NATO OTAN
Revue de l'OTAN

L'Irak et ses conséquences

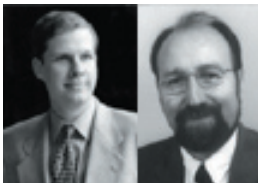
Sommaire

2 Reconstruire les relations
Sir Timothy Garden examine l'impact politique de la campagne en Irak et les perspectives pour toutes les institutions impliquées.

6 Repenser l'OTAN
Tom Donnelly évalue l'incidence de la campagne en Irak sur l'OTAN d'un point de vue américain.

11 La route de Kaboul
Diego A. Ruiz Palmer analyse l'importance de la décision de l'Alliance d'assumer la responsabilité pour le maintien de la paix en Afghanistan.

16 Manœuvres psychologiques
Le lieutenant-colonel Steven Collins se penche sur les opérations de gestion de la perception menées par la Coalition avant, pendant et après l'Opération Liberté pour l'Irak, ainsi que sur leurs implications pour l'OTAN.



20 Débat
La préemption est-elle un outil efficace pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive ?
Max Boot vs Harald Müller

26 Chronique littéraire
Deux livres «révolutionnaires»
James Appathurai donne son opinion sur deux ouvrages traitant de la révolution dans les affaires militaires et de son impact sur l'avenir de la guerre.

29 Interview
Amiral Ian Forbes : le dernier SACLANT

32 Analyse
De grands espoirs
Ronald D. Asmus s'intéresse aux défis que les pays d'Europe centrale et orientale auront à relever en adhérant à l'Union Européenne et à l'OTAN.

39 Spécial
A la recherche d'un Big MAC des Balkans
Nano Ruzin analyse la manière dont la Macédoine bénéficie de ses relations avec l'Alliance et d'autres organisations internationales depuis deux ans.*

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 gouvernments 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 : Secrétaire général adjoint pour la Diplomatie publique
OTAN, 1110 Bruxelles - Belgique
E-mail: revieweditor@hq.nato.int

* Les membres de l'OTAN, à l'exception de la Turquie, reconnaissent la République de Macédoine en tant qu'ex-République yougoslave de Macédoine. La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel.

Reconstruire les relations

Sir Timothy Garden examine l'impact politique de la campagne en Irak et les perspectives pour toutes les institutions impliquées.

La rapide victoire militaire des forces américaines, australiennes et britanniques, avec le soutien limité de quelques autres nations, se solde par une tâche de reconstruction qui dépasse la simple restauration des infrastructures irakiennes. Les dommages diplomatiques engendrés par l'approche de cette guerre ont entraîné de profondes divisions entre des alliés de longue date. Ces dissensions se sont aggravées lorsque certains pays ont décidé d'accorder un appui tangible aux opérations militaires. Alors que la phase de conflit armé est à présent terminée, des désaccords surgissent quant au rôle des institutions internationales dans la reconstruction de l'Irak.

De la guerre à la paix : la victoire n'empêche pas la persistance de divergences quant au rôle des institutions internationales dans l'Irak d'après-guerre. (© Crown Copyright)

Or, la nécessité d'une approche internationale cohérente a rarement été aussi importante. La menace d'un terrorisme lié à al-Qaida ne s'est pas estompée. Le Moyen-Orient demeure une région de conflits potentiels. La prolifération des armes de destruction massive est toujours un problème, notamment depuis que la Corée du Nord défie les restrictions internationales pour développer sa propre capacité nucléaire. Dans la tâche qui consiste à trouver les moyens de rétablir la coopération entre des alliés de longue date, l'Union Européenne et les Etats-Unis ont des rôles fondamentaux à jouer pour aplanir les différends. Quant à l'OTAN, elle peut prendre la tête d'un mouvement visant à engager les acteurs nationaux essentiels à rechercher une plus grande sécurité au niveau mondial.

Sir Timothy Garden est professeur invité du Centre for Defence Studies au King's College de Londres.

Nations Unies

Lorsque les historiens s'intéresseront aux événements de l'année dernière, ils en arriveront à la conclusion que la réussite tactique consistant à engager les Nations Unies dans le débat sur une guerre en Irak était une erreur stratégique. Le processus diplomatique, qui a débouché sur un vote à l'unanimité par le Conseil de sécurité de la résolution 1441, a encouragé de nombreuses personnes à croire que les Nations Unies jouaient un rôle moteur dans la politique envers l'Irak. Or le président américain George Bush n'a pas hésité à déclarer clairement que, selon lui : "Le monde doit impérativement et délibérément reconnaître la responsabilité de l'Irak. Nous œuvrerons avec le Conseil de sécurité des Nations Unies pour parvenir aux résolutions nécessaires. Mais il ne peut y avoir aucun doute quant aux objectifs des Etats-Unis".

Les Etats-Unis étaient impatients d'entamer une action décisive ; le Royaume-Uni voulait obtenir l'aval des Nations Unies pour une action militaire ; la France et l'Allemagne étaient à la tête de ceux qui réclamaient davantage de temps pour le processus d'inspection. La tentative pour parvenir à une nouvelle résolution destinée à conférer l'autorité spécifique à une action militaire n'a pas abouti. Les intenses négociations menées par les Etats-Unis ne sont pas parvenues à rallier les neuf votes nécessaires et, de toute façon, la France avait déclaré ouvertement qu'elle exercerait son veto en cas de nécessité. Le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont donc décidé de s'appuyer sur la résolution 1441 et les résolutions antérieures sur l'Irak pour justifier leur action militaire.

L'échec de la diplomatie a entraîné une série de conséquences malheureuses. Aux Etats-Unis, l'antipathie à l'encontre des Nations Unies s'est accrue. En réponse à la question du président Bush quant à l'avenir des Nations Unies, de nombreux membres de son administration en étaient arrivés à estimer que l'organisation avait confirmé son manque de raison d'être. Même si, à la surprise générale, des pays comme le Canada et le Mexique, ont adopté une attitude sans équivoque au Conseil de sécurité, le ressentiment a visé la France et l'Allemagne. Les politiciens américains et britanniques ont choisi d'exploiter les sentiments anti-français à l'approche du

conflit, afin de détourner l'attention de leurs opinions publiques quant à la légitimité d'une action militaire. La Russie n'était, elle non plus, guère convaincue de la nécessité imminente d'une guerre. Des questions relatives à la légitimité de l'intervention continuent d'ailleurs à se poser avec acuité, alors que les recherches d'armes de destruction massive irakiennes restent vaines jusqu'à présent.

Les Nations Unies ont toutefois un rôle majeur à jouer dans la légitimation de la forme de gouvernement, quelle qu'elle soit, appelée à voir le jour en Irak. Elles doivent vérifier en dernière analyse que le pays ne possède plus d'armes de destruction massive. Elles peuvent s'appuyer sur leur expertise pour satisfaire les besoins humanitaires, sécuriser les champs de bataille et encourager l'implication des organisations non gouvernementales. La vente du pétrole irakien pour satisfaire les besoins de la population exigera l'aval des Nations Unies. L'adoption à la quasi- unanimité de la résolution 1483 par le Conseil de sécurité le 22 mai 2003 constitue peut-être le premier signe indiquant que la communauté internationale est prête à aller de l'avant avec davantage de cohésion sur la question irakienne, quelles qu'aient pu être les divergences antérieures.

Union Européenne

Alors que les dirigeants du monde étalaient publiquement leurs dissensions aux Nations Unies, à New York, l'affrontement s'avérait quelque peu plus raffiné au sein de l'Union Européenne. La présidence grecque, le Haut représentant pour la politique étrangère Javier Solana et le Commissaire aux relations extérieures Chris Patten avaient tous fait part de la préférence de l'Union pour une solution diplomatique plutôt qu'une solution militaire anticipée en Irak. Il n'empêche que le mécanisme embryonnaire de politique étrangère et de sécurité commune s'est révélé impuissant à masquer la profonde division entre les membres de l'Union. Le Danemark, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni soutenaient fermement les efforts américains en vue d'une action militaire. A la fin janvier, les dirigeants de ces pays, ainsi que ceux de la Hongrie, de la Pologne et de la République Tchèque ont signé une lettre commune exprimant ce soutien, publiée par *The Wall Street Journal*. La Belgique, la France et l'Allemagne s'opposaient fermement, quant à elles, à un recours précipité à la guerre.

Dans le cadre d'une série de divisions plus complexes, les futurs membres de l'Union Européenne ont été entraînés dans le différend. La coalition déclarée de 44 pays soutenant l'action militaire comprenait l'Afghanistan, l'Angola, l'Albanie, l'Australie, l'Azerbaïdjan, la Bulgarie, la Colombie, la Corée du Sud, le Danemark, l'Erythrée, l'Espagne, l'Estonie, les Etats-Unis, l'Ethiopie, la Géorgie, le Honduras, la Hongrie, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Koweït, la Lettonie, la Lituanie, l'ex-République yougoslave de Macédoine*, les îles Marshall, la Micronésie, la Mongolie, le Nicaragua, l'Ouganda, l'Ouzbékistan, les Pays-Bas, les Philippines, la Pologne, le Portugal, la République Dominicaine, la République Tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, le Rwanda, le Salvador, Singapour, la Slovaquie, les îles Salomon et la Turquie. Cette situation entraîna la malheureuse déclaration du secrétaire américain à la Défense Donald Rumsfeld parlant d'une division entre la «Vieille Europe» représentée par la France et l'Allemagne, et la «Nouvelle Europe», rassemblant les pays reconnaissants de l'Europe de l'Est. Le président français Jacques Chirac attisa les braises en laissant entendre que les pays candidats favorables aux Etats-Unis étaient «mal élevés» et qu'il serait peut-être opportun de revoir leurs demandes d'adhésion à l'UE.

Les optimistes au sein de l'Union Européenne espèrent que la crise irakienne renforcera la cohérence des positions politiques européennes. Quelques petits signes encourageants sont même apparus au cours de cette période de turbulences. Le 1er avril 2003, l'Union Européenne a remplacé l'OTAN à la tête de la modeste mais importante mission de stabilisation dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*. Si tout se passe bien, l'on peut espérer qu'à long terme, l'Union assumera progressivement des responsabilités plus importantes pour le maintien de la paix dans les Balkans. En dépit de la «diplomatie du mégaphone» entre Londres et Paris à propos de l'Irak, un certain renforcement de leurs efforts conjoints en vue d'une capacité plus sérieuse de défense européenne s'était manifesté lors de la réunion entre le Premier ministre britannique Tony Blair et le président Jacques Chirac au Touquet, en France, début février.

Les pessimistes au sein de l'Union soulignent quant à eux le manque de progrès dans la mise à disposition des capacités militaires dont l'Europe a besoin. Après l'enthousiasme initial suscité par l'affectation de forces permanentes en vue de respecter l'Engagement de capacités d'Helsinki – qui prévoit la capacité de déployer, dans les 60 jours, une force pouvant atteindre 60 000 hommes pour des opérations humanitaires, de gestion des crises, de maintien de la paix et d'imposition de la paix –, force est de constater que bien peu de choses ont été accomplies pour fournir des financements supplémentaires afin de satisfaire les capacités faisant défaut. L'accord le plus récent portant sur l'acquisition de 180 avions de transport A400M ne constitue qu'une petite étape à cet égard. La question irakienne a, elle aussi, mis en exergue les divisions portant sur

un problème fondamental de politique étrangère et de sécurité. Fin avril, l'Allemagne, la Belgique, la France et le Luxembourg ont tenu un sommet exclusif pour examiner comment ils pourraient développer la capacité de défense de l'Union Européenne. Leur proposition de création d'un quartier général de planification indépendant n'a fait que renforcer les suspicions selon lesquelles il s'agissait-là d'une initiative conçue pour séparer les pays européens de l'OTAN.

Il est trop tôt pour juger de l'importance à long terme de ces différents développements. L'opportunité se présente à l'Union Européenne de recourir à la Convention sur l'avenir de l'Europe pour faire progresser la politique de défense et de sécurité. Rares sont toutefois les analystes qui considèrent que les progrès en cette matière seront rapides ou cohérents. En dépit du soutien rhétorique apporté par de nombreux pays européens à la stratégie américaine en Irak, seuls la Pologne et le Royaume-Uni ont apporté une capacité militaire significative. Pour les opérations en Afghanistan, en Irak et au Kosovo, la majorité écrasante des capacités de combat a été fournie par les Etats-Unis. Il existe un danger que de nombreux pays européens estiment qu'ils peuvent se contenter de participer aux futures opérations en coalition en apportant un niveau de soutien comparable à celui de la Micronésie et des îles Salomon, ce qui serait dommageable pour l'avenir de l'Union Européenne.

Les tensions s'apaisant, les dirigeants (politiques) devront œuvrer à la reconstruction des institutions internationales essentielles.

OTAN

Les intrigues diplomatiques sur l'Irak ont également meurtri l'OTAN, même si l'Alliance n'a pas été directement impliquée dans la campagne. Les divisions entre les Alliés ont conduit à une paralysie virtuelle de l'OTAN lorsqu'il s'est agi d'autoriser la planification de la défense de la Turquie en cas de conflit en Irak. La température diplomatique s'est élevée à Bruxelles lorsque l'Allemagne, la Belgique et la France ont considéré qu'elles subissaient des pressions pour signer un chèque en blanc en faveur d'une intervention précoce des Etats-Unis en Irak. A la surprise générale, la Turquie a fini par choisir de ne pas permettre le lancement d'opérations terrestres contre l'Irak à partir de son territoire et, en fin de compte, il n'y a eu aucune attaque de l'Irak contre la Turquie. Il n'empêche que la préoccupation était réelle au sein de l'OTAN et que les invectives publiques entre membres ont provoqué des dégâts. S'il ne fait aucun doute que le temps cicatrisera ces plaies, l'Irak a ranimé les interrogations relatives à l'avenir de l'OTAN. L'Alliance a enregistré de remarquables réussites au cours de la décennie écoulée en mettant fin à des conflits et en contribuant à apporter la stabilité en Europe du Sud-Est. L'élargissement de l'OTAN contribue, d'autre part, à une plus grande stabilité en Europe. L'OTAN continue toutefois à plancher sur son Concept stratégique de 1999, qui semble de plus en plus dépassé à la lumière des récents événements. La nouvelle stratégie de sécurité nationale rendue publique par les Etats-Unis en septembre 2002 prend en compte les nouvelles menaces liées au terrorisme et à la prolifération des armes de destruction massive. Mais la perspective des différends qui surgiraient inévitablement en cas de tentative de mise à jour du Concept stratégique de l'Alliance selon un axe similaire n'a pas de quoi séduire.

Lors du Sommet de Prague de l'année dernière, les engagements des Etats membres en faveur d'une nouvelle Force de réaction de l'OTAN semblaient entériner le fait que l'Alliance doive être en mesure de mener des opérations de haute intensité loin de son territoire moyennant un court préavis. L'OTAN travaille déjà bien au-delà de sa zone de couverture traditionnelle. La Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) en Afghanistan s'appuie sur le soutien de l'OTAN depuis que l'Allemagne et les Pays-Bas ont pris le commandement de ses opérations. En dépit de leurs différends sur l'Irak, les membres de l'OTAN sont convenus que l'Alliance doit assumer la responsabilité de l'ISAF à long terme. L'Afghanistan demeure un problème et une force de 5 000 hommes à Kaboul est insuffisante pour restaurer la primauté du droit dans l'ensemble du pays. Cette tâche pourrait incomber, à plus long terme, à une force de maintien de la paix considérablement élargie sous l'égide de l'OTAN. Alors que la Pologne recherche des encouragements afin de se joindre aux Etats-Unis et au Royaume-Uni pour assurer la sécurité en Irak, la solution manifeste consiste à s'appuyer sur les capacités et l'expertise de l'OTAN. Les tâches de stabilisation ultérieures au conflit sont amplement suffisantes.

Une tension subsiste entre le déploiement concret de l'OTAN pour les tâches ultérieures aux conflits et la rhétorique prévalant lors des différents sommets de

l'Alliance, qui s'intéressent aux capacités de combat les plus modernes. Certains analystes suspectent les Etats-Unis de considérer l'OTAN comme une enceinte utile pour encourager ses différents membres à mettre à jour leurs capacités. Cela devrait permettre la constitution de coalitions de volontaires par le biais d'accords bilatéraux, le rôle de l'OTAN se bornant alors pratiquement à établir des normes d'équipement et une doctrine militaire commune. Les leçons tirées de la campagne d'Irak proprement dite renforceront sans aucun doute l'importance des armes de précision et de la guerre centrée sur les réseaux. L'investissement dans ces capacités risque toutefois de s'effectuer aux dépens des troupes si essentielles à l'obtention de la paix une fois les combats achevés.

Voies d'évolution

Les tensions s'apaisant, les dirigeants politiques devront œuvrer à la reconstruction des institutions internationales essentielles. Les Nations Unies jouent de multiples rôles et ont survécu à de précédentes querelles entre leurs principaux membres. Il convient qu'elles retrouvent leur implication en Irak. Quant à l'Union Européenne, elle offre un potentiel de rassemblement au-delà de la simple politique étrangère et de sécurité. Un travail considérable l'attend en ce qui concerne son propre programme d'élargissement. Elle ne peut toutefois différer indéfiniment l'établissement d'une approche cohérente des affaires internationales. Il lui faut impérativement devenir un acteur régional si elle espère être prise au sérieux par les Etats-Unis. Ce qu'il incombe toujours à l'Union Européenne de décider, c'est si elle souhaite, en cas de nécessité, recourir à des moyens plus coercitifs. Lors de la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'Union à Rhodes, en Grèce, le 2 mai 2003, l'idée que le Haut représentant Javier Solana entame l'élaboration d'une doctrine en matière de sécurité a recueilli un large soutien.

En l'absence d'une nouvelle réflexion stratégique, les efforts collectifs de défense de l'Union Européenne se cantonneront, dans le meilleur des cas, aux Tâches Petersberg, c'est-à-dire à l'humanitaire, à la fourniture de secours, au maintien de la paix et à la gestion des crises. Certains pays continueront à vouloir être en mesure de projeter indépendamment leur puissance militaire ou de contribuer à des coalitions transitoires. Il se pourrait alors que l'OTAN éprouve plus de difficultés à remplir son propre rôle. Si les initiatives pour générer des capacités de combat ne sont pas requises pour des opérations d'intervention telles que celles en Afghanistan ou en Irak, elles sembleront alors moins urgentes. Après les succès de l'OTAN en Europe du Sud-Est, son avenir pourrait être considéré comme devant être davantage centré sur les tâches de sécurité postérieures aux conflits que sur celles appropriées à une Force de réaction de l'OTAN.

Nombreux sont ceux qui redoutent une telle division des tâches de part et d'autre de l'Atlantique, une division aux termes de laquelle le rôle de l'Europe se limiterait au «nettoyage» après les interventions américaines. Or, il se pourrait bien qu'une telle situation prévale en l'absence d'une réflexion stratégique sérieuse de l'Union Européenne et de l'OTAN. Avec quelques alliés, les Etats-Unis apporteraient la capacité dure de combat (avec, de préférence, l'aval des Nations Unies), tandis que l'OTAN fournirait une force d'imposition de la paix pour les problèmes résultant immédiatement des conflits et que l'Union Européenne se cantonnerait à un rôle de police et de reconstruction des sociétés ébranlées. Un partage plus équilibré des responsabilités de sécurité globale constitue assurément une meilleure solution. Si l'Union Européenne élabore son nouveau concept stratégique en prévoyant le recours à la force, elle pourra travailler avec l'OTAN afin de veiller à ce que les Etats-Unis ne soient pas les seuls à assurer la police dans le monde. ■

Pour d'autres ouvrages rédigés par Sir Timothy Garden, voir Foreign and Security Policy par Tim Garden http://www.tgarden.demon.co.uk.

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

Repenser l'OTAN

Tom Donnelly évalue l'impact de la campagne en Irak sur l'OTAN d'un point de vue américain.

Déploiement dans le désert : la guerre en Irak a révélé la puissance militaire sans précédent de forces combinées offrant un niveau d'expertise équivalent à celui de l'OTAN. (© Crown Copyright)

La guerre en Irak s'est avérée courte, avec un minimum de pertes tant au sein des forces de la Coalition que parmi la population irakienne. Malgré cela, elle a infligé des dommages critiques aux institutions qui avaient contribué à stabiliser le monde pendant la Guerre froide, y compris l'alliance la plus prospère de l'histoire, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord.

La diplomatie qui a précédé la guerre en Irak et la campagne proprement dite ont mis en évidence des différences fondamentales de points de vue politiques parmi les piliers de l'Alliance: l'Allemagne, les Etats-Unis, la France et le Royaume-Uni. Elles ont également révélé de profonds désaccords parmi les puissances européennes et, entre les grands et les petits pays. Ces désaccords ne sont pas prêts d'être aplanis.

La guerre en Irak a également apporté la preuve de la puissance militaire sans précédent de forces combinées offrant un niveau d'expertise équivalent à celui de l'OTAN. Les performances sur le terrain des forces de la Coalition lors de l'Opération Liberté pour l'Irak ont été tout simplement éblouissantes. Ces forces ont virtuellement opéré en toute transparence au combat et ont aisément effectué la transition pour passer à des opérations de stabilisation au lendemain des affrontements. Les deux types d'opérations ont d'ailleurs été menés simultanément. Les plus petits contingents de la Coalition, tels ceux d'Australie et de Pologne, se sont vus confier des rôles de soutien importants, sans les avatars caractérisant traditionnellement les opérations militaires combinées. En l'absence d'années d'entraînement au sein de l'OTAN, la Coalition n'aurait jamais pu parvenir à vaincre l'armée irakienne et à renverser le régime de Saddam Hussein en moins d'un mois.

A la suite de la guerre en Irak, Washington commence à comprendre que même la seule superpuissance au monde a besoin d'aide. L'institutionnalisation de l'actuelle Pax Americana – ou tout autre nom qui convient le mieux à l'ordre international actuel – est inévitable. Garantir «unilatéralement» l'ordre global ne constitue pas une option réaliste. La question pour les Américains consiste donc à savoir s'il convient d'adapter l'OTAN aux nouvelles circonstances stratégiques et comment.

