réelles possibilités d'enseignement civil bénéficient activement d'une promotion et de subsides.

RO: *Quelle a été l'évolution des relations du Kirghizstan avec l'OTAN au cours de la décennie écoulée et comment ces relations sont-elles susceptibles d'évoluer?*

CA: Cette question concerne directement les activités de notre ambassade. Le Kirghizstan fait partie des structures de partenariat de l'OTAN depuis de nombreuses années à présent et nous participons activement au Partenariat pour la Paix. Une telle coopération est très opportune. Elle se déroule dans de nombreux domaines différents, incluant les plans civils d'urgence, les relations entre civils et militaires et la politique de défense, ainsi que des consultations aux niveaux politique et militaire. Le Partenariat nous fournit une plate-forme utile pour coopérer avec d'autres pays partenaires, tels ceux d'Asie centrale.

De gros efforts sont consacrés à la promotion d'une meilleure compréhension de l'OTAN et du Partenariat pour la Paix par notre peuple et, en particulier, parmi notre establishment militaire. Autrefois, l'OTAN était considérée comme une menace. Mais les perceptions ont évolué au fil des années et les anciens stéréotypes ont été surmontés, ce qui nous permet de nous concentrer sur le développement d'une coopération active. Ce n'est pas une coïncidence si l'OTAN, qui est née au XXe siècle, existe toujours au XXIe. Nous ne vivons pas dans un monde idéal, mais bien dans un monde rempli de contradictions et de risques de conflits. L'OTAN est reconnue par la plupart des gens comme une puissante organisation, jouant un rôle essentiel pour dissuader et contenir ces dangers. De plus, bien qu'il s'agisse d'une organisation régionale, elle est de plus en plus perçue comme possédant une importance mondiale. L'OTAN est considérée comme une organisation non seulement militaire, mais qui présente également une dimension politique et humaine. Son rôle évolue, tandis qu'elle se dote non pas d'armes, mais de nouvelles visions. Il ne fait aucun doute pour moi que nous continuerons à coopérer sur les questions qui nous occupent actuellement dans le cadre du Partenariat et que ce travail se développera encore, tandis que l'OTAN poursuivra le développement d'une coopération dans un contexte plus global.

RO: *Dans quelle mesure les forces armées kirghizes ont-elles bénéficié du Partenariat pour la Paix?*

CA: Depuis le début de notre participation, nos forces prennent part à presque tous les exercices qui se déroulent dans le cadre du programme du Partenariat pour la Paix. Le fait de voir le genre de coopération qui pourrait être développé entre l'OTAN et les pays partenaires constitue une bonne expérience pour nos soldats. Plus important encore, ceux-ci constatent qu'ils ne sont pas trop éloignés pour être en mesure de contribuer à la sécurité commune. Notre armée aimerait en faire plus et essaye de respecter les normes universellement acceptées parmi les pays de l'OTAN. Malheureusement, nous ne disposons pas de toutes les ressources nécessaires pour améliorer nos forces et acquérir de nouvelles technologies. Il n'empêche que nous essayons d'édifier une armée plus professionnelle et ne s'appuyant plus totalement sur des conscrits. La démarche est importante pour nous. Notre participation au Partenariat pour la Paix nous aide à donner à nos forces une perception meilleure et plus réaliste de l'OTAN.

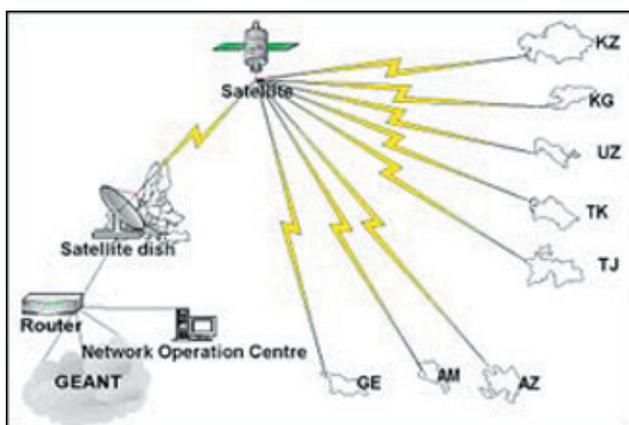
RO: *Quel rôle envisagez-vous pour le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA)?*

CA: Le CPEA joue un rôle positif en rassemblant à nouveau les ex-républiques soviétiques et en les encourageant à coopérer politiquement après leur indépendance. Les structures du Partenariat contribuent également à promouvoir une certaine intégration au niveau militaire. Nous devons continuer à nous appuyer sur ce processus de consolidation, d'intégration et de coopération dans la région.

NR: *L'OTAN vous fournit-elle matière à de nouveaux romans? Peut-on imaginer une future intrigue ayant Bruxelles pour cadre?*

CA: Il est clair que mes horizons créatifs se sont élargis et que mes expériences pourraient trouver un certain écho dans mon travail littéraire, pour autant que je trouve le temps d'écrire. Mes futurs livres pourraient fort bien refléter, d'une manière ou d'une autre, la modification de ma perception de l'OTAN en cette époque de l'après-Guerre froide et s'appuyer sur le nouveau rôle de l'OTAN dans le monde. Je suppose qu'il est envisageable que mes futurs personnages viennent à Bruxelles et soient impliqués dans les activités de l'OTAN. Comme moi-même, ils arriveraient probablement avec des idées préconçues sur l'OTAN, voyant en elle un immense complexe militaire et technologique, installé dans un impressionnant édifice comparable au Pentagone ou au ministère de la Défense à Moscou. Ils se retrouveraient alors confrontés à une organisation modeste et de très petite taille, reposant sur le rationalisme et la détermination de recourir à l'action lorsque cela est nécessaire. ■

L'édification de l'Autoroute virtuelle de la soie



Les scientifiques et les universitaires d'Asie centrale et du sud du Caucase seront bientôt en mesure de faire un usage nettement plus efficace d'Internet, grâce au plus vaste et plus ambitieux projet parrainé à ce jour par le Programme scientifique de l'OTAN.