La question à laquelle l'Alliance est confrontée est, quant à elle, de savoir si les désaccords géopolitiques actuels ruineront les aptitudes de l'OTAN à fournir la base militaire pour de futures opérations en coalition. Il existe une multitude de réponses possibles. Les désaccords politiques peuvent encore être aplanis ou, du moins, mieux gérés. La valeur de l'Alliance comme «fournisseur de forces» peut être tellement précieuse qu'il devient possible d'ignorer les désaccords politiques. Inversement, le fossé croissant des capacités entre les Etats-Unis et le reste de l'Alliance pourrait exacerber ces désaccords.

La réponse dépendra, dans une large mesure, des politiques et des programmes américains au cours des prochaines années. Des changements s'annoncent et

Tom Donnelly est membre résident en charge des études de défense et de sécurité nationale à l'American Enterprise Institute de Washington.

soit les Etats-Unis et leurs plus proches partenaires au sein de l'Alliance conduiront les réformes permettant à l'OTAN de s'adapter au monde de l'«après-Guerre froide» pour devenir un partenaire de la Pax Americana, soit l'Alliance dépérira. Si Washington laisse l'OTAN se déliter, elle devra créer une autre base institutionnelle pour sous-tendre les futures «coalitions de volontaires». En dépit de sa qualité, l'armée américaine demeure une force restreinte. Or, l'une des conséquences du «fossé des capacités» réside dans le fait que la charge consistant à garantir l'ordre libéral international actuel échoit aux Etats-Unis, ce qui accroît la probabilité d'un dépassement de leurs limites militaires.

La guerre en Irak a également apporté la preuve de la puissance militaire sans précédent de forces combinées, offrant un niveau d'expertise équivalent à celui de l'OTAN.

Les questions qui divisent

Le colmatage de la fissure entre les Etats-Unis et l'«Europe» – c'est-à-dire, essentiellement, l'Allemagne, la France et l'opinion publique continentale – exigera du temps. Deux questions nous divisent : comment faire face aux problèmes associés au monde islamique et quelles sont les circonstances dans lesquelles les forces militaires peuvent être adéquatement utilisées.

A l'instar de certains Américains, de nombreux Européens ont du mal à s'adapter au changement de la politique et de la stratégie des Etats-Unis depuis le 11 septembre 2001. Depuis ces événements, le président George W. Bush a défini un nouveau sens de la mission nationale, qui a graduellement pris corps pour devenir la «Doctrine Bush» officielle, se définissant le mieux comme une vision renouvelée de la finalité de la puissance américaine dans le monde. Après une décennie de dérive et d'incertitudes, la Doctrine Bush marque un infléchissement fondamental de la route empruntée par la politique américaine et il ne sera guère aisé pour les futurs présidents de faire marche arrière. Les Etats-Unis se sont désormais engagés dans une forme active de leadership mondial et dans une ambitieuse entreprise de remodelage de l'ordre politique au Moyen-Orient, entreprise à laquelle il leur sera impossible de renoncer sans avouer leur défaite.

De nombreux Européens sont encore loin de partager ce nouveau sens de la mission américaine ou de formuler le moindre corollaire européen à la Doctrine Bush. Le rythme des événements – ou, pour être plus précis, le rythme de la modification de la politique internationale – semble parfois grandement perturber les dirigeants européens ainsi que leurs opinions publiques. La résolution et la clarté avec lesquelles s'exerce le leadership du président Bush, d'un grand réconfort pour les Américains en cette époque troublée, dérangent beaucoup d'Européens.

Qui plus est, la facilité des deux victoires militaires en Afghanistan – le «cimetière des empires» – et en Irak constitue une autre preuve de la puissance des forces militaires américaines et, d'autre part, de la relative faiblesse des armées européennes. Après l'Afghanistan, l'universitaire britannique Timothy Garton Ash écrivait : «L'Amérique dispose d'une trop grande puissance pour le bien de chacun, y compris le sien». Quant à François Heisbourg, peut-être le meilleur expert français en matière de sécurité, qui partage généralement les préoccupations américaines, il fait observer qu'en Irak et au Moyen-Orient, «les Français, à l'instar de la plupart des Européens, ne veulent pas donner carte blanche aux Américains».

Les connexions établies par le président Bush – et acceptées par la plupart des Américains – entre le terrorisme, les armes de destruction massive et l'agitation politique dans le monde islamique ne sont pas comprises par de nombreux Européens. Pour l'Allemagne, la France et de nombreux autres pays d'Europe occidentale, le terrorisme constitue davantage un crime qu'un acte de guerre. Quant à la stabilité du monde islamique, ces pays estiment qu'elle résultera d'une diplomatie et d'un soutien nuancés aux gouvernements arabes actuels, en dépit de leur nature répressive. Le régime de Saddam Hussein devait être endigué et non pas renversé.

En jouant un rôle actif dans la mise en œuvre des thèses de la Doctrine Bush pour la promotion de la démocratie au Moyen-Orient, de nombreux Européens redoutent de devenir des cibles plus fréquentes des terroristes, d'entraîner la détérioration des relations prudentes qu'ils entretiennent avec les dirigeants islamiques et de mettre en danger leurs intérêts et stratégies économiques. Néanmoins, ces mêmes Européens commencent à comprendre que des politiques qui visent à maintenir la stabilité en soutenant des dirigeants autoritaires dans la région échouent presque invariablement. Il ne fait en outre aucun doute que cela ne leur évite pas de figurer sur la «liste d'ennemis» d'Ousama bin Laden.

L'avenir du partenariat stratégique transatlantique constitue une question sans réponse pour l'instant. D'une façon générale et même après la guerre en Irak, de nombreux Européens continuent à vivre dans un monde «antérieur au 11 septembre» et «antérieur à la Doctrine Bush». Ils considèrent que les institutions internationales ou des accords légaux sont en mesure d'assurer la pérennité d'un monde pacifique, prospère et libéral, point de vue qui, voici peu encore, était très répandu parmi les Américains. Et ils demeurent réticents à recourir à la force militaire, en particulier à des fins ambitieuses, telles celles actuellement poursuivies par les Etats-Unis au Moyen-Orient.

La mission atlantique

Il n'en demeure pas moins que, pour le Royaume-Uni et d'autres pays, en particulier ceux de la «nouvelle Europe» qui étaient récemment encore opprimés, la nouvelle mission des Etats-Unis est atlantique. Ils souhaitent que les Etats-Unis demeurent pleinement engagés en Europe. Ils s'inquiètent, d'autre part, d'une Union Européenne dominée par la France et l'Allemagne et sont de plus en plus désireux de s'engager ailleurs dans le monde, aux côtés des Etats-Unis. Savourant actuellement l'avant-goût d'un ordre international libéral dirigé par les Etats-Unis, la Pax Americana, ils n'ont aucun intérêt en la création d'un «contrepoids» européen.

Du point de vue strictement américain, cette seule base géopolitique suffit pour faire de l'OTAN un outil utile pour la maîtrise politique et la stratégie des Etats-Unis, pour autant que l'Alliance puisse réformer ses structures militaires, afin de surmonter la faiblesse de l'Europe dans ce domaine.

Même si l'économie agrégée de l'Europe rivalise avec celle des Etats-Unis, les dépenses européennes en matière de défense représentent moins de la moitié de celles des Etats-Unis. Qui plus est, même si ce montant représente malgré tout énormément d'argent – quelque 140 milliards d'euros –, il ne contribue guère à accroître les capacités pour les nouvelles missions impliquant des projections de forces si primordiales pour les Etats-Unis. Il n'existe pas davantage d'effort concerté pour transformer les armées européennes en vue de ces nouvelles missions, ni pour exploiter les technologies qui sont au cœur de la révolution des affaires militaires. Comme le faisait observer Lord Robertson : «La puissante Europe demeure un pygmée du point de vue militaire».

Or, ces nombreuses petites faiblesses relatives s'associent pour engendrer un gigantesque fossé des capacités entre les forces américaines et les autres forces de l'OTAN, même les plus modernes. Ce problème trouve ses racines dans la structure même de l'Alliance, dans la réponse militaire de l'OTAN à la Guerre froide et dans la menace d'invasion soviétique de l'Europe occidentale. En résumé : pour les Etats-Unis comme, dans une moindre mesure, pour le Royaume-Uni, la mission de l'OTAN se situait au niveau de la projection des forces, tandis que pour l'Europe continentale et l'Allemagne en particulier, cette mission consistait en la défense du territoire. L'exigence militaire pour les Etats-Unis consistait à défendre l'Allemagne de l'Ouest sur sa frontière orientale, à 5 600 kilomètres de Washington, à déployer «dix divisions en dix jours» et à défendre les lignes de communication maritimes de l'Atlantique Nord, tout en répondant globalement à d'autres menaces soviétiques. Quant à l'exigence militaire pour l'Allemagne de l'Ouest… elle consistait à défendre l'Allemagne de l'Ouest.

Ce problème structurel intrinsèque s'est encore aggravé à la fin des années 1970 et au début des années 1980, lorsque l'administration Reagan a commencé à mettre en œuvre des plans pour doter l'OTAN d'une défense conventionnelle sérieuse, tout en diminuant l'accent mis sur la dissuasion nucléaire. La montée en puissance remontant à l'époque Reagan, conçue non seulement pour mener une guerre strictement défensive mais également pour projeter une puissance navale directement contre l'Union soviétique et pour développer des forces aériennes et terrestres capables de contre-attaquer en profondeur sur le territoire du Pacte de Varsovie, a créé non seulement un «fossé des capacités stratégiques» entre les Etats-Unis et les autres forces de l'OTAN, mais également un «fossé des capacités tactiques et opérationnelles». L'histoire militaire de la décennie écoulée – de la première Guerre du Golfe à l'Opération Liberté pour l'Irak, en passant par les interventions dans les Balkans et en Afghanistan – est en partie marquée par l'ampleur prise par ces fossés.

Les désaccords géopolitiques et le fossé large et croissant en matière de capacités militaires entre les forces de l'OTAN ont engendré une indéniable fissure au cœur de ce qui avait constitué, tout au long de cinq décennies de Guerre froide, un pilier central de la stratégie de sécurité nationale américaine. Lord Robertson, qui reconnaît être «un optimiste invétéré et un défenseur de l'OTAN», a fait valoir en février que l'Irak ne constituait pas «une crise décisive» pour l'Alliance, en rappelant avec raison les anciens débats sur «Suez, le Vietnam, les déploiements de forces nucléaires à courte portée ou les débuts de la Bosnie». Mais la question est désormais fondamentalement différente. Quel rôle l'OTAN est-elle capable de jouer pour s'atteler à ce que le président Bush définit comme

la nouvelle priorité stratégique de l'Amérique : faire reculer l'Islam radical ?

Perspectives

Depuis quelques temps, certains analystes décrivent de manière désobligeante l'Alliance comme le «dernier salon où l'on cause». Or, paradoxalement, en cette époque de grande incertitude et de désaccords géopolitiques, l'on n'a jamais eu autant besoin d'un tel lieu de rencontre et de discussion. Il existe des raisons profondes de poursuivre les discussions si l'on souhaite que l'Allemagne et la France finissent par se rallier à la vision mondiale de la Doctrine Bush, que l'Union Européenne joue un rôle positif dans les affaires de sécurité internationale, que les pays nouvellement libérés d'Europe centrale et orientale soient définitivement intégrés à l'Occident et que la Communauté atlantique soit perçue comme une série de principes plutôt que comme une zone géographique bien définie.

Deuxièmement, l'OTAN doit poursuivre la réforme de ses processus bureaucratiques. Les structures qui ont si bien servi l'Alliance autrefois sont désormais appelées à changer. Parvenir à un consensus au sein d'une coalition de plus en plus large s'avère, en particulier, extrêmement difficile.

Troisièmement, l'objectif primordial de la réforme bureaucratique devrait consister à veiller à ce que l'OTAN conserve son rôle de «pourvoyeur de forces». Alors que l'armée des Etats-Unis a pour principale mission d'apporter des forces entraînées et prêtes à l'action aux commandants américains et que, désormais, le commandement des forces conjointes américaines a la responsabilité de veiller à ce que les soldats, marins, aviateurs et marines aient la compétence requise pour mener des opérations conjointes, l'OTAN constituera le principal vecteur devant permettre aux Américains d'apprendre l'art en évolution de la guerre combinée ou en coalition et des opérations de stabilité.

Quatrièmement, et ce point est intimement lié à la préservation de la pertinence de l'Alliance en tant que pourvoyeur de forces, l'OTAN doit constituer l'agent de la réforme de la défense en Europe. Le processus de transformation militaire promet de pratiquement pérenniser le fossé de capacités entre les forces américaines (et britanniques) d'une part et même les armées allemandes et françaises très modernes de l'autre. Les nouvelles technologies de l'information en particulier créent de nouveaux concepts d'opérations militaires et exigent des organisations novatrices. En matière de stricte capacité de combat, le fait est que, comme l'ont démontré l'opération Tempête du désert, les Balkans et l'Afghanistan, les Etats-Unis éprouvent plus de facilité à agir unilatéralement lorsque les missions sont plus exigeantes.

Cinquièmement, l' OTAN doit se réaligner en procédant à une réorientation stratégique vers le sud et l'est, en connexion avec les problèmes sécuritaires du Moyen-Orient. Les forces doivent être basées en de nouveaux endroits ; l'entraînement doit adopter des formes nouvelles et se pratiquer sur de nouveaux terrains ; les exercices doivent être menés avec de nouveaux partenaires. De plus, de manière symbolique mais importante, l'OTAN serait bien avisée de déplacer son siège de Bruxelles, éventuellement en étoffant le Commandement Sud de l'Alliance à Naples, en Italie, ou en effectuant une totale délocalisation, au bénéfice, peut-être, d'Istanbul, en Turquie.

Ces propositions ne se veulent ni exhaustives ni complètes. Bien qu'ambitieuses, elles sont tout à fait à la portée de l'Alliance. Les années de l'après-Guerre froide ont d'ailleurs déjà révélé une remarquable transformation. La perception étroite de l'Alliance en tant que coalition anti-soviétique a été dénoncée à plusieurs reprises. De nombreux analystes ont mis en garde contre les dangers d'inclure une Allemagne réunifiée, puis d'étendre l'OTAN aux anciens membres du Pacte de Varsovie en raison de l'impact potentiel de ces décisions sur les relations avec la Russie. Or voici que d'anciennes républiques soviétiques sont invitées à se joindre à l'Alliance. Le Conseil OTAN-Russie introduit Moscou elle-même dans les cercles les plus restreints de l'élaboration de la politique de sécurité occidentale. Qui plus est, les relations avec la Russie s'avéreront une force supplémentaire pour l'engagement européen à stabiliser le monde islamique, face auquel la Russie éprouve de légitimes préoccupations sécuritaires.

Certains en Europe estiment qu'une «petite OTAN» – non pas en taille mais par les ambitions – est tout ce dont l'Alliance est capable. C'est la vision d'une organisation se consacrant exclusivement à assurer la sécurité au sein de l'Europe. Toutefois, hormis les Balkans et quelques autres scénarios modestes, il s'agit également là d'une recette pour un déclin militaire soutenu. Il n'y a aucune raison pour qu'un pays membre, quel qu'il soit, édifie une force moderne ou transformée pour accomplir de telles missions.

A l'opposé, d'autres analystes estiment que le seul moyen d'assurer la survie et le dynamisme de l'Alliance consiste pour elle à souscrire sans réserves à de nouvelles missions au Moyen-Orient et ailleurs. L'on affirme ainsi souvent que «pour l'OTAN, c'est le hors zone ou la faillite», ce qui veut dire que la seule

justification de l'Alliance consiste en un ralliement total «style article 5» au projet américain de remodelage de la politique du monde islamique. Toutefois, en raison des profondes divisions géopolitiques parmi les principaux membres de l'Alliance, cette «recette» risque d'être source d'une confrontation plus importante encore à propos de la politique, ce qui réduirait davantage l'aptitude des Etats-Unis et de leurs partenaires européens volontaires à agir lors des crises.

L'utilité de l'OTAN en tant qu'alliance militaire continuera à décroître parallèlement à son expansion. Des coalitions de grande taille éprouvent toujours plus de difficultés à prendre des décisions en temps de guerre. En conséquence, même si l'OTAN lutte pour remodeler ses processus de prise de décision afin de former une coalition plus souple, capable de relever les défis sécuritaires de notre époque, son avenir militaire immédiat réside dans son rôle en tant que pourvoyeur de forces. Il s'agit d'un changement fondamental dans la manière dont les Etats-Unis et d'autres membres considèrent l'OTAN. La «communauté atlantique» de l'Alliance n'est désormais plus définie par des frontières géographiques, mais par sa propension à structurer, entraîner et équiper des forces capables d'interopérabilité avec les forces américaines et par sa volonté à se joindre à une «coalition des volontaires» institutionnelle. ■

Cet article s'inspire d'un prochain rapport préparé pour le Project for the New American Century et le German Marshall Fund of the United States.

Pour plus d'informations sur l'American Enterprise Institute, visitez www.aei.org.
Pour le Project for the New American Century, visitez www.newamericancentury.org.
Pour le German Marshall Fund of the United States, visitez www.gmfus.org.

La route de Kaboul

Diego A. Ruiz Palmer analyse l'importance de la décision de l'Alliance d'assumer la responsabilité pour le maintien de la paix en Afghanistan.

Avant le Sommet de Prague de l'OTAN en novembre dernier, il était pratiquement impensable que l'Alliance pût, dès cet été, assumer la responsabilité du commandement, de la coordination et de la planification de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) en Afghanistan. Or, c'est précisément la décision qu'a prise le Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) à la mi-avril, propulsant l'Alliance dans sa première mission militaire hors d'Europe.

En patrouille à Kaboul : la présence de soldats pour le maintien de la paix est une expression tangible de l'engagement international envers l'Afghanistan. (© Crown Copyright)

En dépit toutefois du caractère révolutionnaire de ce développement, la décision de l'OTAN d'assumer le leadership de l'ISAF trouve son origine dans les décisions prises par les dirigeants de l'Alliance à Prague, appelant l'OTAN à être prête à soutenir ou à mener des opérations et à déployer des forces partout où l'Alliance le décide. Elle reflète, par ailleurs, une nouvelle volonté de l'Alliance de recourir à son expérience et à son expertise en matière de planification pour soutenir des opérations en coalition en dehors du cadre de l'OTAN, conduites par plusieurs Alliés, comme c'est déjà le cas pour l'actuel contingent ISAF III, dirigé conjointement par l'Allemagne et les Pays-Bas.

Concrètement, le soutien inédit apporté par l'OTAN à l'ISAF III a constitué le point de départ de deux développements majeurs pour la politique de l'Alliance survenus depuis Prague. Le premier concerne l'Alliance elle-même, puisque celle-ci assume désormais le leadership stratégique d'opérations multinationales initiées en dehors de son cadre, comme ce sera le cas pour l'ISAF. Le second concerne la contribution, au cas par cas, du savoir-faire et des capacités spécialisées de l'Alliance à des opérations multinationales qui ne sont pas dirigées par l'OTAN. En s'appuyant sur le précédent du soutien de l'OTAN à l'ISAF III à la demande de l'Allemagne et des Pays-Bas, la Pologne a demandé en mai l'assistance de l'OTAN pour planifier sa participation à la force internationale dirigée par les Etats-Unis pour stabiliser l'Irak.

Ces deux développements laissent présager une nouvelle consolidation du rôle distinct de l'OTAN, au nom de la communauté internationale, comme architecte de la planification, de l'organisation, de la mise sur pied et du soutien d'opérations multinationales complexes de maintien de la paix, associant des forces de l'OTAN, de Partenaires et d'autres pays n'appartenant pas à l'Alliance. Ils représentent en outre une nouvelle étape sur la voie de l'accomplissement de la vision exposée par le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, lors d'un discours prononcé à Londres en janvier 2002, au cours duquel il avait déclaré: «L'OTAN a un rôle vital – à mon avis LE rôle vital – à jouer dans la prévention des crises multinationales et la gestion des crises».

Les origines et le mandat de l'ISAF

Le concept d'une force internationale mandatée par les Nations Unies pour aider la nouvelle Autorité intérimaire afghane à générer un environnement sûr à Kaboul et dans ses environs afin de soutenir la reconstruction de l'Afghanistan s'est concrétisé dans les accords conclus à la Conférence de Bonn, en décembre 2001. Ces accords ont ouvert la voie à la création d'un partenariat entre l'Autorité intérimaire afghane, la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan et l'ISAF pour permettre au pays de sortir de près de quatre décennies de pouvoir autoritaire, d'occupation étrangère et de guerre civile.

L'ISAF originelle (ISAF I) a été établie par la résolution 1386 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 20 décembre 2001. Elle avait – et continue d'avoir – pour mandat d'aider l'Autorité intérimaire afghane à maintenir la sécurité à Kaboul et dans ses environs, afin que cette autorité et le personnel des Nations Unies

Diego A. Ruiz Palmer dirige la Section planification de la nouvelle Division des opérations de l'OTAN.

soient en mesure d'opérer dans un environnement sécurisé. Qui plus est, l'ISAF peut assister l'Autorité intérimaire afghane dans le développement et la formation des structures et des forces sécuritaires afghanes, ainsi que dans la reconstruction civile.

L'ISAF I était dirigée par le Royaume-Uni et incluait des forces et des ressources de dix-huit autres pays, dont douze – l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République Tchèque et la Turquie – appartenant à l'OTAN et cinq autres – l'Autriche, la Bulgarie, la Finlande, la Roumanie et la Suède – au Partenariat pour la paix. La Nouvelle-Zélande était et demeure le seul contributeur non européen. La contribution prédominante des pays de l'OTAN à l'ISAF constitue une caractéristique marquante de cette opération depuis son commencement et contribue à expliquer le rôle de support croissant que l'Alliance joue depuis que l'Allemagne et les Pays-Bas ont repris le commandement de l'ISAF III en février de cette année.

La décision de l'OTAN d'assumer le leadership de l'ISAF trouve son origine dans les décisions prises par les dirigeants de l'Alliance au Sommet de Prague.

L'ISAF est structurée en trois principaux composants : le quartier général de l'ISAF, la Brigade multinationale de Kaboul et la force d'intervention de l'Aéroport international de Kaboul. La Brigade multinationale de Kaboul constitue le quartier général tactique de l'ISAF, responsable de la planification et de la conduite au quotidien des opérations de patrouille et de coopération entre civils et militaires. Le Royaume-Uni a fourni l'essentiel des trois composants de l'ISAF jusqu'au moment où il a transmis la direction de la Brigade multinationale de Kaboul à l'Allemagne, en mars 2002. Ces trois composants ont survécu aux rotations successives de l'ISAF jusqu'à l'heure actuelle.

Des liaisons ont rapidement été établies avec le quartier général subordonné du Commandement central américain pour l'Opération Liberté durable en Afghanistan, installé sur la base aérienne de Bagram, au nord de Kaboul, et le Centre de coordination des mouvements aériens régionaux du Commandement central américain, au Qatar. L'ISAF a ainsi été en mesure d'établir une claire distinction entre les deux missions et de coordonner les vols logistiques à destination et au départ de l'aéroport international de Kaboul avec d'autres activités aériennes en Afghanistan et aux alentours de ce pays. L'ISAF et l'Opération Liberté durable sont totalement différentes par leur nature et leur objectif.

Dès février 2002, l'ISAF disposait pratiquement de la totalité de ses effectifs et avait commencé à patrouiller dans les rues de la capitale afghane. Qui plus est, l'ISAF I a entamé la réhabilitation de l'aéroport international de Kaboul et des centaines de projets civils-militaires de reconstruction et d'aide humanitaire, qui se sont poursuivis et développés au cours des rotations successives de la force. En raison de son double succès – sécurisation d'une ville après des décennies d'anarchie et restauration des services essentiels –, l'ISAF bénéficie du soutien croissant de la population locale.

Le défi du leadership

Dès l'abord, le Royaume-Uni a indiqué n'être disposé à diriger l'ISAF que pour une période de six mois au maximum. Il est donc très vite devenu manifeste que, dès qu'un pays assumait le commandement, il convenait de commencer à chercher son successeur. Sur ces entrefaites, la Turquie s'est portée volontaire pour reprendre le leadership de l'ISAF à l'expiration des six premiers mois et, en juin 2002, sur base de la résolution 1413 du Conseil de sécurité des Nations Unies, elle a assumé le commandement de la force. Les contributions sont demeurées relativement stables. La Belgique et le Portugal ont mis un terme à leur participation en raison de leurs engagements dans des opérations menées par l'OTAN dans les Balkans, mais cinq pays partenaires supplémentaires – l'Albanie, l'Azerbaïdjan, l'Irlande, la Lituanie et l'ex-République yougoslave de Macédoine* – se sont joints à la force.

L'adoption de la résolution 1444 du Conseil de sécurité des Nations Unies en novembre 2002 a ouvert la voie à la prise conjointe de commandement de l'ISAF III par l'Allemagne et les Pays-Bas en février de cette année, après que la Turquie eût accepté de prolonger de deux mois son leadership de l'ISAF II. Le nombre de pays fournissant des forces s'est alors encore accru, cette fois de sept. Parmi les pays de l'OTAN, la Belgique a repris sa contribution, tandis que la Hongrie et l'Islande ont fait leurs débuts dans l'ISAF. Quatre pays partenaires supplémentaires – la Croatie, l'Estonie, la Lettonie et la Suisse – se sont également joints à la force.

Le quartier général du 1er corps (germano-néerlandais) a été choisi comme noyau du quartier général de l'ISAF III. La désignation de ce quartier général a représenté une innovation à plusieurs égards. Depuis septembre 2002, le quartier général du 1er corps (germano-néerlandais) constitue le poste de commandement d'une force à état de préparation élevé au sein de la nouvelle structure de forces de l'OTAN, placé, en temps de paix, sous le commandement opérationnel du Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). Sa composition est multinationale et regroupe du personnel de plusieurs autres pays de l'OTAN, en plus de l'Allemagne et des Pays-Bas. Qui plus est, le quartier général est intégralement déployable et équipé des systèmes de communication et d'information les plus modernes.

En comparaison avec le Royaume-Uni et la Turquie, qui avaient dû s'appuyer sur un quartier général «de division» composé d'effectifs nationaux pour former le principal poste de commandement de l'ISAF, l'utilisation du quartier général du 1er corps (germano-néerlandais) confère plusieurs avantages à l'Allemagne et aux Pays-Bas. La composition conjointe du corps, la taille plus élevée d'un quartier général «de corps d'armée» et les effectifs multinationaux qui le composent permettent à ces deux pays de partager et d'assumer plus facilement la charge qui consiste à diriger l'ISAF et à affecter du personnel à son quartier général.

Toutes les charges et contraintes n'ont cependant pas disparu. La direction stratégique, la planification et la constitution d'une force multinationale pour l'ISAF, de même que la fourniture de capacités opérationnelles essentielles, telles que le renseignement et le soutien des systèmes de communication et d'information, continuent à incomber aux nations qui dirigent la force.

Cela signifie, par exemple, que le quartier général opérationnel et le centre de coordination international de l'ISAF ont dû être déménagés à chaque rotation – du quartier général conjoint permanent britannique de Northwood, près de Londres, à l'état-major général turc à Ankara, puis au commandement opérationnel de la Bündeswehr à Potsdam, près de Berlin – et que le pays dirigeant la force a dû assumer la charge consistant à les accueillir. La responsabilité de programmer et de conduire des conférences complexes pour générer et équilibrer des forces représente un défi supplémentaire. Enfin, le déploiement et le redéploiement d'un quartier général à Kaboul tous les six mois constitue une entreprise logistique majeure pour les pays dirigeants l'ISAF, impliquant l'engagement de ressources non négligeables.

Le soutien de l'OTAN à l'ISAF III

Face à tous ces défis, l'Allemagne et les Pays-Bas se sont tournés vers l'OTAN à l'automne 2002 pour lui demander son appui dans la planification et l'exécution de l'ISAF III. Ces deux pays demandaient plus spécifiquement une aide dans les domaines de la génération de forces, du renseignement, du partage de la coordination et des informations, ainsi que de la communication. Le 17 octobre 2002, le CAN a approuvé leur demande. Le mois suivant, le Grand quartier général des puissances alliées en Europe, le SHAPE à Mons, en Belgique, accueillait une conférence pour la génération des forces destinées à l'ISAF III. Un élément de liaison du SHAPE a été affecté au commandement opérationnel de la Bündeswehr à Potsdam, pour faciliter le partage de la coordination et des informations entre les pays de l'ISAF, qui – à l'exception de la Nouvelle-Zélande – sont tous membres de l'OTAN ou du Partenariat pour la paix, avec des représentations permanentes au SHAPE. L'accès aux réseaux de renseignement et de communication de l'OTAN a été octroyé au quartier général de l'ISAF III. Et le SHAPE a pour la première fois établi des relations de travail étroites avec la Cellule de coordination du transport aérien européen à Eindhoven, aux Pays-Bas, afin de coordonner les exigences de transport aérien de l'ISAF, ce qui marque une nouvelle avancée dans la coopération entre l'OTAN et les états-majors multinationaux européens.

L'assistance de l'OTAN a permis aux deux pays dirigeant l'ISAF de s'appuyer sur l'expérience et l'expertise considérables de l'Alliance en matière de planification et de soutien d'opérations multinationales et d'accéder à des capacités hautement spécialisées. Toutefois, si ce soutien a allégé les charges incombant à l'Allemagne et aux Pays-Bas, il ne résolvait pas un défi à plus long terme, consistant à assurer le soutien de la force après l'ISAF III. Du point de vue de l'efficacité et de l'efficience opérationnelles, la rotation d'un nouveau quartier général à Kaboul tous les six mois ne contribuait pas à la continuité de la mission. Qui plus est, le délai de six mois imparti à chaque rotation minait la confiance de l'Autorité intérimaire afghane dans l'engagement international en faveur de l'Afghanistan. Signalons enfin que l'option qui consistait à engager, pour près de dix-huit mois (trois fois six mois pour la préparation, la rotation et la reconstitution de l'ISAF), le quartier général d'une force à l'état de préparation élevé prête au combat afin d'accomplir une opération de soutien de la paix d'une intensité relativement faible ne représentait pas une affectation très judicieuse de ressources de haute valeur de l'OTAN. Ces considérations ont milité en faveur d'un prolongement de la durée de six mois impartie au soutien de la force depuis l'ISAF I.

Le leadership OTAN de l'ISAF

Au moment de prendre le commandement de l'ISAF III en février, l'Allemagne et les Pays-Bas, ainsi que le Canada, volontaire pour reprendre le commandement de la Brigade multinationale de Kaboul à la fin de la rotation de l'ISAF III, ont entamé des consultations au sein du CAN dans le but d'étendre le soutien de l'OTAN à l'ISAF. A la suite de ces consultations, le CAN a décidé, le 16 avril, de renforcer le soutien de l'Alliance à l'ISAF, en assumant le commandement, la coordination et la planification de l'opération, tout en gardant les mêmes nom, drapeau et mission.

Le CAN assurera la direction politique de l'opération, en étroite consultation avec les contributeurs de forces n'appartenant pas à l'OTAN, suivant la pratique bien établie issue de l'expérience des opérations de maintien de la paix dans les Balkans. Le SHAPE assumera pour sa part la responsabilité stratégique du quartier général des opérations et accueillera la cellule de coordination internationale de l'ISAF, tandis que le Quartier général régional des forces alliées Nord Europe (AFNORTH) à Brunssum, aux Pays-Bas, remplira les fonctions de quartier général de commandement des forces conjointes au niveau opérationnel entre le SHAPE et le quartier général de l'ISAF à Kaboul.

Afin de mettre un terme à la rotation semestrielle du quartier général de l'ISAF et d'apporter une plus grande stabilité à la mission, l'OTAN fournira un quartier général composite destiné à former le noyau permanent du quartier général de l'ISAF. Ce quartier général composite s'appuiera sur du personnel et des équipements des commandements subordonnés de l'AFNORTH. Le Centre de commandement conjoint situé à Heidelberg, en Allemagne, fournira le prochain commandant de l'ISAF et le noyau initial du quartier général composite. L'établissement d'un Centre logistique conjoint multinational au sein de l'ISAF renforcera et rationalisera également le soutien logistique mutuel parmi les pays participants.

Le renforcement du support de l'OTAN à l'ISAF marque une autre avancée en permettant au prochain commandant de l'ISAF de s'appuyer sur le vaste ensemble de compétences des états-majors d'Heidelberg, de Brunssum et de Mons. Grâce à cette capacité de consultation, le commandant de l'ISAF sera en mesure de «remonter» vers des ressources spécialisées dans des domaines tels que la planification stratégique, sans devoir déployer ces ressources en Afghanistan. En conséquence, sans force importante sur le terrain et avec une présence limitée de l'OTAN à Kaboul, l'ISAF disposera d'une capacité optimisée pour planifier et mener des opérations. Cela peut permettre à l'Alliance d'envisager, en temps utile et en consultation avec les Nations Unies, d'étendre les tâches dévolues à l'ISAF au-delà du mandat actuel.

Le fait pour l'OTAN d'assumer la responsabilité du fonctionnement du quartier général de l'ISAF permettra également aux Alliés qui auraient éprouvé des difficultés à diriger l'ISAF d'apporter plus facilement une contribution importante. Ce sera par exemple le cas pour le Canada, lorsqu'il prendra le leadership de la Brigade multinationale de Kaboul. Enfin, la continuité de la mission sera renforcée par la rotation échelonnée – plutôt que par tranches importantes tous les six mois – du personnel du quartier général à Kaboul, et par le caractère désormais permanent de la structure de base du quartier général de l'ISAF.

Perspectives

Au cours des dix-huit derniers mois, sous la direction successive du Royaume-Uni, de la Turquie, de l'Allemagne et des Pays-Bas, l'ISAF a parcouru un long chemin pour accomplir son mandat. Par sa seule présence comme expression tangible de l'engagement international à établir un Afghanistan autonome, stable et prospère, l'ISAF contribue à renforcer l'Autorité intérimaire afghane, tout en assurant la protection des agences des Nations Unies et des organisations non gouvernementales engagées dans l'aide humanitaire et la reconstruction.

L'ISAF contribue également à la consolidation progressive des institutions nationales afghanes, notamment en aidant à la formation des premières unités de la nouvelle armée nationale et de la police nationale. Désormais, l'ISAF et l'armée nationale afghane effectuent quotidiennement des patrouilles conjointes dans les rues de Kaboul, tout en projetant l'image positive d'un travail en équipes et d'un partenariat. Qui plus est, des centaines de projets civils-militaires se poursuivent dans les domaines de l'administration locale, de la reconstruction de l'infrastructure, de la réhabilitation des écoles et des installations médicales, de la restauration de la fourniture d'eau, de la santé, de l'éducation et de l'assistance technique à l'agriculture, ce qui instille un nouvel espoir à la population de Kaboul et de ses environs.

Ces résultats sont obtenus en dépit des contraintes et des risques persistants. La menace terroriste contre l'ISAF demeure une source majeure de préoccupations, renforcée par l'attaque de juin, au cours de laquelle quatre soldats allemands ont perdu la vie. L'activité persistante des talibans et d'al-Qaida dans le sud et le sud-est de l'Afghanistan et les

affrontements périodiques entre les différentes factions dans les provinces septentrionales du pays interfèrent également avec la mission de l'ISAF, en générant un climat d'incertitude. Le commerce de la drogue, le crime organisé et la médiocrité des infrastructures publiques locales demeurent, par ailleurs, des défis à long terme.

A court terme, l'Autorité intérimaire afghane et la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan auront la responsabilité de gérer deux événements essentiels qui modèleront de plusieurs manières l'avenir de l'Afghanistan : la convocation d'une loya jirga constitutionnelle, un grand conseil spécifique à l'Afghanistan, en octobre et la tenue d'élections nationales en juin 2004. Ces deux événements constitueront un test de l'aptitude de l'ISAF à maintenir un environnement sûr. Alors que l'OTAN se prépare à assumer le leadership de l'ISAF en août, l'Alliance peut cependant envisager avec confiance de s'appuyer sur les réalisations des précédents contingents pour affronter les tâches qui l'attendent. ■

Pour plus d'informations sur l'ISAF, visitez www.isafkabul.org.

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

Manœuvres psychologiques

Le lieutenant-colonel Steven Collins se penche sur les opérations de gestion de la perception menées par la Coalition avant, pendant et après l'Opération Liberté pour l'Irak, ainsi que sur leurs implications pour l'OTAN.

Dans les mois et les années à venir, les analystes examineront certainement le moindre aspect de la période de vingt-sept jours s'étendant de la tentative de décapiter le régime irakien le 20 mars à la chute de Tikrit le 15 avril, afin d'en tirer un maximum de leçons. L'un des domaines méritant le plus d'attention, car il présente des implications manifestes pour l'OTAN, réside dans la manière suivant laquelle la Coalition a cherché à influencer les attitudes et raisonnements des opinions publiques étrangères et, en particulier, du peuple irakien avant, pendant et après l'Opération Liberté pour l'Irak.

Franc-parler : plus de 40 millions de tracts ont été lâchés sur l'Irak avant l'Opération Liberté pour l'Irak et autant pendant la campagne.

Tant l'Opération Liberté pour l'Irak que les expériences de l'OTAN dans les Balkans montrent l'importance de la «gestion de la perception». Elles soulignent la nécessité de développer les moyens d'exploitation de cet aspect du pouvoir, tout en prenant des mesures de protection contre son exploitation par l'ennemi et d'autres capacités politiques et militaires asymétriques. Alors que l'OTAN réorganise sa structure militaire et assume des missions au-delà de ses zones traditionnelles, de telles capacités deviennent de plus en plus importantes pour les opérations de l'Alliance. La gestion de la perception englobe tous les actes posés pour influencer les attitudes et le raisonnement objectif des opinions étrangères et se compose des éléments suivants : diplomatie publique, opérations psychologiques (PSYOPS), information publique, tromperies et opérations voilées. Dans le cas de l'opération Liberté pour l'Irak, la gestion de la perception a eu notamment recours à la diplomatie publique, dans une tentative délibérée de persuader les opinions étrangères du contenu et de la sagesse de politiques, intentions et actions, et aux PSYOPS, c'est-à-dire l'usage d'activités – les médias principalement – pour influencer et persuader des opinions étrangères...

Le lieutenant-colonel Steven Collins dirige les PSYOPS dans le cadre de la Division opérations au Grand quartier général des puissances alliées en Europe à Mons, en Belgique.

Depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001, les Etats-Unis cherchent à améliorer leurs capacités de diplomatie publique. Celles-ci avaient connu une atrophie dans les années 1990, lorsque Washington n'avait plus éprouvé le même besoin d'expliquer mondialement ses politiques et de courtiser l'opinion publique internationale comme cela avait été le cas à l'époque de la Guerre froide. Désormais, le Bureau de la communication mondiale de la Maison blanche assure la direction au plus haut niveau des efforts déployés pour créer une perception positive globale de la politique et des activités de défense américaines. Quant au Groupe politique du Conseil national de sécurité américain, il coordonne les politiques et les messages élaborés par la Maison blanche entre celle-ci, le Bureau de la diplomatie publique du département d'Etat et le Pentagone. Ensemble, ces organes ont mis en place la structure de gestion de la perception stratégique américaine la mieux coordonnée et la mieux financée depuis 1980. Elle se concentre sur le monde islamique et dispose d'un budget de plus de 750 millions de dollars pour le seul Moyen-Orient.

En dépit de ces efforts massifs, la diplomatie publique américaine n'a connu que fort peu de succès avérés avant l'Opération Liberté pour l'Irak. Le discours de 78 minutes du secrétaire d'Etat américain Colin Powell devant le Conseil de sécurité des Nations Unies, diffusé en direct dans le monde entier le 5 février, n'est pas parvenu à convaincre les représentants des membres essentiels dudit conseil – l'Allemagne, la France et la Russie – de la nécessité d'une action militaire immédiate contre l'Irak. En revanche, le discours ultérieur du ministre français des Affaires étrangères Dominique de Villepin devant les Nations Unies, jetant le doute sur tous les aspects de l'exposé de Colin Powell, a été accueilli par un tonnerre d'applaudissements. Le Royaume-Uni et les Etats-Unis ne sont donc pas parvenus à obtenir un soutien accru de leurs alliés traditionnels et une seconde résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies, visant à autoriser une action militaire contre l'Irak, n'a jamais été soumise au vote, car elle n'aurait manifestement pas recueilli le soutien nécessaire.

Au sein du monde islamique, les activités de diplomatie publique américaines n'ont, jusqu'à présent, produit que des résultats très limités. Il se pourrait que des résultats positifs immédiats soient impossibles. Une

diplomatie publique efficace exige un effort soutenu et une perspective à long terme. Pour l'avenir prévisible, comme le fait remarquer Osama Sibliani, éditeur de l'*Arab American News* : «Même si le prophète Mahomet jouait le rôle de chargé de relations publiques aux Etats-Unis, cela ne servirait à rien». L'un des instruments les plus prometteurs pour le futur pourrait être Radio Sawa (Radio Ensemble), une station financée par le Congrès des Etats-Unis, qui couvre le monde arabe et qui diffuse de la musique pop arabe et occidentale, entrecoupée de nouvelles reflétant le point de vue américain. Quelques mois après avoir commencé à émettre en 2002, Radio Sawa constitue, d'après ses défenseurs, l'une des stations radio les plus populaires parmi les jeunes arabes.

Au cours de la campagne militaire en Irak, la Coalition a tenté de modeler favorablement la perception de ce conflit dans le monde, par le biais d'une série de mesures, dont l'«incrustation» de journalistes dans des unités militaires devant se déployer. Initialement controversée, cette décision s'est rétrospectivement avérée être une brillante initiative, et cela pour plusieurs raisons. D'abord, les journalistes désireux d'être intégrés à une unité de combat ont dû subir un mini-entraînement, qui a permis à nombre d'entre eux de se faire une idée des défis auxquels le soldat moyen est confronté. Deuxièmement, l'«incrustation» a créé un inévitable lien entre les journalistes et les unités qu'ils couvraient. Troisièmement enfin, cette «incrustation» était une idée judicieuse, en ce sens qu'elle a assuré la sécurité des journalistes, tout en permettant au monde de bénéficier de sa première «couverture en temps réel» d'un champ de bataille. En raison de la fluidité de l'Opération Liberté pour l'Irak, de nombreux journalistes auraient probablement été tués ou capturés si on leur avait permis de se déplacer librement sur les champs de bataille.

En raison de la multiplication du nombre de stations d'informations télévisées et de connexions Internet, il est sans cesse plus difficile d'influencer des opinions au niveau mondial.

De nos jours, l'un des facteurs qui minent les efforts en vue d'influencer l'opinion mondiale réside dans la prolifération des sources de nouvelles. En raison surtout de la multiplication du nombre de stations d'informations télévisées et de connexions Internet, il est sans cesse plus difficile d'influencer opinions et attitudes au niveau mondial, ou même régional. L'explosion du nombre de fournisseurs de nouvelles permet au lecteur ou au téléspectateur de lire ou de voir des nouvelles qui renforcent ses propres préjugés et ses opinions arrêtées. Un spectateur arabe qui considère les nouvelles sur CNN comme opposées à son point de vue peut facilement passer sur al Jazeera, le canal arabe d'informations par satellite, et voir une perspective du monde peut-être plus en accord avec la sienne.

L'on dit que, pendant le conflit, l'Agence d'information irakienne a pris conscience de l'impact d'al Jazeera et est allée jusqu'à infiltrer des agents dans cette organisation afin de veiller à ce que la couverture de la guerre soit davantage en faveur de l'Irak. De même, la Coalition a tenté d'empêcher les émissions du service des nouvelles de la télévision irakienne, par le biais de bombardements et de brouillage électronique, autant, si pas davantage, pour l'impact de cette action en dehors de l'Irak qu'à l'intérieur même du pays.

Les opérations psychologiques (PSYOPS)

Si, dans le meilleur des cas, la diplomatie publique a généré des résultats mitigés sur le plan stratégique, le recours aux PSYOPS en Irak au niveau militaire opérationnel et tactique s'est révélé plus réussi. Le recours à des médias de masse tels que la radio, des tracts et des courriers électroniques ciblés à destination de décideurs essentiels, de même qu'à des haut-parleurs lors des opérations au sol, semble avoir eu un impact important.