Baptisé Autoroute virtuelle de la soie - en référence à la Route de la soie, qui reliait jadis l'Europe à l'Extrême-Orient et stimula les échanges de marchandises, de connaissances et d'idées -, ce projet vise à permettre aux communautés universitaires et scientifiques de huit pays du sud du Caucase et d'Asie centrale de gérer plus facilement des réseaux informatiques et d'accéder aisément à Internet. La connectivité Internet est considérée comme le moyen le plus efficace pour assurer accès et communication aux nombreux scientifiques et chercheurs hautement qualifiés de la région.

“Ce projet est unique à plus d'un titre: nombre de pays impliqués, couverture de deux régions géographiques et niveau élevé de l'investissement”, explique Walter Kaffenberger, qui dirige la gestion des réseaux informatiques du Programme scientifique.

Au total, 2,5 millions de dollars américains seront consacrés au projet sur quatre ans. Cela représente 40 pour cent du budget pour la gestion des réseaux informatiques du Programme scientifique et le plus important investissement portant sur un seul projet depuis la création du Programme, voici 44 ans.

Le besoin de connectivité est particulièrement aigu dans les communautés scientifiques et universitaires

d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Géorgie dans le sud du Caucase, ainsi qu'au Kazakhstan, au Kirghizstan, au Tadjikistan, au Turkménistan et en Ouzbékistan en Asie centrale. Ces pays sont situés à la périphérie du forum Internet européen et leur niveau de développement est tel qu'ils ne seront pas en mesure de se permettre des connexions par fibres optiques dans un avenir prévisible.

L'alternative réside dans la connexion à Internet par le biais d'un satellite. Cette solution est toutefois onéreuse. En conséquence, la bande passante disponible pour les communautés scientifiques et universitaires de toute la région se situe entre 64 et 384 kilobits/seconde (Kbps) par pays. Par comparaison, en Europe occidentale, une connexion Internet à domicile atteint au moins 56 Kbps en moyenne, un débit qui s'accroît rapidement avec la multiplication des connexions large bande.

L'Autoroute virtuelle de la soie connectera à Internet les communautés scientifiques et universitaires des pays participants par le biais d'un simple rayon satellite. Rentable et sophistiquée, la technologie satellite portera la bande passante pour chaque pays à trois mégabits/seconde et permettra d'utiliser la bande passante non consommée par n'importe quel autre pays participant. Des techniques modernes d'anté-mémorisation collecteront toutes les informations demandées sur le web et les mettront à la disposition d'autres utilisateurs, sans passer par la connexion satellite, ce qui renforcera encore l'efficacité du réseau.

La contribution de l'OTAN consistera à acheter de la bande passante satellite et à financer l'achat et l'installation de neuf antennes paraboliques utilisant la technologie VSAT. Huit petites paraboles seront reliées à une grande, installée à Hambourg, en Allemagne, qui servira de concentrateur européen. D'autres co-sponsors contribuent en espèces au projet.

Cisco Systems fait don de l'équipement, d'une valeur de 400 000 dollars environ, qui sera associé à chaque station terrestre. Deutsches Elektronen-Synchrotron, qui travaille depuis longtemps avec les communautés spécialisées dans la physique des particules dans les pays bénéficiaires, fournit des services évalués à 350 000 dollars et liés à l'hébergement du concentrateur européen et au fonctionnement du réseau.

Deutsche Forschungs Netz garantira pour sa part la connexion au gigantesque réseau de recherche paneuropéen gigabit de l'Union européenne, GEANT, lui-même relié à d'autres réseaux de recherche dans le monde. Ce service est évalué à 125 000 dollars américains.

GEANT ne demande aucun paiement pour la bande passante internationale et EurasiaSat fournit la bande passante à des tarifs spéciaux. Le réseau devrait être totalement opérationnel en octobre 2002.

“La priorité consiste désormais à veiller à ce que ce projet sans équivalent soit viable et autosuffisant à long terme, une fois tari le financement de l'OTAN en 2004”, déclare le docteur Kaffenberger. Il ajoute: “Des structures adéquates de gestion du projet et de nouvelles sources de financement seront essentielles.”

Comme le Programme scientifique de l'OTAN ne peut financer que la construction de l'infrastructure, l'on recherche actuellement un financement de l'Union européenne pour contribuer à l'établissement des structures et des procédures de gestion appropriées, dans le but de transférer progressivement la plus grande part possible de la gestion et du savoir-faire aux pays participants.

L'OTAN soutient l'établissement de Réseaux nationaux de l'éducation et de la recherche (NREN) dans chaque pays participant, dont la tâche consistera à répondre aux besoins nationaux de mise en réseau de leurs établissements universitaires et scientifiques. De tels NREN pourraient prendre le relais et assurer la collecte de fonds au niveau national.

Des contacts sont également établis avec des organisations susceptibles d'être intéressées par le paiement d'une redevance pour l'utilisation du système. Au nombre de ces organisations figurent le Programme de développement des Nations unies, qui développe la connectivité entre les organes gouvernementaux et non-gouvernementaux dans la région, et la Fondation Soros, qui cherche à promouvoir la démocratie par le biais de la connectivité.

Depuis une dizaine d'années, le Programme scientifique de l'OTAN cherche à soutenir les communautés scientifiques d'Europe orientale et de l'ex-Union soviétique, qui ont vu leurs budgets amputés à la suite de l'effondrement du bloc de l'Est. Depuis 1994, l'une des manières de parvenir à cet objectif consiste à promouvoir la gestion locale en réseaux entre les institutions universitaires et scientifiques, en contribuant à l'établissement de l'infrastructure

appropriée et de workshops organisateurs. Une fois mis en place l'infrastructure et les réseaux locaux, il était important d'assurer une connectivité Internet de base fiable, afin de faciliter la recherche et les contacts avec la communauté scientifique mondiale. ■

La reconversion des anciennes bases militaires de l'Europe du Sud-Est

Les enfants des rues roumains s'adonnant à la drogue pourraient être parmi les premiers bénéficiaires d'un programme novateur parrainé par l'OTAN, un programme qui vise à trouver de nouvelles utilisations profitables pour les anciennes bases militaires en Europe du Sud-Est.