Plus de quarante millions de tracts ont été lâchés sur l'Irak avant la première attaque du 20 mars et quarante millions supplémentaires ont été largués pendant la campagne. Certains de ces tracts menaçaient de destruction toute formation militaire opposant une résistance, tandis que d'autres encourageaient le peuple et les militaires irakiens à ignorer les directives du parti Baath au pouvoir. Avec le recul, ces tracts semblent avoir eu l'effet escompté. Le problème, comme avec toutes les actions liées aux PSYOPS, réside dans la difficulté de déterminer l'impact réel d'une action de ce type au cours d'un conflit. L'armée irakienne s'est-elle débandée à la suite des PSYOPS, des bombardements des avions de la Coalition, du manque de soutien logistique ou encore d'une combinaison de ces trois facteurs ? La quantification de l'effet des PSYOPS dans le basculement de l'attitude et de la conduite des Irakiens en faveur de la Coalition demeure une importante variable à déterminer.

Il est un fait que moins d'Irakiens se sont rendus à la Coalition qu'au cours de la Guerre du Golfe de 1991, durant laquelle ils furent 70 000. Même si 250 Irakiens ont jeté les armes au cours de la première journée lors

de la prise d'Umm Qasr, ce petit nombre ne s'est pas mué en lame de fonds. Au cours des premiers jours du conflit, l'approche par la Coalition de la campagne militaire dans son ensemble pourrait être qualifiée de psychologique, avec l'espoir que le recours à des forces écrasantes et des munitions de précision «ébranlerait et terroriserait» et que le régime irakien s'effondrerait comme un château de cartes. L'échec de cette tactique a contraint les forces conventionnelles américaines à changer de tactique… et a sans doute également poussé les responsables des PSYOPS à réexaminer les thèmes de leurs messages, pour les centrer davantage sur des activités et des pressions soutenues, que sur l'espoir qu'un seul coup terrible puisse entraîner une victoire rapide.

Outre le largage de tracts, un autre média PSYOPS largement utilisé par la Coalition a été la radio. Emettant à partir de tours de transmission fixes et d'une plate-forme aéroportée (l'avion Commando Solo EC-130E), la Coalition a eu recours à des émissions similaires à celles de Radio Sawa : beaucoup de musique pop entrecoupée de nouvelles et de quelques annonces s'adressant à l'ensemble de l'Irak, sous le nom, plutôt mal choisi, d'Information Radio. Des stations radio PSYOPS locales ont également été créées en dehors des grands centres d'habitation, l'une d'elles étant la station PSYOPS britannique Radio Nahrain (Two Rivers), une station FM implantée dans la banlieue de Bassora. Outre la mise en place de ses propres transmetteurs radio, la Coalition a également tenté de brouiller électroniquement les stations radio irakiennes, afin d'obtenir un monopole des informations proposées au peuple irakien par ce média.

Les tactiques PSYOPS décrites jusqu'ici constituent autant d'exemples de «PSYOPS blanches», qui déclarent ouvertement et avec précision qui parraine le produit. Au cours du conflit irakien, des «PSYOPS noires» – des PSYOPS soi-disant générées par une source, mais créées en réalité par une autre – ont également été déployées. L'on dit ainsi que la CIA a installé des stations de PSYOPS noires dès février 2003. L'une de ces stations, Radio Tikrit, a essayé d'asseoir sa crédibilité en prétendant être gérée par des Irakiens loyaux de la région de Tikrit et en adoptant une ligne éditoriale soutenant servilement Saddam Hussein. Après quelques semaines cependant, le ton a changé et la station est devenue de plus en plus critique à l'encontre de Saddam. L'espoir des PSYOPS noires est que l'audience ciblée ne découvre pas la ruse et pense que les informations proviennent de la source mensongèrement revendiquée, considérée comme plus crédible. Toute découverte de la ruse risque, bien entendu, d'hypothéquer gravement la véracité de l'ensemble des efforts PSYOPS, tant blanches que noires.

L'un des moyens les plus novateurs utilisés par la Coalition en matière de PSYOPS à la veille de l'Opération Liberté pour l'Irak aura été l'utilisation de la messagerie des téléphones mobiles et des adresses de courrier électronique pour envoyer des messages directement à des décideurs essentiels du régime irakien. Début 2003, il n'existait que soixante cybercafés en Irak et le coût de la connexion de 25 dollars par foyer était bien au-delà des moyens de la plupart des Irakiens. Qui plus est, le régime irakien n'était guère désireux de permettre l'accès à Internet dans l'ensemble de l'Irak. Or, si la plupart des Irakiens n'avaient pas accès à Internet, il n'en allait pas de même de la plupart des dirigeants du parti Baath et la Coalition utilisa spécifiquement ce moyen pour bien préciser à chacun de ces dirigeants le coût de la poursuite de leur soutien à Saddam, tant pour l'Irak dans son ensemble que pour eux-mêmes en particulier.

Des éléments de PSYOPS tactiques – des troupes PSYOPS disposant d'un véhicule doté de haut-parleurs et d'un traducteur directement attaché à des unités de l'armée et des marines – sont également intervenus. Comme lors des conflits antérieurs, ces unités ont prouvé leur valeur en persuadant des éléments irakiens isolés de se rendre, en contribuant à maintenir le contrôle des prisonniers irakiens et même en effectuant des opérations de tromperie contre des éléments militaires irakiens, grâce à des bruits de chars et d'hélicoptères émis à l'aide de leurs haut-parleurs.

Etrangement, il apparaît que les planificateurs militaires de l'Opération Liberté pour l'Irak n'ont pas vraiment prévu de mettre en place une capacité PSYOPS après le conflit. C'est ainsi que des agents iraniens, en particulier dans le sud de l'Irak, ont été en mesure de combler, dans certains cas, ce vide de l'information et que les Etats-Unis ont chargé des sociétés de diffuser rapidement presque n'importe quoi pour combler cette absence sur les ondes. Cela a conduit à des situations paradoxales, puisque des sociétés ont été chargées de relayer des émissions de nouvelles locales en provenance des Etats-Unis, à la grande perplexité des Irakiens.

Conclusions préliminaires

Les efforts en vue de rallier le soutien de tous les Irakiens se poursuivent actuellement et se poursuivront au cours des années à venir. C'est, d'ailleurs, le résultat de cette entreprise qui déterminera, en fin de compte, si le conflit valait la peine d'être déclenché. Certaines conclusions préliminaires peuvent néanmoins déjà être tirées des opérations de gestion de la perception menée par la Coalition au cours de l'Opération Liberté pour l'Irak. L'OTAN devrait les étudier soigneusement et décider s'il convient de revoir la manière de planifier et d'étayer ses propres efforts de gestion de la perception. Inversement, les Etats-Unis et le Royaume-Uni peuvent tirer des leçons de l'expérience de l'OTAN dans la gestion de la perception après conflit.

• La diplomatie publique est difficile à mener et peut exiger des années avant de porter ses fruits.
La diplomatie publique ne génère pas des résultats du jour au lendemain. Même lorsque des sommes importantes sont allouées à cette tâche et que du personnel qualifié est recruté, comme c'est le cas aux Etats-Unis depuis deux ans, les résultats peuvent s'avérer insuffisants. Cela ne signifie toutefois pas que la diplomatie publique doive être ignorée. La modification d'attitudes profondément ancrées exige des efforts soutenus pendant de longues années.

• Il existe un fossé des PSYOPS et il s'accroît.
L'on constate un fossé croissant entre l'OTAN et ses pays membres quant à l'attention et aux ressources consacrées aux PSYOPS. Les Etats-Unis dépensent des sommes impressionnantes pour renforcer leur capacité PSYOPS. L'Allemagne, la Belgique, l'Espagne, la Pologne la République Tchèque et le Royaume-Uni renforcent également leurs capacités en matière de PSYOPS. Parallèlement, alors que les pays de l'OTAN s'engagent dans ce domaine, le siège et les commandements militaires stratégiques de l'OTAN ne se montrent pas enclins à promouvoir leurs capacités PSYOPS. Or celles-ci constituent une activité que l'OTAN peut et doit améliorer, mais elle doit prendre un engagement en ce sens.

• Les PSYOPS peuvent s'avérer très utiles dans la phase ultérieure des conflits.
Les PSYOPS ne doivent pas être oubliées dans la phase ultérieure aux conflits. Après un conflit, il existe souvent un vide d'information à combler et les gens ont psychologiquement besoin d'être rassurés et réconfortés. C'est là que les PSYOPS peuvent faire une grande différence. Il s'agit également d'un domaine où le Royaume-Uni et les Etats-Unis peuvent beaucoup apprendre de l'OTAN, qui dispose d'une formidable expertise en la matière, grâce à son expérience en Bosnie-Herzégovine ainsi qu'au Kosovo. Qui plus est, les responsables des PSYOPS au niveau des quartiers généraux de la SFOR et de la KFOR sont aujourd'hui particulièrement compétents dans ce domaine, qui peut être très différent des PSYOPS menées pendant un conflit. Le Royaume-Uni et les Etats-Unis seraient donc bien avisés d'étudier l'expérience de l'OTAN en matière de gestion de la perception dans les Balkans et de l'appliquer à leurs activités actuelles en Irak.

• Il ne faut pas hésiter à appeler un chat un chat.
La rareté avec laquelle le terme «PSYOPS» a été utilisé lors des briefings militaires et par la presse pendant l'Opération Liberté pour l'Irak a de quoi surprendre même les spécialistes. Lors des opérations militaires récentes, l'on constate une tendance à brouiller les connotations et les significations en utilisant une terminologie floue, en évitant des termes tels que opérations psychologiques et en optant pour des expressions considérées comme plus acceptables par certains telles qu'«opérations d'information» (INFO OPS). Si le terme «INFO OPS» n'est peut-être pas, sémantiquement, aussi brutal que le terme PSYOPS, son utilisation accrue depuis cinq ou six ans et ses interprétations imprécises suscitent la confusion dans les rangs des planificateurs militaires, au point que les termes PSYOPS et INFO OPS semblent synonymes. Cela peut avoir des conséquences embarrassantes. En raison de leur nature ambiguë, les INFO OPS sont devenues une expression pratique pour caractériser des fonctions militaires qui, jusqu'à présent, défiaient toute tentative d'étiquetage. Placer les PSYOPS sous la rubrique des INFO OPS revient souvent à atténuer leur importance, ce qui mine les contacts directs entre les spécialistes des PSYOPS et les commandants qu'ils soutiennent pour garantir l'efficacité des opérations psychologiques.

Un fait est plus préoccupant encore : face à l'ambiguïté entre les termes, la presse et l'opinion publique redoutent à présent que l'utilisation d'INFO OPS constitue une tentative délibérée pour permettre aux PSYOPS d'être utilisées par des politiciens afin de manipuler leurs audiences nationales en faveur de politiques non justifiées et impopulaires. La terminologie utilisée par les militaires pourrait ainsi s'avérer trop subtile. Manifestement, il n'existe aucun lien entre les PSYOPS et les activités d'information s'adressant à l'opinion publique au sens large et aux audiences nationales en particulier, activités qui cherchent à rendre compte de manière précise et fidèle des événements. Les récentes activités en Irak révèlent que l'opinion publique est prête à accepter que les activités PSYOPS soient qualifiées comme telles, pour autant qu'elles soient dirigées, et destinées, à des audiences dans les zones de combat ou dans des pays où ont lieu des opérations de gestion de crise. L'utilisation d'une terminologie «politiquement correcte» telle qu'INFO OPS peut ravir les initiés, mais le recours à des litotes de cette nature contribue à accroître la confusion et les malentendus.

Comme l'Alliance peut s'attendre à opérer pendant longtemps dans des régions où des médias indigènes sophistiqués lutteront contre elle pour influencer la perception des audiences locales et internationales, l'importance de la diplomatie publique et des PSYOPS s'accroît très considérablement. Ces deux capacités sont relativement peu onéreuses, mais peuvent fournir des résultats extraordinaires. L'incorporation des leçons tirées de l'Opération Liberté pour l'Irak dans la restructuration en cours de l'organisation militaire de l'OTAN offre à l'Alliance l'opportunité unique de renforcer ses capacités de gestion de la perception et d'empêcher des capacités du même type d'être utilisées efficacement contre elle par de futurs adversaires. ■

La préemption est-elle un outil efficace pour lutter contre la prolifération des armes de destruction massive ?

Max Boot VERSUS Harald Müller

Max Boot est associé de recherche principal (Olin) pour les études sur la sécurité nationale au Council on Foreign Relations à New York.

Harald Müller dirige le Peace Research Institute à Francfort.

Cher Harald,

C'est pour moi un plaisir de débattre avec vous. La question du recours à la préemption pour arrêter la prolifération des armes de destruction massive (ADM) est assurément opportune, d'autant que le débat sur l'Irak gagne en virulence. Au moment où j'écris ces lignes, l'on n'a encore trouvé aucune preuve de l'existence de programmes d'ADM commandités par Saddam Hussein, à l'exception de deux remorques qui auraient pu servir de laboratoires mobiles pour des armes biologiques. Cela conduit naturellement beaucoup de personnes à laisser entendre que la guerre contre l'Irak était inutile et que la doctrine de la préemption est discréditée.

Ce n'est pas mon avis. Je pense que notre incapacité à trouver jusqu'à présent des ADM discrédite non pas la guerre préemptive, mais la politique des inspections que ses opposants ont présentée comme une alternative. Si nous ne parvenons pas à trouver des ADM dans un Irak libéré, selon quelle probabilité cent, voire même mille, inspecteurs auraient-ils pu le faire dans un pays encore contrôlé par un régime totalitaire ? Il est naturellement possible qu'il n'y ait rien à trouver, que Saddam ait véritablement détruit tous ses stocks d'ADM, mais également, ce qui est plus inquiétant, qu'il les ait fait sortir du pays. A mon avis toutefois, les stocks actuels ont moins d'importance que les possibilités de fabrication dont Saddam disposait et sa volonté d'utiliser ces armes. Dans ces deux domaines, c'était un personnage inquiétant. Nous savons qu'il a utilisé des gaz toxiques contre les Iraniens et les Kurdes. Nous savons qu'il a conservé des ADM alors qu'il était censé y avoir renoncé dans le cadre des résolutions des Nations Unies. Il ne fait aucun doute que, même s'il s'est débarrassé de ses stocks à la dernière minute, Saddam a conservé une infrastructure importante en mesure de produire des armes biologiques et chimiques à la demande. Et l'on sait qu'il cherchait à acquérir des armes nucléaires, bien que l'on ignore encore jusqu'à quel point il avait développé une démarche en ce sens.

Pour toutes ces raisons, je pense que le renversement de Saddam était justifié, non seulement d'un point de vue moral, mais également stratégique. Nous nous sommes débarrassés d'un criminel notoire, qui, s'il était resté au pouvoir, aurait sans aucun doute commis d'autres crimes, non seulement contre son peuple, mais également contre ses voisins. Nous avons tenté d'autres approches pour neutraliser Saddam, allant de la coopération (avant 1990) et de l'inspection des armes (1992-1998, 2003) à la dissuasion/l'endiguement (1991-2003). L'on peut faire valoir que les dernières inspections forcées, soutenues par la menace du recours à la force, ont bien endigué Saddam temporairement. C'est peut-être exact, mais il était pratiquement impossible pour le Royaume-Uni et les Etats-Unis de maintenir indéfiniment des centaines de milliers de soldats aux frontières de l'Irak. La pression ne pouvait être maintenue de façon illimitée et Saddam aurait recommencé à défier la communauté

internationale comme auparavant. Cette option n'est désormais plus à l'ordre du jour à la suite d'une action militaire décisive et je pense que le monde ne peut que se féliciter du renversement de ce dictateur. N'êtes-vous pas de cet avis ?

Il convient à présent de lutter contre d'autres régimes tyranniques qui acquièrent des armes de destruction massive, tels que l'Iran et la Corée du Nord. Une fois encore, nous sommes confrontés aux options habituelles : la négociation ou la préemption. Je penche en faveur de la préemption, mais au sens large et n'incluant pas seulement les options militaires mais aussi toutes sortes de pressions – diplomatiques, économiques et morales – pour modifier la nature de ces régimes. Je pense que le problème fondamental dans tous ces cas réside dans le type de régime et non dans la possession en tant que telle d'ADM. Le fait que des gouvernements démocratiques libéraux, comme ceux de la France ou d'Israël, détiennent des ADM ne constitue pas un réel problème. Le problème se pose lorsque des tyrans indifférents à l'opinion de leur peuple mettent la main sur des armes très puissantes.

Je n'ai pas l'impression que des régimes qui tyrannisent leur propre peuple soient enclins à se comporter de manière plus décente avec le monde extérieur. Les accords les intéressent pour autant qu'ils puissent les violer. La Corée du Nord constitue un parfait exemple à cet égard : Pyongyang a signé l'Agreed Framework en 1993, pour directement se lancer dans le développement d'armes nucléaires. Je pense qu'il n'y a rien que nous puissions offrir à Kim Jong-il pour lui faire renoncer à son programme.

Par le passé, l'écrasante majorité des succès remportés en matière de non-prolifération l'a été par des changements de régime. Lorsque les gouvernements en place sont devenus plus libéraux, comme au Brésil, en Argentine ou en Afrique du Sud, ils n'ont plus éprouvé le besoin de mener des programmes d'armes nucléaires. L'on peut faire valoir que leur renoncement à ces armes a découlé du Traité de non-prolifération nucléaire, mais je pense personnellement que celui-ci n'a été que secondaire ; l'important était la nature du régime.

Je pense donc que nous devrions avant tout aider les peuples de Corée du Nord, d'Iran et d'autres régimes despotiques à renverser leurs tyrans et à mettre en place des régimes plus fiables. La sécurité pour l'Occident réside dans la dissémination de la démocratie libérale, non dans la signature de nouveaux traités qui, comme le Traité de non-prolifération (TNP), ne sont pas respectés.

J'imagine que votre opinion est différente. J'attends impatiemment de poursuivre notre échange.

Bien à vous,
Max

Cher Max,

Merci pour votre aimable lettre. Il semble qu'un Américain néo-conservateur et qu'un Allemand épris de paix puissent s'accorder sur une chose vraiment fondamentale, à savoir que le recours à la force constitue la sanction ultime pour la prolifération d'armes de destruction massive. Je le dis depuis une douzaine d'années au moins et le Conseil de sécurité des Nations Unies a exprimé le même principe dans sa déclaration du 31 janvier 1992, qui définit la dissémination des ADM comme «une menace pour la paix et la sécurité», la formule même susceptible de déclencher des sanctions, dont une action militaire, dans le cadre de la Charte des Nations Unies.

Mais ma position s'écarte de la vôtre à partir de ce point. Le recours à la force doit être régi par le droit. En matière d'ADM, le droit international est d'ores et déjà abondant. Il inclut la Convention sur les armes chimiques et la Convention sur les armes biologiques, ainsi que le Traité de non-prolifération (TNP). Contrairement à ce que vous semblez croire, le TNP ne se résume pas à des mots vides de sens. Parmi les 36 pays qui ont sérieusement envisagé ou entamé des programmes d'armement nucléaire, la grande majorité l'a fait avant la négociation du TNP et, parmi les 25 pays qui ont arrêté ces activités, la grande majorité (21) l'a fait après que le TNP ait été proposé à signature. La majorité des pays ayant mis un terme à leur programme étaient des démocraties ou des pays en transition, mais il y a eu des pays autoritaires également, comme l'Egypte, l'Indonésie et la Yougoslavie, qui ont arrêté leurs recherches nucléaires à des fins militaires après l'établissement de la norme internationale. Le TNP a donc été une considérable réussite en persuadant de nombreux pays de renoncer à l'option militaire et il est exagéré d'affirmer que «tous les succès remportés en matière de non-prolifération l'ont été par des changements de régime».

Les normes légales et la contrainte ne doivent pas être considérées comme des politiques concurrentes, mais complémentaires. La contrainte doit servir à faire respecter les normes agréées, mais sur la base d'une procédure établie. La préemption en dehors de tout contexte légal reconnu suscite la peur, le ressentiment et la résistance, voire l'anarchie à laquelle elle est censée s'opposer.

La procédure établie exige la présentation adéquate des preuves disponibles, un débat approprié sur leur valeur et une prise de décision collective et solidement argumentée concernant la stratégie la plus à même de faire face à la menace. Dans le cas de l'Irak, ces exigences n'ont pas été satisfaites. Le processus de collecte et d'évaluation des preuves pas l'UNMOVIC a été interrompu. La présentation de preuves aux Nations Unies par le secrétaire d'Etat Colin Powell le 5 février était imprécise, basée sur des sources douteuses et n'a fait l'objet ni d'une discussion ni d'une analyse appropriées. Qui plus est, lorsque l'on considère les performances irakiennes lors de la guerre, l'absence d'utilisation d'armes chimiques ou biologiques, l'impossibilité à ce jour de trouver même des traces d'ADM, et encore moins de programmes ADM à grande échelle, il semble de plus en plus manifeste que l'UNMOVIC a fait du bon travail. Il apparaît d'ailleurs que même son absence de quatre ans n'a pas permis à l'Irak de relancer ses programmes. L'endiguement et la dissuasion ont donné de bons résultats et auraient probablement continué à le faire pendant un certain temps.

La décision de recourir à la guerre ne doit jamais être prise à la légère, car des civils innocents sont toujours tués, comme cela a été le cas lors de la campagne irakienne. Une telle décision ne doit, dès lors, être prise qu'en cas de nécessité, en dernier ressort, et lorsque toutes les autres solutions ont été explorées. Dans le cas de l'Irak, cela n'a pas été le cas. Une telle décision ne doit être laissée au gouvernement d'aucun pays, quel qu'il soit.

Le monde constitue un mélange de cultures et de systèmes de gouvernement pour lesquels la règle démocratique est préférable. Citoyen d'un pays qui a connu deux dictatures au siècle dernier, je considère avoir eu de la chance de ne pas avoir été embrigadé dans les jeunesses hitlériennes ou leur alternative communiste. J'estime cependant que le recours à la préemption dans le seul but de renverser un régime établit des priorités erronées. La dissuasion peut agir efficacement sur les dictateurs. Le plus grand triomphe démocratique de l'histoire, à savoir la fin de la Guerre froide, a d'ailleurs été remporté à force de patience, de persévérance et d'une prudente combinaison d'endiguement, de dissuasion et de détente.

Le recours à la force doit être réservé à l'autodéfense, à la prévention de génocide et à la préemption d'une menace mortelle claire et imminente qui ne peut être écartée autrement. La politique de l'Occident devrait donc consister à modeler et étendre patiemment le droit international et à rassembler les forces nécessaires à son respect, si nécessaire. La primauté du droit constitue l'une des grandes forces de la démocratie et génère l'environnement international le mieux à même d'assurer sa dissémination.

Une dernière remarque. Je suis heureux que Saddam Hussein ne soit plus au pouvoir. Je suis également heureux que l'Empire soviétique se soit désintégré et j'aurais préféré sa disparition plus précoce. Je suis néanmoins tout aussi heureux que le gouvernement américain n'ait pas choisi de suivre l'avis du général Curtis LeMay, chef du Strategic Air Command dans les années 1950, qui recommandait de lancer une attaque préemptive contre l'Union soviétique avant le développement par celle-ci de la capacité de détruire les Etats-Unis à l'aide d'armes nucléaires. Si cet avis avait été suivi, j'aurais peut-être été l'une des innocentes victimes de la guerre qui en aurait résulté.

Sincèrement,
Harald

Cher Harald,

Je suis heureux de constater que nous sommes d'accord en principe sur l'importance de recourir à la force pour faire appliquer le droit international. Je vous rejoins pour considérer que : «Les normes légales et la contrainte ne doivent pas être considérées comme des politiques concurrentes, mais complémentaires». Ce qui me préoccupe, c'est que – à l'instar d'autres Européens – vous ne trouverez jamais un cas pratique dans lequel vous conclurez que toutes les voies diplomatiques ont été explorées.

«Dans le cas de l'Irak», écrivez-vous, «ces exigences n'ont pas été satisfaites». En êtes-vous bien sûr ? Qu'en est-il de la violation par Saddam Hussein de dix-sept résolutions des Nations Unies ? Qu'en est-il du fait que Hans Blix et les inspecteurs de l'ONU aient, à de nombreuses reprises, signalé que l'Irak refusait de fournir la totale coopération exigée par la résolution 1441 ? Saddam Hussein était l'un des pires dictateurs que le monde ait connus, avec, à son actif, une longue liste de méfaits allant du génocide à l'invasion des pays voisins, en passant par la violation des lois internationales. Si l'action militaire n'était pas justifiée dans ce cas, il est difficile d'imaginer quand elle pourrait l'être.

L'impossibilité de trouver des ADM jusqu'à présent renforce encore mon argumentation. Elle signifie que les inspecteurs en armements n'auraient jamais pu trouver les stocks d'ADM de Saddam (dont l'existence était reconnue par tous les services de renseignement occidentaux, dont ceux de l'Allemagne). Aurait-il donc

fallu lui donner un chèque en blanc et lui permettre de disposer de la capacité de produire davantage d'ADM à l'avenir et, probablement, d'acquérir des armes nucléaires ? (Tout en lui permettant de violer, brutaliser et assassiner des milliers de ses propres citoyens !) Fort heureusement, ce danger a désormais été écarté par l'action militaire anglo-américaine.

Je suis heureux que vous invoquiez l'exemple de votre propre pays ravagé par le nazisme et le communisme. Cela constitue, à mes yeux, le plus parfait exemple au monde plaidant contre la dissuasion et en faveur du changement de régime. L'Occident a tenté de dissuader Hitler dans les années 1930… et il a échoué. Avec, pour résultat, la mort de six millions de juifs et la pire guerre de l'histoire. L'Occident a essayé de dissuader l'Union soviétique après la Seconde Guerre mondiale et y est parvenu. Mais à un prix considérable. Sans compter les millions de morts des guerres résultant des agressions soviétiques (Corée, Viêt-Nam, Afghanistan, etc.), n'oublions pas que les citoyens d'Allemagne de l'Est et d'Europe de l'Est ont subi l'oppression totalitaire durant plus de quarante ans. Est-ce vraiment là votre solution optimale ?

Je reconnais que nous n'avions pas vraiment le choix dans le cas de l'Union soviétique. Elle était si puissante que la préemption ne constituait pas une option, sauf dans le sens non militaire, puisque nous avons utilisé tous les moyens en notre pouvoir pour miner l'Empire soviétique de l'intérieur (en soutenant des mouvements tels que Solidarité et des dissidents tels qu'Andrei Sakharov). Attaquer l'Union soviétique, comme le général LeMay le recommandait, aurait été de la folie. Mais tel n'est pas le cas lorsqu'il s'agit d'attaquer un régime maléfique – et beaucoup plus faible – tel que celui de Saddam Hussein en Irak. Dans ce cas, nous avons apporté la liberté à plus de vingt millions de gens, pour un coût relativement réduit en vies humaines dans les deux camps.

La guerre ne constitue pas toujours la plus mauvaise option, car vivre avec des dictatures totalitaires agressives est souvent pire. Je pense que la France et le Royaume-Uni auraient mieux fait de mener une guerre préventive contre l'Allemagne d'Hitler dans les années 1930 au lieu d'attendre d'être attaqués. Pas vous ?

Bien à vous,
Max

Cher Max,

Vous pensez donc que les Européens ne partiront jamais en guerre pour faire respecter le droit international ? C'est étrange, j'avais pourtant l'impression que les forces spéciales allemandes s'étaient déployées aux côtés des Américains et des Britanniques en Afghanistan et que la France était le principal pays contributeur à la campagne aérienne afghane après les Etats-Unis.

Mais passons. J'estime fort peu convaincante votre affirmation suivant laquelle l'absence d'ADM en Irak prouve la futilité du processus d'inspection. A ce jour, Washington a fourni trois explications à l'absence de découverte d'ADM : (a) l'Irak a détruit les armes immédiatement avant la guerre, (b) l'Irak a transféré les armes à l'étranger et (c) les ADM ont été pillées. Aucune n'est convaincante et la dernière constitue un constat d'échec, si l'objectif consistait à empêcher les ADM irakiennes de tomber entre les mains de terroristes. Qui plus est, la multiplicité des explications n'est pas faite pour renforcer la crédibilité américaine la prochaine fois que Washington tentera de se faire la championne de la préemption.

Il existe une autre possibilité, à savoir que l'Irak ne possédait pas d'ADM à proprement parler, ni les moyens d'en produire en quantités importantes. La plupart des informations relatives au programme largement évoqué d'armes biologiques de l'Irak provenaient du transfuge irakien Kemal Hussein, réfugié en Jordanie en 1995. Un autre Hussein, dont on n'a étrangement pas beaucoup parlé, prétend, pour sa part, que l'Irak a arrêté de produire de telles armes en 1991 et qu'il les a détruites avant le début du travail de l'UNSCOM. Nous n'en sommes pas sûrs, mais cela pourrait fort bien être la vérité.

Qu'ont révélé les inspections renforcées ? Les inspecteurs ont trouvé quelques coquilles vides d'obus destinées à accueillir des agents chimiques et ils ont supervisé la destruction des missiles Al Samoud. Le niveau de coopération laissait à désirer, mais ils ont signalé qu'il s'améliorait au fur et à mesure de la poursuite des inspections. Avec davantage de questions, d'inspections rapides et opportunes et d'efforts des services de renseignement occidentaux, les inspecteurs auraient, avec le temps, trouvé d'autres débris des anciens programmes et, très probablement, des traces d'efforts majeurs de reconstitution, si tant est qu'il y en ait eu. Qui plus est, l'UNMOVIC aurait pu être suivi par un régime de supervision permanent à long terme, accompagné de sanctions intelligentes. De tels instruments, associés à la menace d'une action

militaire en cas d'infraction, auraient probablement jugulé les velléités de l'Irak dans un avenir prévisible.

Ce qui me préoccupe à la lecture de vos arguments est ce que je considère comme une attitude cavalière face à la guerre. La guerre coûte des vies innocentes. Telle est sa nature, quels que soient les efforts pour minimiser les pertes civiles. La décision de partir en guerre ne doit pas être prise en se basant simplement sur la certitude de la victoire. Elle doit plutôt présenter pour base la claire évidence qu'elle est inévitable, l'espoir fondé que le nombre de victimes sera moindre que si la guerre n'avait pas été menée et la probabilité raisonnable que la situation après la guerre ne sera pas pire qu'elle l'était auparavant (ce qui n'était absolument pas le cas en 1938 !). Je ne suis toujours pas convaincu que la guerre était inévitable dans le cas de l'Irak. Les débats demeurent ouverts en ce qui concerne les deux autres critères, mais j'espère de tout cœur qu'avec de l'aide, le peuple irakien pourra reconstruire son pays. Ceci étant, il n'est pas facile d'imposer la démocratie de l'extérieur. Les conditions varient de pays à pays et les expériences de l'Allemagne et du Japon après la Deuxième Guerre mondiale ne constituent pas nécessairement des modèles à appliquer ailleurs. Seul le temps le dira.

Un dernier point. Nous ne parlons pas ici de préemption (agir pour devancer une attaque imminente), mais bien de prévention, c'est-à-dire de la destruction d'un risque avant qu'il ne se transforme en une menace qui pourrait déboucher sur une attaque. Jusqu'à tout récemment encore, les juristes internationaux étaient d'accord pour considérer la prévention comme manifestement illégale.

Sincèrement,
Harald

Cher Harald,

Je pense que, pour ce qui concerne les ADM irakiennes, il faut nous résoudre à entériner notre désaccord. Je note simplement en passant que le gouvernement américain n'était pas le seul à être convaincu que Saddam disposait d'ADM, mais qu'il en allait de même de tous les autres gouvernements, notamment européens, menant des opérations de renseignement en Irak. Ce qui justifie la présence des inspecteurs de l'ONU.

Je m'insurge également contre la notion d'un régime d'inspection «à long terme», car je ne vois vraiment pas pourquoi Saddam n'aurait pas cessé de coopérer avec les inspecteurs comme il l'a fait en 1998. La France et l'Allemagne se seraient-elles portées volontaires pour attaquer l'Irak s'il l'avait fait ? Tel n'a pas été le cas en 1998.

Ce qui me perturbe vraiment toutefois, c'est votre attitude cavalière envers les régimes totalitaires. Vous écrivez : «La guerre coûte des vies innocentes». Or, les régimes pervertis le font également. Au cours du XXe siècle, les régimes totalitaires ont d'ailleurs probablement coûté plus de vies humaines que les guerres. Si l'on y ajoute le nombre de morts provoquées par Hitler, Staline, Mao, Pol Pot et, mais oui, Saddam Hussein, cela fait plus de cent millions de morts. La contribution personnelle de Saddam est relativement modeste en la matière : quelques centaines de milliers de victimes. Mais la guerre qui l'a renversé n'a entraîné que quelques milliers de pertes civiles. Il est certain que cette guerre a sauvé de nombreuses vies irakiennes.

Et les débats ne sont pas ouverts quant à savoir si l'Irak est mieux loti sans Saddam. Même si l'Irak ne devient pas une démocratie parfaite, ce n'est déjà plus un pays où le viol des femmes et la torture des enfants constituent un instrument politique. Tout calcul moral raisonnable justifie amplement la guerre en Irak.

Quant à votre dernier argument, je ne tiens guère compte des juristes internationaux, ni de leurs déclarations. Si je le faisais, j'attendrais toujours l'application du Pacte Kellogg-Briand de 1928 (qui mettait hors-la-loi la guerre en tant qu'instrument de politique nationale). Je place ma confiance dans la puissance américaine, qui a délivré l'Europe et l'Asie du mal au XXe siècle et qui fait aujourd'hui de même au Moyen-Orient. Ce n'est pas «le droit international» qui a remporté la Deuxième Guerre mondiale, mais bien l'Amérique et ses alliés.

Bien à vous,
Max

Cher Max,

Des situations peuvent se présenter où nous devons prendre les armes pour nous défendre contre la menace des ADM. Cela aurait, par exemple, été le cas si le Conseil de sécurité des Nations Unies avait constaté une violation patente de la résolution 1441 par Saddam ou cela le serait pour éviter un génocide par des dictateurs impitoyables. Mon attitude n'est en rien cavalière à cet égard. Mais les pays puissants ne peuvent avoir le monopole des décisions d'une telle importance. Des procédures légales suffisantes sont à la disposition de la communauté internationale en la

matière. Leur utilisation a d'ailleurs permis aux Nations Unies d'élaborer de nouveaux principes d'intervention humanitaire dans les années 1990 et d'établir, en 1998, la norme suivant laquelle les gouvernements hôtes sont responsables du terrorisme transnational sur leur territoire. C'est dans ce cadre que, en 2001, le Conseil de sécurité des Nations Unies a conféré le droit à l'autodéfense aux Etats attaqués par des terroristes contre les Etats qui les abritent. Par la suite, aux termes de la résolution 1441, le Conseil de sécurité a entamé une approche prometteuse de lutte contre la menace des ADM, approche qui n'a pas eu le temps de se développer.

Vous placez votre confiance dans la puissance américaine parce que vous pensez – comme votre gouvernement – que l'Amérique a (toujours ?) raison. En dehors des Etats-Unis toutefois, les gens ont de plus en plus l'impression que Washington pense désormais être infaillible et qu'elle ne ressent aucun besoin de tenir compte de l'avis des autres, à moins qu'ils ne fassent écho à la politique américaine. Qui plus est, tout le monde ne considère pas que Washington a l'apanage de la sagesse. L'édification de la paix en Irak par les Etats-Unis révèle, par exemple, une fâcheuse tendance à accumuler les erreurs. C'est pour cette raison que je crains que les débats demeurent ouverts.

Le monde devient de plus en plus petit. Il en résulte que les conséquences des décisions prises par Washington nous concernent tous et qu'il est extrêmement frustrant qu'elles soient prises en dehors des procédures légales internationales. Des décisions qui affectent les gens, mais pour lesquelles ils n'ont pas leur mot à dire, suscitent le ressentiment, la résistance et, en fin de compte, la violence.

Au XVIIIe siècle, le roi George III d'Angleterre décida de taxer ses sujets sur un autre continent. Il pensait avoir de bonnes raisons de mener une telle politique car la protection de ces gens contre les «sauvages» lui occasionnait des frais. Ces taxes suscitèrent toutefois le grave mécontentement des sujets concernés, car ceux-ci n'avaient jamais été consultés sur cette décision, mais étaient gravement affectés par ses conséquences. Les Américains savent mieux que personne les conséquences engendrées par la colère des sujets de George III.

Sincèrement,
Harald

Pour plus d'informations sur 1) le Council on Foreign Relations, visitez www.cfr.org, 2) le Peace Research Institute à Francfort, visitez www.hsfk.de.

Deux livres «révolutionnaires»

James Appathurai donne son opinion sur deux ouvrages traitant de la révolution dans les affaires militaires et de son impact sur l'avenir de la guerre.

Les premiers signes de panique ont commencé à se manifester dix jours après le début de l'invasion de l'Irak conduite par les Etats-Unis. La résistance irakienne ne semblait en effet pas s'effondrer comme l'avaient promis les partisans de la campagne. Les lignes d'approvisionnement se révélaient très étirées et vulnérables, sans troupes suffisantes pour les garder alors que les forces combattantes poursuivaient leur avance. Quant à la bataille pour Bagdad – au cours de laquelle les Américains ne purent guère compter sur leurs avantages technologiques – elle s'annonçait sous de mauvais auspices.

Les analystes en chambre ne tardèrent pas à formuler leurs critiques. Les forces conduites par les Etats-Unis étaient trop légères, aussi bien en nombre qu'en termes de matériel, pour garantir la victoire. La rapidité de l'avance américaine s'avérait dangereuse. Plus grave encore, les critiques faisaient valoir que le secrétaire américain à la Défense, Donald Rumsfeld, et le commandant militaire, le général Tommy Franks, jouaient avec la vie de leurs troupes et avec la victoire militaire, en testant de manière téméraire des théories guerrières révolutionnaires. Dès la troisième semaine du conflit, ces mêmes analystes murmuraient même que l'avenir de Rumsfeld et, avec lui, sa vision du conflit étaient sérieusement remis en question dans le désert irakien.

Quelques jours plus tard toutefois, cette prédiction s'avéra tout à fait erronée. Les soldats irakiens fuyaient ou, s'ils résistaient, étaient rapidement écrasés. Bagdad tomba en quelques jours à peine et le régime baathiste fut rapidement terrassé. La victoire militaire avait été rapide et totale, avec un nombre remarquablement limité de pertes dans les deux camps.

James Appathurai est haut responsable chargé de la planification à la Section plans politiques et rédaction de discours de la Division des affaires politiques et de la politique de sécurité de l'OTAN.

Pour les observateurs peu attentifs, ce succès est dû pour une large part à la faiblesse de l'armée irakienne et au manque de soutien des Irakiens au régime de Saddam. Quant à la campagne militaire proprement dite, elle ne révèle rien de bien nouveau, si ce n'est, peut-être, la rapidité de la force d'invasion principale, un peu plus légère que ce à quoi l'on aurait pu s'attendre. Ceci mis à part, rien de vraiment particulier à signaler.

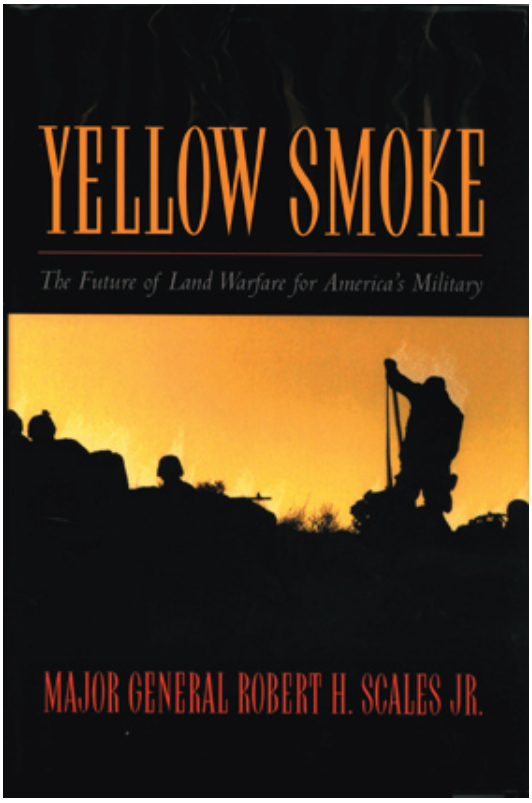
En l'occurrence cependant, ces observateurs se trompent lourdement. La guerre en Irak n'a pas été une campagne ordinaire. Elle a, en fait, constitué le premier conflit majeur illustrant les implications de ce que l'on appelle la «révolution dans les affaires militaires» ou RMA (Revolution in Military Affairs).

A l'instigation de Donald Rumsfeld, la RMA est au cœur de la transformation des forces américaines. Si elle est adoptée, elle transformera fondamentalement la manière dont ces forces sont structurées, équipées, entraînées et utilisées. Elle aura un effet direct sur l'aptitude des Alliés des Etats-Unis à travailler avec les forces américaines. Et elle influencera les relations politiques de l'Amérique avec les pays du monde. Pour ces diverses raisons, tous ceux et toutes celles qui s'intéressent à l'avenir des opérations militaires doivent impérativement apprendre à mieux connaître la RMA.

L'ouvrage d'Elinor Sloan intitulé *The Revolution in Military Affairs* (McGill-Queen's University Press, 2002) représente une bonne entrée en matière à cet égard. L'auteur a été pendant de nombreuses années une analyste respectée au département canadien de la Défense nationale. Elle occupe depuis peu un poste de professeur adjoint de sciences politiques à la Carleton University d'Ottawa. Et, si l'on s'en réfère à son livre, ses étudiants ne peuvent que se féliciter de son talent pédagogique.

Pour le débutant qui souhaite comprendre la RMA, le livre adopte une structure idéale. Il débute sur une simple question : Qu'est-ce que la RMA ? La réponse est tout aussi claire. Le principe central de la RMA consiste à considérer que les progrès technologiques doivent conduire à des changements importants de la manière dont les forces militaires sont organisées, entraînées et équipées pour la guerre. Ce qui implique un remodelage de la manière dont les guerres sont menées.

Elinor Sloan examine de nombreuses technologies dans des domaines que l'on considère généralement comme à la base d'une RMA moderne : les forces de précision et les munitions à guidage de précision, la projection des forces, la furtivité, la perception et le contrôle du champ d'opération. Elle expose également la manière dont ces technologies affectent la doctrine aérienne, terrestre, navale et conjointe aux Etats-Unis, le pays le plus manifestement favorable à la RMA.



Le livre élargit ensuite ses perspectives pour examiner ce que font – et comment – les principaux Alliés de l'Amérique pour demeurer en phase avec les changements associés à la RMA aux Etats-Unis, en se concentrant en particulier sur les partenaires essentiels de l'Amérique et sur l'OTAN. Le chapitre sur l'OTAN est précis et complet, mais aussi – inévitablement – dépassé. Lors de son Sommet à Prague en novembre 2002, l'Alliance a en effet adopté des initiatives majeures pour mettre à jour les capacités militaires de l'OTAN, dont l'Engagement capacitaire de Prague et la Force de réaction de l'OTAN. L'ouvrage d'Elinor Sloan a été publié trop tôt pour couvrir le Sommet et les changements décidés à Prague au niveau des forces et des capacités de l'Alliance.

Le livre poursuit en examinant les implications de la RMA pour les opérations de soutien de la paix et pour contrer les menaces asymétriques telles que le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. C'est dans ces chapitres que l'auteur s'éloigne quelque peu de son sujet principal.

Le livre d'Elinor Sloan ne peut être taxé de discrimination ni de provocation. Son approche est extrêmement large : il n'omet aucune question majeure et explique clairement et complètement chacune d'elles. Il condense ce qui est déjà bien connu des personnes familières avec le sujet et propose une synthèse sous une forme digeste à celles qui ne le sont pas. L'ouvrage ne tente cependant pas d'aller au-delà de la description factuelle pour passer à une analyse en profondeur. C'est ainsi, par exemple, qu'il n'évalue pas les différents progrès technologiques ni les changements de doctrine en fonction de leur valeur relative pour les exigences modernes. Il se borne plutôt à exposer, avec simplicité et efficacité, un menu complet de ce à quoi il faut s'attendre.