Ces enfants sans foyer seront les premiers à profiter de ce programme audacieux si, comme il est prévu, une ancienne base aérienne proche de la ville de Fundulea, à 35 kilomètres environ de la capitale Bucarest, est reconvertie en hôpital et en centre de désintoxication. Le projet de Fundulea s'inscrit parmi une série d'initiatives en collaboration impliquant l'OTAN et d'autres institutions dans le cadre du Pacte de stabilité en Europe du Sud-Est, parrainé par l'Union européenne, conçu pour reconvertir d'anciennes bases militaires et, de la sorte, contribuer à revitaliser les économies locales.

La diminution des dépenses de défense, la réduction des effectifs militaires et la réforme des forces armées de l'OTAN dans les années 1990 ont entraîné la fermeture de plus de 8 000 bases militaires en Europe occidentale et en Amérique du Nord, couvrant une superficie totale de plus de 500 000 kilomètres carrés. Cette restructuration a permis aux pays de l'OTAN d'acquérir une considérable expertise dans la réaffectation des anciens sites militaires à des fins civiles, une expertise qui peut désormais être partagée avec les pays partenaires, dont les armées ne font jusqu'à présent que subir ce processus de rationalisation.

"Il n'y a pas de recette miracle universelle pour la réaffectation, et les différences de site à site et de pays à pays peuvent être énormes", explique Frédérique Jacquemin, membre de la Direction économique de la Division des Affaires politiques de l'OTAN. "Malgré cela, les échanges d'idées et d'expériences peuvent s'avérer très profitables pour assurer la réussite des différents projets et éviter de répéter certaines erreurs."

Frédérique Jacquemin a constitué une équipe d'experts de pays membres de l'OTAN pour se rendre en Roumanie. Cette visite a fait suite à une demande d'assistance pour la reconversion des bases, adressée à l'Alliance par le gouvernement roumain lors d'une table ronde sur la sécurité du Pacte de stabilité, qui

s'est tenue à Zagreb, en Croatie, en juin dernier. L'équipe de l'OTAN, dont les membres viennent du Canada, de France, d'Allemagne, de Pologne, du Royaume-Uni et des Etats-Unis, s'est rendue en Roumanie en novembre pour examiner le potentiel de réaffectation de deux sites, dont Fundulea, identifiés par le ministère roumain de la Défense.



Bénéficiaire potentiel. (© Radu Signeti/Reuters)

Bucarest a sollicité l'aide de l'Alliance dans ce domaine à la suite du succès d'un autre programme novateur parrainé par l'OTAN, visant à faciliter le retour à la vie civile de militaires récemment ou prochainement mis en congé en Roumanie, mais aussi en Bulgarie et en Croatie. Les

deux programmes entrent dans le cadre du Pacte de stabilité, qui facilite la collaboration avec des institutions financières internationales, des organismes de crédit privés et des donateurs potentiels.

Dans le cas de Fundulea, la Banque de Développement du Conseil de l'Europe (CEB) a fait part de son intérêt pour le financement de la ré-affectation et un représentant de la banque a accompagné l'équipe de l'OTAN lors de sa visite en novembre. Le Pacte de stabilité recherche à présent des donateurs pour financer l'étude de faisabilité. Des organismes de crédit privés, des donateurs et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement ont fait part de leur intérêt pour l'autre projet pilote examiné par l'équipe de l'OTAN, projet qui prévoit la construction de bureaux, d'installations sportives, d'attractions touristiques et de logements à Mangalia, sur la côte de la mer Noire. La Banque européenne d'investissement s'intéresse en même temps au processus de plus grande ampleur que sous-tendent ces projets pilotes.

"Notre objectif consiste à contribuer à l'édification d'une capacité en Europe du Sud-Est, afin de permettre aux pays de la région de résoudre les problèmes de reconversion et de ré-affectation d'anciennes installations militaires", précise Frédérique Jacquemin. "Les projets pilotes sont destinés à faciliter le démarrage du processus d'élaboration de stratégies complètes pour la fermeture et la reconversion des bases par le biais de démonstrations pratiques des principes et possibilités." Lorsque les premiers résultats positifs de la reconversion des bases roumaines ont commencé à se matérialiser, la Bulgarie a demandé une assistance similaire à l'OTAN.

Il est donc prévu qu'une équipe d'experts de l'OTAN se rende sur place à la fin du printemps pour procéder à une évaluation préliminaire. Sur ces entrefaites, la Croatie et la République fédérale de Yougoslavie ont également fait part de leur intérêt pour le programme.

Tant les programmes de reconversion des bases que de recyclage du personnel militaire font partie de l'Initiative de l'OTAN pour l'Europe du Sud-Est, lancée en 1999, au moment de la campagne aérienne du Kosovo, pour contribuer à l'édification de la stabilité dans le sud-est de l'Europe.



Une réponse à la crise

Stanley R. Sloan examine la crise de confiance et de capacités à laquelle l'OTAN est confrontée après le 11 septembre.

Pendant la Guerre froide, l'OTAN a surmonté plusieurs "crises". En 1966, la France s'est retirée de la structure militaire intégrée de l'Alliance. En 1979, les alliés étaient divisés sur la manière de répondre à l'invasion soviétique de l'Afghanistan. Au début des années 1980, le déploiement en Europe de missiles nucléaires de moyenne-portée a intensifié les tensions transatlantiques. L'Alliance est actuellement confrontée à la première crise de l'après-Guerre froide, une crise entraînée par les attaques terroristes du 11 septembre contre les Etats-Unis.