Elinor Sloan ne différencie toutefois pas suffisamment les capacités modernes et les capacités révolutionnaires. C'est ainsi que, si le transport stratégique de troupes est important pour la projection des forces, il constitue une exigence standard depuis l'époque d'Hannibal (qui préférait la variante lourde et «jumbo»…). Si les efforts pour accroître la capacité de ce transport stratégique revêtent certes une importance croissante et auront des implications pour les accords relatifs aux bases à l'étranger, ils ne sont pas nécessairement liés à la RMA ou, du moins, ce lien n'est pas établi avec une clarté suffisante. De même, si des exigences modernes importantes, telles que la «Homeland Defence» aux Etats-Unis, sont traitées en détail, elles ne semblent avoir qu'un lien superficiel avec la RMA.

L'ouvrage d'Elinor Sloan constitue également un bon exemple de la raison pour laquelle il vaut mieux s'abstenir de juger un livre sur sa couverture. Le sinistre masque à gaz rouge sang pourrait laisser présager un drame et un thème auquel le livre ne s'intéresse absolument pas. Il s'agit, en fait, d'une introduction très utile à la RMA. On pourrait dès lors aisément imaginer une couverture plus appropriée, allant de pair avec un titre s'inscrivant dans la ligne de ceux d'une série d'ouvrages bien connus : «La RMA pour les Nuls».

Intitulé *Yellow Smoke* (Rowman & Littlefield, 2003), le livre du général de division Robert Scales Junior est d'un tout autre calibre et son centre d'intérêt est également différent. Il s'agit d'une analyse de l'avenir de la guerre terrestre, rédigé, non pas par un analyste

expert des questions militaires, mais par un militaire versé dans l'analyse. Et la différence est manifeste.

Le général Scales a passé trente années dans l'armée américaine, achevant sa carrière comme commandant de l'US Army War College. De 1995 à 1997, il a joué un rôle essentiel dans le projet *Army After Next*, un exercice destiné à tracer un avenir véritablement visionnaire pour l'armée américaine et qui, alors que l'intégration devient de plus en plus importante, a eu des implications pour l'ensemble des forces armées des Etats-Unis.

Le livre de Robert Scales repose sur la conviction de l'auteur que les Etats-Unis sont en train d'élaborer un style de guerre spécifiquement américain. Le nouveau style américain présente plusieurs caractéristiques types : il met l'accent sur une arrivée rapide des troupes sur les lieux de la crise, avec des forces plus légères mais néanmoins létales, afin de remporter la victoire à un stade précoce du conflit ; il exploite l'énorme puissance de feu des forces américaines pour obtenir un avantage de manœuvre au sol ; il établit un avantage décisif sur l'ennemi au niveau de la rapidité sur le théâtre d'opérations, en particulier grâce à l'utilisation d'hélicoptères tactiques, et pénètre, ce faisant, le cycle décisionnel de l'ennemi, ne lui laissant pas le temps de réagir efficacement ; il acquiert une aptitude dominante à suivre les mouvements des forces ennemies, afin de compenser la supériorité en effectifs de celles-ci ; et il insiste sur une posture défensive pour le combat rapproché, laissant au feu de soutien le soin de provoquer des dégâts.

En une seule page particulièrement succincte, Robert Scales expose sa vision du déroulement des futures batailles terrestres impliquant les Etats-Unis. S'appuyant sur une perception totale de l'espace de combat, les forces américaines sauront exactement où les forces ennemies sont dispersées. Utilisant leur mobilité tactique, elles se rendront où l'ennemi ne se trouve pas. Le recours à un Internet tactique évitera aux différentes forces américaines de devoir rester «à portée de vue» les unes des autres en formations massives. Elles pourront, au contraire, évoluer en petites unités sur la totalité du champ de bataille, puis recourir à leur perception dominante de l'espace de combat et à leur commandement et à leur contrôle sophistiqués pour diriger, n'importe où, leur feu avec précision, depuis des endroits et des théâtres multiples (air, terre, mer, espace, cyberespace). En évoluant de la sorte, à un rythme incroyablement plus rapide que l'adversaire, elles écraseront rapidement les forces ennemies et son aptitude à les contrôler.

Ce scénario explique le déroulement du récent conflit en Irak. Il s'est en effet agi, à la différence de la campagne du Kosovo, d'un conflit avant tout terrestre, mettant l'accent de façon totalement inédite sur la rapidité, la perception de l'espace de combat et les frappes de précision. Il a pénétré le cycle décisionnaire du commandement irakien, rendant toute opposition efficace impossible. Constituant, au sens réel du terme, une bataille «Yellow Smoke», ce scénario renforce également la position des partisans de la transformation au sein de l'armée américaine, notamment celle de Donald Rumsfeld. Il représente toutefois une menace directe pour les futures opérations en coalition, étant donné que de moins en moins d'Alliés des Etats-Unis disposeront de la technologie, de la doctrine ou des troupes permettant sa mise en œuvre.

Yellow Smoke présente cependant des faiblesses. L'ouvrage aurait ainsi bénéficié d'une relecture plus rigoureuse, car est-il par exemple vraiment nécessaire de répéter si souvent que c'est l'infanterie qui consent le plus de sacrifices au combat ? Il est également beaucoup trop technique pour le profane, qui ne sait probablement pas ce que recouvrent des expressions telles que «zones de contrôle» ou «systèmes de manœuvre aérienne».

Ceci étant, l'on ne peut que recommander la lecture de ce livre, qui permet de véritablement appréhender la transformation militaire en cours et explique comment cette évolution se traduit dans la réalité du champ de bataille. *Yellow Smoke* se concentre résolument sur la véritable finalité d'une armée, qui consiste à remporter la victoire sur le terrain. Comme n'hésitait pas à le proclamer le général George S. Patton : «Aucun pauvre salopard n'a jamais gagné une guerre en mourant pour son pays, mais bien en provoquant la mort d'autres salopards pour leur pays». A ce propos, *Yellow Smoke* est très révélateur du développement qui s'annonce.

Il existe étonnamment peu de bons ouvrages traitant de la RMA, même si Internet foisonne d'articles sur le sujet. *The Revolution in Military Affairs* d'Elinor Sloan et *Yellow Smoke* de Robert Scales en sont deux des meilleurs. Alors que la RMA quitte le domaine de la réflexion théorique pour trouver son application concrète sur le champ de bataille, ces deux livres constituent d'excellentes lectures, le premier s'adressant plutôt au profane et le second au professionnel. ■

Amiral Ian Forbes: le dernier SACLANT

L'amiral Ian Forbes a été Commandant suprême allié de l'Atlantique (SACLANT) faisant fonction entre octobre 2002 et juin de cette année, et SACLANT adjoint au cours des dix mois précédents. En sa qualité de SACLANT faisant fonction, il était chargé de superviser la transformation du Commandement allié de l'Atlantique, le seul commandement de l'OTAN en Amérique du Nord, en Commandement allié «Transformation» (ACT). Au cours de ses trente-huit années de carrière dans la Royal Navy, l'amiral Forbes a participé à des opérations actives au large de l'Islande, aux Malouines, dans le Golfe et dans l'Adriatique, dont les campagnes aériennes de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine en 1995 et au Kosovo en 1999. Il a également rempli les fonctions de chef d'état major de Carl Bildt auprès du bureau du Haut représentant à Sarajevo, en 1996 et 1997.

Revue de l'OTAN : L'un des plus grands changements de la structure de commandement de l'OTAN réside dans la création d'un Commandement stratégique pour la transformation en remplacement du Commandement suprême allié de l'Atlantique (SACLANT). Que signifie ce changement et comment le nouveau commandement sera-t-il structuré ?

(© NATO)

Amiral Ian Forbes : Un processus de transformation similaire à celui réalisé aux Etats-Unis est essentiel pour la modernisation des capacités de l'Alliance et pour veiller à ce que ces capacités demeurent cohérentes avec le mode de pensée et le développement militaires américains. Ce processus devrait aboutir à une structure de commandement plus légère et plus efficace, nous permettant de fournir des solutions plus futuristes et plus créatives face aux nouveaux défis pour la sécurité auxquels nous sommes confrontés et, en particulier, à ceux qui proviennent d'au-delà de notre zone traditionnelle d'opérations. L'établissement de la Force de réaction de l'OTAN (NRF) doit sous-tendre ce processus. Elle constitue la plate-forme destinée à fournir les capacités militaires nécessaires. Le Commandement allié «Transformation» (ACT), nouveau nom du SACLANT, fournira le soutien à la NRF, en mettant à la disposition du Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR), le général James Jones, les futures capacités nécessaires pour pouvoir opérer de manière intégralement conjointe, intégrée et coordonnée, que ce soit indépendamment ou dans le contexte d'une coalition de volontaires. L'ACT est appelé à constituer un quartier général se consacrant à l'étude constante de l'avenir et du changement, ce qui, étant donné le rythme du progrès technologique, s'avère crucial pour mener une guerre. Des structures similaires existent d'ores et déjà aux Etats-Unis, dont nous espérons adopter la mentalité en matière de transformation et devenir un catalyseur du changement pour toutes les armées alliées.

L'amiral Forbes s'est entretenu avec Christopher Bennett, Rédacteur en Chef de la Revue de l'OTAN, alors qu'il était encore SACLANT faisant fonction.

RO : Certains Européens se sont alarmés lorsqu'ils ont appris l'imminente disparition du SACLANT, car celui-ci est traditionnellement considéré comme la représentation physique du lien transatlantique. Cette inquiétude est-elle justifiée ?

AIF : Cette crainte est exagérée. La disparition du seul quartier général de l'OTAN sur le sol américain, qui constitue une profonde expression du lien transatlantique, a assurément de quoi perturber. Toutefois, le simple examen de la contribution du SACLANT à l'Alliance au sein du nouvel environnement sécuritaire soulève des questions quant à son utilité, à moins qu'il puisse être utilisé pour aider l'Alliance à dépasser sa zone d'opérations traditionnelle. La transformation milite puissamment en faveur d'un quartier général stratégique, tout en représentant un processus essentiel pour l'Alliance. A mon avis, l'ACT constituera à l'avenir un organe extrêmement puissant pour le renforcement du lien transatlantique, qui s'avère lui-même essentiel à la sécurité des deux côtés de l'Atlantique. Les Européens n'ont aucune raison de s'alarmer. La mise sur pied de l'ACT pour assurer une corrélation plus étroite avec le mode de pensée transformationnel américain représente une réelle opportunité. En raison de la structure que nous mettons en place, l'ACT devrait d'ailleurs devenir un commandement plus influent que ne l'a été le SACLANT au cours de la décennie écoulée.

RO : La transformation militaire représente un concept complexe. Qu'entendez-vous par-là ?

AIF : Chacun envisage la transformation à sa manière. Je pense, pour ma part, qu'elle porte avant tout sur la mise en place d'une véritable fusion sur la ligne de front, impliquant une intégration totale des capacités terrestres, marines et aériennes, afin de permettre des opérations composées d'activités simultanées plutôt que séquentielles dans le but d'engendrer un effet de victoire rapide. Nous en avons eu la preuve vivante en Irak et, avec elle, une idée de l'évolution du mode de pensée militaire des Etats-Unis au cours des dernières années en termes de vision, de précision et de létalité, le tout déployé selon une véritable structure en réseau. Cela explique le rythme élevé des opérations en Irak, un rythme qui redéfinit la manière dont les opérations seront menées à l'avenir. La transformation constitue également tout ce qui sous-tend des opérations conjointes et intégrées, y compris les programmes de formation, d'entraînement et d'acquisition. Elle gère l'avenir d'une manière conjointe et combinée, qui transcende toutes les différences intellectuelles, culturelles et pratiques. C'est un processus continu, conçu pour nous permettre d'opérer plus vite et plus efficacement sur le champ de bataille - de manière très semblable à ce à quoi nous avons assisté en Irak, et très semblable au modus operandi que la NRF devra mettre en place.

RO : Comment les Commandements «Transformation» et «Opérations» de l'OTAN collaboreront-ils dans la pratique ?

AIF : La raison d'être de la création de l'ACT réside dans le fait qu'il constitue un commandement de soutien pour le SACEUR et le SHAPE, qui représentent le commandement opérationnel. Avec le SACEUR, nous serons chargés de veiller à ce que l'OTAN dispose d'un pôle de forces – la NRF – pouvant être facilement déployées et soutenues, et capables d'entreprendre des missions au-delà du théâtre d'opérations traditionnel de l'OTAN, afin d'affronter les menaces d'où qu'elles proviennent. Nous y travaillons déjà depuis dix à douze mois et notre interaction avec le SHAPE constitue une expérience très positive, qui nous permet de nous mettre d'accord sur qui doit faire quoi et comment. Nous serons en mesure de fournir au SHAPE de nouvelles idées et des technologies nouvelles, ainsi que l'entraînement des éléments de commandement, autant de produits qui seront essentiels pour que la NRF fonctionne efficacement et intelligemment.

RO : Etant donné la différence entre les dépenses militaires des Etats-Unis et celles de leurs Alliés de l'OTAN, est-il possible de combler le fossé des capacités ? Et en cas de réponse affirmative, comment le nouveau Commandement allié «Transformation» cherchera-t-il à y parvenir ?

AIF : C'est la question à 64 000 dollars ! La plupart des gens considèrent le fossé des capacités exclusivement en termes d'équipements. Or, si ceux-ci constituent indubitablement une part importante du fossé en question, le concept des capacités couvre également d'autres domaines, tels que la formation, la doctrine, l'entraînement, ainsi qu'un mode de pensée novateur et imaginatif. C'est ainsi, par exemple, qu'aucune des technologies mises en œuvre par le centre de commandement au Qatar lors de la guerre d'Irak n'avait plus de six mois, ce qui illustre le type de changement exigé pour de telles opérations dans le monde actuel. L'essentiel réside ici dans un processus de pensée commun. Nous devons être capables de penser de la même manière afin de pouvoir être formés ensemble, nous entraîner ensemble et, en fin de compte, combattre ensemble. Cela constituera d'ailleurs l'une des premières priorités de l'ACT. De juin à décembre, nous nous apprêtons à introduire un nouveau processus doctrinal pour veiller à ce que nous pensions de la même manière, ce qui sera facilité par les « war games » et la formation. En ce qui concerne les acquisitions, nous allons nous concentrer sur des ensembles de capacités ultra-rapides conformes à l'Engagement capacitaire de Prague (PCC), afin d'exploiter rapidement les capacités et idées émergeantes qui seront cruciales pour la NRF.

RO : Traditionnellement, le Commandant suprême allié de l'Atlantique de l'OTAN et le Commandant en chef du Commandement des forces conjointes américaines sont une seule et même personne. Comment le futur Commandant allié «Transformation» interagira-t-il avec le Commandement des forces conjointes américaines ?

AIF : Un élément essentiel de l'ACT sera ses relations avec le Commandement des forces conjointes américaines, qui constitue également l'agent américain du changement transformationnel. Nous entretenons des relations de longue date et de plus en plus étroites avec le Commandement des forces conjointes américaines et, lors du changement de commandement en juin, le lien personnel avec le nouveau commandant sera rétabli. Ce lien sera essentiel pour veiller à ce que les deux commandements génèrent des idées nouvelles et identifient de nouveaux moyens d'opération sous-tendant l'interopérabilité, parallèlement à la progression de la NRF des deux côtés de l'Atlantique.

RO : La récente guerre en Irak peut être considérée comme l'une des campagnes militaires les plus spectaculaires de l'histoire. Quelles sont les implications militaires immédiates de cette campagne pour l'OTAN et pour le Commandement allié «Transformation» ?

AIF : Les Etats-Unis comme le Royaume-Uni

analysent actuellement la campagne pour en tirer le plus possible d'enseignements. Bien qu'il soit trop tôt pour établir des conclusions finales, les recherches préliminaires semblent justifier l'Engagement capacitaire de Prague souscrit par l'OTAN, c'est-à-dire l'importance d'investir dans des domaines tels que le transport stratégique aéroporté, le soutien des pétroliers, les armes de précision, la surveillance au sol, ainsi que la défense contre les armes chimiques et biologiques. Les domaines exigeant une attention particulière identifiés lors du Sommet de Prague s'avèrent rigoureusement corrects. L'autre conclusion préliminaire concerne le fossé intellectuel qu'il convient de combler. La guerre en Irak aura impliqué des approches nouvelles et novatrices dans tous les domaines, une plus grande vitesse d'action, un ciblage extrêmement rapide au sein d'un espace de bataille intégré, ainsi que d'impressionnantes capacités pour assurer le transport aéroporté et les mouvements stratégiques. Tous ces éléments seront essentiels pour la NRF à l'avenir. L'association étroite de l'ACT et du Commandement des forces conjointes américaines, largement inspirée des leçons tirées par les Etats-Unis, sera très précieuse pour l'Alliance. Une capacité initiale sera mise à disposition en juin et nous prendrons des mesures immédiates pour veiller à ce que, par le biais de « war games » et de séminaires, les leçons apprises en Irak soient rapidement prises en compte par les commandants potentiels de la NRF.

RO : A Prague, sept pays d'Europe centrale et orientale ont été invités à entamer des pourparlers d'adhésion à l'OTAN. De quelle manière le Commandement allié «Transformation» aidera-t-il ces pays à réformer leurs armées ?

AIF : Le SHAPE et le SACEUR joueront manifestement un rôle de premier plan en la matière. Mais nous assumerons une fonction de soutien pour veiller à ce que les idées de transformation soient adéquatement intégrées au processus de réforme. Cela inclut des domaines tels que le commandement, le contrôle, les communications et l'informatique, le renseignement, la surveillance et la reconnaissance (C4 ISR), ainsi qu'une approche et des améliorations plus révolutionnaires dans l'intégration des forces. Nous aiderons efficacement ces pays à s'investir de manière précoce dans un processus transformationnel, ce qui est essentiel à l'interopérabilité.

RO : De quelle manière l'OTAN peut-elle contribuer au mieux à la lutte contre le terrorisme ?

AIF : Collectivement, l'Alliance travaille sur cette question depuis douze mois, bien que cela dépasse manifestement l'ACT. L'accord sur le principe d'opération hors zone et le fait que l'OTAN assume désormais un rôle fondamental en Afghanistan constituent de puissants symboles de l'engagement de l'Alliance à combattre le terrorisme au-delà de sa zone traditionnelle. Nous mettons également d'autres éléments en place, tels que l'amélioration de l'échange d'informations et l'optimisation des capacités pour contribuer à la gestion des conséquences. Ces différents éléments sont étroitement associés au sein d'un nouveau concept de lutte contre le terrorisme adopté par l'Alliance, selon lequel la dissuasion, la dislocation, la défense et la protection constituent les principes essentiels. Cette démarche a été présentée lors du Sommet de Prague et nous y travaillons depuis lors. Son expression essentielle sera la NRF et la manière dont nous la déploierons.

RO : L'année durant laquelle vous remplissez les fonctions de SACLANT faisant fonction est l'une des plus mouvementées et traumatisantes de l'histoire de l'Alliance. Qu'avez-vous appris de cette expérience et que présagent ces événements pour l'avenir de l'OTAN ?

AIF : L'environnement stratégique actuel est très différent de ce qu'il était avant le 11 septembre. Cela a été dit et répété, mais il convient de le rappeler. Aux Etats-Unis, le changement est perceptible dans tous les domaines de la décision politique et, en particulier, pour ce qui concerne les affaires militaires et la défense intérieure. Un processus de transformation dynamique est en cours, afin de générer l'adaptation qui s'impose pour affronter les nouvelles menaces pour la sécurité et les Etats-Unis sont manifestement fort avancés dans cette approche, en particulier dans le domaine des capacités militaires. L'Irak l'a démontré. A Prague, les dirigeants de l'OTAN ont collectivement reconnu qu'un changement similaire est nécessaire et qu'il est essentiel de dépasser la zone traditionnelle de l'OTAN et de moderniser ses capacités pour assurer l'avenir de l'Alliance. Prague a mandaté de nouvelles capacités : l'Engagement capacitaire de Prague, la NRF et la réforme de la structure de commandement. L'ACT constitue un composant critique de la nouvelle structure de commandement et sera opérationnel avec une capacité initiale en juin. Parvenir à cet objectif a impliqué un processus virtuellement transformationnel en lui-même, mais nous sommes prêts et je suis tout à fait persuadé que nous pouvons jouer un rôle très important dans l'introduction d'une mentalité transformationnelle au sein de l'Alliance. Cela sous-tendra la capacité et la crédibilité de la NRF, tout en générant une Alliance mieux à même de faire face aux menaces et aux défis du XXIe siècle. ■

De grands espoirs

Ronald D. Asmus s'intéresse aux défis que les pays d'Europe centrale et orientale auront à relever en adhérant à l'Union Européenne et à l'OTAN.

La dernière décennie a été une période faste pour l'Europe centrale et orientale. Le communisme s'est effondré, la Guerre froide a pris fin et l'Union soviétique s'est désintégrée. De la Baltique à la mer Noire, les pays ont retrouvé leur indépendance et sont parvenus à établir de nouveaux systèmes politiques et économiques démocratiques et articulés sur le marché. A l'exception de l'ex-Yougoslavie, la région a dans une large mesure évité le retour du nationalisme autoritaire dont de nombreux commentateurs redoutaient de voir renaître l'hydre hideuse avec la disparition du communisme.

En termes de politique étrangère, ces pays ont bien réussi. Les anciens dissidents se sont mués en diplomates et ces nouveaux hommes d'Etat sont parvenus à négocier un atterrissage en douceur quant au retrait des troupes soviétiques et au démantèlement pacifique du Pacte de Varsovie. Ils se sont ensuite fixé des objectifs qui, à l'époque, apparaissaient comme visionnaires mais pratiquement irréalisables : rejoindre un Occident duquel ils avaient été artificiellement séparés durant près d'un demi-siècle, en adhérant à l'Union Européenne et à l'OTAN. Ils désiraient assurer la pérennité de leur indépendance nouvellement conquise par le biais de ces institutions et parvenir au même degré de sécurité que la moitié occidentale du continent.

Signature des protocoles d'adhésion à l'OTAN : l'encre é tait à peine sèche que déjà l'Alliance se trouvait plongée dans une crise fondamentale. (© NATO)

Ces objectifs sont à présent atteints. Grâce aux rounds historiques d'élargissement de l'Union Européenne et de l'OTAN initiés aux Sommets de Copenhague et de Prague, l'Europe centrale et orientale est désormais fermement ancrée à l'Ouest. Le dilemme historique des pays peu puissants pris en tenailles entre l'Allemagne et la Russie appartient au passé. Ces pays feront désormais partie des structures occidentales auxquelles l'Allemagne elle-même est fermement intégrée et ces mêmes structures permettront bientôt à ces pays d'entretenir des relations avec leur voisin de l'Est dans un esprit de partenariat certes, mais en position de force. Car une garantie de sécurité émanant du pays le plus puissant au monde, les Etats-Unis, sous-tend tout cet édifice.

Cette suite d'événements fait parfois penser à un véritable conte de fées. Dans une région où l'histoire a souvent eu tendance à se montrer cruelle et où les bons ont trop souvent perdu, ceux-ci ont aujourd'hui triomphé. Début des années '90, un quotidien américain publiait une bande dessinée sous le titre : «L'Europe de l'Est – Berceau de conflits ? ». Désormais, il n'y a plus de guerre en vue et la région peut se prétendre plus démocratique et moins menacée qu'à n'importe quel autre moment de son histoire récente. Le centre de gravité de l'Occident s'est déplacé de quelques centaines de kilomètres vers l'Est, un fait qui se reflète aujourd'hui dans le langage que nous utilisons pour décrire la région. Il y a une dizaine d'années, nous avions l'habitude de parler d'Europe de l'Est, alors qu'aujourd'hui, nous désignons ces pays sous l'expression d'Europe centrale et orientale, l'expression Europe de l'Est se référant à présent plutôt à l'Ukraine.

Dans ce contexte, l'on ne peut reprocher aux peuples d'Europe centrale et orientale de vouloir rebondir et profiter de leurs réalisations, peut-être en fumant un bon cigare et en dégustant l'un des délicieux vins désormais produits dans leurs vignobles modernisés. Toutefois, alors même que la région semble sur le point d'atteindre l'objectif historique qu'elle s'est fixé, des nouveaux nuages noirs s'amoncellent à l'horizon : l'Europe centrale et orientale parvient au rapprochement tant désiré avec l'Europe de l'Ouest, mais l'Alliance occidentale à laquelle elle a travaillé si dur pour adhérer apparaît, de plus en plus, en

Ronald D. Asmus est attaché supérieur de recherche au German Marshall Fund à Washington et auteur de "Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself For A New Era" (Columbia University Press, 2002).

désarroi. A la suite d'un enchaînement de différends résultant d'attitudes divergentes quant à la menace représentée par l'Irak, des fissures sont apparues dans les fondements de ces institutions dans lesquelles les pays d'Europe centrale et orientale voient les clefs de leur avenir : l'Union Européenne et l'OTAN. Des institutions que beaucoup considéraient comme des éléments plus ou moins permanents du nouvel ordre sécuritaire de l'après-Guerre froide semblent soudain menacées de déliquescence.

L'on ignore encore si les plaies guériront une fois la situation normalisée en Irak ou si les fissures ne constituent que le commencement d'un réalignement transatlantique et européen plus fondamental. Ce que l'on sait toutefois, c'est que l'Occident entre dans des eaux plus troubles et turbulentes. Les nouvelles menaces propres au XXIe siècle ne relèvent plus de l'abstraction théorique mais sont bel et bien devenues réalité. Et, jusqu'à présent, l'Occident n'est pas parvenu à élaborer une réponse commune pour y faire face. Pour une fois, l'Europe centrale et orientale ne constitue pas l'épicentre de ces nouvelles turbulences géopolitiques. L'effet qu'elle exercera sur la région et sur les institutions sur lesquelles elle compte pour sa prospérité et sa sécurité futures sera cependant très probablement profond. Trois défis majeurs devront être relevés au cours de la décennie à venir. Le premier est transatlantique, le deuxième se trouve au sein de l'Europe et le troisième, au niveau des différents pays.

Le défi atlantique

Le premier défi auquel l'Europe centrale et orientale est confrontée est le défi atlantique. Après avoir connu un voisinage géopolitique agité au XXe siècle, la plupart des citoyens d'Europe centrale et orientale ont aisément discerné les avantages offerts par l'adhésion à l'OTAN. L'appartenance à l'Alliance est synonyme de défense contre toute menace russe résiduelle, tout en constituant également un parapluie sécuritaire sous lequel ces pays pourront s'intégrer et se redresser après quarante années de communisme. Elle apporte la garantie de sécurité des Etats-Unis, un pays de confiance, car il ne s'est jamais montré malintentionné à l'égard de la région. L'engagement envers l'OTAN dans la région était en outre considéré par beaucoup comme un préalable à la résolution de tout un éventail de problèmes, allant des relations bilatérales avec l'Allemagne aux rivalités régionales, en passant – chose probablement la plus importante – par la normalisation des relations avec la Russie.

Or, l'encre avait à peine eu le temps de sécher sur les protocoles d'adhésion issus du deuxième round que l'Alliance se retrouva confrontée à une crise fondamentale provoquée par un désaccord sur l'Irak. Il ne s'agissait assurément pas de la première crise transatlantique et elle aurait sans doute pu être évitée, en l'absence des erreurs commises par presque tous les acteurs essentiels. Le fait que les tentatives occidentales pour amener à la raison un dictateur totalitaire aient abouti à une fracture au sein de l'OTAN ne témoigne guère en faveur de l'habileté diplomatique de l'Union Européenne et des Etats-Unis.

Outre la question de l'Irak, les derniers mois ont également mis en lumière des divergences croissantes au sein de la communauté atlantique, susceptibles d'avoir des conséquences pendant un certain temps. Quant au débat sur les raisons de cette brouille, il risque d'avoir des conséquences politiques.

D'un côté se trouve ce que l'on pourrait appeler l'école «structuraliste», dont les analystes font valoir que l'asymétrie croissante de puissance remodèle fondamentalement la perception du monde des Américains et des Européens. De nombreux tenants de cette école soutiennent que cet éclatement était devenu de plus en plus probable, voire inévitable. L'avis opposé est que ce conflit n'était pas inévitable et qu'il résulte pour une grande part de la différence d'impact des attentats du 11 septembre sur le mode de pensée des Américains et des Européens, aggravée par les erreurs des dirigeants des deux côtés de l'Atlantique. En d'autres termes, le problème réel réside dans l'absence d'une vision stratégique commune.

Des analyses divergentes de ce type entraînent des prescriptions politiques différentes pour aller de l'avant. Si le problème s'enracine dans une asymétrie profonde, croissante et immuable au niveau de la puissance et des perspectives, il y a peu de chance qu'il soit résolu à court terme, ni même à long terme. Les implications de ce raisonnement pour les relations transatlantiques sont manifestes… et graves. Dans cette optique, l'Europe a cessé de représenter le grand problème stratégique qu'elle était au XXe siècle et ne constituera pas un partenaire stratégique important des Etats-Unis à l'avenir. Quant à l'OTAN, elle ne sera pas une institution centrale dans les efforts de Washington pour affronter les défis futurs, car il est peu probable que les différences de points de vue au niveau de la perception du monde actuel, des priorités et du recours à la force puissent être aplanies.

Une deuxième école est moins radicale. Elle souhaite préserver l'OTAN en évitant le genre de débats à l'origine de brouilles qui a bien failli faire voler l'Alliance en éclats au cours des derniers mois. Sa devise est : «limiter les dégâts». Ses partisans font valoir que l'OTAN doit être maintenue pour préserver un

lien transatlantique et soutenir un ensemble de forces militaires susceptibles d'être rassemblées sur une base adéquate, si et quand cela s'avère nécessaire, pour former des coalitions de volontaires. En même temps, ces mêmes partisans évitent soigneusement de pousser ouvertement l'OTAN à assumer de nouvelles missions importantes hors d'Europe, où le risque de profonds différends paralysant l'Alliance est trop grand. Plutôt que de compter sur l'Europe dans son ensemble, agissant dans le cadre de l'OTAN, les Etats-Unis devraient accepter le fait qu'ils ne peuvent compter que sur certains Alliés. Face à une Europe plus vaste mais moins soudée, Washington devrait moins se concentrer sur les institutions et davantage sur la reconstitution de liens bilatéraux avec les pays qui partagent ses points de vue et ses priorités.

Une troisième école de pensée parvient à une autre conclusion encore, à savoir que l'Alliance ne peut être sauvée que par le biais d'une réforme radicale réharmonisant les perspectives stratégiques des deux côtés de l'Atlantique. Une fois la situation normalisée en Irak, une stratégie consistant à «recoller les morceaux» serait à recommander, afin de restaurer la normalité des relations transatlantiques pour qu'elles se concentrent sur les nouvelles menaces. Cette école fait valoir que la meilleure manière de guérir les plaies engendrées par la crise en Irak consiste à se lancer dans de nouveaux projets unificateurs démontrant l'aptitude de l'OTAN à tourner la page, et centrés sur la nécessité de relever les nouveaux défis. Elle invoque l'héritage et l'esprit des pères fondateurs de l'Alliance pour militer en faveur d'une renaissance de la coopération transatlantique.

Pour les pays d'Europe centrale et orientale, il est clair que l'Alliance à laquelle ils s'apprêtent à adhérer ne constitue pas la mécanique bien huilée qu'ils pensaient. Au contraire, ils se joignent à une Alliance plongée dans un débat de plus en plus délicat sur sa finalité et son orientation stratégique future, débat auquel ils sont censés participer immédiatement.

Le but de l'OTAN dans un monde postcommuniste au sein duquel la paix en Europe est de plus en plus assurée mais où les menaces extérieures au continent s'accroissent est au cœur de ce débat. Quant à la question centrale à laquelle sont confrontés tous les Alliés, ancien comme nouveaux, elle consiste à savoir s'ils souhaitent s'attaquer aux nouvelles menaces du XXIe siècle sur une base transatlantique et si l'Alliance peut et doit être transformée en cadre organisateur de ces efforts. Trouver une réponse à ces questions n'est pas facile pour les pays d'Europe centrale et orientale. Dans un monde idéal, nombreux sont ceux dans la région qui se seraient contentés de voir l'OTAN demeurer plus ou moins ce qu'elle était au début de leur quête pour en devenir membres. En ce qui concerne les nouvelles missions susceptibles d'être dévolues à l'Alliance, ils préféreraient les voir se concentrer sur la «proche banlieue» et sur l'achèvement du travail dans les Balkans, la stabilisation de l'Ukraine, la démocratisation de la Belarus et peut-être s'intéresser à l'Asie centrale et au Caucase, tout en s'attelant à l'énorme chantier consistant à tenter de transformer la Russie en un pays européen normal et démocratique.

Ils savent toutefois que ces priorités ne sont pas nécessairement partagées, en particulier par les Etats-Unis. Du point de vue américain, la question de la stabilité sur le continent est pratiquement résolue et les défis stratégiques les plus urgents trouvent désormais leurs origines en dehors d'Europe. Si l'OTAN veut demeurer une pièce centrale sur l'échiquier de la politique étrangère américaine, elle doit relever les défis essentiels pour la sécurité des Etats-Unis et et la sécurité élargie de l'Occident en général. Pour les pays d'Europe centrale et orientale, cela signifie que s'ils désirent que les Etats-Unis maintiennent leur total engagement en Europe, ils doivent se joindre à Washington pour militer en faveur d'une transformation plus large de l'Alliance même si cela implique que l'Alliance adopte une direction que certains pays d'Europe centrale et orientale sont susceptibles de trouver difficile à suivre, que ce soit politiquement ou militairement. D'une certaine manière, de nombreux dirigeants d'Europe centrale et orientale, insensibles peut-être aux débats internes de l'Alliance depuis la fin de la Guerre froide, éprouvent moins d'inhibitions et sont davantage disposés à soutenir les opérations «hors zone» de l'OTAN. Le premier groupe de nouveaux membres a été confronté au test de la guerre au Kosovo ; le deuxième groupe s'est retrouvé face à un dilemme similaire, à savoir le soutien à Washington sur l'Irak. Dans les deux cas, les dirigeants de la région ont pris résolument position en faveur de la nécessité pour l'Occident d'utiliser sa puissance pour écarter les dictateurs.

Lors de la crise d'Irak, les Américains ont eu le plaisir de voir les dirigeants d'Europe centrale et orientale leur apporter leur soutien et invoquer leur propre expérience historique face au pouvoir totalitaire. Cela confirme l'espoir que ces mêmes Américains entretiennent depuis longtemps de voir ces pays apporter un sang neuf, de même qu'une vigueur et un enthousiasme précieux, à l'Alliance.

Mais le soutien de l'Europe centrale et orientale a également ses limites. Les capacités de ces nouveaux alliés sont toujours modestes, surtout dans la perspective de futures missions expéditionnaires.

Alors que les élites demeurent fondamentalement atlantistes, la profondeur d'un tel sentiment dans ces sociétés est sans doute différente. Le soutien à l'OTAN s'est considérablement effrité dans la région après la campagne du Kosovo et l'opposition populaire à la guerre en Irak dans une vaste tranche de l'opinion publique a été presque aussi forte que dans certains pays d'Europe occidentale. Il n'est pas exclu que les expériences de dictature qu'ont connues récemment ces sociétés les rendent plus désireuses de résister et de défendre la liberté que dans certains pays d'Europe occidentale. Mais le Slovène ou le Roumain moyen comprend-il réellement mieux que son homologue français ou allemand les problèmes de l'Afghanistan, de l'Irak et du Moyen-Orient ? Politiquement, ces pays pourront-ils appuyer le soutien en faveur de Washington face à l'opposition des grandes puissances européennes ?

De nombreux Américains espèrent manifestement que toute l'Europe centrale et orientale se muera en une série de solides alliés à l'instar de la Pologne aujourd'hui, qui s'avère fortement atlantiste, désireuse de remplir ses obligations dans le cadre de l'OTAN et d'autant plus capable de le faire si son économie connaît une forte croissance. De nombreux Européens de l'Ouest semblent, pour leur part, considérer que les penchants atlantistes de ces pays constituent un phénomène temporaire appelé à s'estomper. La voie que l'Europe centrale et orientale empruntera avec le temps constitue une question essentielle à laquelle il appartient aux dirigeants de la région de répondre eux-mêmes.

Le défi européen

Le deuxième défi auquel l'Europe centrale et orientale est confrontée, c'est l'Europe elle-même. Il est centré sur la future Union Européenne et sur l'intégration européenne plus généralement. Or celles-ci peuvent, de certaines manières, s'avérer aussi incertaines que l'avenir des relations transatlantiques. En effet, si la cassure de part et d'autre de l'Atlantique à propos de l'Irak a retenu la plus grande attention au cours des derniers mois, une seconde série de fissures est apparue en Europe parmi les membres de l'Union, tant actuels que futurs. Dans une certaine mesure, ces fissures peuvent être attribuées aux mêmes différends à propos de l'Irak que ceux qui ont divisé l'OTAN elle-même. Toutefois, comme dans le cas de l'OTAN, elles marquent également une division plus profonde sur la finalité de l'Union Européenne, sur la question de savoir qui parle au nom de l'Europe et sur la manière de modeler les relations avec les Etats-Unis.

En tant qu'Américain estimant qu'une Europe forte est dans l'intérêt des Etats-Unis et souhaitant voir l'Union Européenne évoluer vers plus de cohérence et d'unité, je ne peux m'empêcher de me demander si elle ne se dirige pas, elle aussi, vers des eaux de plus en plus troubles. Il y a, bien sûr, la liste bien connue de problèmes et de questions sans solutions déjà à l'ordre du jour : stagnation de la croissance économique, réformes structurelles, problèmes budgétaires et convention constitutionnelle. Qui plus est, à la suite de la crise en Irak, l'on peut ajouter à cette liste une division croissante entres les puissances majeures de l'Union Européenne sur la question de savoir qui peut parler au nom de l'Europe et sur la manière de modeler les relations avec les Etats-Unis. En s'opposant à Washington sur l'Irak et en se drapant dans le manteau de l'Europe pour ce faire, l'Allemagne et la France ont provoqué des réactions sans précédent face à leur prétention de parler au nom des gouvernements européens.

La «Lettre des huit» l'a d'ailleurs parfaitement montré. Publiée en réponse à la déclaration franco-allemande sur l'Irak qui a marqué l'anniversaire du Traité de l'Elysée, cette lettre était avant tout conçue pour contrer ce que ces pays considéraient comme une dérive vers l'anti-américanisme. Mais elle se voulait également un coup de semonce adressé à Paris et Berlin, pour rappeler que les anciennes règles du jeu, aux termes desquelles l'Allemagne et la France pouvaient se contenter de se réunir et de faire une déclaration au nom de l'Europe, ne sont plus acceptables. Lorsque l'on examine attentivement les motifs de pays tels que l'Italie, l'Espagne et même la Pologne, l'on constate qu'ils ont souhaité envoyer un message clair pour indiquer qu'ils ne sont plus disposés à voir leurs points de vue et leurs intérêts ignorés par Paris et Berlin, et certainement pas sur une question aussi importante que l'avenir des relations transatlantiques.

Il est un fait que les commentateurs allemands et français ont minimisé l'importance de la « Lettre des huit », ainsi que de la « Lettre des dix » de Vilnius publiée ultérieurement, les considérant comme des aberrations n'ayant que peu, voire aucune conséquence à long terme. En privé, ils laissent entendre que le Premier ministre britannique Tony Blair est sur le point de perdre son pari sur l'Irak, que le Premier ministre espagnol José-Maria Aznar quittera bientôt ses fonctions, que le Premier ministre italien Silvio Berlusconi n'est pas sérieux et que les pays d'Europe centrale et orientale se mordront les doigts lorsqu'ils constateront le prix à payer pour leur conduite.

A Londres et à Madrid cependant, l'on entend le scénario contraire. Les deux capitales s'attendent non seulement à ce que les faits donnent raison à

Tony Blair sur la guerre en Irak, mais également que le Premier ministre britannique poursuive le combat et la remise en question du duopole franco-allemand en renforçant ses prétentions de leadership en Europe. En privé, certains responsables britanniques laissent entendre qu'il est grand temps que le rôle et la stature de pays tels que l'Italie, de l'Espagne et des nouveaux membres de l'Union Européenne soient revus à la hausse, afin d'offrir au monde un visage plus représentatif de l'Europe.

Cet antagonisme ne devrait pas s'apaiser dans les mois à venir, quelle que soit l'issue de la crise irakienne. Les partisans de l'intégration européenne demeurent confiants et pensent que l'Union Européenne a déjà connu des crises similaires autrefois et qu'elle en est toujours sortie plus forte. Ils croient qu'il s'agit simplement d'incidents de parcours sur la grande route de l'histoire et que, d'une façon plus générale, l'Europe ne peut que poursuivre son intégration.

Pour les citoyens d'Europe centrale et orientale habitués aux propos officiels lénifiants sur la réussite assurée, de tels arguments ne sont pas nécessairement rassurants. Mais cela mis à part, s'il est une leçon patente à tirer des mois écoulés, c'est que la santé et la vitalité futures de l'Union Européenne et de l'OTAN sont inévitablement liées. Il est facile d'affirmer que, en cas de défaillance de l'OTAN, l'Union Européenne prendra le relais pour assumer la mission de sécurité et de défense. Le moins que l'on puisse dire, c'est que les derniers mois ont montré que, lorsque l'OTAN connaît des problèmes, c'est généralement aussi le cas de l'Union Européenne, et inversement.

Pour cette raison, toute tentative d'exploitation des tendances unilatéralistes de Washington en vue de remodeler l'Union Européenne pour en faire un contrepoids aux Etats-Unis est potentiellement dangereuse. Si une alliance «non sacrée» des unilatéralistes américains et des Européens anti-américains peut parvenir à endommager plus encore l'Alliance atlantique, cela n'est pas susceptible de déboucher sur une Europe plus forte, mais bien sur une Europe plus fragmentée et plus faible.

Le «retour à l'Europe» a constitué l'un des leitmotiv de l'Europe centrale et orientale tout au long des années 1990, un moteur qui a poussé les pays de la région à travailler si dur pour tenter de rattraper l'Europe occidentale. Toutefois, une fois encore alors que ces pays sont sur le point de réaliser leur rêve d'adhérer à une institution occidentale essentielle, censée contribuer à garantir leur avenir, ils constatent que cette institution est divisée, sujette à des dysfonctionnements dans certains domaines et potentiellement en crise. Ici aussi, ils vont s'asseoir autour de la table – cette fois de l'Union Européenne – et l'on attendra d'eux qu'ils prennent immédiatement parti dans des discussions contentieuses.

La plupart de ces pays seront, d'instinct, du côté du Royaume-Uni sur des questions allant du mode d'organisation et de gestion de l'Europe aux relations transatlantiques. L'Europe centrale et orientale considère la puissance et l'influence américaines comme une opportunité à exploiter et non comme un problème contre lequel lutter. En tant que pays de petite ou moyenne taille, leur instinct quant à la manière dont l'Europe doit être gouvernée ne les poussera pas vers une structure fédérale mais bien intergouvernementale. Nouveaux venus au sein de l'Union Européenne, ils éprouveront de la réticence à se rallier à des projets ambitieux d'intégration, les contraignant à céder davantage de souveraineté à Bruxelles. Et puis surtout, ils voudront préserver la présence et l'influence américaine dans les affaires européennes. La plupart de ces pays souhaitent davantage et pas moins d'Amérique en Europe.

L'Europe centrale et orientale parvient au rapprochement tant désiré avec l'Europe de l'Ouest, mais l'Alliance occidentale à laquelle elle a travaillé si dur pour adhérer apparaît, de plus en plus, en désarroi.

Il n'empêche que ces pays veilleront aussi soigneusement à ne pas contrarier les deux puissance continentales essentielles que sont l'Allemagne et la France, dont ils sont conscients du poids politique et économique. Tenir tête à Paris et Berlin de temps à autre et sur une question spécifique est une chose. Suivre une politique en opposition constante avec celle de ces deux pays sur un plus large éventail de problèmes en est une autre, surtout lorsque l'opinion publique est tiède, comme dans le cas de l'Irak. Le point de départ initial des pays d'Europe centrale et orientale consistera donc à essayer d'éviter de choisir. Comme dans une famille soumise à des tensions, ils souhaiteront simplement que le père et la mère se réconcilient, enterrent leurs différends et s'entendent

à nouveau. Mais la vie n'est pas toujours aussi simple. En réalité, ils devront rapidement apprendre à défendre leurs propres intérêts face à l'univers tourmenté de la politique de l'Union Européenne.