Les événements précédents constituaient essentiellement des crises de confiance en l'Alliance. Aujourd'hui, il s'agit à la fois d'une crise de confiance et de capacités. Les Etats-Unis n'ont pas eu suffisamment confiance en l'Alliance pour lui confier un rôle majeur en réponse aux attaques terroristes, en dépit du fait que les alliés aient immédiatement décidé d'invoquer l'Article 5, clause de défense collective du Traité de Washington. Les alliés européens, en dépit de l'implication du Royaume-Uni dans les opérations en Afghanistan et des offres d'assistance de nombreux autres pays membres, ne disposaient pas de capacités suffisantes pour contribuer de manière sérieuse à la campagne de bombardement à haute altitude exigeant une technologie de pointe que les Etats-Unis ont menée pour vaincre le régime taliban en Afghanistan.

La manière dont l'Alliance surmontera le sentiment d'impuissance qui n'a fait que croître depuis les attaques terroristes du 11 septembre dépendra des réponses apportées à deux questions. La première consiste à savoir si les Etats-Unis sont désireux et aptes à conduire les alliés vers une plus grande adaptation à la mission de l'OTAN afin de rendre

l'organisation plus capable d'affronter le défi terroriste. La seconde consiste à se demander si les alliés européens reconnaissent la nécessité d'une telle adaptation et s'ils sont prêts à affecter les ressources nécessaires pour améliorer leur aptitude à contribuer à de futures opérations de lutte contre le terrorisme.



Réponse au 11 septembre: la guerre contre le terrorisme restera sans doute le principal défi à relever pendant de nombreuses années encore. (© NATO)

Même si Washington a apprécié l'invocation par l'OTAN de l'Article 5, les Etats-Unis ont décidé de mener eux-mêmes les opérations militaires et de ne pas chercher à utiliser la structure de commandement intégrée de l'OTAN. S'ils avaient demandé d'utiliser cette structure, cela aurait probablement engendré de graves dilemmes politiques pour de nombreux alliés. La discussion sur la zone d'opération de l'OTAN avait pratiquement été mise sous le boisseau depuis les débats

ayant entraîné la naissance du Concept stratégique de 1999, document établissant la stratégie de l'Alliance face aux défis en matière de sécurité, et personne n'était fort désireux de rouvrir le débat en plein milieu de cette crise. Qui plus est, les Etats-Unis préféreraient manifestement conserver un contrôle étroit sur toutes les opérations militaires.

Le soutien de l'OTAN

L'OTAN a néanmoins été priée de fournir un certain nombre de services au nom de la guerre contre le terrorisme. Le 4 octobre, les alliés ont accepté de renforcer le partage de renseignements - sur une base bilatérale et au sein de l'OTAN -, d'assister les alliés confrontés à des menaces en raison de la campagne de lutte contre le terrorisme, d'ouvrir leur espace aérien aux appareils américains et alliés en général impliqués dans les opérations, et de mettre des champs d'aviation et des ports à disposition pour soutenir les opérations contre le terrorisme. Le Conseil de l'Atlantique Nord a en outre accepté que l'Alliance déploie des éléments de ses Forces navales permanentes en Méditerranée orientale, afin d'assurer une présence de l'OTAN et de démontrer sa résolution. Le 8 octobre, l'OTAN a annoncé que des avions AWACS alliés seraient

Stanley R. Sloan est directeur de l'Atlantic Community Initiative et professeur invité au Middlebury College, Vermont. Il est également l'auteur du livre à paraître NATO, the European Union and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered (Rowman and Littlefield).

déployés aux Etats-Unis pour aider à couvrir l'espace aérien américain. Cette décision a libéré des moyens américains pour la guerre aérienne contre les forces des Talibans en Afghanistan. C'était la première fois que des moyens de l'OTAN étaient utilisés pour le soutien direct de la partie continentale des Etats-Unis.

La réponse de l'OTAN fut applaudie et appréciée par les responsables américains. Deux mois après les attaques, Nicholas Burns, l'ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'OTAN, déclara lors d'une interview accordée à l'International Herald Tribune que l'OTAN avait répondu vigoureusement au défi terroriste et que cette réponse démontrait la pertinence de l'Alliance. Il concluait en disant: "Alors que la bataille contre le terrorisme est désormais entamée, il est difficile d'imaginer un avenir sans l'Alliance, au cœur des efforts pour défendre notre civilisation."

Les attaques terroristes et les actions nécessaires pour y répondre militairement ont démontré de nombreuses manières le bien-fondé de la tâche d'adaptation de l'Alliance, entamée au début des années 1990. L'OTAN n'a jamais renoncé à l'engagement essentiel qui la lie dans le cadre de l'Article 5, mais a commencé à se préparer à un nouveau type de défis à la sécurité, que ses membres estiment probables au XXI^e siècle. Les implications pour la structure de forces sont claires: l'OTAN a besoin de plus de forces capables d'être rapidement déployées vers des lieux de conflit au-delà des frontières nationales et elle doit être prête à combattre dans tout un éventail de conditions topographiques et climatiques, en utilisant un panachage d'armements conventionnels et de haute technologie.

Si les attaques du 11 septembre constituent un cas justifiant l'invocation de l'Article 5, la réponse apportée a exigé le type de forces et de philosophies que les Alliés cherchaient à développer pour "les circonstances échappant à l'Article 5". L'OTAN a officiellement reconnu cette réalité en décembre, lorsque les ministres de la Défense alliés ont fait observer que l'OTAN, par le biais de l'Initiative sur les capacités de défense, avait amélioré son aptitude à répondre au terrorisme, mais que "...il reste encore énormément

à faire... particulièrement dans les domaines de l'aptitude à survivre et à se déployer, de l'identification des combats, ainsi que des renseignements, de la surveillance et de l'acquisition des cibles..."

Lors de la préparation et de la conduite des opérations en Afghanistan, l'administration américaine a principalement recherché l'aide des alliés par le biais de canaux bilatéraux. Au cours des semaines qui ont suivi les attaques, certains responsables du Pentagone ont écarté en privé l'invocation officielle par l'OTAN de la disposition de défense mutuelle de l'Alliance et se sont plaints que celle-ci n'était pas en mesure de relever les nouveaux défis posés par la campagne de lutte contre le terrorisme. Parallèlement, certains alliés de l'OTAN en arrivaient à la conclusion que les Etats-Unis n'appréciaient

guère ou ne désiraient pas leur contribution à la lutte contre le terrorisme. Même si de nombreux alliés, dont l'Allemagne, ont engagé des forces dans la campagne contre le terrorisme, ces importantes contributions nationales n'ont entraîné aucun rôle direct pour l'Alliance en la matière.

La réaction initiale de l'OTAN a, par conséquent, laissé de nombreuses questions sans réponse quant à l'avenir de la réaction des alliés au défi terroriste et aux autres questions auxquelles est confrontée l'Alliance. Les pays de l'OTAN sont-ils prêts à poursuivre leur engagement dans le cadre de l'Article 5, en allouant des ressources utiles pour mener une campagne longue et ambitieuse contre le terrorisme international? Le contexte de coopération de l'OTAN s'avère-t-il utile ou les Etats-Unis le considèrent-ils inutile et inefficace pour le type d'opérations nécessaires à la lutte contre le terrorisme? Dans quelle mesure le nouveau contexte engendré par les attaques terroristes et par leurs répercussions affectera-t-il d'autres questions essentielles pour l'Alliance, dont le rôle de l'OTAN dans les Balkans, la coordination des approches américaines, alliées et de l'OTAN en matière de défense contre les missiles balistiques, les relations avec la Russie, la poursuite du processus d'élargissement et le futur développement de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD).

Les divergences de perspectives entre les pays membres de l'OTAN résultent d'expériences historiques, de traditions politiques et militaires, de puissances disponibles et de capacités militaires fondamentalement différentes

Il existe une quasi-unanimité quant à l'importance de veiller à ce que les membres de la Communauté atlantique demeurent unis et forts contre la menace insidieuse du terrorisme, qui a frappé le cœur de l'Amérique le 11 septembre et qui frappera encore si l'occasion lui en est donnée. La réponse initiale de l'OTAN à ces attaques a été impressionnante et appropriée, mais il se pourrait également qu'elle soit révélatrice de certaines limites qui influenceront le rôle futur de l'Alliance.

En premier lieu, il est manifeste que les alliés doivent mener une véritable "guerre" contre le terrorisme, de manière à juguler efficacement les menaces dont il est porteur, sans miner pour autant les libertés démocratiques fondamentales ou le potentiel de la future coopération entre les membres de l'Alliance. N'oublions pas que celle-ci perdrait beaucoup de sa signification si elle sacrifiait son engagement aux valeurs découlant du Traité de Washington. La nature extrême des attaques et la menace de davantage d'horreurs encore ont, jusqu'à présent, contribué à surmonter la résistance intérieure à l'adoption de mesures anti-terroristes. Il n'empêche que chaque pays de l'OTAN a sa propre approche en matière de protection des libertés individuelles et qu'au fil du temps, une plus grande intrusion des services de renseignement et de sécurité dans la vie quotidienne des citoyens des pays de l'OTAN pourrait devenir une source de frictions et de controverses.

Qui plus est, la plupart des observateurs des questions liées à la sécurité transatlantique se souviennent des débats des années 1990, au cours desquels les Etats-Unis avaient imaginé un mandat de l'OTAN sans limites géographiques artificielles, tandis que la plupart des pays européens désiraient empêcher l'apparition d'un rôle "illimité" pour l'Alliance afin de permettre de relever les futurs défis à la sécurité. Les événements du 11 septembre ont démontré que les Etats-Unis avaient correctement identifié la nature des futures menaces à la sécurité transatlantique, la plupart d'entre elles trouvant leurs racines en dehors de l'Europe, d'où la nécessité de les affronter bien au-delà des frontières de l'OTAN.

Des perspectives différentes

Les divergences de perspectives entre les pays de l'OTAN quant aux meilleurs instruments à utiliser pour affronter des menaces disparates n'ont cependant pas disparu. Cela s'explique par des expériences historiques, des traditions politiques et militaires, ainsi que des capacités militaires et de puissance fondamentalement différentes. La France et le Royaume-Uni ont des philosophies de projection des forces et des perspectives stratégiques globales.

Mais les concepts et perspectives de l'Allemagne continueront à inhiber le rôle militaire de la République fédérale au-delà de ses frontières, en dépit des considérables progrès de Berlin depuis la fin de la Guerre froide pour se libérer de contraintes périmées sur l'utilisation des forces. Des perspectives et des rôles différents compliqueront donc, de temps à autre, l'obtention d'un consensus et la coopération.

A la suite des attaques terroristes, Charles Grant, du Center for European Reform basé à Londres, a écrit dans *The Independent* que le choix américain de ne pas recourir à l'Alliance pour mener les opérations militaires contre des cibles terroristes en Afghanistan signifie qu'"il est peu probable que les Américains souhaitent jamais encore utiliser l'OTAN pour gérer un conflit armé majeur". La pertinence de ce jugement n'est pas établie. Il semble que Washington n'ait pas demandé à l'OTAN de participer aux opérations militaires en Afghanistan parce qu'elle ne voulait pas que se répète l'expérience du Kosovo, durant laquelle la gestion par les Etats-Unis du conflit fut compliquée par les critiques adressées par les alliés à la stratégie de ciblage américaine. Les craintes des responsables du Pentagone quant à l'utilité limitée de l'OTAN ont apparemment trouvé un écho à la Maison blanche, puisque les Etats-Unis n'ont jamais demandé aux alliés de conférer un rôle plus substantiel à l'Alliance.

Du côté des Européens, des responsables alliés se sont plaints qu'après avoir montré aux Etats-Unis leur appui et leur volonté de contribution, ceux-ci aient, dans une large mesure, poursuivi une stratégie centrée sur la division et non sur le partage des responsabilités. D'après des rapports de presse, la situation a irrité les dirigeants européens, qui, ayant résolument apporté leur soutien politique, se sont sentis embarrassés d'avoir invoqué l'Article 5, puis de s'être retrouvés marginalisés.

Dans une certaine mesure, la situation peut être attribuée à deux facteurs dont les Européens eux-mêmes sont à blâmer. En premier lieu, ils ne disposaient pas, pour la plupart, d'un potentiel militaire suffisant pour contribuer à la première phase de la campagne afghane, qui reposait en grande partie sur des munitions air-sol guidées avec précision. Deuxièmement, les responsables américains étaient pleinement conscients de l'opposition passée de certains membres de l'OTAN quant à l'implication de l'Alliance dans des opérations militaires au-delà de ses frontières. Que dire alors d'opérations menées en dehors de l'Europe?

D'autre part, il se pourrait qu'après les attaques du 11 septembre, les Etats-Unis aient manqué l'occasion

d'obtenir un consensus de l'OTAN dépassant le Concept stratégique de 1999. Suite à l'invocation de l'Article 5 et à la volonté explicite de nombreux alliés européens de contribuer aux capacités militaires de la guerre contre le terrorisme, l'existence d'un consensus politique ne faisait aucun doute. Ce consensus aurait pu être utilisé pour élargir les horizons de l'OTAN et établir un mécanisme sur les contributions de l'Alliance à l'avenir. Cela pourrait encore se faire, mais la décision politique d'impliquer l'OTAN de manière plus décisive dans des opérations de lutte contre le terrorisme devient de plus en plus difficile au fur et à mesure que le temps passe et que s'estompent l'horreur, la compassion et le sens de la communauté engendrés par les attaques du 11 septembre. Si la politique de sécurité américaine demeure centrée durant plusieurs années encore sur la guerre contre le terrorisme international, l'aptitude de l'OTAN à faire partie de la solution pourrait toutefois exercer une influence majeure sur l'opinion des Etats-Unis quant à l'utilité de l'Alliance. Relever ce défi - qui constitue la première véritable "crise" de l'OTAN au XXI^e siècle - exigera une gestion politique sophistiquée des deux côtés de l'Atlantique. Les Etats-Unis devront se montrer prudents s'ils demandent aux alliés des choses qu'ils sont capables de faire. Parallèlement, les alliés devront éviter de suggérer qu'ils ne soutiennent pas les Etats-Unis dans leur lutte contre la menace terroriste.

Si l'OTAN n'en fait pas assez, elle risque de faire perdre aux Etats-Unis l'intérêt qu'ils portent à l'Alliance. Le désarroi des membres de l'Union européenne, manifeste lors du sommet de décembre du Conseil de l'Europe, et l'incapacité de la plupart des membres de l'Union à affecter des ressources supplémentaires à la défense sont interprétés à Washington comme un manque d'intention sérieuse et d'efforts. Les tentatives américaines pour pousser l'Alliance à dépasser le consensus politique relatif à la mission de l'OTAN pourrait d'autre part engendrer des brèches entre les alliés, voire des troubles intérieurs dans certains pays membres. Quoi qu'il en soit, la guerre contre le terrorisme international demeurera probablement, et durant de nombreuses années, le composant majeur de l'environnement politique et stratégique au sein duquel les pays de l'OTAN traitent de toutes les questions auxquelles ils sont confrontés en tant qu'alliés. ■



Plus d'info sur l'"Atlantic Community Initiative" :
<http://www.atlanticcommunity.org>

Baliser l'avenir

Frank Boland examine la manière dont le Plan d'action pour l'adhésion (MAP) aide les pays candidats à se préparer à leur entrée dans l'OTAN.

L'attention des neuf pays candidats à l'entrée dans l'OTAN se concentre logiquement sur le Sommet de Prague de novembre prochain. A de nombreux égards toutefois, les efforts qu'ils déploient pour se voir invités à rejoindre l'Alliance ne constituent que l'étape la plus facile sur la route devant mener à l'adhésion qu'ils ambitionnent. Pour les pays qui seront invités lors du sommet ou ultérieurement, l'adhésion implique qu'ils auront les mêmes droits mais aussi les mêmes responsabilités que les membres actuels. Veiller à ce qu'ils soient en mesure de satisfaire leurs obligations de la manière la plus efficace possible constituera un défi permanent, même après leur entrée dans l'OTAN. Initié au Sommet de Washington en 1999, le Plan d'action pour l'adhésion vise à ce qu'ils puissent s'intégrer dans l'Alliance de la manière la plus harmonieuse et la plus rapide possible.



En forme pour l'OTAN: le processus MAP garantit que les pays comprennent ce que l'on attendra d'eux en tant que futurs membres de l'OTAN. (© NATO)

Le Plan d'action pour l'adhésion (MAP) est un processus exigeant. Chaque année, les pays candidats doivent soumettre à l'OTAN un Programme national annuel actualisé. Celui-ci couvre ce que l'on appelle les cinq chapitres du MAP, qui portent sur des domaines politiques et économiques, des questions militaires et de défense, la problématique des ressources, des questions de sécurité et enfin les aspects juridiques. Chaque automne, le programme fait l'objet de consultations entre les alliés et les différents pays candidats. Ce dialogue préliminaire est suivi, l'été suivant, de discussions approfondies dans les capitales postulantes avec une équipe de l'OTAN qui représente les composantes civile et militaire de l'Alliance. Sur la base de ces discussions, un rapport de progression individuel est établi pour chaque pays candidat. Ce rapport sert à son tour de base à de nouvelles discussions entre les ambassadeurs de l'OTAN et une délégation de chaque pays postulant, généralement conduite par les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, en vue des réunions

Frank Boland est directeur adjoint pour la planification des forces à la Division des plans de défense et des opérations de l'OTAN.

ministérielles de printemps de l'OTAN, durant lesquelles un rapport global sur le MAP est remis aux ministres de l'Alliance.

Ce processus intensif a pour but de veiller à la fois à ce que les Alliés disposent des meilleures informations possibles sur les préparatifs effectués par les pays candidats en vue de leur adhésion et, chose tout aussi importante, à ce que ces derniers comprennent pleinement ce que l'on attendra d'eux en tant que futurs membres de l'OTAN. Il sert également à identifier les domaines où l'Alliance collectivement ou les alliés individuellement doivent accroître l'assistance qu'ils apportent aux candidats, afin de les aider dans leurs préparatifs. Dans certains des domaines couverts par le MAP, tels que les questions juridiques et de sécurité,

les travaux devraient s'achever lors du Sommet de Prague ou peu après. Dans d'autres, en particulier les questions de défense et militaires, les pays candidats invités à se joindre à l'Alliance en novembre devront poursuivre durant de nombreuses années encore leurs efforts pour s'intégrer à l'OTAN.

Les questions de défense

La gestion du chapitre militaire et de la défense du MAP repose sur le Partenariat pour la Paix, auquel les pays candidats participent depuis de nombreuses années. Ces questions incluent le Processus de planification et d'examen (PARP) et le Programme de partenariat individuel (IPP). Dans le cadre du PARP, il est procédé à des évaluations de l'état des plans de défense de chaque candidat et des progrès réalisés pour atteindre les cibles planifiées agréées. Ces cibles planifiées, ou objectifs de partenariat, sont négociées avec tous les candidats. Elles servent à les guider dans des domaines prioritaires, pour veiller à ce que leurs forces soient mieux à même d'opérer avec celles de l'OTAN et à définir les capacités que les pays seront sensés fournir en tant que membres de l'Alliance. Modelé en fonction des besoins de chaque candidat, l'IPP indique pour sa part aux pays les activités sur

lesquelles ils doivent concentrer leurs efforts dans le cadre du Partenariat pour la Paix afin de se familiariser avec le mode de fonctionnement de l'OTAN.

Les évaluations militaires et de défense constituent l'élément de travail central pour les questions sur ce thème abordées dans le cadre du MAP. Elles reposent sur les réponses des différents postulants à l'Enquête sur l'interopérabilité globale du Partenariat pour la Paix. Ce document, complété par tous les pays participants au PPR, est plus complet pour les candidats à l'OTAN, étant donné qu'ils doivent de surcroît remplir la III^{ème} partie, ce qui ne constitue qu'une option pour les participants non MAP. L'enquête repose sur, et est virtuellement identique au Questionnaire sur les plans de défense de l'OTAN, complété chaque année par les alliés qui prennent part à la planification collective de la défense.

Les informations demandées dans la III^{ème} partie de l'enquête sont extrêmement détaillées. Elles portent non seulement sur la politique de sécurité et de défense, mais également sur des chiffres précis en matière de dépenses de défense (dont des projections), sur les unités individuelles (telles que l'importance des effectifs, le nombre et le type des équipements détenus et l'ampleur des entraînements réalisés), sur les plans de modernisation (dont des projections de dépenses pour différents types d'équipements, année par année), sur le niveau des stocks logistiques et l'ampleur des capacités logistiques, sur les progrès visant à parvenir aux cibles de planification agréées et sur un certain nombre d'autres domaines, tels que les capacités de commandement et de contrôle. L'assemblage d'un éventail aussi large d'informations est extrêmement difficile pour les candidats, comme il l'est pour les alliés. Il s'avère toutefois vital pour permettre aux membres de l'OTAN de déterminer les capacités militaires que les candidats pourront fournir à l'Alliance à l'avenir. Qui plus est, il constitue une discipline utile pour les pays postulants, car il prouve que leurs processus de planification et de gestion sont suffisamment structurés pour répondre aux futures exigences du système de planification de l'OTAN et qu'au niveau interne, ils fonctionnent de manière transparente, ce qui est essentiel pour garantir le contrôle démocratique des forces armées.

Le suivi des réformes militaires

L'intégration totale aux structures militaires de l'Alliance et l'élaboration des capacités nécessaires pour devenir

des alliés efficaces exigeront, fort probablement, de nombreuses années. En conséquence, les évaluations militaires et de défense se concentrent sur la manière dont les candidats projettent de développer leurs forces armées et sur la question de savoir si celles-ci seront dans le meilleur état possible pour une future appartenance à l'OTAN. Cette approche

Le MAP s'est avéré un mécanisme extrêmement efficace pour permettre aux alliés de suivre les progrès réalisés par les pays candidats dans toute une série de domaines

présente deux composants essentiels. Le premier consiste en l'examen des moyens suivant lesquels les candidats projettent de veiller à ce que leurs forces soient préparées pour contribuer à l'éventail complet des missions de l'OTAN - de la défense collective au soutien des opérations de maintien de la paix - au sein du futur cadre de l'appartenance à l'Alliance.

Le second, étroitement associé au premier, consiste à examiner les plans de défense des candidats - en particulier leurs plans de développement ou de restructuration de leurs forces armées et de développement de leurs futures capacités - pour veiller à ce qu'ils soient réalistes, réalisables et abordables.

A certains égards, les candidats sont obligés de modifier leur point de vue. Avant le lancement du MAP lors du Sommet de Washington, les efforts en vue de développer l'interopérabilité avec l'OTAN se concentraient sur les forces mises à disposition pour des opérations de soutien de la paix dirigées par l'Alliance, telles que la Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine. Il est important de veiller à ce que les postulants comprennent que ce type de mission constitue l'une seulement des circonstances dans lesquelles, à l'avenir, ils pourraient être amenés à prendre part à des opérations militaires. La défense collective, qu'il s'agisse du territoire national ou de l'aptitude à déployer des forces à l'étranger pour des opérations de défense d'autres alliés, constitue une tâche fondamentale pour l'OTAN et il est essentiel que les plans des candidats reflètent la nécessité de développer les capacités requises à cette fin. L'action militaire en Afghanistan, au cours de laquelle les alliés ont soutenu les forces américaines dans le cadre de l'Article 5 du Traité de Washington, rappelle bien à propos que, même si l'environnement de la sécurité s'est amélioré au cours de la décennie écoulée, le monde n'est pas sûr et que le rôle de défense collective de l'OTAN demeure aussi pertinent actuellement qu'à l'époque de la création de l'Alliance.

Il n'est dans l'intérêt de personne que les candidats consacrent du temps et des efforts pour tenter de mettre en œuvre des plans exagérément ambitieux et non réalisables. L'OTAN doit disposer de la meilleure évaluation possible de la mesure dont les candidats auront progressé au moment du Sommet de Prague, ainsi que de celle dont des progrès supplémentaires peuvent de manière réaliste être envisagés au cours, disons, des cinq années qui suivront le sommet. Lors de l'examen des plans des candidats, les alliés se concentrent donc sur la question de savoir si ces plans reposent sur une évaluation nationale claire des objectifs de sécurité de chaque pays, si la structure des forces et les capacités projetées sont conçues au mieux pour rencontrer ces objectifs, et si, en termes d'effort organisationnel requis et de ressources humaines et financières susceptibles d'être disponibles, ces plans ont une chance sérieuse d'être menés à bonne fin.

Au cours de ce processus - formalisé dans un Objectif de Partenariat demandant à tous les candidats de passer en revue les structures de forces planifiées par leurs soins en consultation avec l'Alliance - tous les pays candidats ont examiné ce qu'ils avaient espéré atteindre comparé aux ressources disponibles actuellement et à l'avenir. De la sorte, ils ont tous révisé leurs plans, afin de mettre leurs ambitions en phase avec les ressources disponibles. Les alliés examineront en détail ces plans modifiés dans le cadre des travaux de printemps assignés au MAP. Les conclusions auxquelles ils parviendront contribueront aux décisions prises à Prague quant aux pays invités à se joindre à l'Alliance.

Il convient de souligner que l'OTAN ne cherche pas à fournir aux pays candidats un plan détaillé sur la manière dont ils doivent organiser leurs structures de défense. Chaque pays présente des caractéristiques et des traditions qui lui sont propres. Certains partent de zéro pour se construire une armée; d'autres travaillent à la modernisation de structures héritées de la Guerre froide. Dans chaque cas, les défis diffèrent et les solutions doivent être adaptées pour répondre à des circonstances précises. Le dialogue avec l'OTAN, qui s'effectue par le biais du MAP, garantit toutefois que la manière dont ils développent leurs forces armées est cohérente avec leurs futures responsabilités en tant que membres de l'Alliance.

L'aide aux candidats

Tandis que les pays candidats développent leurs capacités, ils bénéficient de l'assistance d'un certain nombre de sources. La participation en qualité de partenaires aux travaux de l'Alliance dans de nombreux domaines leur offre l'opportunité d'aligner leurs efforts sur ceux des alliés et de se préparer à leur

futur rôle comme membres de l'OTAN. Du personnel de ces différents pays est déjà affecté au siège et aux différents commandements de l'OTAN, ce qui lui fournit une expérience pratique et directe quant au mode de fonctionnement de l'Alliance. A tous les niveaux, la structure de commandement de l'OTAN fournit de nombreux conseils sur tout un éventail de questions militaires, de même qu'une solide formation, comme par exemple par le biais de l'Ecole de l'OTAN d'Oberammergau, en Allemagne.

L'assistance bilatérale dispensée par les différents alliés est cependant plus importante encore. Elle revêt la forme d'évaluations de la défense comme base pour la future tâche de développement des structures et capacités de forces, de formation linguistique et de développement des capacités de surveillance aérienne, et de la mise à disposition de conseillers sur des questions telles que la formation et l'entraînement militaires, le développement du cadre de sous-officiers, la réorganisation des structures logistiques, la méthodologie de planification opérationnelle, ainsi que la gestion financière et la budgétisation. Cette assistance permet à ces pays d'accélérer les progrès réalisés dans des domaines spécifiques. Ceci étant, l'achèvement de cette tâche représentera, dans de nombreux cas, un processus à long terme.

Le MAP s'avère un mécanisme extrêmement efficace pour permettre aux alliés de surveiller les progrès réalisés par les candidats dans un large éventail de domaines. Il contraint les candidats à réexaminer certains postulats fondamentaux et constitue un moteur puissant de réforme militaire, tout en donnant à l'OTAN le moyen de fournir un feed-back sur la manière dont les alliés souhaitent que ces progrès se poursuivent. A cet égard, il est très précieux pour les candidats, puisqu'il contribue à les guider dans leurs préparatifs pour l'appartenance à l'OTAN.

L'achèvement du troisième cycle du MAP coïncidera avec les réunions ministérielles de ce printemps. Le MAP ne s'en poursuivra pas moins en vue du Sommet de Prague et les candidats seront sensés fournir un programme national annuel actualisé cet automne. Parallèlement, l'Alliance devra envisager la manière d'affiner plus encore le MAP à l'avenir, ainsi que son mode d'application après le Sommet de Prague, y compris vis-à-vis de nouveaux candidats. Il conviendra également de décider comment prendre en charge l'adhésion des candidats invités à Prague. Si les détails des décisions prises à l'occasion du Sommet auront une considérable importance, nombre des leçons tirées du MAP auront sans nul doute une influence sur la forme des futurs arrangements relatifs à l'adhésion de nouveaux membres à l'Alliance. ■