Le défi intérieur

Le troisième défi que doit affronter l'Europe centrale et orientale se situe au niveau intérieur. Il réside dans l'aptitude de ces pays à poursuivre le processus de réforme politique et économique et la reconstruction de leurs sociétés entamés en 1989. Il n'y a aucun doute qu'une tâche extraordinaire a déjà été accomplie. L'une des clefs de la réussite de l'Europe centrale et orientale dans les années '90 a d'ailleurs été son aptitude à procéder à des réformes plus rapidement et de manière plus poussée que beaucoup d'observateurs occidentaux le croyaient possible. Ceci étant, l'évaluation des dommages causés par quatre décennies de communisme et du retard de ces pays par rapport à l'Ouest est aujourd'hui plus tristement réaliste. Il reste un long chemin à parcourir.

Qui plus est, les signes de lassitude face aux réformes dans des sociétés ayant consenti de lourds efforts depuis dix ans, sont partout apparents. Les résultats des réformes sont mitigés et les fruits du progrès, distribués de manière inégale. En Europe centrale et orientale, les jeunes bénéficient de perspectives au niveau des emplois et des carrières que leurs parents n'auraient jamais pu imaginer. Il n'empêche que d'autres citoyens ne parviennent pas à suivre ou éprouvent des difficultés à s'adapter aux exigences d'un nouveau système politique et économique. La corruption généralisée mine l'attrait du capitalisme et les inégalités engendrées par l'économie de marché continue à alimenter la nostalgie de la sécurité du socialisme d'Etat, dans certains milieux du moins.

La vague initiale de dirigeants réformateurs pro-occidentaux se retire progressivement de la vie politique; beaucoup de ces dirigeants sont d'ailleurs épuisés par les combats menés au cours de la décennie écoulée. Leurs successeurs se divisent en une plus jeune génération de réformateurs tout aussi engagés et en des politiciens populistes qui cherchent à exploiter le ressentiment existant au sein de ces sociétés. Au cours de la majeure partie de la décennie écoulée, les pressions pour satisfaire les exigences de l'Union Européenne ont imposé une extraordinaire discipline aux gouvernements, même face à l'opposition populaire. Qui plus est, une fois que ces pays auront adhéré à l'Union Européenne, ils seront pris dans un carcan de règles et d'obligations visant à les maintenir sur les rails.

Parallèlement, certains signes annonciateurs d'une fragmentation politique, d'un ralentissement économique et, dans certains cas, de tentations nationalistes et/ou populistes sont manifestes. La plupart, sinon tous ces pays ont connu une succession rapide de gouvernements, l'effondrement d'anciens partis et la formation de nouveaux mouvements politiques. L'on ignore encore s'il s'agit-là, comme certains le suggèrent, du simple reflet de l'inévitable phénomène de remodelage suivi d'une stabilisation de l'échiquier politique ou d'un signe de turbulence et de volatilité politiques à plus long terme. Du point de vue économique, l'on peut se demander si les pressions en faveur de la poursuite des réformes économiques ne perdront pas de leur impact lorsque ces pays auront adhéré à l'Union Européenne.

L'aptitude des gouvernements de ces pays à gérer ce défi n'est naturellement pas sans relations avec les deux autres défis abordés plus haut. Plus ces pays seront forts du point de vue économique et politique au niveau intérieur, mieux ils seront équipés pour jouer un rôle constructif dans le combat pour relever les défis de politique étrangère européens et transatlantiques. De manière similaire, un cadre européen et transatlantique solide et dynamique contribue au renforcement et à la consolidation des progrès au niveau intérieur. Les années '90 abondent en exemples de la complémentarité du progrès dans ces deux domaines. Le danger réside actuellement dans le fait que l'inverse commence à se produire, à savoir un affaiblissement des performances intérieures combiné à une crise croissante des structures européennes et transatlantiques. Or cela génère précisément une mauvaise dynamique au mauvais moment.

Le danger, aujourd'hui, est que l'inverse commence à se matérialiser et que l'on assiste à un affaiblissement de la performance domestique parallèlement à une crise croissante au sein des structures européennes et transatlantiques. Au cours des derniers mois, les comportements de part et d'autre de l'Atlantique ont été tels qu'ils ont émis tous les mauvais signaux vers la région. La montée de l'europhobie à Washington et de l'anti-américanisme en Europe occidentale risquent de valider et de légitimer les forces anti-occidentales et anti-réformatrices dans ces pays également. Alors que de telles forces sont sur la défensive et largement en retraite, elles ne sont pas encore totalement détruites.

Les pays d'Europe centrale et orientale auront du pain sur la planche dans les années à venir. A de nombreux égards cependant, les défis qui les attendent sont certes intimidants, mais pas davantage que ceux qu'ils

ont relevés avec succès dans les années '90. Et, cette fois, ils sont dans une bien meilleure position pour les affronter, pour différentes raisons :

En premier lieu, l'Europe centrale et orientale ne constitue plus l'épicentre de la nouvelle instabilité et des risques émergeants auxquels l'Occident cherche à s'attaquer. Au contraire, lorsqu'on examine les menaces qui pèsent sur la sécurité transatlantique et européenne au cours des dix années à venir, force est de conclure que des villes telles que Bruxelles, Londres et Washington sont plus menacées que Prague, Sofia, Varsovie ou Vilnius. Plutôt que de se demander si les Américains, les Britanniques ou les Français accepteraient de mourir pour Gdansk, la question consiste plutôt de savoir si les citoyens d'Europe centrale et orientale accepteront de partager les risques liés à la lutte contre le terrorisme, l'islamisme radical et les armes de destruction massive dans l'ensemble du Moyen-Orient et ailleurs.

Deuxièmement, les pays d'Europe centrale et orientale auront droit au chapitre lors de la prise de décisions essentielles affectant l'avenir de la sécurité occidentale, dont la leur. Aucune décision les concernant ne sera plus prise en leur absence. La grande interrogation réside dans le fait de savoir comment ces pays utiliseront cette opportunité et s'ils seront à la hauteur du défi qui consiste à conférer un nouvel élan à l'intégration européenne et à la coopération transatlantique.

Pour un petit pays d'Europe centrale ou orientale, il ne fait aucun doute que la participation à ces larges débats sur l'avenir de l'Union Européenne et de l'OTAN sera intimidante. Il est toutefois une leçon que l'on peut tirer de la décennie écoulée : les pays d'Europe centrale et orientale sont parfaitement à même de prendre leur avenir en main de manière proactive, de collaborer en tant que région et de faire preuve d'audace. Bien que l'histoire ne se répète pas, l'on ne peut qu'espérer qu'au cours de la décennie à venir, ils auront la chance d'avoir des dirigeants de la même trempe et du même courage que ceux qui ont présidé, sans discontinuer, à leur destinée à partir de 1989. Nous ne pourrons que nous en féliciter. ■

Une version longue de cet article est parue dans Slovak Foreign Policy Affairs, printemps 2003, Vol. IV, No. I.

Pour plus d'informations sur le German Marshall Fund of the United States, voir www.gmfus.org.

A la recherche d'un Big MAC des Balkans

Nano Ruzin analyse la manière dont la Macédoine bénéficie de ses relations avec l'Alliance et d'autres organisations internationales depuis deux ans.*

La Macédoine* a parcouru un long chemin depuis 2001, lorsque le pays semblait au bord de la guerre civile. Bien que la Macédoine* soit déçue de ne pas avoir été invitée à adhérer à l'OTAN lors du Sommet de Prague de l'année dernière, l'expérience du travail en collaboration avec l'Alliance et d'autres organisations internationales pour atténuer les tensions dans le pays et pour reconstruire la stabilité s'avère, d'autre part, extrêmement positive. Il en résulte que la **M**acédoine, l'**A**lbanie et la **C**roatie aspirent à adhérer à l'Alliance lors du prochain sommet de celle-ci, qui – après le Big Bang de Prague – pourrait constituer un Big MAC des Balkans.

Une moisson historique : le nombre d'armes collectées par les soldats de l'OTAN a dépassé les espérances. (© OTAN)

La Macédoine a côtoyé de fort près le désastre et cette expérience donne à réfléchir. Elle a mis un terme à l'optimisme béat des Macédoniens en matière de sécurité, de stabilité et de perspectives économiques. Au cours des dix premières années ayant suivi l'indépendance de leur pays, les Macédoniens de toutes les ethnies s'étaient d'ailleurs probablement montrés fort insouciants face aux dangers prêts à survenir. Les éloges des étrangers, qui qualifiaient la Macédoine d'«oasis de paix», de «miracle multiethnique» et de «seule ex-République yougoslave dont la souveraineté ne porte pas les cicatrices d'un conflit armé», contribuaient, d'ailleurs, à ce faux sentiment de sécurité. La crise de 2001 a soudain ramené les Macédoniens et leurs dirigeants à la réalité.

Les raisons qui sous-tendent la révolte albanaise ayant failli provoquer une guerre civile en Macédoine sont nombreuses et complexes. Elles incluent des facteurs sociaux, tels qu'un chômage élevé parmi les Albanais, une faible participation aux institutions de l'Etat et la fourniture d'une couverture sociale minimale ; des facteurs démographiques, tels qu'un taux de natalité extrêmement élevé chez les Albanais et une augmentation de l'immigration en provenance des pays voisins ; des facteurs sociologiques, tels que la structure de la famille albanaise traditionnelle, la méfiance mutuelle et le manque de contacts entre les communautés en raison des différences culturelles et linguistiques ; des facteurs institutionnels et éducationnels, tels que des griefs constitutionnels et des aspirations éducationnelles plus élevées non satisfaites ; et des facteurs politiques et culturels, en particulier la question de l'identité albanaise, qui a acquis une grande importance à la suite de l'intervention de l'OTAN au Kosovo et du retrait des forces serbes de cette région. La somme de ces facteurs explique pourquoi les relations inter-ethniques ont dégénéré début 2001.

Dès mai 2001, il devenait de plus en plus évident que le conflit était centré sur le contrôle des forces de sécurité nationales. L'ampleur et l'intensité des affrontements faisaient redouter un glissement du pays dans la guerre civile, avec des conséquences susceptibles de déstabiliser non seulement la Macédoine, mais toute la région. Les options étaient claires et nettes : un conflit armé, la guerre civile et l'autodestruction d'une part ou la paix par le biais d'un compromis, de l'autre.

Skopje a choisi la voie du compromis et a sollicité l'assistance internationale pour faciliter un processus de stabilisation. Le gouvernement macédonien a donc travaillé en étroite collaboration avec des représentants de l'Union Européenne, de l'OTAN et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) afin de créer les conditions nécessaires à un retour à la paix. Ceci étant, l'implication internationale en Macédoine a été très différente de celle en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, puisque essentiellement politique. La Macédoine était à la fois un Partenaire de l'OTAN aspirant à l'adhésion à l'Alliance et un Etat souverain. Pour cette raison, toute action de l'Alliance et d'autres organismes internationaux exigeait le soutien du président et du gouvernement du pays, qui – en réponse à la crise – avait été remanié pour inclure des représentants de l'opposition.

Nano Ruzin est ambassadeur de la Macédoine auprès de l'OTAN.

L'assistance de l'OTAN

Le 14 juin 2001, le président macédonien Boris Trajkovski demandait l'assistance de l'OTAN pour superviser le désarmement des extrémistes. Parallèlement, l'Union Européenne et les Etats-Unis dépêchaient des envoyés – François Léotard et James Pardew respectivement – en Macédoine, pour contribuer à faciliter le dialogue entre les partis politiques nationaux. Entre-temps, la gestion de la crise sur le terrain était confiée à Pieter Feith, un diplomate de l'OTAN souple et pragmatique, dont la diplomatie d'allées et venues entre les deux camps a permis d'entamer le dialogue avec les rebelles (voir l'article Enfin de bonnes nouvelles de Mihai Carp dans le numéro de l'hiver 2002 de La Revue de l'OTAN).

Contre toute attente, un cessez-le-feu a été négocié et les belligérants se sont prononcés en faveur d'un processus politique. C'était une considérable réussite, mais les médias de toutes les parties concernées étaient sceptiques quant à l'avenir des négociations et hostiles à toute implication internationale. Qui plus est, l'OTAN, en particulier, pâtissait d'une image fortement négative aux yeux de la plupart des Macédoniens. Pour cette raison, à la demande du président Trajkovski, le Secrétaire général de l'OTAN Lord Robertson a chargé son conseiller spécial Mark Laity de collaborer avec le cabinet du président afin de mettre sur pied une campagne d'information publique efficace (voir l'article Face aux médias de Mark Laity dans le numéro de l'hiver 2002 de La Revue de l'OTAN).

Les différences en matière d'état de préparation entre les invités de Prague et les candidats restants ne sont pas plus importantes que deux ou peut-être trois cycles du MAP.

Les experts militaires macédoniens avaient déterminé que la mission de l'OTAN en Macédoine devait être limitée dans son ampleur, ses objectifs et sa durée. Au niveau politique, l'OTAN devait persuader les extrémistes albanais de respecter le cessez-le-feu et de rendre leurs armes. Entre-temps, le gouvernement de coalition macédonien, qui rassemblait des faucons et des modérés, s'était engagé à contrôler et à empêcher l'utilisation d'armes lourdes par les forces de sécurité de l'Etat. Parallèlement à ces efforts, les partis politiques nationaux représentés au parlement devaient s'engager à prendre quatre mesures : l'adoption de l'accord politique général, la création d'un cadre légal approprié pour la présence des forces de l'OTAN devant conduire au processus d'édification de la paix, la présentation pour adoption d'un plan au gouvernement macédonien contenant les termes et les détails de la remise des armes et la garantie d'un cessez-le-feu durable.

Après plusieurs semaines d'intenses pourparlers et une fois remplies toutes les conditions, un cadre pour la paix a été signé à Ohrid, le 13 juillet 2001. Cet accord a ouvert la voie au déploiement, le 27 août 2001, des troupes de l'OTAN de l'Opération *Essential Harvest*, dont le but consistait à collecter et à détruire les armes remises par les rebelles. Cette opération impliquait 4 800 soldats de treize pays, rassemblés au sein d'une brigade multinationale placée sous le commandement du Royaume-Uni, dont la contribution s'élevait à plus de 1 700 hommes. Au cours de la période de trente jours prévue pour la remise des armes et qui s'est achevée le 26 septembre 2001, 3 875 armes ont été collectées et détruites. En octobre de la même année, l'armée rebelle a été dissoute, des modifications à la constitution macédonienne ont été adoptées peu après et une amnistie a été accordée aux rebelles albanais, de sorte que la mise en œuvre de l'Accord d'Ohrid a pu débuter.

Alors que l'Opération *Essential Harvest* approchait de son terme, le président Trajkovski a réclamé une extension de la présence internationale pour garantir la pérennité des résultats déjà engrangés. Une nouvelle mission de l'OTAN conduite par l'Allemagne, l'Opération Amber Fox, dotée de quelques 700 soldats a pris la relève pour assurer la sécurité des 280 observateurs civils de l'Union Européenne et de l'OSCE jusqu'au 15 décembre 2001. Cette mission a été suivie de l'Opération Allied Harmony, qui s'est achevée en avril 2003, lorsque l'OTAN a remis la responsabilité de l'opération à l'Union Européenne, lui permettant ainsi de lancer sa première mission de ce type, l'Opération *Concordia*.

La modeste cérémonie qui a eu lieu juste en dehors de Skopje pour marquer le transfert de commandement en Macédoine et l'établissement officiel de la première mission de l'Union Européenne ne constituait pas seulement la célébration du commencement d'une nouvelle étape pour la sécurité européenne ; elle confirmait également les liens durables entre les partenaires transatlantiques. C'est en partie en raison de l'évolution positive de la Macédoine depuis la crise de 2001 que l'OTAN et l'Union Européenne ont pu, en dépit d'obstacles non négligeables, se mettre d'accord sur des relations de travail officielles.

Des leçons partagées

Tant la communauté internationale – c'est-à-dire l'Union Européenne, l'OTAN et l'OSCE – que la Macédoine ont tiré d'importantes leçons de l'expérience de ces deux dernières années. Ces leçons sont les suivantes :

• Si diverses organisations internationales et l'OTAN en particulier ont joué un rôle important dans la résolution de la crise, c'est la Macédoine, son peuple et ses dirigeants qui méritent le plus de félicitations. Le gouvernement a dû prendre le dessus sur les faucons hostiles à la communauté internationale, qui rejetaient tout compromis et préféraient une solution militaire à la crise. Qui plus est, même si les pertes humaines ont été relativement modestes, les Macédoniens et les Albanais ont dû surmonter de profonds préjugés pour commencer à forger des relations nouvelles.

• Le fait que la Macédoine soit un Partenaire de l'OTAN depuis 1995, qu'elle aspire depuis presque aussi longtemps à adhérer à l'Alliance et que, pour ce faire, elle participe au Plan d'action pour l'adhésion (MAP) depuis 1999, a facilité les bonnes relations avec Skopje et les divers acteurs internationaux, tout en contribuant à résoudre la crise en douceur.

• La présence des forces de l'OTAN dans la région, dont une base logistique de la KFOR à Skopje, et la précédente expérience de l'OTAN en matière de gestion de crise en ex-Yougoslavie ont également contribué de manière importante à la réussite des opérations de l'Alliance. Les missions de celle-ci se sont avérées extrêmement efficaces et le nombre d'armes collectées a dépassé les attentes. Qui plus est, l'OTAN a opéré de manière particulièrement souple dans le cadre d'un mandat limité, alternant l'exercice de pressions politiques et le recours à la force. Elle est en outre demeurée en contact constant avec le gouvernement macédonien à Skopje et les rebelles afin d'harmoniser sa stratégie.

• La communauté internationale a réagi de manière opportune et a collaboré étroitement avec les autorités macédoniennes, qui avaient compris qu'elles ne pouvaient permettre une guerre civile de grande ampleur dans leur pays, risquant des destructions massives, des pertes en vies humaines, des crimes, des réfugiés et la déstabilisation de toute la région. Malgré certaines réserves, les autorités macédoniennes ont choisi de collaborer totalement avec la communauté internationale, ce qui a contraint Skopje à prendre une série de mesures impopulaires s'opposant aux sentiments prévalant dans son opinion publique.

• Au début, l'Alliance a sous-estimé le niveau d'hostilité auquel elle était confrontée dans les médias locaux. Pour y remédier, améliorer son image et contrer les théories de conspiration qui gagnaient du terrain, elle a dépêché une équipe d'experts des médias en Macédoine, afin qu'elle travaille avec les autorités locales et explique la nature du travail de l'OTAN.

• La collaboration et la coopération internationales pour la gestion de la crise en Macédoine ont été exemplaires. Chaque organisation internationale a contribué à sa manière au renforcement des missions de paix. L'Union Européenne et les Etats-Unis ont facilité les pourparlers, tandis que de fréquentes visites du Secrétaire général de l'OTAN Lord Robertson – qui s'est rendu dix-neuf fois en Macédoine* en dix-neuf mois –, du Haut représentant de l'Union Européenne Javier Solana et du Président en exercice de l'OSCE Mircea Geoana ont conféré une importance politique à la résolution de la crise.

• La surveillance en cours de la situation en cette période d'après-conflit s'avère un moyen très efficace de stabiliser le pays. La signature de l'Accord d'Ohrid n'a représenté, en fait, qu'une simple étape du processus de paix. Les phases ultérieures ont inclus le retour des forces de sécurité dans les zones de crise, l'application adéquate de la loi d'amnistie, la tenue d'élections parlementaires légales et libres en septembre 2002, l'organisation d'un recensement et la promulgation d'une série d'autres lois.

• Outre ses efforts pour améliorer les relations entre les communautés en Macédoine même, Skopje devra se concentrer dans les années à venir sur l'établissement de meilleures relations tant avec l'Albanie, qu'avec les dirigeants politiques du Kosovo. Ce n'est qu'en travaillant en étroite collaboration avec ses voisins qu'elle parviendra à édifier une sécurité à long terme.

• La gestion et la sécurisation des frontières dans la lutte contre le crime organisé et une coopération plus étroites avec les pays voisins sont essentielles à la stabilité de la région. Pour cette raison, il est dans l'intérêt de la communauté internationale et de la région que les conclusions adoptées en mai 2003 lors de la Conférence d'Ohrid sur la sécurité et la gestion des frontières soient mises en œuvre.

• La crise de 2001 a clairement démontré les lacunes des forces armées macédoniennes face à des menaces asymétriques. La Macédoine procède actuellement à une révision approfondie de ses capacités de défense afin de rationaliser ses forces armées et ses pratiques d'acquisition. L'expérience vécue depuis 2001 doit à présent servir d'aiguillon à des réformes militaires plus

ambitieuses, pour permettre au pays de faire face aux ennemis asymétriques, aux groupes criminels et aux terroristes.

• Le rétablissement de la confiance constitue un processus à long terme qui exige une expertise, de la sagesse, de la patience, de la tolérance et de l'énergie. Les acteurs de la crise ainsi que la communauté internationale l'ont fort bien compris.

Deux ans après la crise et à la suite des élections parlementaires, les anciens adversaires sont assis côte à côte et travaillent de concert, tant au parlement de Skopje qu'au sein de la coalition qui gouverne la Macédoine. Cela représente la meilleure garantie pour préserver la paix et stabiliser le pays. La Macédoine actuelle ne constitue d'ailleurs plus un facteur de déstabilisation dans la région, mais, plutôt, un modèle potentiel pour d'autres pays. Elle continue en outre à œuvrer pour devenir un membre de l'OTAN et pour apporter sa contribution à la guerre contre le terrorisme.

Si la crise de 2001 a anéanti les chances de la Macédoine de devenir un membre à part entière de l'OTAN lors du Sommet de Prague, l'adhésion à l'Alliance demeure l'un de ses objectifs essentiels de politique étrangère. Le pays s'est engagé à suivre le processus du MAP, tout en initiant une coopération trilatérale avec l'Albanie et la Croatie dans la même optique que celle menée avec succès par les républiques baltes. Une Charte de l'Adriatique a été signée en mai par ces trois pays en présence du secrétaire d'Etat américain Colin Powell et le message du trio est clair : les différences en matière d'état de préparation entre les invités de Prague et les candidats restants ne sont pas plus importantes que deux ou peut-être trois cycles du MAP. Qui oserait prétendre que le Big MAC des Balkans ne figurera pas au menu à Istanbul. ■

* Les membres de l'OTAN à l'exception de la Turquie reconnaissent la République de Macédoine en tant que ex-République yougoslave de Macédoine. La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel.