NATO OTAN
Revue de l'OTAN

Capacités, capacités, capacités

Sommaire

2 Combler le fossé des capacités
James Appathurai étudie la nature du fossé des capacités et les initiatives prises pour le combler.

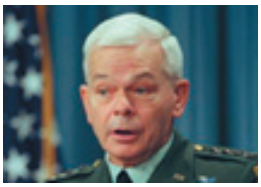
6 Des objectifs réalistes
Edgar Buckley envisage les perspectives d'une nouvelle initiative en matière de capacités que présentera l'OTAN au Sommet de Prague.

8 Investir dans la sécurité
A la veille du Sommet de Prague de l'OTAN, Lord Robertson explique pourquoi la sécurité ne doit pas être considérée comme un acquis.

10 Atteindre l'Engagement de capacités d'Helsinki
Le général Rainer Schuwirth analyse les efforts déployés par l'UE pour développer des capacités militaires et répondre à l'Engagement de capacités d'Helsinki.

14 Débat
L'Europe peut-elle et doit-elle combler le fossé des capacités?
Yves Boyer VERSUS Burkard Schmitt

20 Chronique littéraire
Survivante inattendue
Nicholas Sherwen examine l'imposant ouvrage en trois volumes de Gustav Schmidt intitulé " A History of NATO: The First Fifty Years".



25 Interview
Général William F. Kernan: priorité à la modernisation

28 - 30 Opinion
Aider les soldats russes à réintégrer la vie civile

Accroître l'efficacité des opérations multinationales

32 Analyse
Lentement, mais sûrement
Stewart Henderson s'intéresse au rôle du Pacte de stabilité dans la réforme du secteur de la sécurité en Europe du Sud-Est.

36 Militaire
Au-delà de Prague
Andrew Cottey, Timothy Edmunds et Anthony Forster examinent les réformes militaires en Europe centrale et orientale, ainsi que les capacités des membres potentiels de l'OTAN.

La *Revue de l'OTAN* est une publication électronique, publiée sous l'autorité du Secrétaire général. Elle a pour objectif de contribuer à une discussion constructive des thèmes atlantiques. Les articles qui y figurent ne représentent donc pas nécessairement l'opinion ou la politique officielle des 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: Director of Information and Press
NATO, 1110 Brussels, Belgium
E-mail: revieweditor@hq.nato.int

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

Combler le fossé des capacités

James Appathurai examine la nature du fossé des capacités et les initiatives destinées à le réduire.

Pour ceux qui s'intéressent depuis longtemps à l' OTAN, la discussion actuelle sur le fossé des capacités entre les Etats-Unis et leurs alliés peut apparaître comme le chapitre le plus récent d'une histoire sans fin. Après tout, depuis le début de son histoire, l'OTAN est confrontée à des problèmes d'interopérabilité et de partage des charges, ce qui ne l'a jamais empêchée de prospérer. Pourquoi donc les préoccupations actuelles en matière de fossé des capacités seraient-elles différentes?

Capacités à l'époque de la Guerre froide: les pays d'Europe occidentale avaient développé des armées dotées d'équipements lourds pour contrer la menace en provenance de l'Est. (© OTAN)

La réponse est simple: parce que, cette fois, ces préoccupations sont plus graves. A l'époque de la Guerre froide, les problèmes d'interopérabilité et de partage des charges n'avaient que des effets pratiques limités, puisque la communauté transatlantique n'avait pas d'autre choix que de partager le même objectif et les mêmes méthodes stratégiques face à une menace unique et existentielle.

De nos jours, la situation est très différente. Au niveau pratique, les forces de l'OTAN collaborent pour accomplir des missions structurées, complexes et difficiles, mais l'avance américaine en matière de technologie militaire rend cette collaboration difficile pour les forces déployées. Au niveau politique, le désir de collaboration des alliés est contrecarré par la complexité croissante de celle-ci. Au niveau stratégique, la croissante divergence transatlantique des capacités est susceptible de perpétuer des griefs légitimes et des stéréotypes injustes sur le partage des charges et l'influence.

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

Les origines

Le fossé des capacités a principalement trois origines: l'une historique, la deuxième structurelle et la troisième financière. Prise individuellement, chacune d'elles aurait déjà constitué un formidable défi à relever. Ensemble, elles expliquent l'importance considérable que revêt aujourd'hui ce fossé.

Si un fossé des capacités existe depuis la création de l'OTAN, l'héritage de la Guerre froide le rend particulièrement délicat aujourd'hui. Durant quatre décennies de face à face militaire, tous les alliés de l'OTAN se sont préparés à affronter une menace majeure pour la paix et la sécurité internationale: une attaque massive de l'Est à travers les plaines de l'Allemagne. Pour la plupart des pays d'Europe occidentale, cela a impliqué la mise sur pied d'armées lourdes, articulées autour des blindés, de l'artillerie et des chasseurs à court rayon d'action assurant la supériorité aérienne. Comme la bataille devait se dérouler sur les territoires nationaux, il ne fallait pas nécessairement être en mesure de projeter des forces sur de longues distances, ni de pouvoir les soutenir loin de leurs bases pendant longtemps.

Pour les Etats-Unis, par contre, la préparation à une bataille majeure en Europe exigeait précisément les capacités dont la plupart de leurs alliés européens n'avaient pas besoin: mobilité, durabilité, capacité de projection et de soutien des forces à distance et dans le temps. Ainsi, tandis que les Etats-Unis préparaient des ponts aériens et des unités mobiles, la plupart de leurs alliés européens ne se préoccupèrent jamais de la question de savoir comment parvenir sur le champ de bataille: ils s'attendaient très raisonnablement à ce que la guerre viennent frapper à leur porte.

La fin de la Guerre froide a dévalué les capacités européennes et renforcé la valeur des capacités américaines. Les armées européennes, massives et lourdement blindées - difficiles à transporter, lentes à déplacer - ne constituaient plus la clé de la sécurité. Des capacités de déploiement rapide, pour prendre en charge des contingences imprévisibles loin du territoire national, étaient désormais requises.

Pour les Etats-Unis, il suffisait de s'appuyer sur une puissance existante. Pour la majeure partie de l'Europe, il convenait de rapidement faire effectuer, à un coût considérable, un virage à 180 degrés à un establishment de la défense édifié au fil des décennies.

Ce défi est encore plus formidable lorsqu'on considère la structure de la défense européenne. En dépit de décennies d'intégration politique et économique, cette défense continue à constituer pour une large part une prérogative nationale. L'Union européenne continue à se composer de 15 pays ayant chacun ses propres orientations en matière de politique étrangère et de défense. Il y a 15 armées, 14 forces aériennes et 13 marines, avec des structures de commandement, des quartiers généraux, des organisations logistiques et des infrastructures de formation qui leur sont propres. Il y a également de multiples industries nationales de la défense, soutenues tant pour des raisons d'indépendance nationale et de prestige que pour des raisons d'efficacité. Il en résulte inévitablement une duplication des efforts et des industries, un manque de coordination des politiques, et des coûts plus élevés, qui empêchent l'Europe de rivaliser avec les performances américaines en matière de développement technologique et d'acquisitions pour la défense.

Des ressources suffisantes sont indispensables pour que l'OTAN parvienne à développer les capacités nécessaires

Ces problèmes historiques et structurels sont encore compliqués par le facteur financier. A eux seuls, les chiffres sont très révélateurs. Depuis la chute du Mur de Berlin, les pays européens ont réduit leurs budgets de la défense de plus de 16 pour cent, la moyenne se situant désormais à moins de 2 pour cent du PIB. Les budgets d'acquisition d'équipements majeurs européens ont diminué de 18 pour cent depuis 1996, pour une diminution de 8 pour cent aux Etats-Unis sur la même période. Ces mêmes Etats-Unis dépensent plus de quatre fois la somme totale allouée par les Européens à la recherche et au développement en matière de défense. Les dépenses américaines par membre actif de l'armée sont près de quatre fois supérieures à celles de l'Europe. Et la liste se poursuit, interminablement.

Le résultat de cette insuffisance des dépenses est clair. L'Europe, dans son ensemble, investit considérablement moins que les Etats-Unis dans une réforme constructive et substantielle de la défense nécessaire pour assurer la satisfaction des exigences modernes. Et lorsque l'Europe investit, elle en retire de moins bons résultats en termes de capacités.
Le développement de l'industrie européenne de la défense est en outre entravé par un manque de coopération industrielle, tant au sein de l'Europe qu'au niveau transatlantique.

Conséquences

A la suite de ces défis historiques, structurels et financiers, l'establishment européen de la défense entre dans le XXIe siècle en pâtissant d'importantes lacunes militaires. Celles-ci incluent: des possibilités d'acheminement aérien et maritime insuffisantes pour déployer des forces européennes avec leur équipement; un ravitaillement en vol inadéquat; un manque de chasseurs d'attaque tout temps, aptes à assurer des frappes de précision, et de munitions guidées avec précision; des capacités de reconnaissance et de renseignement insuffisantes, tant au niveau stratégique que tactique; un commandement et un contrôle déployables inadéquats; une capacité inadéquate de suppression de la défense aérienne ennemie; des insuffisances au niveau des communications sécurisées et offrant une interopérabilité.

Au cours de la décennie écoulée, l'impact de ces déficiences sur la coopération transatlantique en matière de défense n'a cessé de croître. En résumé, le fossé des capacités entre l'Europe et l'Amérique du Nord rend plus difficile la coopération pratique. Il impose une division des tâches qui est politiquement difficile à gérer. Et il renforce les stéréotypes futiles des deux côtés de l'Atlantique.

La question de l'interopérabilité se pose pour l'Alliance depuis sa création. Le problème actuel réside dans le fait que les progrès américains, en particulier en matière de communication et de traitement des données, sont beaucoup plus rapides que ceux de la plupart des autres alliés et qu'ils s'effectuent dans de nouvelles directions. La pierre angulaire d'une opération militaire multinationale est la capacité de communication entre les forces et de coordination rapide et efficace de l'action de ces forces. Cette coopération se mue en un véritable défi.

De plus en plus, les Etats-Unis constituent le seul allié et d'ailleurs le seul pays au monde disposant de la

plupart des capacités absolument nécessaires à la réussite opérationnelle. C'est ainsi, par exemple, que l'opération de l'OTAN pour stopper le nettoyage ethnique au Kosovo en 1999 a totalement dépendu des Etats-Unis pour la capacité de frappes de précision, les équipements de surveillance, le ravitaillement en vol, l'acheminement aérien et les systèmes de commandement et de contrôle haut de gamme.

La divergence en matière de capacités risque de créer une division des tâches, aux termes de laquelle les alliés disposant d'une technologie très sophistiquée (principalement les Etats-Unis) fourniront la logistique, l'acheminement aérien et maritime, les renseignements et la puissance aérienne, tandis que les autres alliés, par défaut, se retrouveront de plus en plus chargés des tâches exigeantes en main-d'œuvre, telles que le maintien de la paix à long terme. Une telle division des tâches est politiquement intenable si elle devient trop marquée. Elle engendrerait des perceptions différentes de risque, de coût et de réussite, tout en mettant fortement à l'épreuve l'unité et la cohésion de l'OTAN.

Le fossé des capacités exacerbe également un autre (ancien) sujet d'irritation dans les relations transatlantiques: le partage des charges. L'incapacité de l'Europe à contribuer de manière plus équilibrée aux opérations haut de gamme renforce la position de ceux qui, aux Etats-Unis, la considèrent comme toujours réticente à l'idée d'assumer la part qui lui revient dans le partage des charges. Les Européens, quant à eux, se sentent frustrés face à leur capacité de contribution et à leur influence politique limitées.

Ce débat qui s'aggrave sur le partage des charges renforce des stéréotypes inadéquats et qui sèment la discorde de part et d'autre de l'Atlantique. D'après des analystes tels que Robert Kagan du Carnegie Endowment for International Peace, il annonce également une divergence de culture stratégique résultant de capacités différentes, qui implique des différences de point de vue de l'Europe et des Etats-Unis quant à ce qu'il convient de faire.

Les solutions

Trois principaux efforts sont en cours au niveau de l'OTAN, de l'Union européenne et des Etats-Unis pour réduire le fossé des capacités.

Les efforts de l'OTAN pour réduire le fossé des capacités et pour promouvoir l'interopérabilité remontent aux premiers jours de l'Alliance. Ces efforts connaissent un certain succès, surtout si l'on considère la complexité politique et technique de la tâche. La preuve peut en être observée dans les opérations de maintien de la paix dans les Balkans, où les alliés de l'OTAN sont en mesure de travailler de concert en toute transparence. Elle se constate également dans des opérations majeures articulées autour des forces de l'OTAN, telles la Guerre du Golfe et l'intervention en Afghanistan, pour lesquelles des décennies de coopération et de normalisation au sein de l'Alliance permettent une bonne coopération des diverses forces alliées.

Beaucoup de travail reste à faire cependant. C'est pourquoi, lors du Sommet de Washington de 1999, les chefs d'Etat et de gouvernement de l'OTAN ont approuvé l'Initiative sur les capacités de défense (DCI), identifiant 58 capacités essentielles que les alliés de l'Alliance doivent créer ou développer, au niveau national ou collectif. La DCI a fait progresser les choses, mais elle souffre d'une certaine ambiguïté quant aux objectifs et aux contributions nationales individuelles.

Lors du prochain Sommet de Prague, l'OTAN adoptera une nouvelle initiative sur les capacités, qui reposera sur la DCI tout en étant plus précisément ciblée et en spécifiant les objectifs et les contributeurs nationaux. [Pour plus de détails, voir l'article d'Edgar Buckley dans ce numéro de La *Revue de l'OTAN*.]

Cette nouvelle initiative complètera et renforcera les efforts de l'Union européenne pour atteindre son Engagement de capacités, à savoir la création pour 2003 d'une force de la taille d'un corps d'armée. L'Union européenne a d'ores et déjà tenu deux Conférences d'engagement de capacités pour évaluer les moyens dont elle dispose et quels sont ceux à développer. Le plan d'action EPAC (Capability Action Plan) de l'Union a identifié quelque 25 domaines au sens large devant faire l'objet d'améliorations, et des comités ont été constitués pour remédier aux insuffisances. Des améliorations des forces des membres de l'Union européenne bénéficieront à l'Alliance; elles contribueront également à un équilibre plus équitable des charges transatlantiques et à un dialogue plus sain sur le partage des charges.

La coopération entre les industries de la défense constitue un autre point essentiel pour la réduction du fossé des capacités. Une meilleure coopération intra-européenne renforcera les économies d'échelle et éliminera les doubles emplois inutiles. Une coopération transatlantique améliorée renforcera plus encore les économies d'échelle et permettra à l'Europe et à l'Amérique du Nord de profiter des technologies les meilleures et les plus récentes.

Dans ce domaine également, des progrès encourageants sont enregistrés. La Defence Trade and Security Initiative (DTSI), qui constitue le nouveau régime révisé de contrôle des exportations des Etats-Unis, et la Déclaration de principes des Etats-Unis et du Royaume-Uni aboutiront à un meilleur environnement pour les équipements de défense mutuels et la coopération industrielle. Washington se prépare également à promulguer une Directive présidentielle sur la sécurité nationale instituant une révision semestrielle complète des politiques de contrôle des exportations d'armes américaines. Le processus d'Autorisation de projet global pour le chasseur d'attaque conjoint pourrait fournir un important modèle pour l'avenir et la récente approbation par les Etats-Unis de la vente de véhicules aériens sans pilote Predator à l'Italie aidera l'Europe à demeurer en phase pour ce qui concerne les importantes capacités haut de gamme.

Toutes ces mesures visant à combler le fossé des capacités sont nécessaires, tant au niveau individuel que collectif. Mais elles ne sont pas suffisantes. La réussite dépend également du financement. Plusieurs gouvernements européens ont mis un terme aux dix années de déclin de leurs budgets de la défense et certains ont même commencé à augmenter ces budgets. L'événement est d'importance. Des ressources suffisantes sont indispensables pour que l'OTAN parvienne à développer les capacités nécessaires et que l'Union européenne atteigne son Engagement de capacités. Mais il faudra encore que ces ressources soient dépensées adéquatement pour que l'Union européenne, l'OTAN et les relations transatlantiques atteignent leur plein potentiel, afin de préserver la sécurité euro-atlantique aujourd'hui et à l'avenir.

Des objectifs réalistes

Edgar Buckley examine les perspectives liées à la nouvelle initiative sur les capacités de l'OTAN, qui doit être dévoilée lors du Sommet de Prague.

Comme Lord Robertson, le Secrétaire général de l'OTAN, ne se lasse jamais de le répéter: la crédibilité de l'Alliance repose sur ses capacités. C'est d'ailleurs l'importance fondamentale revêtue par l'optimisation des capacités qui a conduit les ministres de la défense de l'OTAN à décider d'une nouvelle initiative dans ce domaine, qui sera dévoilée lors du Sommet de Prague en novembre. Certains éprouvent peut-être un sentiment de déjà vu, puisque cette initiative est préparée par le Groupe directeur de haut niveau présidé par le Secrétaire général adjoint Alessandro Minuto Rizzo et que ce Groupe a déjà supervisé la mise en œuvre de l'Initiative sur les capacités de défense (DCI). Qu'y a-t-il donc de neuf?

Pénurie de capacités: les commandants stratégiques de l'OTAN ont dressé la liste des lacunes en matière de capacités - une liste que chacun des Alliés est invité à étudier de manière spécifique. (© US DoD)

Dans un sens, pas grand-chose. La nouvelle initiative - dont le nom doit encore être décidé - couvrira en grande partie le même terrain que la DCI et son objectif ultime sera identique: générer les améliorations de capacités dont l'Alliance a un besoin imminent pour effectuer ses missions. A de nombreux égards donc, elle devrait être perçue comme une continuation et un renforcement de la DCI, plutôt que comme un remplacement. Ce qui est logique, puisque, dans une large mesure, l'OTAN prend pour base l'intéressante plate-forme fournie par la DCI. Si les insuffisances de cette dernière sont généralement bien connues, ses succès sont également considérables.

Il existe trois différences importantes et significatives entre la nouvelle initiative et celle qui l'a précédée. Ces différences reposent sur les leçons tirées de la DCI. En premier lieu, la nouvelle initiative sera beaucoup plus précisément ciblée que la DCI. Deuxièmement, elle reposera sur une forme différente et plus rigoureuse d'engagement national. Et troisièmement, l'accent sera mis davantage sur la coopération multinationale, y compris la spécification des rôles, et sur le renforcement mutuel avec le développement des capacités militaires voulu par l'Union européenne.

Edgar Buckley est Secrétaire général adjoint de la Division des plans de défense et des opérations de l'OTAN

Une approche plus ciblée

A la différence de la DCI, qui portait sur 58 questions de capacités différentes, la nouvelle initiative sera plus précisément ciblée. Les ministres de la défense de l'Alliance ont décidé en juin, lors de leur réunion semestrielle régulière à Bruxelles, de se concentrer sur quatre domaines essentiels, revêtant une importance fondamentale pour la conduite efficace de toutes les missions de l'OTAN, dont la défense contre le terrorisme. Ces domaines sont la défense contre les attaques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires, l'assurance de la supériorité au niveau du commandement, de la communication et de l'information, l'amélioration de l'interopérabilité des forces déployées et des aspects essentiels de l'efficacité au combat, ainsi que l'assurance du déploiement rapide et du soutien des forces.

Dans le cadre des Domaines de capacités opérationnelles essentielles, le Groupe directeur de haut niveau resserre plus encore le champ d'activités, avec l'aide des Autorités militaires de l'OTAN, afin de veiller à ce que les ressources, peu nombreuses, soient affectées là où on en a le plus besoin. Une partie essentielle de ce processus réside dans l'établissement d'une liste des insuffisances en matière de capacités par les Commandants stratégiques - le Commandant suprême des forces alliées en Europe, et le Commandant suprême allié de l'Atlantique -, insuffisances auxquelles les alliés seront invités à remédier spécifiquement. Cette liste détaillée couvre de nombreux domaines, incluant la défense contre les missiles de théâtre, un système de surveillance terrestre de l'Alliance, des munitions guidées avec précision et des capacités de ravitaillement en vol supplémentaires.

En souscrivant à la DCI, les alliés s'étaient collectivement engagés à procéder aux améliorations de capacités. Dans le cadre de la nouvelle initiative, il est demandé à chaque allié de s'engager individuellement à satisfaire seul ou avec d'autres pays des

améliorations de capacités spécifiques. Cela signifie que l'Alliance saura dès le départ ce que l'on attend de chaque allié et quelles améliorations collectives apporter. Qui plus est, la confiance dans le respect des engagements sera plus grande que dans le cadre de la DCI, étant donné que chaque chef d'Etat ou de gouvernement aura donné l'assurance spécifique que ses engagements seront tenus, dans un délai fixé. Cette nouvelle approche permettra également de faire jouer un élément de pression entre pairs. La contribution de chaque allié sera en effet relativement transparente, de sorte que des questions pourront être posées sur la raison pour laquelle certains alliés ne sont pas capables d'œuvrer davantage dans des domaines spécifiques. Lord Robertson a écrit à tous les ministres de la défense de l'Alliance pour stipuler les améliorations minimales qu'il attend de la nouvelle initiative et indiquer que des mesures politiques supplémentaires seraient peut-être nécessaires si ces améliorations n'étaient pas atteintes.

A la différence de la DCI, qui portait sur 58 questions de capacités différentes, la nouvelle initiative sera plus précisément ciblée

Coopération multinationale

Il est clair depuis longtemps que nombre des améliorations de capacités exigées par l'OTAN - et par l'Union européenne - ne peuvent être atteintes séparément par tous les alliés. Il serait par exemple contraire aux lois de l'économie que chacun des plus petits alliés se procure des capacités de ravitaillement en vol. Pour souligner la nécessité d'efforts multinationaux renforcés dans cette direction - par le biais d'acquisitions partagées, de mise en commun d'équipements, de partage des rôles, de spécialisation des rôles ou de forces conjointes -, la nouvelle initiative comportera une phase rigoureuse durant laquelle les alliés seront priés de s'engager, au niveau multinational, à satisfaire les insuffisances existantes. L'on constate ici une similarité manifeste avec les efforts entrepris dans le cadre du plan d'action européen ECAP (European Capability Action Plan), destiné à l'acquisition de capacités supplémentaires pour soutenir les efforts de l'Union en vue de parvenir à son Engagement de capacités, à savoir la création d'une force de réaction rapide de 60 000 hommes pour 2003, capable d'être déployée sous 60 jours pendant une période pouvant atteindre un an, afin d'effectuer des opérations humanitaires, de gestion des crises, de maintien de la paix et d'imposition de la paix.

Lors de leur réunion de juin, les ministres de la Défense de l'OTAN sont convenus que l'Alliance devait parvenir à un renforcement mutuel et à une transparence intégrale avec les activités en relation avec l'ECAP. Les modalités précises pour ce faire demeurent à déterminer. L'intention consiste à canaliser dans toute la mesure du possible les efforts de l'OTAN suivant des voies qui renforceront et seront renforcées par les développements au sein de l'Union européenne. De même, les pays membres appartenant à l'Union sont encouragés à fournir des informations sur leurs engagements et intentions à propos de l'ECAP en relation avec leurs projets d'engagements dans le cadre de la nouvelle initiative de l'OTAN.

Perspectives de succès

La réussite de la nouvelle initiative dépendra dans une certaine mesure des critères suivant lesquels cette réussite sera mesurée. Il n'est, par exemple, pas réaliste de s'attendre à ce que la nouvelle initiative apporte rapidement toutes les améliorations de capacités désirées par les Commandants stratégiques de l'Alliance. Les alliés et le Secrétaire général ne s'attendent pas à remédier à toutes les insuffisances du jour au lendemain. Qui plus est, l'année dernière, les Etats-Unis ont consacré 85 pour cent de plus à la défense que les 18 autres alliés réunis, alors qu'en termes d'effectifs, leurs forces ne représentent que la moitié de celles de tous les autres alliés. Il n'est donc pas non plus réaliste de s'attendre à ce que l'initiative corrige le déséquilibre de capacités entre les Etats-Unis et les autres alliés. Mais la nouvelle initiative devrait améliorer les capacités globales de l'OTAN et réduire le fossé entre les Etats-Unis et les autres alliés, pour autant que les gouvernements de l'Alliance - surtout ceux d'Europe - tiennent leurs promesses.

La nouvelle initiative est bien conçue et survient au moment opportun. Elle se concentre sur les domaines adéquats et s'harmonise avec les efforts en cours au sein de l'Union européenne. Elle intègre un bon équilibre entre les efforts nationaux et multinationaux. Et elle attribue clairement aux différents pays la responsabilité de fournir des capacités améliorées. Le Secrétaire général et le personnel international de l'OTAN sont là pour faciliter les choses et les contrôler. Le Secrétaire général peut mener des opérations de séduction, mais en dernière analyse, c'est aux gouvernements alliés qu'il appartient de décider d'affecter leur argent conformément à ce qu'ils ont déclaré. S'ils ne le font pas, les autres décisions prises au Sommet de Prague perdront une grande partie de leur substance. ■

Investir dans la sécurité

A la veille du Sommet de Prague de l'OTAN, Lord Robertson explique pourquoi la sécurité ne doit pas être considérée comme un acquis.

Il y a un peu plus d'un demi-siècle à peine, les chefs d'état et de gouvernement de 12 pays, de part et d'autre de l'Atlantique, se réunissaient à une époque de grande incertitude, pour former l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. Dans la foulée, ils s'engageaient envers leur défense commune et affectaient les ressources nécessaires pour relever les défis de sécurité de leur temps.

Vision à long terme: aujourd'hui, les dirigeants de l'Alliance ont la possibilité d'afficher, à Prague, la même clairvoyance que celle dont ont fait preuve les pères fondateurs de l'OTAN. (© OTAN)

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et face à la menace soviétique, ils considéraient que la sécurité était le bien le plus précieux. Mais les temps changent, et après tant d'années de paix et de prospérité, il est facile de considérer la sécurité comme un acquis en Occident. Cette complaisance est dangereuse. Car la clé de la paix et de la prospérité auxquelles nous sommes habitués reste l'investissement que nous réalisons dans notre sécurité.

Défis modernes

Les défis auxquels nous sommes actuellement confrontés ne sont pas aussi évidents que la menace représentée par l'Union soviétique à l'époque de la Guerre froide. Mais ils sont tout aussi réels et peut-être même plus insidieux encore. Le défi le plus manifeste est certainement l'instabilité accrue. Des régions comme le Caucase, l'Asie centrale, l'Afrique du Nord et le Moyen Orient sont toutes en proie à des transitions politiques et économiques aux dimensions historiques. Même si, à terme, ces changements vont dans la bonne direction, seul l'optimiste le plus obstiné oserait prétendre que ce processus de changement se déroulera sans bouleversements majeurs.

Si, en raison de leur emplacement géographique, l'Europe et l'Amérique du Nord ont été autrefois épargnées par la vague d'instabilité déferlant sur d'autres régions du monde, ce n'est plus le cas aujourd'hui. De plus en plus, nous devons nous attendre à ce que des conflits très éloignés rejaillissent sur nos sociétés, sous la forme de mouvements de migration, d'un accroissement du nombre de demandeurs d'asile, d'une intensification du trafic d'êtres humains, de drogue et d'armes.

Nous devons aussi nous attendre à plus de terrorisme, plus d'"états en déliquescence" et à une prolifération accrue des armes de destruction massive. Les attentats terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis ont fait l'effet d'un raz-de-marée. Par le passé, les terroristes avaient cherché à faire parler d'eux au maximum tout en minimisant le nombre de victimes, afin de promouvoir un agenda politique spécifique. Aujourd'hui cependant, une race spéciale de terroristes apparaît, animée non seulement par des buts inaccessibles, mais aussi par l'extrémisme fanatique et le besoin impérieux de tuer en masse. Il est difficile d'imaginer comment renvoyer ce génie dans sa bouteille d'avant le 11 septembre.

Le refuge idéal des terroristes d'aujourd'hui, c'est l'état en déliquescence, un état où ils peuvent opérer en toute impunité. Même à l'ère de la globalisation, l'état reste le principe organisateur central de la civilisation moderne. Mais tous les états ne sont pas infaillibles. Au cours de la dernière décennie, plusieurs états, dont l'Afghanistan, se sont effondrés et ont éclaté en plusieurs régions, dirigées par des seigneurs de la guerre. D'autres risquent de subir le même sort au cours des prochaines années.

En dépit des efforts menés par les diplomates et les experts en contre-prolifération, la multiplication des armes de destruction massive posera un défi inévitable à la sécurité au cours de ce siècle. Et si de telles armes arrivaient aux mains de terroristes, elles constitueraient l'ultime menace pour nos sociétés. A cet égard, la sinistre association entre des états voyous qui développent ces armes et des terroristes

Lord Robertson est Secrétaire général de l'OTAN.

prêts et désireux de s'en servir est particulièrement inquiétante.

Les solutions à ces défis sont loin d'être de nature exclusivement militaire, et l'OTAN n'est certainement pas la seule institution appelée à s'adapter pour relever pareils défis. Cela dit, la capacité militaire se traduit en crédibilité politique et constitue le fondement crucial de notre protection et de notre sécurité. De la maîtrise des conflits régionaux au terrorisme, du Kosovo à l'Afghanistan, l'environnement de sécurité d'aujourd'hui impose de nouvelles exigences à nos forces militaires et nous oblige à mettre davantage l'accent sur l'application à long terme de la force, de la capacité de déploiement, de la capacité de soutien et de l'engagement effectif.

Nous devons nous attendre à plus de terrorisme, plus d'états en déliquescence et à une prolifération accrue des armes de destruction massive

L'Alliance a besoin de capacités pour l'avenir, pas pour le passé. Nous avons besoin de plus d'avions gros porteurs et de moins de chars lourds. Nous avons besoin de plus d'armes guidées avec précision, de troupes déployables pour le support logistique, de systèmes de surveillance au sol et de protection contre les armes chimiques et biologiques. Nous avons besoin de forces plus rusées, plus endurcies et plus rapides, des forces capables de se dépasser sans cesse et de rester plus longtemps sur le terrain. Ces capacités ont un coût.

Transformation militaires

Certains signes encourageants se manifestent, montrant que l'Europe a pris conscience du problème. Nombreux sont les pays européens qui ont mis un terme à la baisse des dépenses de défense amorcée il y a une dizaine d'années. Certains d'entre eux - la France, le Luxembourg, la Norvège et le Portugal, ainsi que la République tchèque, la Hongrie et la Pologne - envisagent aujourd'hui une croissance réelle des dépenses de défense. Le Royaume-Uni a lui aussi annoncé des augmentations de son budget militaire. Il n'en demeure pas moins que plusieurs alliés européens souffrent toujours d'une mentalité axée sur un budget "à croissance zéro", ce qui freine l'indispensable transformation de leur capacité militaire.

A l'opposé, les Etats-Unis se sont engagés dans un processus de transformation militaire à un rythme accéléré - et ils sont prêts à y mettre le prix. Résultat: le fossé des capacités s'élargit de part et d'autre de l'Atlantique, avec toutes les conséquences négatives que cela peut avoir pour l'interopérabilité, l'efficacité des opérations de coalition, et, en fin de compte, la préservation d'une perspective de sécurité commune. Le souci que fait naître l'unilatéralisme américain risque de se muer en une prophétie qui s'accomplira d'elle-même, à moins que l'Europe n'apporte une contribution plus équitable à notre sécurité commune. Non pas que les Etats-Unis désirent agir seuls, mais les Européens n'ont tout simplement pas la capacité de coopérer efficacement avec les forces américaines.

Même sans augmentations majeures des budgets de la défense, il est possible de construire des capacités plus importantes - en reclassant les priorités, en adoptant le principe de la spécialisation des rôles, et en coopérant au niveau multinational. Des programmes novateurs d'achat et d'acquisition - comme la location-bail de certaines ressources par exemple - peuvent, eux aussi, présenter des avantages appréciables. Et une coopération industrielle accrue à la fois au niveau intra-européen et au niveau transatlantique contribuera à mettre en place des capacités plus importantes et plus nombreuses, avec le même budget.

Le Sommet de Prague devrait constituer un jalon décisif vers une nouvelle définition de ce que l'on attend de la défense. Je souhaite que les nations s'engagent clairement à fournir des capacités spécifiques, dans des délais prédéterminés, et je souhaite que l'ensemble de ces nouveaux engagements représente une percée majeure sur la voie qui doit nous conduire à combler les lacunes dont souffrent certains domaines critiques comme le transport aéroporté stratégique et le réapprovisionnement en vol. Il ne s'agit pas d'une question de nature économique ou liée aux acquisitions, ni même d'une évaluation militaire. Il s'agit d'une question de volonté politique. C'est pourquoi il convient de demander aux chefs d'état et de gouvernement de l'Alliance d'étudier sérieusement le problème, et je suis sûr qu'ils le feront.

La formule envers laquelle les pères fondateurs de l'OTAN s'étaient engagés en vue d'un succès historique sans précédent et envers les générations futures rend hommage à leur clairvoyance. D'ici peu, les dirigeants d'aujourd'hui auront l'occasion de démontrer la même vision. Comme les hommes d'état de la fin des années '40, ils doivent s'engager envers l'indispensable investissement que réclame la sécurité, au nom de leur propre génération et des générations futures.

Atteindre l'Engagement de capacités d'Helsinki

Le général Rainer Schuwirth analyse les efforts de l'Union européenne pour développer des capacités militaires et atteindre l'Engagement de capacités d'Helsinki.

Depuis trois ans, les pays membres de l'Union européenne cherchent à atteindre l'Engagement de capacités d'Helsinki, qui suppose le développement, dès l'année prochaine, de capacités militaires permettant de déployer, dans les 60 jours, une force pouvant atteindre 60 000 hommes et de la soutenir sur le terrain pendant un an au moins pour des missions humanitaires et de sauvetage, le maintien de la paix et des tâches impliquant des forces de combat pour la gestion des crises, dont l'imposition de la paix. Le délai fixé approche rapidement et il convient encore de remédier à de nombreuses insuffisances de capacités pour conférer une crédibilité à la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne.

Sur le front: l'Europe a démontré son potentiel militaire dans des opérations dirigées par l'OTAN en Europe du Sud-Est (© OTAN)

A peu près au même moment où les pays membres de l'Union européenne souscrivaient à l'Engagement des capacités, les membres de l'OTAN - dont 11 font également partie de l'Union européenne - souscrivaient à l'Initiative sur les capacités de défense (DCI), le programme destiné à accroître les capacités de l'Alliance pour lui permettre de relever les défis du XXI° siècle. La concomitance de ces deux programmes de haut niveau contribue peut-être à la confusion quant à leur nature, certains commentateurs subodorant même une concurrence entre les deux organisations. En réalité cependant, l'Union européenne et l'OTAN devraient être capables de travailler efficacement de concert en tant que partenaires.

Le général Rainer Schuwirth est Directeur général de l'état-major militaire de l'Union européenne.

Les missions et les capacités de l'Union européenne

Les opérations de gestion des crises dirigées par l'Union européenne couvrent toutes les missions militaires, à l'exception de la défense collective. Elles comprennent le soutien aux populations civiles dans les zones frappées par des catastrophes naturelles; l'évacuation des citoyens de l'Union hors des zones de crise; la surveillance du respect des cessez-le-feu, des frontières, de l'espace aérien et maritime, ainsi que des embargos; l'établissement et le maintien d'un environnement sécurisé; l'arrêt des actions hostiles; la séparation des parties par la force; ainsi que d'autres types d'imposition. A l'exception des territoires à l'intérieur de l'Union européenne, les missions de ce type résultent de décisions politiques fixant le moment et le lieu où elles se déroulent.

Face à ce large éventail de missions potentielles, il est clair que les capacités militaires requises sont susceptibles de varier fortement. Au cours de la planification de toute opération, il convient d'examiner de nombreux facteurs, dont les objectifs politiques et militaires, les menaces et les risques, ainsi que le facteur temps, tel que la durée possible. L'emplacement géographique des opérations et leurs caractéristiques politiques, militaires, logistiques et sociales spécifiques doivent également être pris en considération. L'évaluation de tous ces facteurs exige des capacités de renseignement. A l'heure actuelle cependant, les pays européens présentent d'importantes insuffisances dans tous les domaines de la collecte de renseignements et il n'existe aucun système commun permettant de fusionner ceux-ci.

En l'absence de quartiers généraux militaires efficaces disposant d'un personnel international, il est en outre impossible d'identifier les forces appropriées, de les créer, de les assembler et de les déployer, de les commander, d'assurer leur soutien, de réagir aux changements de situation et finalement de récupérer ces forces. Qui plus est, tous les niveaux de la chaîne de commandement - de Bruxelles à l'élément de force individuel - doivent être reliés à l'aide de la technologie de l'information adéquate.

La volonté de développer des capacités militaires dans le cadre de l'Union européenne ne vise pas à faire concurrence à l'OTAN, mais à améliorer les capacités européennes en général et, de la sorte, à renforcer le pilier européen de l'Alliance, tout en contribuant plus efficacement aux opérations dirigées par l'OTAN. L'Union européenne ne cherche pas à créer une force de réaction permanente, mais à être en position d'assembler une force au cas par cas, à partir des capacités existantes, suivant le principe des contributions volontaires. L'Union européenne ne sera en outre pas impliquée dans la défense collective, mais dans les opérations de gestion de crise, appelées "tâches de Petersberg", auxquelles l'OTAN dans son ensemble ne participe pas.

Pour éviter les doubles emplois inutiles, il n'est pas question de créer, en plus des quartiers généraux nationaux et multinationaux existants, de nouveaux QG à des fins européennes. Il est au contraire prévu d'utiliser soit des éléments de la structure de commandement intégrée de l'OTAN, soit des quartiers généraux offerts par des pays ayant souscrit à l'Engagement de capacités. Dans ce dernier cas, les quartiers généraux concernés doivent être rendus multinationaux et préparés aux futures opérations. Pour que cette approche fonctionne correctement, il convient de procéder à une formidable préparation du terrain, consistant notamment à veiller à ce que les quartiers généraux possèdent des systèmes de communication appropriés, à la pointe de la technologie, pour assurer le traitement des données techniques.

Un panachage approprié d'éléments de forces dans tous les services et les armes est nécessaire pour mener des opérations avec succès. Dans ce domaine, les objectifs de l'Engagement de capacités ont, quantitativement du moins, été atteints en termes d'offres des pays membres. Il n'empêche que les informations continuent à faire défaut quant à la qualité de ces offres, en particulier en ce qui concerne l'interopérabilité des éléments de forces à assembler pour garantir une structure et une composition efficaces. L'une des raisons réside dans l'approche mécanique des pays membres en vue de satisfaire l'Engagement de capacités: définition et établissement de la liste des différents éléments de forces requis, acceptation des offres des pays membres à leur valeur affichée et non intrinsèque, et mises en concordance individuelles des exigences et des offres. Les tentatives pour créer un processus de révision ou un mécanisme de développement des capacités plus sophistiqué, en ce compris un lien avec le système de planification des forces de l'OTAN, n'ont à ce jour pas abouti. Il est néanmoins clair qu'il reste à remédier à de nombreuses insuffisances, dont l'importance dépasse la question des capacités de l'Union européenne et est susceptible de limiter l'aptitude des pays membres à contribuer à des opérations dirigées par l'OTAN ou autres.

Les décideurs européens devront réfléchir et agir "européen", s'ils souhaitent développer et améliorer les capacités européennes

Certaines insuffisances pourraient être éliminées de manière relativement facile par le biais d'offres supplémentaires émanant de pays membres. Il est, par exemple, difficile de croire que l'Europe manque d'éléments de force tels que des quartiers généraux d'infanterie, des compagnies de véhicules blindés, un service de soutien général, un personnel d'appoint au siège ou des observateurs militaires. Ceci étant, de nombreux pays membres sont simultanément engagés dans plusieurs missions dans le monde et il est donc possible qu'ils ne soient pas en mesure de mettre certains éléments de force à la disposition de l'Union européenne. C'est d'ailleurs le cas pour toutes les forces générées volontairement, et pas uniquement pour l'Engagement de capacités.

Dans d'autres domaines présentant des insuffisances - tels que la collecte de renseignements et les systèmes de reconnaissance, les hélicoptères, la suppression de la défense aérienne ennemie, les munitions guidées avec précision, le ravitaillement en vol ou le transport stratégique -, de nombreuses initiatives et projets nationaux et multinationaux existent déjà et ces capacités devraient donc être disponibles à plus ou moins long terme. Il n'empêche que davantage de clarté demeure nécessaire quant à savoir si ces projets sont d'abord destinés à mettre à niveau les capacités des pays impliqués ou s'ils pourront également être utilisés dans un environnement multinational plus large. Si cette dernière hypothèse se révèle être la bonne, l'interopérabilité de ces équipements avec ceux des autres pays devra être assurée.

Signalons enfin les domaines présentant des insuffisances pour lesquels une mise à niveau implique nécessairement de considérables investissements. Ils risquent d'entraîner une charge excessive pour les budgets existants et une surchauffe des futurs plans

de dépense, ce qui rend improbables les progrès dans ces domaines.

Une rentabilité maximale pour chaque euro consacré à la défense

A l'heure actuelle, les pays membres de l'Union européenne et de l'OTAN cherchent à accroître leurs capacités militaires par le biais de l'ECAP (European Capability Action Plan) et de la DCI, et il est de l'intérêt de ces deux organisations de coordonner ces efforts. A une époque de rigueur budgétaire et de priorités de dépenses concurrentes, l'obtention d'une rentabilité maximale pour chaque euro consacré à la défense revêtira toutefois une importance essentielle pour atteindre les objectifs de capacités. Y parvenir exigera des approches et des modes de pensée nouveaux et novateurs en matière de sécurité.

Le principal changement à obtenir est cependant probablement psychologique. Sans perdre de vue la dimension transatlantique ni de l'OTA N au sens large, les décideurs européens devront réfléchir et agir "européen", s'ils souhaitent développer et améliorer les capacités européennes. En plus de réfléchir en termes nationaux, ces mêmes décideurs devront s'interroger à chaque stade de la planification des forces - de la définition des exigences à la recherche, au développement et aux acquisitions - pour savoir si un élément de force donné ou un équipement spécifique est suffisamment flexible pour s'intégrer à un système multinational, s'il renforcera les capacités européennes ou s'il se bornera à contribuer à un surplus existant de capacités, alors que d'autres insuffisances demeurent, et s'il est possible de générer des gains d'efficacité en joignant ses forces à celles d'un autre pays. Parvenir à une telle évolution des mentalités est extrêmement difficile, notamment parce que la discipline qu'elle impose suppose l'acceptation de restrictions effectives en matière de souveraineté, ainsi qu'un éventail de conséquences pour l'industrie nationale de la défense.

Une telle approche oblige également les pays à considérer les capacités en termes d'édification de systèmes compatibles. Lorsque certains pays développent et font l'acquisition de systèmes de collecte de renseignements ou de reconnaissance, ils procèdent, en fait, à la mise à niveau de leurs propres capacités, mais, en l'absence d'outils pour fusionner et disséminer les résultats, le retour sur investissement n'est pas aussi important qu'il pourrait l'être. De même, pour maximiser l'efficacité, les nouveaux hélicoptères d'attaque et de soutien doivent être capables d'opérer de concert de manière cohérente et être intégrés au sein d'une force multinationale plus large. Et, pour tirer le meilleur parti des nouvelles capacités de transport, il doit y avoir une coordination efficace, l'adoption de mesures et normes de chargement communes, ainsi que suffisamment de capacités de chargement et de déchargement.

Parvenir à la nécessaire évolution des mentalités implique le développement et la planification de forces conjointes et combinées, au niveau de l'Union européenne comme de l'OTAN, et - chose tout aussi importante - l'élaboration d'approches cohérentes entre les deux entités, avec le soutien total des capitales. Qui plus est, les personnes impliquées, tant actuellement qu'à l'avenir, devraient suivre des programmes de formation communs pour les encourager à penser en termes multinationaux, européens et transatlantiques. Cela est aussi vrai pour les responsables des membres de longue date des deux organisations que pour leurs homologues des pays ayant adhéré récemment ou qui sont sur le point de le faire. Les programmes de formation communs ne devraient en outre pas se restreindre à des domaines étroits, mais être optimisés et étendus pour contribuer à inculquer des approches, concepts et procédures communs aux responsables concernés ou, du moins, compatibles.

Les engagements de capacités collectives

En plus de procédures nouvelles et - espérons-le - davantage coordonnées pour le développement de forces et les acquisitions, les pays européens doivent également se concentrer sur les engagements de capacités collectives auxquels ils ont souscrit à Helsinki. Les renseignements constituent ici l'outil indispensable pour une planification et une prise de décisions efficaces.

La prise en charge des renseignements constitue, naturellement, une question extrêmement sensible. Toutefois, pour que les dirigeants de l'Union européenne puissent disposer d'une base solide pour prendre leurs décisions, que les commandants militaires de l'Union obtiennent les informations dont ils ont besoin pour planifier et effectuer leurs opérations et que les Européens soient en mesure de conférer une valeur ajoutée aux renseignements de l'OTAN, il faut promouvoir une plus grande transparence et une coopération accrue. La création d'un centre européen de fusion des renseignements pourrait constituer la base d'une solution. Un tel centre pourrait réceptionner les informations du Centre Satellite de l'Union européenne et recevoir des renseignements de toutes les sources des pays membres, les compiler et les disséminer. Il pourrait également recevoir des demandes de renseignements et, grâce aux spécialistes à sa disposition, aider au développement d'un système européen mieux coordonné de collecte

de renseignements et de reconnaissance, à des fins stratégiques et opérationnelles.

Un deuxième domaine qui exige des améliorations est celui du commandement et du contrôle. A l'heure actuelle, quatre pays européens proposent leurs quartiers généraux nationaux comme quartiers généraux opérationnels potentiels pour l'Union européenne. De plus, au niveau de commandement secondaire - celui des postes de commandement -, de nombreuses offres supplémentaires ont été reçues. Ajoutons en outre que le Commandement suprême des forces alliées en Europe et d'autres éléments de la structure de commandement de l'OTAN fourniront une autre option dès que les relations entre l'Union européenne et l'OTAN seront normalisées. En raison de la révision de la structure de commandement en cours à l'OTAN et de l'imminent élargissement de l'Union européenne comme de l'Alliance, les décisions pourraient toutefois être retardées.

Pour éviter les doubles emplois inutiles, le nombre d'options existantes pourrait être réduit et les efforts européens combinés, en particulier lorsqu'il s'agit de technologies de l'information assurant l'interopérabilité et la compatibilité. Cette possibilité, associée à une nouvelle approche du renseignement, pourrait contribuer dans une large mesure au développement de services de renseignement, de surveillance et de reconnaissance (ISR) européens communs, ainsi que d'une capacité de commandement, de contrôle, de communication et de calcul (C4) destinée à l'Union européenne, tout en renforçant en même temps le pilier européen de l'OTAN.

Enfin, il y a également deux domaines dans lesquels l'Europe possède déjà des capacités, mais qui pourraient bénéficier d'un plus grand impact grâce à une approche plus complète et systématique. La création d'une Cellule de coordination du transport aérien dépendant du Groupe aérien européen constitue un bon exemple à cet égard. L'élargissement de son rôle à la coordination de toute la gamme de déploiements et de transports stratégiques, y compris l'utilisation d'équipements civils pour éviter une concurrence inutile, pourrait ouvrir la voie à un centre européen de coordination des déploiements. L'association des capacités de plusieurs pays pour le combat, les recherches et le sauvetage au sein d'un organe européen multinational pourrait également contribuer à remédier à ce qui constitue actuellement une déficience patente.
L'Europe dispose manifestement d'un considérable potentiel militaire, comme le démontrent les opérations dirigées par l'OTAN en Europe du Sud-Est et les missions impliquant des membres de l'Union européenne ailleurs dans le monde. Les capacités européennes à elles seules sont cependant souvent insuffisantes pour permettre à l'Union européenne d'accomplir toutes les tâches auxquelles elle aspire. Qui plus est, des domaines essentiels continuent à présenter de graves insuffisances. L'Engagement de capacités a été défini pour contribuer à surmonter ces insuffisances, pour conférer à l'Europe la capacité d'agir seule et pour renforcer le pilier européen de l'OTAN. Cet objectif n'est pas encore atteint et des efforts plus importants sont indispensables. Plus ces efforts seront coordonnés, plus tôt l'Union européenne développera ses capacités et plus la rentabilité de chaque euro affecté à la défense sera importante.

L'Europe peut-elle et doit-elle combler le fossé des capacités?

Yves Boyer VERSUS Burkard Schmitt

OUI

NON

Yves Boyer est directeur adjoint de la Fondation pour la recherche stratégique et président de la Société française d'études militaires basée à Paris.

Burkard Schmitt est chargé de recherche et directeur adjoint de l'EU Institute for Security Studies à Paris.

Cher Burkard,

Alors que, l'année dernière, les Etats-Unis ont consacré 85 pour cent de plus à la défense que tous les autres alliés de l'OTAN réunis et qu'ils accroissent encore leurs dépenses de défense cette année, la différence entre les capacités militaires de part et d'autre de l'Atlantique n'a jamais été plus grande. Mais s'il est essentiel pour les pays européens de préserver l'interopérabilité de leurs armées avec celle des Etats-Unis, de manière à pouvoir continuer à travailler et à combattre de concert, il convient de tirer un trait entre cet impératif et les conséquences politiques de choix technologiques qui engendreraient une dépendance.

Comme vous en êtes conscient, les Européens de l'Ouest subissent actuellement des pressions pour combler le "fossé" entre les capacités militaires de leurs forces armées et celles des Etats-Unis. Cette exhortation est, naturellement, aussi ancienne que l'Alliance atlantique elle-même. Mais cette fois, en plus des arguments traditionnels utilisés pour persuader les Européens de l'Ouest d'accroître leurs dépenses de défense, la guerre contre le terrorisme est évoquée. Le lien entre l'accroissement des dépenses militaires et la guerre contre le terrorisme reste toutefois à démontrer.

Le prochain Sommet de l'OTAN à Prague constituera sans aucun doute une nouvelle occasion de mettre en évidence le gouffre qui existe entre les dépenses de défense des Etats-Unis et celles de leurs alliés, ainsi que l'occasion pour les dirigeants américains de souligner la timidité des efforts européens pour corriger cette situation. Il convient de se rappeler ici que les capacités militaires de l'Union européenne dépassent largement celles de ses voisins immédiats et, qu'en termes internationaux, seules les capacités américaines leur sont supérieures.

Les motifs qui sous-tendent les actuelles admonestations des Etats-Unis sont peut-être plus importants que le fossé des capacités proprement dit. Parmi ces motifs, deux revêtent une importance particulière: en premier lieu, l'échec de la mise en œuvre intégrale par l'Alliance atlantique de l'Initiative sur les capacités de défense (DCI), le plus récent programme de haut niveau de l'OTAN destiné à rassembler des capacités; ensuite, la présence de plus en plus sensible des Européens dans des domaines de haute technologie essentiels, avec le risque pour les Etats-Unis d'assister à l'apparition de concurrents dans un secteur qui constitue actuellement pour eux un monopole virtuel.

Dans le cadre de la DCI, les alliés européens de l'OTAN ont effectivement été priés de modifier leur posture militaire pour qu'elle soit en conformité avec les visions élaborées par l'armée américaine. De la sorte, l'Alliance atlantique devrait être transformée en une zone unifiée pour les affaires stratégiques et de défense, sous le leadership américain. Les progrès technologiques sont d'ailleurs effectivement devenus un substitut à une menace identifiée, afin de promouvoir une intégration militaire plus approfondie au sein de la zone atlantique jusqu'à un niveau inconnu, même à l'époque de la menace soviétique.

La vision américaine de la guerre du futur est fortement influencée par le traitement révolutionnaire des renseignements issus des combats. Elle trouve sa meilleure expression dans la notion de "network-centric warfare" (guerre axée sur les réseaux). Pour les Etats-Unis, cette vision est sensée devenir la norme en Europe également. En soulignant le rôle central de la technologie dans l'action militaire, il n'a pas été difficile de mettre en lumière l'importance d'un fossé apparent entre les deux côtés de l'Atlantique. Les sommes consacrées par les Etats-Unis à la recherche et au développement militaires en 2001 uniquement ont d'ailleurs été supérieures à la totalité du budget de la défense de l'Allemagne.

Combler le "fossé" peut naturellement aussi satisfaire les attentes d'importantes sociétés de défense européennes, désireuses de stabiliser un marché intérieur en déclin et de pénétrer l'arène de la défense américaine. Mais ce que l'Europe occidentale gagnerait en termes financiers serait perdu en termes politiques. L'Europe deviendrait plus dépendante des Etats-Unis, puisque Washington serait la seule à détenir les "clés " du "système des systèmes", qui constitue l'essence de la "network-centric warfare". S'agit-il là d'une politique cohérente, à une époque où l'Union européenne essaie d'acquérir un rôle et une influence politiques propres sur la scène internationale, qui dépassent le seul domaine économique et monétaire?

Si le modèle américain est suivi, il pourrait, à terme, s'avérer dommageable pour l'Europe, comme dans le cas du programme de chasseur d'attaque conjoint. Dans le cadre de ce programme, trois membres de l'Union européenne - l'Italie, les Pays-Bas et le Royaume-Uni - détourneront, dans les prochaines années, près de 4 milliards de dollars des ressources potentielles pour la recherche et le développement européens. Cet effort financier, qui bénéficiera considérablement aux société américaines, s'effectuera au détriment des capacités européennes, à un moment où les programmes de recherche européens, tels que le Programme européen d'acquisition de technologie (ETAP), qui vise à réduire le fossé en matière de recherche et de développement, ont cruellement besoin d'investissements plus importants. Il apparaît néanmoins que les Européens font preuve d'une beaucoup plus grande volonté d'investir dans des programmes de haute technologie, comme l'illustre, par exemple, la décision de poursuivre le projet Galileo, un programme de création d'un système de positionnement par satellite à vocation commerciale, en dépit de l'opposition des Etats-Unis et de leurs pressions pour le faire avorter.

Au lieu de broyer du noir sur la question du "fossé" des capacités, les membres de l'Union européenne feraient mieux de réfléchir à la dynamique qui entoure l'idée d'une Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et de s'intéresser aux besoins militaires dont les Européens peuvent avoir besoin pour lui conférer une crédibilité. La question du développement des moyens militaires et des doctrines opérationnelles susceptibles de conférer de la substance à la PESD est, malheureusement, rarement abordée. L'Europe a besoin de capacités militaires renforcées. Mais les Européens doivent inventer un modèle d'intervention militaire qui soit spécifiquement conçu pour les besoins de l'Union européenne, un modèle qui sera "made in Europe" et qui mettra probablement beaucoup moins l'accent sur la technologie que son équivalent américain.

Bien à vous,
Yves

Cher Yves,

Tout le monde s'accorde en général à considérer que les forces européennes présentent d'importantes insuffisances au niveau des capacités. Le problème est à la fois militaire et politique. En premier lieu, l'interopérabilité avec les forces américaines devient de plus en plus difficile; deuxièmement, les risques associés à la PESD demeurent un tigre de papier.

Les insuffisances de capacités sont, naturellement, liées aux contraintes budgétaires. Le principal problème pour les dépenses de défense en Europe réside cependant dans la qualité plutôt que la quantité. De nombreux pays européens maintiennent des structures de forces qui ne répondent tout simplement pas aux nouveaux défis pour la sécurité et, plus important encore, tous les pays européens considèrent les armements comme une chasse gardée nationale. En conséquence, ils continuent à gaspiller des ressources limitées en pratiquant des doubles-emplois coûteux, au niveau des capacités, des agences d'acquisition, des réglementations de la défense, etc. Lorsqu'on considère le degré d'intégration auquel l'Europe est parvenue dans d'autres domaines, cette pratique est non seulement dépassée, mais elle représente également un coût exorbitant pour les contribuables. Je recommanderai donc que toute augmentation des budgets de la défense soit associée à des réformes structurelles, conçues pour promouvoir un marché commun de la défense européen et une politique commune en matière d'armements.
En ce qui concerne la DCI, je suis d'accord sur un point. Il va de soi que la DCI représente une approche reposant sur la mise en œuvre du Concept stratégique de l'OTAN et qu'elle est inspirée par la structure des forces américaine. Mais je doute cependant qu'elle

puisse réellement constituer une tentative déguisée pour la création d'une zone unifiée sous l'égide des Etats-Unis pour les questions stratégiques et de défense. Je ferai valoir qu'il existe déjà une approche européenne spécifique de l'utilisation de la puissance militaire, s'insérant dans une approche plus large en matière de sécurité et reposant sur une culture spécifique dans ce domaine. Il est vrai que cette culture n'a pas encore abouti à un Concept stratégique européen, mais l'on constate une réticence presque instinctive de nombreux pays européens à se concentrer comme les Etats-Unis sur la puissance militaire. Ce qui, à son tour, a une profonde influence sur les décisions européennes de rejet des engagements DCI, qui reflètent trop l'approche américaine de la sécurité.

Il existe, bien sûr, des domaines qui figurent à la fois sur la liste des insuffisances de la DCI et du Plan d'action sur les capacités de l'Union européenne. Il va sans dire que les Européens devraient accorder la priorité à ces domaines. Que ces fossés soient comblés par des équipements européens ou américains relève d'une décision du gouvernement national concerné. Les pays qui ne disposent pas d'une industrie de l'armement importante achètent traditionnellement américain. C'est peut-être regrettable, mais c'est, en partie du moins, également la faute des grands pays fabricants d'armes qui n'intègrent pas leurs partenaires dans un projet politique commun.

Plus embarrassant encore cependant est le fait que même les grands pays qui produisent des armes ne semblent pas avoir une stratégie européenne claire quant à leur politique d'acquisition et leur industrie de la défense. Le problème dépasse la DCI. Lorsqu'on considère l'absence de création d'entreprises de référence en matière de chantiers navals ou d'armements terrestres, les retards enregistrés par les projets majeurs en coopération ou l'impossibilité de mettre sur pied une Agence européenne des armements, on constate l'absence pure et simple de volonté politique de parvenir à des solutions communes. Une fois encore, le vrai problème réside dans la faiblesse de l'Europe et son manque d'ambition, plutôt que dans la puissance et la recherche d'hégémonie des Etats-Unis.

Je suis donc moins optimiste que vous quant à la résolution européenne d'investir davantage dans des programmes de haute technologie. Je crains que l'exemple de Galileo soit quelque peu trompeur. D'abord, il s'agit d'un projet civil, qui, politiquement parlant, permet à certains pays européens de procéder beaucoup plus facilement à son financement et d'entrer en concurrence avec les Etats-Unis. Deuxièmement, je doute fortement que Galileo eût jamais été lancé sans l'appui très actif de la Commission européenne. En tant que programme intergouvernemental, ETAP dépend exclusivement de la volonté des pays impliqués d'aller de l'avant et l'expérience démontre à quel point cela peut être difficile.

Je dirais que le problème général est le manque de clarté qui entoure la PESD, de même que ses implications stratégiques et conceptuelles. Etant donné les divergences entre les pays membres de l'Union européenne, une certaine ambivalence constructive était probablement nécessaire dans un premier temps, afin de permettre au projet de décoller politiquement. Mais les divergences ne peuvent être ignorées indéfiniment et il s'avère de plus en plus difficile de rendre la PESD opérationnelle en raison de ce manque de clarté.

Pour que la PESD devienne une réalité, deux choses semblent indispensables. En premier lieu, l'Union européenne ne peut éviter de définir et d'expliciter son propre Concept stratégique, comme base d'une planification efficace. Cela ne sera possible que si les pays membres s'accordent pour considérer que l'Union européenne ne doit pas couvrir les mêmes scénarios de haute intensité que les Etats-Unis. Cela ne veut toutefois pas dire que l'Union européenne puisse demeurer exclusivement centrée sur la prise en charge de conflits de faible intensité. Deuxièmement, les Européens doivent très considérablement améliorer la rentabilité de leurs politiques d'acquisition. Ils ne pourront y parvenir que si l'Union européenne s'implique dans le processus d'acquisition d'armements, un certain rôle étant dévolu à la Commission.

Vous avez donc fondamentalement raison de considérer que les membres de l'Union européenne doivent davantage se pencher sur la manière de crédibiliser la PESD. Non seulement les capacités européennes seraient améliorées, mais cela faciliterait également le dialogue transatlantique en général. Loin d'aggraver les divergences, le fait d'expliciter les différences fournit une base solide à des discussions ouvertes et concrètes, que les Américains ont toujours préférées.

Bien sincèrement,
Burkard

Cher Burkard,

Je suis d'accord avec vous pour considérer que le processus qui consiste à doter l'Union européenne d'une capacité militaire propre

est loin d'être facile. Il est toutefois indubitablement en route. Il s'agit-là de la conséquence logique d'un engagement politique souscrit par les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne. Le cadre légal en a été établi par le Traité de Maastricht de 1992 et le compte à rebours politique a débuté lors de la réunion franco-britannique de Saint-Malo, en France, en 1998. Ceci étant, il faudra probablement autant d'années qu'il en a fallu pour créer l'euro avant de faire aboutir ce projet. Nous ne devons d'ailleurs pas oublier que, lorsque l'idée d'une monnaie commune a été pour la première fois avancée, elle a suscité un profond scepticisme, pour ne pas dire une franche hostilité. Il n'empêche que, vingt ans plus tard, elle est devenue une réalité et les conséquences n'ont pas été cataclysmiques.

L'évolution de l'euro a suivi le modèle traditionnel de la construction européenne, jadis décrit par l'ancien président de la Commission européenne Jacques Delors comme un cycle où les années de stagnation sont suivies de progrès soudains, qui aboutissent à leur tour à des crises et à un retour à la stagnation. La création d'une politique européenne de défense semble emprunter la même voie.

Avant que les Européens atteignent l'objectif d'une politique de défense commune, de nombreuses questions complexes se poseront, dont la solution constituera un processus beaucoup plus douloureux que quiconque d'entre nous peut imaginer. Deux exemples illustrent cette affirmation. Le premier concerne la technologie; le second, la posture militaire de chaque pays de l'Union européenne.

Comme vous le faites justement remarquer, à strictement parler, Galileo constitue un projet civil. Il s'agit cependant bien plus que cela, puisqu'il englobe également une dimension militaire que les Européens ne peuvent ignorer. Au nombre de ses multiples utilisations militaires potentielles, Galileo peut fournir les données nécessaires pour l'utilisation d'armes à longue portée guidées avec précision. Cela ouvrirait la voie à un centre de ciblage européen. Cela pourrait également fournir, à un niveau tactique, les données nécessaires pour participer, par exemple, à des activités de déminage, pour lesquelles les soldats ont besoin d'une précision millimétrique. Qui plus est, il s'agit-là d'une utilisation de la technologie GPS développée par les Etats-Unis, à laquelle les Américains ne sont pas toujours désireux de donner l'accès à certains alliés. Les utilisations militaires de Galileo sont d'ailleurs si vastes que les Européens devront bientôt décider comment les gérer. Une solution logique consisterait à conférer un rôle essentiel au personnel militaire de l'Union européenne. Cela entraînerait sans aucun doute des répercussions dans certains pays européens et précipiterait une nouvelle crise. Ce qui ne serait peut-être pas une mauvaise chose, étant donné que cela obligerait les membres de l'Union européenne à approfondir leur compréhension des implications d'une politique de défense commune.

Au cours de ce processus, chaque pays de l'Union européenne devra réévaluer sa posture militaire. Comme vous le faites remarquer, serait-il rationnel pour les Européens d'améliorer la rentabilité de leurs politiques d'acquisition tout en ignorant d'autres aspects de la défense de l'Union? La création d'une véritable politique européenne de défense commune entraînera une transformation structurelle et fonctionnelle des proportions coperniciennes. Lorsque vous et moi avons récemment participé à une réunion internationale de cadets, la plupart provenant d'Europe, nombre d'entre eux se sont prononcés pour la création d'une école européenne de formation commune. Cela apparaît comme une approche pragmatique, mais soulève également une foule de problèmes, tels que le potentiel de progression de la carrière dans le contexte de l'Union européenne. Au fur et à mesure de la mise en place d'une politique de défense commune, de nombreuses questions auparavant ignorées devront d'ailleurs être inscrites à l'ordre du jour. Ces questions incluent la doctrine, la formation, la spécialisation des forces et la progression des carrières, ainsi que la consolidation de l'industrie de la défense et les acquisitions. Parvenir à des solutions exigera un esprit visionnaire et novateur, de même que beaucoup de courage.

Bien à vous,
Yves

Cher Yves,

J'espère sincèrement que votre comparaison entre la PESD et l'euro est correcte. Parfois cependant, je doute que la volonté politique qui sous-tend la défense européenne soit aussi forte que pour la monnaie commune. De toute façon, nous ne devons jamais oublier qu'une capacité militaire européenne ne constitue pas un objectif en soi, mais un instrument pour atteindre des objectifs politiques. En d'autres termes, l'édification de la PESD n'a aucun sens sans renforcement de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Les développements intervenus depuis le 11 septembre montrent toutefois à quel point il est difficile pour les Européens de résister aux forces centrifuges engendrées par de fortes pressions extérieures. La multiplication de celles-ci peut susciter la réapparition

des divergences et réflexes nationaux traditionnels quant au rôle de l'Union européenne. Certains pays de l'Union préfèrent simplement demeurer en dehors des affaires mondiales. D'autres essaient d'empêcher l'"hégémonie" de partenaires de plus grande ampleur, plutôt que de renforcer le projet commun. Et les grands Etats membres continuent à penser qu'ils pourront jouer un rôle plus important sur la scène internationale s'ils agissent en dehors du contexte européen. Toutefois, en l'absence de a) l'ambition de jouer un rôle international et b) la reconnaissance honnête que ce rôle ne peut être joué que de concert, les obstacles techniques, militaires et financiers à une politique de défense commune ne pourront être surmontés. Or, si nous échouons, tant l'Union européenne dans son ensemble que les différents pays membres finiront par être purement et simplement marginalisés au niveau international.

Je partage votre opinion quand vous dites que la transformation nécessaire revêtirait des proportions coperniciennes. Je me demande simplement qui pourrait être la force motrice sous-tendant cette transformation. C'est d'ailleurs, soit dit en passant, la raison pour laquelle j'ai attiré l'attention sur les différences entre Galileo et ETAP. Il va de soi que vous avez absolument raison lorsque vous dites que Galileo permet d'importantes applications militaires. Jusqu'à présent toutefois, il s'agit d'une simple possibilité, pas d'une réalité. Je pense à ce sujet que la Commission européenne pourrait jouer un rôle décisif, pour la simple raison que Galileo a été lancé en tant que projet civil. Je suis convaincu qu'il serait également très profitable pour les projets de défense d'avoir un véritable acteur européen qui les soutienne.

Cela ne signifie pas qu'une communautarisation de la défense européenne constituerait une option réaliste dans un avenir prévisible. Je ne peux toutefois imaginer une PESD efficace organisée d'une manière purement intergouvernementale. De mon point de vue, une intégration d'un genre ou d'un autre et une certaine dose de supranationalisme ne peuvent être évitées si nous voulons être sérieux quant à nos ambitions. C'est pourquoi je me concentre tellement sur les marchés des acquisitions et de la défense. Les pressions budgétaires et l'influence des aspects commerciaux en font les domaines qui me paraissent présenter la priorité la plus urgente et la meilleure chance de dépasser l'approche intergouvernementale traditionnelle.

Le défi est impressionnant et la situation internationale actuelle ne facilite pas les choses. Une guerre éventuelle contre l'Irak et ses conséquences, la crise économique en cours, l'élargissement de l'Union européenne sont autant de questions susceptibles d'imposer une énorme pression à l'Union européenne en général et aux PESC/PESD en particulier. Mais les Européens ont peut-être besoin d'une crise qui les forcerait à adopter des mesures courageuses et novatrices.

Bien sincèrement,
Burkard

Cher Burkard,

Vous avez soulevé une question cruciale en déclarant qu'une PESD efficace ne pouvait être organisée d'une manière purement intergouvernementale. Nous sommes cependant bien loin d'avoir abandonné cette approche. Dans la plupart des pays de l'Union européenne d'ailleurs, il serait presque impossible d'aborder ouvertement une telle éventualité. Mais l'idée fera certainement son chemin, et plutôt tôt que tard. Examinons, par exemple, l'évolution de notre débat. Nous avons commencé par discuter des façons, moyens et structures nécessaires au développement de la PESD, pour s'accorder en disant qu'il s'agit-là de questions sérieuses, réelles et concrètes. Qui plus est, les politiciens, les bureaucrates et les soldats travaillent désormais quotidiennement sur ces questions. Leur effort est, cependant, long, douloureux et rarement gratifiant. Dès lors, il est facile de souligner les impasses et les revers, en particulier en comparaison des accomplissements enregistrés par l'OTAN au cours du demi-siècle écoulé.

Au cours de notre débat, nous sommes néanmoins parvenus à une évaluation plus poussée de la PESD. Si nous faisons abstraction des crises actuelles, il nous est possible de constater les progrès de cette politique. Dans la plupart des pays de l'Union européenne, l'ordre du jour en matière de défense comporte désormais une dimension européenne. Lorsqu'on considère l'état de choses voici dix ans, c'est un gigantesque progrès.

Ce progrès est probablement le résultat de mouvements sismiques juste sous la surface. Depuis l'effondrement de l'Union soviétique, la géographie de la sécurité européenne est, d'ailleurs, en mutation. Alors que la menace soviétique obligeait à renoncer à la souveraineté pour les questions militaires et engendrait un processus de décision virtuellement automatisé au niveau de l'OTAN, cela a cessé d'être le cas dès que la Guerre froide a pris fin. Les circonstances nouvelles n'ont pas conduit au chaos mais à un malaise croissant au sein de l'Alliance, comme on a pu le constater lors des crises du Kosovo et de l'Afghanistan, durant lesquelles l'OTAN a dû se battre pour parvenir à un consensus politique.

Les relations transatlantiques demeurent dynamiques en raison du partage des valeurs, d'intérêts communs et de l'expérience historique. La complexité de la sécurité internationale révèle toutefois aujourd'hui l'apparition de différences d'attitudes et d'approche entre les deux côtés de l'Atlantique. La perception de la menace par l'Union européenne d'une part et les Etats-Unis de l'autre n'est plus nécessairement la même, alors qu'elle l'était encore dans un passé récent. Ce fait conduit lentement mais sûrement les pays de l'Union européenne à envisager la création d'une politique de défense commune. A cet égard, il convient de noter que la décision de lancer la PESD à Maastricht a été adoptée précisément au moment de la disparition du processus de prise de décision automatisé de l'OTAN. Le motif de faire progresser ce processus est plus pressant que jamais.

Bien à vous,
Yves

Cher Yves,

Je suis d'accord pour considérer que les relations transatlantiques connaissent un processus de changement qui reflète une transformation plus fondamentale du système international. Dans une telle situation, il n'est pas surprenant qu'il existe des divergences entre les Etats-Unis et l'Europe et qu'elles s'accroissent même. Le problème ne réside toutefois pas tellement dans les divergences que dans la manière dont les deux parties les abordent.

Tant les Etats-Unis que l'Union européenne ont une énorme responsabilité pour la paix et la stabilité dans le monde. Les Européens se plaignent souvent, et pour de bonnes raisons, de la politique américaine, mais ils nuisent considérablement à leurs arguments en refusant d'assumer leurs propres responsabilités. Face aux défis du troisième millénaire, le fait d'intervenir dans les affaires mondiales et de devenir un partenaire sérieux pour les Etats-Unis constitue presque une obligation morale. En dépit de toutes ses déficiences, l'Union européenne demeure le seul cadre possible au sein duquel ses pays membres peuvent atteindre cet objectif.

Ce qui signifie que l'Union européenne a besoin de structures efficaces, ainsi que des outils politiques et militaires nécessaires. L'amélioration des capacités militaires n'est qu'un aspect parmi d'autres et n'est peut-être même pas le plus important. Il n'empêche que l'on peut et que l'on doit remédier aux insuffisances actuelles en matière de capacités. Plus nombreux seront les Européens désireux de se lancer dans des réformes structurelles sérieuses, moins onéreuse sera cette entreprise.

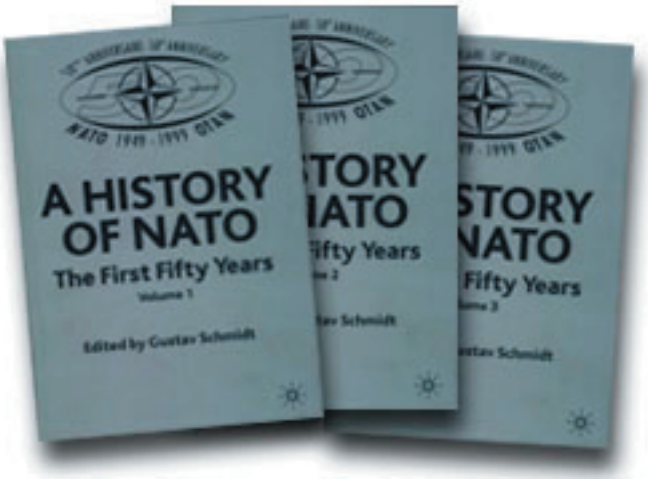
Comme l'Europe a des perceptions, des concepts et des objectifs différents, il est naturel qu'elle consacre moins que les Etats-Unis à la défense et qu'elle ait des priorités budgétaires différentes. En conséquence, vous avez raison de considérer que les Etats-Unis ne peuvent constituer la référence pour les efforts européens, mais que ceux-ci doivent être en phase avec les propres ambitions de l'Europe. Une PESC et une PESD efficaces ne renforceront pas seulement le rôle de l'Europe dans le monde, mais elles amélioreront également le partenariat transatlantique. Si, par contre, les pays membres de l'Union européenne ne parviennent pas à prendre les mesures nécessaires pour parvenir à cet objectif, ils seront punis pour leur inconséquence.

Bien sincèrement,
Burkard

Survivante inattendue

Nicholas Sherwen examine l'imposant ouvrage en trois volumes de Gustav Schmidt intitulé "A History of NATO: The First Fifty Years" (Histoire de l'OTAN: les cinquante premières années).

Intéressante compilation superbement présentée d'articles, de transcriptions de présentations orales, de documents de conférences et d'extraits de vastes études, A History of NATO: The First Fifty Years (Palgrave, New York, 2001) rassemble un véritable trésor qui ravira n'importe quel étudiant ou étudiante intéressé par la politique de sécurité internationale. Ces trois volumes séduiront inévitablement quiconque désire commencer à comprendre l'empreinte indélébile des cinquante premières années de l'OTAN sur les affaires mondiales, leurs implications et les responsabilités qu'elles impliquent pour l'avenir. Il ne s'agit cependant pas d'une " histoire " de l'Alliance.



Dans son avis aux co-auteurs lors de la conférence de lancement du projet en 1999, Gustav Schmidt, qui est à l'origine de cette compilation, évoque un thème susceptible de servir d'aide à la navigation pour le lecteur. Citant l'œuvre de Sean Kay sur l'OTAN et l'avenir de la sécurité européenne (NATO and the Future of European Security), il considère que deux choses sont à la base de la longévité de l'Alliance. La première est la prise de conscience par les dirigeants occidentaux que "la disparition de l'OTAN de la région mettrait en lumière la faiblesse d'autres institutions". La seconde réside dans l'aptitude démontrée de l'OTAN à évoluer avec le temps et à survivre aux tensions internes et aux menaces extérieures, pour acquérir "une sorte de sagesse institutionnelle qui contribue à la maîtrise de futurs problèmes".

Mais qu'est-ce qui permet ainsi à l'OTAN - jusqu'à présent - de s'adapter, sans dommages fondamentaux, aux principes qui régissent son unité? De nombreux auteurs tentent d'apporter une réponse. Il s'agit, peut-être, de la simplicité du Traité de Washington proprement dit, et de la création d'une seule institution - le Conseil de l'Atlantique Nord - disposant de l'autorité pour édifier les mécanismes nécessaires à remplir sa tâche. Ou ne s'agirait-il pas de l'élimination de toute hiérarchie aux niveaux auxquels le Conseil se rassemble et donc de la suppression de toute possibilité de mise en doute de la validité de ses décisions et du degré d'engagement national qu'elles représentent? Est-ce le mariage réussi entre intérêts à court et à long terme des pays membres, qui dissuade quiconque d'entre eux de demander le divorce? Ou serait-ce la conviction subconsciente que, quelles que soient les frustrations et les difficultés rencontrées, l'existence même de l'Alliance bannit la perspective d'un conflit généralisé entre ses membres, quelques décennies seulement après l'affrontement de plusieurs d'entre eux dans un combat mortel? Ou, finalement, n'est-ce pas une variété de pragmatisme sur le thème "ce n'est pas si mal, évitons d'y toucher"? L'OTAN fonctionne, donc gardons-nous d'intervenir.

Quelle que soit la raison de ce satisfecit, il est bon pour le lecteur d'avoir de telles considérations à l'esprit lorsqu'il tente de démêler les multiples fils qui composent la trame de la vaste tapisserie qu'est l'Alliance. L'on compte plus de 60 co-auteurs à ces volumes, dont l'apport va de l'exposé purement académique à l'analyse incisive de questions enracinées dans les premières années de l'Alliance, mais qui conservent leur pertinence aujourd'hui. Que l'on s'intéresse à l'influence des dépenses militaires sur les performances économiques dans les années 1950 ou que l'on retrace l'historique du débat sur le partage transatlantique des charges, de précieux renseignements aident à comprendre les développements qui ont eu un effet durable sur la manière dont les affaires de sécurité sont actuellement gérées.

Nicholas Sherwen travaille au Bureau de l'information et de la presse de l'OTAN depuis 1979. Responsable de la publication du "Manuel de l'OTAN", il rédige et publie de nombreux articles et ouvrages relatifs à l'Alliance.

Au commencement du premier volume, Alan S. Millard nous apprend que: "Il n'y a pas eu d'autre plan de bataille pour gagner la Guerre froide que l'obtention de l'allégeance des populations à l'Etat capitaliste." Il attire toutefois l'attention sur un changement fondamental attribuable à l'Alliance et concernant la planification économique militaire. A partir de 1949, il n'a plus été question de récolter des fonds pour financer des campagnes militaires à mener à l'étranger ou la défense territoriale en sachant que cette démarche aboutirait à un passage à l'action. Dès ce moment, les membres de l'Alliance ont donc été contraints de puiser dans les deniers publics pour financer des budgets de la défense "dont il n'était pas clairement possible de définir la réduction éventuelle".

Jack L. Granatstein examine les relations de l'OTAN avec les Nations Unies, en étudiant successivement les premiers espoirs irréalistes placés dans l'ONU comme source de sécurité collective, les années de veto au Conseil de sécurité et la transition des années 1990. L'ampleur de l'espoir initial placé dans les Nations Unies ne doit pas être sous-estimée. Lester B. Pearson, dont le nom orne la porte d'une des salles de conférences de l'OTAN en sa qualité de grande figure de l'Alliance, considéra dans un premier temps l'OTAN comme une solution de rechange, uniquement nécessaire en cas d'échec des Nations Unies. Lorsque la Guerre de Corée éclata, les dés étaient jetés. L'erreur de calcul de Staline convainquit les dirigeants occidentaux qu'ils devaient voir au-delà des Nations Unies et édifier une OTAN forte et militarisée pour faire face à la menace soviétique.

Prenant les Nations Unies comme point de référence pour la résolution des conflits mais pas nécessairement comme catalyseur pour l'action, l'OTAN entreprit elle-même une transition parallèle mais presque imperceptible, pour devenir une organisation susceptible de passer à l'action sans plus se limiter à mener des consultations en cas de menaces "hors zone". Cette évolution, essentielle à la compréhension du rôle actuel de l'OTAN, n'est cependant évoquée que superficiellement. Il n'empêche que, dans l'esprit du lecteur, c'est assurément l'expérience constituée par l'opération menée en Bosnie-Herzégovine sous l'égide des Nations Unies qui a convaincu les membres de l'Alliance de la nécessité d'une approche différente.

Hall Gardner souligne que la légitimité de l'OTAN s'appuie actuellement sur les principes et procédures des Nations Unies. Il est significatif de noter l'ampleur prise par le débat sur le renforcement des Nations Unies et quelles sont les personnes - le Secrétaire général des Nations Unies Trygve Lie, Albert Einstein et le sénateur Robert A. Taft, notamment - qui s'opposèrent dans un premier temps à la création de l'OTAN. Certains voulaient que le Traité de Washington dressât explicitement la liste des articles de la Charte des Nations Unies régissant les actions de l'OTAN. Ils durent renoncer à leurs exigences, au profit de ceux qui virent le danger et insistèrent pour une liberté de manœuvre presque maximale de l'Alliance.

Après avoir découvert les arcanes de l'établissement du Traité et la manière dont les choses auraient pu tourner différemment, le lecteur de ce premier volume est très tôt contraint de s'intéresser à des développements plus récents. A l'instar de plusieurs autres chapitres, celui de Mats Berdal se consacre entièrement aux années 1990, mais fournit quelques vérités de base pouvant légitimement être considérées comme faisant partie de l'héritage historique de l'Alliance. C'est ainsi, par exemple, que les désaccords internes ne sont plus automatiquement atténués par l'influence unificatrice d'une menace extérieure commune.

Dans les chapitres qui suivent, l'histoire est plus ou moins abandonnée au profit de l'étude de questions telles que le rôle de "l'interopérabilité culturelle" dans la détermination de l'efficacité de l'OTAN dans les Balkans ou les implications des différends entre les chaînes de commandement de l'OTAN et des Nations Unies.

Douglas T. Stuart offre une plaisante rétrospective de la proposition de George Kennan en faveur d'une appartenance à trois niveaux à l'Alliance. Celle-ci était conçue pour conférer une dimension globale à l'OTAN et Robert Lovett prévoyait l'existence de "membres résidents, membres non-résidents et visiteurs d'été". Comment, se demande-t-on, aurait-il aujourd'hui décrit les membres actuels et les pays candidats, les participants au Partenariat pour la paix et les partenaires spéciaux ou distincts? L'idée de George Kennan a été rapidement abandonnée et, chaque fois que le débat sur l'élargissement refait surface, la notion de membres appartenant à des catégories différentes est efficacement écartée. La notion d'une dimension globale continue cependant de poindre sous la surface.

L'analyse de Douglas T. Stuart des 31 tests de solidarité envers l'OTAN en relation avec des différends hors zone fournit également des informations très intéressantes. Ces différends sont classés en cinq catégories: répugnance à l'encontre des politiques hors zone d'un autre allié, intrusions dans le domaine réservé d'un autre allié, exploitation de l'Alliance pour des initiatives hors zone indépendantes, désaccords sur le partage des charges résultant d'activités hors zone et différences quant à la définition des menaces.

Il s'agit-là d'une lecture hautement recommandable. Elle montre un événement historique au moins dans son contexte adéquat. La Guerre du Golfe est dépeinte comme l'ultime question hors zone de l'époque examinée et non comme le premier test des missions de l'après-Guerre froide de l'OTAN.

En examinant pourquoi les différends hors zone n'ont pas porté de coups fatals à l'Alliance, même s'ils ont entraîné des divisions entre des groupes d'alliés, plusieurs auteurs soulignent que la plupart des contentieux - la Corée, l'Indochine, etc. - n'ont pas eu l'OTAN pour cadre. La tenue de consultations sur des questions hors zone sans envisager d'actions pouvant mettre en danger la cohésion pour des tâches plus proches des territoires nationaux a fourni une soupape de sécurité. Frode Liland illustre cette situation par des considérations solidement étayées, qui jettent la lumière sur les facteurs en jeu lors de la crise du Golfe de 1986/88. Il parle ainsi de consultations sans engagements, de solutions pragmatiques pour trouver un cadre extérieur à l'OTAN (l'Union de l'Europe occidentale) pour une coopération entre la Belgique, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, ainsi que d'arrangements pour permettre à d'autres pays (Danemark, Allemagne et Norvège) en révision l'OTAN. Résultat: aucune dilution de l'efficacité de l'OTAN sur zone et aucune ponction sérieuse des ressources de l'Alliance.

L'essai plus authentiquement historique de Lawrence Kaplan nous entraîne dans les arcanes de l'élargissement de l'OTAN. L'auteur identifie six phases, dont deux se sont déroulées avant la signature du Traité de Washington. En premier lieu, l'arrivée du Canada a ajouté de la crédibilité à la notion de véritable Alliance transatlantique et non pas d'une Alliance qui aurait été conçue pour faciliter l'implication des Etats-Unis dans les affaires européennes. Deuxièmement, cinq pays absents des négociations de 1948 - le Danemark (incluant le Groenland), l'Islande, l'Italie, la Norvège et le Portugal (incluant les Açores) - se sont joints au processus. Dans chaque cas, des raisons géostratégiques expliquent en grande partie cette évolution. L'Allemagne, la Grèce et la Turquie constituaient des pays en attente dès le départ et ce ne fut qu'une question de temps avant que les circonstances permissent leur adhésion. L'Espagne aurait adhéré en l'absence de l'hostilité des alliés à l'encontre de Francisco Franco. L'essai de Lawrence Kaplan fournit également des détails bien documentés sur le processus d'élargissement de l'après-Guerre froide et laisse entendre que son futur modèle suivra le précédent, l'intégration totale des candidats dans le tissu européen constituant une contribution aussi importante aux objectifs de l'Alliance que leur contribution purement militaire.

Cinq autres chapitres traitent du thème de l'élargissement. Karl-Heinz Kamp a rédigé son texte à l'époque où les indicateurs permettaient de penser que de nouvelles décisions quant à l'élargissement seraient postposées. Il rappelle le rôle joué par le facteur coût face aux considérations politiques ou stratégiques lors des débats de ratification par le congrès américain. Karl-Heinz Kay considère l'élargissement comme bénéfique pour les Etats-Unis, les alliés européens, les nouveaux membres eux-mêmes et également pour la Russie, mais peut-être pas au niveau d'une OTAN exagérément étendue. Une Europe découplée des Etats-Unis et une OTAN à la crédibilité militaire réduite, incapable de faire face trop tôt à trop de tâches, représentent une perspective qui préoccupe plus d'un auteur.

Le rédacteur révèle par omission qu'il ne considère pas l'influence exercée par les Secrétaires généraux de l'Alliance comme importante. Il a tort, mais on peut le lui pardonner, étant donné qu'il est beaucoup plus difficile d'analyser l'exercice d'influence que d'enquêter sur l'exercice du pouvoir. Or le pouvoir est toujours demeuré aux mains des pays. L'étude du leadership de l'Alliance fournit toutefois des indices sur sa véritable nature, que l'on ne retrouve nulle part ailleurs, et il est dommage que pas un seul chapitre n'étudie cet aspect.

Clarté et concision ne caractérisent pas le deuxième volume, dont certains chapitres semblent avoir vu leurs pages éparpillées par accident quelques minutes avant la mise sous presse. Grâce à Robert P. Grant cependant, nous nous rapprochons du cœur de ce qui constitue le baromètre de l'engagement des Etats-Unis envers l'OTAN. Son chapitre repose sur des arguments solides, d'une franchise parfois cruelle et vaut la peine d'être étudié pour sa reformulation des options concernant un affaiblissement parallèle des liens de sécurité transatlantiques et de la coopération européenne en matière de sécurité, ou un renforcement des deux.

Frédéric Bozo reconnaît la difficulté d'établir une séparation significative entre sécurité collective dans le style des Nations Unies et défense collective dans le style de l'OTAN. Il s'y essaye néanmoins. Il s'agit-là d'une autre contribution qui ne s'appuie pas sur ce qui précède, pas plus qu'elle ne prépare à ce qui suit. Elle constitue néanmoins une analyse valable et bien écrite. S'intéressant à l'influence du Rapport Harmel de 1967, l'auteur nous rappelle judicieusement que la recherche d'un équilibre approprié entre les différentes fonctions de l'OTAN demeure essentielle.

Le deuxième volume inclut une analyse plutôt alambiquée de l'interaction entre les attitudes, aspirations et politiques franco-allemandes, américano-allemandes et franco-américaines. Le caractère central de la question allemande pour l'Alliance dès sa création occupe une place importante, mais les contributions manquent de cohérence. L'enquête de Vojtech Mastny sur les efforts de l'Europe orientale, soumise à des contraintes insoutenables, pour se libérer du joug du Pacte de Varsovie est, quant à elle, fascinante. Elle est suivie d'une discussion doctrinale (Michael McGwire) sur les changements du mode de pensée militaire soviétique et d'un examen historique plus pertinent (John G. McGinn) de l'impact de l'invasion de la Tchécoslovaquie en 1968. Les actions menées par l'Union soviétique durant quatre décennies ont plus d'une fois ranimé l'enthousiasme de l'Occident pour l'OTAN.

John English et Charles G. Cogan nous invitent à la découverte de quelques perspectives nord-américaines quant aux origines et à la signification de l'OTAN, en recourant souvent aux opinions de personnalités influentes sur la scène internationale de l'époque - Harold S. Truman, Pearson et d'autres - pour les replacer dans une perspective historique. Ils nous ramènent ainsi aux origines de la Guerre froide. Charles G. Cogan considère que l'influence américaine sur l'Europe occidentale est moins coercitive mais tout aussi envahissante que celle de l'Union soviétique sur l'Europe de l'Est. Ils démontrent cependant qu'il n'y a jamais eu d'autre véritable alternative à l'OTAN une fois qu'il fut clair que Staline avait un objectif bien établi et que la paix de 1945 n'était qu'une accalmie avant l'inévitable conflit.

Le troisième volume débute sur les relations industrielles en matière de défense. Les risques liés à l'absence d'un "éventail d'activités en coopération" dans ce domaine et la concurrence entre l'Europe et les Etats-Unis sur les marchés du monde entier sont - une fois de plus - clairement énoncés, comme le sont, d'ailleurs, leurs conséquences politiques et pratiques. Il est montré que l'Initiative sur les capacités de défense adoptée par l'OTAN en 1999 constitue l'une des nombreuses tentatives pour résoudre ces problèmes. L'adoption à Prague d'une nouvelle initiative sur les capacités permettra-t-elle de faire mieux? Le chapitre de Trevor Taylor explorant différents épisodes de la saga de la coopération transatlantique en matière d'armements est d'une lecture pénible. Jacqueline MacGlade s'intéresse quant à elle aux années 1950 et constate le même problème: l'absence de mécanismes fiables pour transcender les mécanismes nationaux. Il semble que rien n'ait vraiment changé tant pour ce qui concerne le problème que le diagnostic.

S'intéressant à la question de savoir si un conflit industriel dans le domaine de la défense se traduit automatiquement par la corrosion de la solidarité atlantique, David G. Haglund conclut sur une note plus optimiste: les frictions qui en résultent constituent un inconvénient mineur plutôt qu'un risque stratégique grave. Il estime néanmoins que le réalignement de la base industrielle de l'OTAN en matière de défense demeure "la principale tâche inachevée". Certains auteurs concluent qu'il y a peu de choses que les gouvernements puissent ou soient désireux de faire. S'il existe une solution, elle viendra du secteur privé. D'autres auteurs attribuent le succès limité de la DCI au fait qu'elle est perçue comme une attaque contre l'industrie embryonnaire de la défense en Europe, une perception qui devra être modifiée pour que l'initiative qui succèdera à la DCI ait une chance de succès. Certains laissent également entendre que la concurrence européenne dans ce secteur ne fait que faciliter l'obtention de contrats par les Etats-Unis.

Pour Joachim Rohde, la condition sine qua non de réussite réside dans une politique harmonisée voire conjointe d'exportation des armements européens, par le biais d'une série d'étapes pratiques initiées au niveau gouvernemental ou privé. Il est toutefois rappelé tout au long de cette discussion que tout ajustement auquel les gouvernements sont désireux de procéder quant à leur attitude face à leurs industries de la défense aura, inévitablement, un impact sur la sécurité, la défense, les affaires étrangères, les échanges commerciaux avec l'étranger, ainsi que les politiques techniques, industrielles et économiques. Ce qui semble exclure cette possibilité. Keith Hayward est également pessimiste. Il conclut un examen détaillé de la globalisation sur la conviction que, à moins que les gouvernements ne jouent un rôle directeur plus vigoureux, le pilier industriel européen est appelé à dépérir.

La discussion sur la politique nucléaire est plus révélatrice quant au processus qu'aux résultats. En dépit du rôle directeur des Etats-Unis en tant qu'ultime recours pour l'OTAN, la position américaine a dû être modifiée en de nombreuses occasions pour prendre en compte les intérêts alliés. Sean M. Maloney ajoute une perspective canadienne, mais renforce l'impression que les Etats-Unis n'ont pas tout obtenu comme ils l'auraient voulu. Il apparaît toutefois clairement que - au moins jusqu'à la fin des années 1960 - les questions militaires ont dominé et ont été au centre de pratiquement chaque grand débat mené au sein de l'OTAN.

La question de la non-prolifération n'est pas nouvelle, elle non plus. Le principe était déjà enchâssé dans la politique américaine en 1945 et appliqué, au moins en théorie, à la France et au Royaume-Uni. Maurice Vaisse nous offre un chapitre équilibré, valant assurément la peine d'être lu, sur la discorde générée par cette question au cours de la période 1957-1963. La tension entre défense collective traditionnelle et sécurité collective "d'un type holistique, humanitaire et post-national" est clairement identifiée.

Klaus Wittman fournit pour sa part un compte-rendu faisant autorité sur le processus ayant conduit à l'adoption du Concept stratégique de 1999. Il est l'un des rares analystes à mettre en lumière le fait que cette adoption s'inscrit dans la continuité. Le nouveau concept constitue, en fait, un prolongement du Rapport Harmel. Plus la coopération est importante, moins la dissuasion est nécessaire. Klaus Wittman souligne également certains dilemmes. Comment la réponse graduée a-t-elle été abandonnée sans pour autant impliquer le renoncement à la flexibilité et à la nécessité de répliquer? Et, pour ceux qui prétendent que le nouveau Concept rend l'Alliance plus politique, il fournit la correction appropriée. Le Concept représente un retour aux objectifs politiques du traité après les 40 années de diversion occasionnée par la Guerre froide.

Klaus Wittman nous rappelle également que, durant la majeure partie de l'existence de l'OTAN, sa politique a consisté à démontrer que le coût d'une guerre serait plus important que le bénéfice potentiel pour l'agresseur et que l'agression ne constituerait donc pas une option rationnelle. Lorsque nous nous posons la question de savoir ce qui a réellement changé, c'est peut-être à cet endroit de notre réflexion que nous devons nous arrêter pour réfléchir. Dans le contexte du terrorisme, l'option rationnelle ne s'applique pas. Il n'empêche qu'au Sommet de Prague, la validité du Concept stratégique de 1999 sera réaffirmée, étant donné que personne, jusqu'à présent, n'a trouvé le moyen de concevoir un concept stratégique ou de sécurité reposant sur l'irrationnel.

Les derniers chapitres portent sur la vieille question de savoir comment l'OTAN réagit ou devrait réagir lorsque deux de ses membres sont en conflit. La seule réponse factuelle mais limitée s'appuie sur deux fondements. En premier lieu, l'OTAN n'a pas été et n'est pas constituée pour résoudre des différends internes, mais pour faire face à des menaces extérieures. Deuxièmement, bien qu'il ne s'agisse pas du rôle essentiel de l'Alliance, celle-ci a conféré à son Secrétaire général un rôle de défense des intérêts de chacun, qui lui permet - et par extension qui permet au reste de l'Alliance - de suivre les événements et d'offrir sa médiation si toutes les parties le souhaitent. Elles le souhaitent parfois, mais le plus souvent elles ne le souhaitent pas. L'option existe néanmoins et exerce une influence modératrice. Il est une chose presque plus importante mais difficile à prouver de manière empirique: la chimie de l'Alliance joue un rôle décisif pour prévenir des conflits ouverts entre alliés.

Ce voyage mouvementé s'achève par l'examen des perspectives d'avenir pour l'Alliance, qui ne se borne pas à exercer une influence modératrice, mais adopte des mesures grâce auxquelles l'apport de solutions aux différends internes constitue une tâche fondamentale. Il est significatif de constater que les pays candidats qui appliquent strictement le Plan d'action pour l'adhésion ont fortement progressé dans la résolution des différends régionaux, ce qui constitue, d'ailleurs, une condition de leur adhésion. Il convient d'en accorder un certain crédit à l'OTAN. La route est cependant encore fort longue avant que la résolution des conflits internes devienne la raison d'être de l'Alliance, d'une manière qui remettrait en question la réalité quotidienne de la politique du consensus. Et s'il est une décision claire adoptée par les gouvernements alliés en vue des réformes à initier au Sommet de Prague, c'est que le principe du consensus est d'une solidité à toute épreuve. Même s'il est très tentant d'imaginer ce qui serait possible s'il en allait autrement, l'on peut considérer que cette décision fait preuve d'une considérable sagesse. ■

Pour des info sur l'éditeur Palgrave Macmillan sur http://www.palgrave.com.

Général William F. Kernan: priorité à la modernisation

Le général William F. "Buck" Kernan est actuellement le commandant en chef des forces conjointes américaines, après avoir également été, jusqu'au 1er octobre, le commandant suprême allié de l'Atlantique (SACLANT), les deux quartiers généraux étant basés à Norfolk, en Virginie. Premier général d'armée à occuper ces deux postes, il quitte son poste de SACLANT pour se concentrer sur la maximisation des capacités militaires actuelles et futures des Etats-Unis. Ce Texan entré dans l'armée en 1968 a commandé deux compagnies aéroportées, deux compagnies de rangers, une compagnie de fusiliers dans le British Parachute Regiment dans le cadre d'un programme d'échange d'officiers, un bataillon d'infanterie aéroporté, un bataillon de rangers, la 101ème division aéroportée et le XVIIIème corps aéroporté.

Revue de l'OTAN: Comment l'OTAN peut-elle mieux contribuer à la guerre contre le terrorisme?

William F. Kernan: Je pense que l'Alliance est particulièrement réaliste quant à ce qu'elle peut et ne peut pas faire du point de vue militaire. S'exprimant en juin dernier, lord Robertson a très bien résumé la situation actuelle en reconnaissant que la menace posée par le terrorisme mondial exige que l'OTAN développe de nouvelles capacités. Concrètement, il a suggéré que l'Alliance se concentre sur quatre capacités militaires essentielles: les communications, la logistique et la capacité de soutien, l'interopérabilité et la défense contre les armes de destruction massive. L'Alliance et les pays membres de l'OTAN demeurent extrêmement rapides à réagir. Le lendemain du 11 septembre, l'OTAN a invoqué l'Article 5 pour la première fois de son histoire. Ce qui a suivi ne s'est pas limité à un puissant soutien politique, mais a également consisté à rapidement déployer des troupes hautement entraînées et un équipement à la pointe de la technologie. Des forces résidentes de l'OTAN ont également été dépêchées en Méditerranée orientale, dans le cadre de l'opération Active Endeavor soutenue par la Force navale permanente. De même, des AWAC de l'OTAN et leurs équipages basés à Geilenkirchen, en Allemagne, ont été déployés aux Etats-Unis pour soutenir l'opération Noble Eagle. Les performances de toutes ces unités ont été irréprochables.

(© US DoD)

RO: Comment évaluez-vous la pertinence de l'OTAN au sein de l'environnement stratégique actuel?

WFK: Je pense, d'abord, que l'OTAN demeure extrêmement pertinente face aux problèmes géopolitiques qui se posent en Europe et à proximité. Je pense également que la coopération des démocraties demeure aussi essentielle actuellement que pendant la Guerre froide. La menace pour notre sécurité collective a peut-être changé de forme, mais l'instabilité résultant des menaces naissantes fait probablement peser un risque plus grand encore que par le passé sur les pays de l'OTAN. Deuxièmement, des coalitions nées d'une volonté commune ne minent en rien l'efficacité de l'OTAN. L'Alliance demeure l'organisation par excellence pour relever tout l'éventail des défis transatlantiques, des opérations de contingences et humanitaires aux missions dans le cadre de l'Article 5.

RO: A la suite des attaques terroristes du 11 septembre, comment l'Alliance doit-elle évoluer pour faire face aux nouvelles menaces?

WFK: Cette question est au cœur de l'initiative de transformation alliée. La technologie fait partie de ce processus, mais n'en est qu'une partie seulement. Nous voulons rendre nos forces considérablement plus flexibles, adaptables et capables de réagir. Pour ce faire, nous avons l'intention de nous appuyer sur les progrès technologiques en association avec une approche holistique de la doctrine, de l'organisation, de l'entraînement, du matériel, de la formation de l'encadrement, mais aussi des troupes proprement dites et des installations. Les procédures léthargiques et exagérément hiérarchisées du passé doivent être repensées pour intégrer tous les instruments de la puissance internationale, afin d'obtenir le résultat escompté, qu'il s'agisse de maintien de la paix, d'imposition de la paix ou de victoire décisive sur un adversaire. Il est important, pour ce faire, d'assurer

la synergie de nos efforts et, éventuellement, leur coordination dans le cadre d'un plan militaire établi par le CAN. L'évolution de l'Alliance doit s'appuyer sur une analyse stratégique et opérationnelle poussée.

Une initiative essentielle issue du Sommet de Washington prévoit la création d'une Force d'intervention conjointe combinée (CJTF). En tant que premier général d'armée à avoir rempli les fonctions de SACLANT, quels changements préconisez-vous d'apporter aux marines de l'Alliance pour qu'elles fassent partie intégrante de cette initiative? Dans quelle mesure ces changements sont-ils mis en oeuvre?

Pour qu'une CJTF fonctionne correctement, elle doit disposer d'effectifs suffisants, présenter une interopérabilité totale, être conjointe et hautement entraînée. La conscientisation situationnelle requise doit être obtenue par le biais d'un réseau de sources de renseignement fusionnées et analysées de manière critique, souvent en valorisant l'expertise sans tenir compte des échelons hiérarchiques traditionnels. Il en résulte une image opérationnelle commune, qui peut être concentrée sur une image opérationnelle commune pertinente. L'on obtient alors des niveaux de conscientisation situationnelle sans précédent, qui rendent possible une stratégie complète d'engagement permettant un feed-back et un commandement, ainsi que des ajustements presque en temps réel. Même s'ils ne constituent pas le produit fini en soi, des renseignements fusionnés sont essentiels pour rendre plus efficace nos efforts militaires. Etre plus efficace signifie, en grande partie, atteindre les objectifs militaires et politiques beaucoup plus rapidement, avec moins de pertes en vies humaines, moins de destructions et moins de contre-coups politiques qu'avec les capacités actuelles. Dans le cadre du processus en cours de développement de cette capacité, nous avons récemment effectué un exercice OTAN majeur appelé Strong Resolve, au cours duquel le concept de la CJTF a été testé suivant un scénario incroyablement rigoureux. Le commandant de la CJTF, le vice-amiral Cutler Dawson, est extrêmement bien parvenu à atteindre et maintenir la conscientisation situationnelle depuis son navire de commandement, l'USS Mount Whitney. Au cours de cet exercice, nous avons été en mesure de valider des portions essentielles d'un concept sur lequel nous travaillons depuis plusieurs années. Lorsque le modèle CJTF sera totalement opérationnel, il nous permettra d'initier une action rapide, intégrée, adaptable et irrésistible contre un adversaire. Il est clair que les procédures conjointes et l'interopérabilité sont les clefs de la réussite de ces nouveaux moyens. Les marines de l'OTAN effectuent traditionnellement un travail exceptionnel en matière de normalisation des procédures et d'intégration technique des unités opérationnelles.

RO: Dans le cadre de vos deux fonctions dans l'armée des Etats-Unis et à l'OTAN, vous avez été chargé d'optimiser l'interopérabilité des pays de l'Alliance. Quelles sont les questions essentielles à aborder par les pays membres de l'OTAN?

WFK: L'interopérabilité technique est vitale pour assurer la poursuite de la réussite de l'OTAN et la CJTF constitue un composant essentiel de notre future stratégie en matière de capacités. Pour être efficace, la CJTF de l'OTAN doit disposer d'effectifs hautement entraînés avec des équipements compatibles. Veuillez noter que j'ai dit équipements compatibles et pas équipements identiques. Nous sommes très conscients de l'importance de la base industrielle d'un pays et nous proposons simplement que l'OTAN développe des architectures et protocoles techniques globaux permettant aux différents pays de fabriquer des équipements nationaux s'intégrant en toute transparence au réseau d'ensemble. Il s'agit-là d'un élément important pour une approche renouvelée de l'interopérabilité alliée. En plus de la technologie, de nombreux domaines liés aux tactiques, techniques et procédures doivent également être normalisés et coordonnés. Les forces de l'OTAN sont traditionnellement très efficaces en la matière. Il nous faut cependant être conscients que les défis techniques et même des considérations politiques, telles que les règles d'engagement, influencent en permanence notre aptitude à procéder à des opérations militaires. Nous constatons, tant en Europe qu'aux Etats-Unis, que le développement et l'expérimentation de concepts commencent à porter leurs fruits et nous fournissent le processus nécessaire pour une interopérabilité efficace, une capacité améliorée et une gestion performante des ressources. Tout ce que nous essayons ne fonctionnera pas comme escompté. Nos expériences sont conçues pour déterminer ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et ce que nous devons améliorer à l'avenir.

RO: L'Initiative sur les capacités de défense (DCI), également présentée lors du Sommet de Washington, n'apporte pas tous les résultats espérés. Quelles sont les répercussions probables sur la viabilité des futures opérations militaires?

WFK: La DCI n'a pas atteint tous les objectifs espérés. Le financement laisse sans nul doute à désirer, car de nombreux pays sont confrontés à des problèmes intérieurs concurrents et à une économie mondiale fluctuante. Qui plus est, les ressources qui ont été mises à disposition ont été réparties entre de trop nombreux domaines. En dépit de ce revers, je pense que le concept est bon et nous sommes en train de

procéder à un remodelage de la DCI qui réduira sa portée globale, identifiera les exigences prioritaires et consolidera nos efforts pour une efficacité maximale. Nous nous concentrerons sur les domaines suivants: la logistique, la connectivité et la modernisation, ainsi que la défense contre les menaces nucléaires, biologiques, chimiques et liées aux missiles. Le renforcement de ces domaines optimisera et garantira une future capacité viable.

RO: L'OTAN est susceptible d'inviter plusieurs pays à rejoindre ses rangs lors du Sommet de Prague. Comment ces pays peuvent-ils être intégrés à l'Alliance?

WFK: Il peut exister un fossé technique entre les pays candidats et les membres existants, mais cela ne signifie pas que les futurs membres ne contribueront pas à nos capacités globales. L'OTAN est réaliste quant à ce que ces nouveaux pays sont en mesure d'apporter. Nous ne nous attendons pas à ce que la plupart de ces pays mettent des capacités directement utilisables à notre disposition. Mais nous voyons un grand avantage à la spécialisation et à des contributions spécifiques. Ces concepts, associés à la mise en commun des ressources, apporteront sans nul doute une valeur ajoutée à l'Alliance.

RO: L'OTAN est en train de réviser sa structure de commandement. Comment considérez-vous que cette révision doit se dérouler et que signifiera-t-elle pour le rôle futur du SACLANT?

WFK: Cette révision et l'élargissement constituent les deux principales questions actuellement traitées par l'OTAN. Les Etats-Unis ont fait connaître leurs intentions pour ce qui concerne le Commandement des forces conjointes américaines. Le 1er octobre, le commandant des forces conjointes américaines n'assumera plus ses responsabilités de SACLANT. Cette décision a été prise pour permettre au Commandement des forces conjointes de se concentrer essentiellement sur la transformation des forces armées américaines. Cela peut s'avérer extrêmement bénéfique pour l'Alliance. Les Etats-Unis sont fermement engagés envers l'Europe, de même qu'ils sont fermement décidés à résoudre les questions liées à la Structure de commandement et à assurer sa pertinence pour faire face aux défis propres au XXI° siècle. La révision de la Structure de commandement et le dialogue qui l'entoure ne sont pas seulement nécessaires, mais également salutaires pour l'Alliance et ils renforceront l'OTAN pour faire face à de futurs défis. L'une des modifications de la structure concernera, je crois, le nouveau rôle du SACLANT. Je pense que l'idée d'un commandement stratégique fonctionnel responsable de la transformation alliée suscite une considérable adhésion en Europe. Si ce réalignement est approuvé lors du Sommet de Prague, il nous permettra de nous concentrer sur nos exigences et capacités futures, tout en accélérant les transformations absolument indispensables à tous les niveaux de l'Alliance.

RO: Dans quelle mesure la profession militaire a-t-elle changé durant votre carrière?

WFK: L'armée d'aujourd'hui est très différente de celle dans laquelle je suis entré en 1967 et ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose. L'armée professionnelle actuelle est exclusivement… professionnelle. Elle se compose de volontaires bien formés et entraînés. Dans les années 1960, le climat social était extrêmement différent et une guerre impopulaire suscitait de nombreuses remises en question. Le patriotisme et le courage sont cependant demeurés une constante. Le monde a changé et la plupart des armées de ce monde se sont adaptées en conséquence, une chose dont nous ne pouvons pas nous plaindre. ■

Une interview similaire est également publiée dans le numéro le plus récent du magazine EN Vision.

Plus d'info sur le Commandant suprême allié de l'Atlantique sur http://www.saclant.nato.int.

Aider les soldats russes à réintégrer la vie civile

Un programme de l'OTAN visant à aider les soldats russes qui ont été récemment ou qui seront prochainement libérés de leurs obligations militaires à se préparer à la vie civile est actuellement en cours à Moscou. Il devrait s'accompagner d'une coopération accrue entre l'OTAN et la Russie dans toute une série de domaines.

Etudiants et membres du personnel du Centre d'information, de consultation et de formation OTAN-Russie avec Emilio Gasparini (premier rang, 4ème à partir de la gauche) (© NATO)

Cette initiative inédite implique la formation d'individus qui seront eux-mêmes appelés à donner ensuite des cours d'orientation à d'ex-membres de l'armée ou à des soldats qui seront prochainement libérés de leurs obligations militaires, ainsi qu'à leurs familles, dans toute la Russie, afin de les aider à réintégrer la vie civile et à trouver un emploi. Le premier cours a débuté en juin, moins d'un mois après la signature de la Déclaration de Rome, le document instituant un Conseil OTAN-Russie, mais la préparation de ce programme avait commencé trois ans auparavant.

"C'est le premier vrai projet de coopération entre l'OTAN et la Russie", a déclaré Emilio Gasparini, coordinateur du projet au siège de l'OTAN. "Il contribue à apporter une réponse à un problème qui revêt une importance cruciale pour la société russe."

Selon les estimations, les forces armées russes comptent 1,4 million de soldats dont 400 000 environ sont susceptibles - selon les plans russes - d'être démobilisés dans un proche avenir. Comme beaucoup de ces soldats ont des personnes à charge, l'enjeu concerne probablement plus d'un million de personnes.

Face à l'ampleur du défi auquel est confrontée la société russe, le programme de l'OTAN apparaît modeste. L'Alliance a alloué un budget de $190 000 pour la première année, une somme rongée par les programmes de plusieurs états membres de l'OTAN, l'Union européenne et le Japon dans ce secteur. Il n'en présente pas moins une importance considérable sur le plan psychologique et pourrait ouvrir la voie à une collaboration pratique plus large entre l'Alliance et la Russie, en Russie même, et à des programmes d'assistance plus ambitieux.

Outre le soutien qu'elle apporte aux programmes de reconversion du personnel militaire, l'OTAN étudie les moyens d'aider la Russie à identifier des usages civils pouvant convenir à d'anciens sites militaires. L'Alliance peut également apporter son expertise dans l'analyse de problèmes macro-économiques, notamment pour déterminer quelle sera désormais la place de la défense dans l'économie nationale ou encore comment améliorer l'administration des forces armées.

Le partenaire local qu'a choisi l'OTAN pour mener ce programme de "formation d'instructeurs" est l'Université d'état de Moscou pour l'économie, les statistiques et l'informatique (Moscow State University for Economics, Statistics and Informatics - MESI). Cette institution est financée en partie par les pouvoirs publics et en partie par le secteur privé et compte plus de 60 000 étudiants répartis entre différents sites dans toute la Russie. Le Centre d'information, de consultation et de formation OTAN-Russie est installé dans deux grands auditoires sur le campus de la MESI à Moscou. Il est équipé d'ordinateurs et emploie sept personnes à temps plein.

Cette année, le Centre organise cinq cours, dont chacun formera 20 instructeurs. Au programme figurent des modules sur la législation russe en matière de bien-être social et son impact sur la réinsertion des effectifs militaires démobilisés et de leurs familles; la théorie et les méthodes de reconversion des ex-soldats, l'organisation de programmes de recyclage professionnel et la mise à niveau des compétences des anciens conscrits, le marché de l'emploi en Russie,

l'organisation de petites et moyennes entreprises, et les programmes internationaux de recyclage professionnel en vue de la reconversion. Les membres de la première promotion ont terminé leur formation en juillet et ont obtenu des diplômes reconnus par les autorités russes. Le début du deuxième cycle est prévu pour fin septembre.

En plus des cours, le Centre a instauré un service d'assistance téléphonique et ouvert un site web officiel contenant des informations utiles pour les ex-soldats à mesure qu'ils explorent une nouvelle voie professionnelle en dehors des forces armées. En plus de ces informations, le site présente également le profil d'anciens soldats qui ont créé leur propre entreprise depuis leur départ de l'armée.

Les relations OTAN-Russie n'ont cessé de s'améliorer depuis l'accession de Vladimir Poutine à la présidence de la Russie début 2000 et cette coopération s'est accélérée au cours de l'année qui a suivi les attaques terroristes contre les Etats-Unis le 11 septembre 2001. L'amélioration des relations a conduit à la création du Conseil OTAN-Russie, un organisme au sein duquel les 19 Etats membres de l'OTAN et la Russie délibèrent ensemble, d'égal à égal, pour l'élaboration de stratégies visant à combattre des problèmes de sécurité communs. Le Conseil OTAN-Russie a fait naître de nombreux espoirs quant aux développements futurs dans le cadre de cette collaboration.

Le site web du Centre d'information, de consultation et de formation OTAN-Russie est accessible en russe à l'adresse http://www.centre.russia-nato.info

Accroître l'efficacité des opérations multinationales

Un programme a été instauré en Slovaquie afin de préparer les officiers subalternes des futurs états membres de l'OTAN et des pays du Partenariat pour la Paix à une collaboration plus efficace dans le cadre d'opérations et d'exercices multinationaux. Ce programme, qui débutera en mai 2003, proposera trois cours de 12 semaines par an pour 180 officiers au total.

Basé à Liptovsky Mikulas, une ville du centre-nord de la Slovaquie qui accueille également l'Académie militaire des forces armées slovaques, le JSOC - Junior Staff Officers' Course - est une entreprise conjointe entre les Pays-Bas, la Slovaquie et le Royaume-Uni. Une fois ce programme opérationnel, la Slovaquie essaiera de faire reconnaître l'Académie militaire de Liptovsky Mikulas comme Centre de formation dans le cadre du Partenariat pour la Paix. Le premier membre néerlandais du staff est déjà opérationnel et met en place les bases du premier cours.

Le JSOC - Junior Staff Officers' Course - devrait s'avérer particulièrement utile pour les officiers affectés à des quartiers-généraux multinationaux comme la SFOR. (© SFOR)

Le JSOC vise à combler une lacune au niveau de la formation des officiers subalternes dans les pays cibles. Il complète un centre tchéco-britannique installé à Vyskov, en République tchèque, qui forme des instructeurs appelés à donner cours aux adjudants et aux sous-officiers, ainsi qu'un Centre de formation régional parrainé par le Royaume-Uni à Bucarest (Roumanie), qui forme des officiers de plus haut grade aux techniques de planification opérationnelle dans les trois armes.

La plupart des pays cibles souhaiteront affecter des militaires ou des unités à des opérations multinationales", explique le Lieutenant Colonel Simon Cleveland, responsable de projet britannique pour le cours. "Notre but est d'aider les officiers subalternes participant à ces missions à se montrer plus efficaces."

Les cours s'adressent aux premiers lieutenants, capitaines et majors des forces terrestres, y compris les forces de défense aérienne, de la marine et de l'infanterie navale basées au sol. Ils devraient s'avérer particulièrement utiles pour les officiers affectés à des quartiers-généraux multinationaux. Leur but est aussi de contribuer à la formation d'officiers subalternes d'état-major affectés aux quartiers-généraux des nombreuses nouvelles unités et formations multinationales implantées en Europe centrale et de l'Est, de la brigade de l'Europe du Sud-Est au Bataillon d'Asie centrale.

Le programme du JSOC s'inspire de celui appliqué par l'armée britannique pour former ses officiers subalternes, mais il se concentrera sur la doctrine et les procédures de l'OTAN, ainsi que sur les expériences issues d'opérations internationales, telles que la Force internationale d'aide à la sécurité en Afghanistan, la KFOR au Kosovo et la SFOR ainsi que la Force de Protection des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine.

Les cours seront donnés en anglais par des instructeurs britanniques et néerlandais basés à Liptovsky Mikulas. Les étudiants devront prouver qu'ils maîtrisent cette langue dans leur pays avant d'être acceptés aux cours. Un processus d'aide et de validation de la formation linguistique est prévu, en cas de nécessité, via le British Council dans les capitales des pays concernés.

L'utilisation efficace de la technologie de l'information fait partie du programme de cours. Les étudiants ne doivent cependant pas attester de compétences informatiques avant d'être admis aux cours, car beaucoup n'ont pas accès à l'informatique dans leur propre pays. A la fin de la formation, ils doivent avoir atteint un niveau de maîtrise équivalent à celui du "Permis de conduire informatique européen" (PCIE).

Les attachés britanniques et néerlandais à la défense dans les pays cibles participeront au processus d'identification des étudiants susceptibles de suivre les cours, qui seront par ailleurs également intégrés dans le programme de travail du Partenariat pour la paix de l'OTAN. Les Pays-Bas et le Royaume-Uni parraineront des inscriptions aux cours et encourageront les Alliés à suivre leur exemple.

En plus des 12 semaines de cours pour les officiers subalternes, le JSOC proposera également de courtes formations adressées aux officiers supérieurs des états-majors généraux et des ministères de la Défense. Ces visites de deux à trois jours sont conçues de manière à ce que les officiers supérieurs puissent s'assurer que le JSOC accueille bien les étudiants les plus appropriés et qu'ils prennent connaissance des compétences supplémentaires que ces étudiants auront acquises en fin de formation.

Le JSOC, dont l'équipe est composée de Britanniques, de Néerlandais et de Slovaques, aura un commandant britannique et un commandant adjoint néerlandais. Il a racheté et réaménagé un étage d'un complexe éducatif équipé d'un auditoire de 80 places, et cinq étages d'un bâtiment de logements de l'académie militaire. La Slovaquie apporte également une importante contribution au projet sous la forme de personnel local, de services de transport, d'itinéraire, d'infrastructure et d'accès à un simulateur tactique (Combined Arms Staff Trainer).

Le coût annuel du JSOC s'élève à £1,7 million (2,6 millions d'euros), dont 25 pour cent sont financés par les Pays-Bas et 75 pour cent par le Royaume-Uni. Le montant total couvre le coût du personnel britannique, mais pas celui du personnel néerlandais, estimé à 420 000 euros pour 2003. Le financement provient des ministères des Affaires étrangères et de la Défense des deux pays. La Slovaquie contribue en outre pour £200 000 (318 000 euros) à l'investissement de départ. ■

Lentement, mais sûrement

Stewart Henderson s'intéresse au rôle du Pacte de stabilité dans la réforme du secteur de la sécurité en Europe du Sud-Est.

La tenue du Sommet pour le Pacte de stabilité à Sarajevo au cours de l'été 1999 a suscité d'énormes attentes dans l'ensemble de l'Europe du Sud-Est. Des timbres-poste ont même été émis pour l'occasion. L'espoir était grand de voir la communauté internationale générer des transferts d'assistance immédiats et massifs, qui transformeraient la région du jour au lendemain. Cependant, lorsqu'on constata que ni les bulldozers, ni les autres équipements lourds de construction n'arrivaient, cet espoir a cédé la place à la déception et la région dans son ensemble a commencé à considérer que le Pacte de stabilité n'avait pas tenu ses promesses.

Rêve européen: l'Europe du Sud-Est a vu naître d'immenses espoirs au lendemain du Sommet pour le Pacte de Stabilité à Sarajevo. (© SFOR)

Une partie du problème réside dans un manque de compréhension quant à la nature exacte du Pacte de stabilité et quant à ce qu'il peut réellement apporter. Ce pacte représente en effet une tentative pour remplacer la politique réactive d'intervention en cas de crise - qui a caractérisé les réponses internationales aux conflits dans l'Europe du Sud-Est - par une stratégie complète de prévention des conflits à long terme. En tant que tel, il ne constitue pas un bailleur de fonds ni une agence de mise en œuvre. Il s'agit plutôt d'un organe constitué d'une quarantaine de pays cherchant à développer et à promouvoir des stratégies coordonnées, afin de répondre aux problèmes qui affectent l'ensemble de l'Europe du Sud-Est, de contribuer à l'obtention de synergies parmi les nombreux acteurs impliqués et d'exploiter au mieux le travail sur le terrain des agences de mise en œuvre. Dans ce cadre, trois Tables ont été mises sur pied pour couvrir respectivement la démocratisation et les droits de l'homme, la reconstruction économique et les questions de sécurité.

Une image positive

En dépit de nombreuses critiques, une analyse de l'évolution de l'Europe du Sud-Est au cours des trois dernières années laisse entrevoir la constitution progressive d'une image positive. En premier lieu, le soutien des donateurs s'est accru et se maintient, en dépit des demandes d'assistance ailleurs dans le monde. Cette tendance a été démontrée lors de la Deuxième conférence régionale qui s'est tenue à Bucarest, en Roumanie, en octobre de l'année dernière, lorsque trois milliards d'euros ont été alloués pour soutenir de nouvelles activités s'inscrivant dans le Pacte de stabilité, portant ainsi le total de l'assistance des donateurs à quelque six milliards d'euros.

L'objectif original consistant à rapprocher les pays de la région des institutions et structures européennes et euro-atlantiques est en cours de réalisation. Tous les pays de la région peuvent désormais envisager de faire un jour partie de l'Union européenne par le biais du processus des Accords de stabilisation et d'association. La plupart de ces pays sont désormais membres du programme de Partenariat pour la Paix de l'OTAN et du Conseil de l'Europe. Tous sont en outre des membres actifs de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Et il se pourrait réellement que la Bulgarie et la Roumanie deviennent plus tôt que prévu des membres à part entière de l'OTAN. Des réformes sont en cours dans toute la région pour lutter contre le crime organisé et la corruption, pour créer un environnement plus attirant pour le commerce et les investissements, et pour encourager les petites et moyennes entreprises.

L'objectif d'établissement d'une "zone de libre-échange virtuelle" dans le Sud-Est de l'Europe aux termes du Protocole d'accord pour le commerce et la libéralisation, conclu dans le cadre du Pacte de stabilité en juin 2001, va de l'avant, car les pays accélèrent leurs efforts afin d'honorer leurs engagements de mettre sur pied un réseau d'accords bilatéraux de libre-échange pour la fin de cette année. Si les investissements étrangers directs demeurent insuffisants dans la région, ils s'accroissent néanmoins et l'élimination des

Stewart Henderson, diplomate canadien détaché auprès du Pacte de stabilité, dirige la Table sur les questions de sécurité.

barrières commerciales intra-régionales devrait rendre l'Europe du Sud-Est nettement plus attrayante pour les capitaux étrangers.

La chose la plus importante peut-être est que les contacts entre les pays de la région se soient intensifiés et régularisés. Un réseau d'initiatives a été établi dans tout le Sud-Est de l'Europe pour affronter ce qui est à présent reconnu comme des problèmes communs. La Serbie et le Monténégro sont à présent des partenaires à part entière de ce processus et ils assument même la présidence de l'une des initiatives régionales les plus prometteuses, le Processus de coopération Sud-Est européen. Lancé en 1996 à l'instigation de la Bulgarie, ce processus vise à jeter les bases d'une coopération entre les pays de l'Europe du Sud-est et à créer un climat de confiance, de bon voisinage et de stabilité. Belgrade s'est clairement engagée à injecter une énergie considérable dans ce processus au cours de son année de présidence et le Pacte de stabilité contribuera à soutenir cet effort dans la mesure de ses possibilités.

Un manque de transparence risque presque certainement d'avoir de plus graves conséquences pour la stabilité économique et politique d'un pays que la transparence n'en a pour sa sécurité

Ces contacts réguliers commencent à modifier les attitudes. L'on assiste à une prise de conscience du fait que la coopération régionale ne remplace pas l'adhésion à l'Union européenne, mais qu'elle est plutôt un corollaire, voire un préalable. Le commissaire européen Günther Verheugen souligne ce point, en faisant remarquer: "Si des pays veulent se joindre à l'Union européenne, ils doivent apporter la preuve qu'ils peuvent développer une coopération régionale et résoudre leurs problèmes en coopération avec leurs voisins." Il en va de même pour l'adhésion à l'OTAN. Des contacts réguliers réduisent la suspicion, renforcent le dialogue et la coopération, tout en améliorant graduellement la situation sécuritaire. En conséquence, la possibilité de tout renouvellement d'un conflit armé entre Etats dans la région semble aujourd'hui très improbable.

Il va de soi que beaucoup de travail reste à faire. L'un des défis consiste à maintenir les niveaux nécessaires de soutien des donateurs alors que les problèmes de l'Europe du Sud-Est ne font plus la une des journaux et que l'attention de ces mêmes donateurs se tourne vers d'autres régions du monde. Un autre défi est de veiller à ce que les pays de la région soient fidèles à leur engagement de mettre en œuvre les réformes promises. Alors que nous passons à la deuxième phase de l'existence du Pacte de stabilité sous l'égide du coordinateur spécial Erhard Busek - qui a succédé à Bodo Hombach en janvier de cette année -, la contribution à la coopération régionale sur des questions suscitant des préoccupations communes demeurera le tout premier de nos objectifs globaux. Mais, pour réussir, le Pacte de stabilité doit être perçu comme une initiative qui appartient à la région.

Les priorités actuelles sont le commerce, les investissements, l'infrastructure, l'énergie, le retour des réfugiés, la lutte contre le crime organisé, la réduction des niveaux d'armes légères et de petit calibre, ainsi que l'établissement d'un processus de coopération sous-régionale conçu pour impliquer le Kosovo dans un certain nombre de questions pratiques avec ses voisins immédiats. Notre activité globale aura toutefois une dimension plus large. Dans le cadre du composant "justice et affaires intérieures" de la Table du Pacte de stabilité consacrée aux questions de sécurité, nous adoptons des initiatives avancées pour la lutte contre le trafic des êtres humains et la corruption, nous soutenons la formation renforcée de la police régionale et nous nous attaquons aux très graves questions de l'asile et de l'immigration. Dans le domaine de la défense et de la sécurité, nous assurons la promotion d'initiatives visant à la réduction des effectifs militaires et la reconversion d'anciennes bases, à la coopération transfrontalière en matière de situations d'urgence et de catastrophes, au déminage et au renforcement du contrôle démocratique sur les forces armées.

Les futures stratégies dans le domaine de la sécurité

Depuis la création du Pacte de stabilité, nous ne cessons de souligner que nous ne voulons pas réinventer la roue ni essayer d'accomplir ce que d'autres pourraient mieux faire que nous. Ce principe est particulièrement essentiel dans le domaine de la défense et de la sécurité, où il existe déjà un grand nombre d'acteurs impliqués. Pour être efficaces en la matière, nous devons nous tourner vers notre potentiel de catalyseur, en rassemblant les pays et les institutions qui, autrement, pourraient ne pas être en contact, en unissant des coalitions de donateurs autour de bonnes idées et en encourageant les bénéficiaires

à assumer un plus grand rôle de leadership dans ces initiatives.

Nous avons soigneusement examiné les actions et les initiatives qui contribuent à notre objectif global de prévention des conflits par l'élévation des niveaux de confiance et par la création de nouvelles habitudes de dialogue et de nouveaux modèles de coopération. A cet égard, un bon exemple est notre effort pour réintégrer sur le marché de l'emploi des militaires affectés par les réductions d'effectifs dans les forces armées de leur pays. Le Pacte de stabilité a joué un rôle central dans le lancement de cette initiative, en facilitant les contacts entre l'OTAN et la Banque mondiale, deux organisations qui n'avaient jamais collaboré auparavant. Le programme initial destiné aux anciens officiers que la Banque mondiale a financé en Roumanie est désormais étendu à la Bulgarie et à la Croatie, tandis que des dispositions similaires sont aujourd'hui envisagées en Albanie et en Bosnie-Herzégovine.

La formule qui consiste à utiliser l'expertise de l'OTAN pour accroître la crédibilité des programmes nationaux auprès de la Banque mondiale et d'autres institutions et pays donateurs a été étendue au domaine connexe de la fermeture des bases militaires et de leur reconversion à un usage civil. Le Pacte de stabilité fournit la toile de fond au travail en collaboration entre l'OTAN et plusieurs institutions financières et autres donateurs pour une série de projets-pilotes en Bulgarie et en Roumanie. Les anciennes bases militaires sont ainsi affectées à diverses utilisations sociales et commerciales qui stimulent l'économie et créent des emplois.

Le Pacte de stabilité contribue aussi activement à promouvoir les progrès dans le domaine du déminage et soutient les efforts du Groupe Reay, un organe de coordination dans ce domaine, qui doit son nom au regretté général canadien Gordon Reay et qui vise à parvenir à une élimination des arsenaux militaires en Europe du Sud-Est. En novembre 2001, la Table du Pacte de stabilité consacrée aux questions de sécurité a adopté un plan complet de mise en œuvre régionale destiné à combattre la prolifération des armes légères et de petit calibre. Basé à Belgrade, le Bureau central pour le contrôle des armes légères et de petit calibre en Europe du Sud-Est constitue désormais l'un des principaux acteurs dans ce domaine pour la région.

Lors de la Table régionale de juin 2001, l'instrument définissant la politique du Pacte de stabilité, la Table consacrée aux questions de sécurité a été chargée de s'intéresser davantage à la réforme du secteur de la sécurité, tout en évitant tout double emploi avec des efforts existants entrepris par l'Union européenne, l'OTAN, l'OSCE et les Nations Unies. Pour suivre les progrès réalisés en la matière, nous développons une base de données sur la réforme de la sécurité en Europe du Sud-Est, afin de fournir un point de départ à l'analyse des disparités et des besoins régionaux. Cette base de données articulée autour du web devrait être opérationnelle avant la fin de cette année.

Si les disparités auxquelles le Pacte de stabilité est susceptible de remédier seront plus claires une fois cette tâche accomplie, le rapport du groupe de travail ad hoc mis en place pour examiner nos progrès dans le domaine de la réforme de la sécurité révèle des thèmes particuliers qui devraient retenir toute l'attention du Pacte de stabilité. Le premier est la professionnalisation et le développement d'une expertise en matière de service civil et de société civile pour contribuer à assurer la supervision et le contrôle démocratiques des institutions de défense et de sécurité. Le second domaine concerne la poursuite et l'expansion des programmes en cours propres aux différents pays, en particulier le recyclage et les emplois alternatifs destinés au personnel militaire démobilisé et le travail sur la reconversion des bases, pour lequel la Direction économique de l'OTAN occupe une position de pointe.

Le Centre régional pour le contrôle et la vérification des armements créé sous les auspices du Pacte de stabilité à Zagreb en Croatie en 2001 constituera un élément central et un partenaire essentiel pour la progression de notre travail. Ce Centre fournit d'ores et déjà une enceinte précieuse à la région pour le dialogue professionnel, l'optimisation de la coopération et le renforcement de la confiance en Europe du Sud-Est. Le fait que des militaires de tous les pays de la région, dont la Serbie et le Monténégro, participent désormais régulièrement aux programmes dans ce cadre démontre clairement à quel point la région a progressé. En plus de sa première mission, qui consiste à assister les pays de la région à respecter leurs engagements internationaux en matière de contrôle des armements, nous espérons que le Centre jouera un rôle de plus en plus important dans la promotion de l'intégration totale de l'armée au sein de sociétés démocratiques et du renforcement de la supervision et du contrôle démocratiques de l'establishment militaire.

Un autre programme novateur du Pacte de stabilité est la Disaster Preparedness and Prevention Initiative (DPPI). Il s'explique par le fait manifeste que les catastrophes naturelles n'ont pas de frontières et par l'absence d'une capacité régionale de faire face à ces catastrophes. Des contacts réguliers ont été établis

entre les centres d'urgence nationaux de la région. Des procédures pour la coordination des demandes de secours et des réponses qui leur sont apportées ont été établies. Baptisé Taming the Dragon 2002, le premier exercice de lutte contre le feu s'est déroulé en Croatie en mai. C'était le plus important exercice jamais organisé en Europe. Le deuxième, Seesim 2002, est un exercice de simulation de tremblement de terre en Grèce, prévu pour décembre.

Justice et affaires intérieures

Dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, nous nous concentrons sur le renforcement des capacités de la région à combattre la criminalité et le crime organisé. Il a été décidé d'implanter l'Initiative contre la criminalité organisée du Pacte de stabilité à Bucarest, en Roumanie. Elle sera installée dans l'immeuble du parlement, à côté du Centre régional pour la lutte contre la criminalité transfrontalière, déjà opérationnel. Cette proximité physique engendrera plus d'opportunités d'efficacité, tout en soulignant notre volonté d'ancrer davantage nos activités dans la région.

Installée à Vienne, le Groupe de travail contre le trafic d'êtres humains du Pacte de stabilité s'apprête à mettre en œuvre son plan d'action sur trois ans. Sa stratégie consiste à contrer les activités des trafiquants et à aider les victimes par le biais de programmes de sensibilisation, de formation et d'échanges, de coopération au niveau de l'application des lois, de protection des victimes, d'aide au retour et à la réintégration, de réformes législatives et de prévention.

L'initiative pour l'asile et les migrations développe pour sa part des programmes nationaux et régionaux, et contribue à renforcer la coopération régionale pour encourager des politiques d'immigration méthodiques en accord avec les normes européennes. Il s'agit-là d'un exemple de la manière dont le Pacte de stabilité cherche à constituer le complément du Processus de stabilisation et d'association de l'Union européenne.

L'initiative anti-corruption continuera à promouvoir le dialogue politique entre pays et experts nationaux, ainsi que des programmes nationaux et des procédures de surveillance conjointe. Elle cherche à veiller à ce que les pays de la région adoptent et mettent en œuvre des instruments européens et internationaux, renforcent la législation en la matière, assurent la promotion de l'intégrité dans le monde des affaires et encouragent l'implication active de la société civile.

Il convient enfin de noter les efforts du Pacte de stabilité en vue de promouvoir la coopération entre polices régionales par le biais d'un programme développé par l'Association des écoles de police européennes. Cette initiative cherche à améliorer la compétence des policiers, à renforcer le concept de police démocratique et à développer des réseaux régionaux et la coopération transfrontalière. En 2002, les cours portent sur la lutte contre le trafic des armes légères et de petit calibre, la lutte contre le trafic de stupéfiants, la lutte contre la criminalité financière et le blanchiment d'argent, la gestion de la police, l'éthique policière et le maintien de l'ordre au sein d'une société multiculturelle.

Cet agenda dans son ensemble met fortement l'accent sur l'aspect pratique, en initiant des activités qui génèrent des modèles de dialogue et de coopération, tout en conférant des moyens à ceux qui cherchent à créer des institutions démocratiques durables dans la région. Parallèlement, nos efforts globaux dans le domaine de la sécurité reposent sur un certain nombre de principes de base.

Nous devons accepter le principe que la démocratie constitue la pierre angulaire d'une bonne gouvernance. Pour réussir la réforme du secteur de la sécurité, nous devons disposer d'institutions démocratiques efficaces et d'un leadership civil compétent. La transparence de la planification, de la gestion et de la budgétisation doit être encouragée. Un manque de transparence risque presque certainement d'avoir de plus graves conséquences pour la stabilité économique et politique d'un pays que la transparence n'en a pour sa sécurité. Nous devons aider à la création d'environnements au sein desquels la société civile est en mesure de surveiller les secteurs de la sécurité. Nous devons renforcer les capacités des organisations non gouvernementales à mener à bien leurs activités. Et, naturellement, nous devons continuer à octroyer la priorité aux initiatives qui assurent la promotion des activités régionales et sous-régionales.

Le Pacte de stabilité n'est pas une panacée pour l'Europe du Sud-Est. Mais la région progresse dans la bonne direction et le Pacte exerce une influence croissante sur ce processus. Il serait manifestement impossible d'attribuer à quiconque l'apanage des progrès réalisés. Toutefois, la réforme du secteur de la sécurité bénéficie probablement davantage d'une approche coordonnée que tout autre domaine et c'est en cela que réside la valeur ajoutée que le Pacte de stabilité cherche à apporter. La route sera néanmoins difficile, et demandera de nombreuses années de dur labeur aux nombreux acteurs impliqués, qu'ils soient régionaux ou internationaux.

Pour plus d'informations sur le Pacte de stabilité, voir http://www.stabilitypact.org

Au-delà de Prague

Andrew Cottey, Timothy Edmunds et Anthony Forster examinent les réformes militaires en Europe centrale et orientale, ainsi que les capacités des membres potentiels de l'OTAN.

Au milieu de cette décennie, il se pourrait que l'OTAN et l'Union européenne comptent jusqu'à dix nouveaux membres d'Europe centrale et orientale. L'on considère généralement qu'il est probable que la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie seront invitées à adhérer à l'OTAN lors du Sommet de Prague. En plus de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne, qui se sont jointes à l'Alliance en 1999, il convient également de tenir compte des pays de la région qui négocient actuellement leur adhésion à l'Union européenne. L'addition de dix nouveaux membres d'Europe centrale et orientale ajoutera une importante dimension nouvelle au débat en cours sur les capacités de défense et le partage des charges au sein de l'OTAN, ainsi qu'à la Politique de sécurité et de défense élaborée par l'Union européenne. Une question n'a cependant pas encore été adéquatement traitée. Elle consiste à déterminer dans quelle mesure les nouveaux membres pourront et devront contribuer à l'OTAN et à l'Union européenne du point de vue militaire et dans quelle mesure leurs programmes nationaux de réforme de la défense s'inscrivent dans les efforts plus larges de modernisation de la défense collective de l'Alliance et de l'Union.

Une présence plus affirmée: les pays d'Europe centrale et orientale ont augmenté leurs contributions aux opérations internationales de maintien de la paix. (© SFOR)

Si tous ces pays sont invités à adhérer à l'OTAN lors du prochain Sommet de Prague, la population totale de l'Alliance sera passée de 735 millions à 839 millions de citoyens depuis 1999, soit un accroissement de 104 millions de personnes ou approximativement de 14 pour cent (voir le tableau de données pour 2000, l'année la plus récente pour laquelle des informations comparatives détaillées sont disponibles). Les forces armées d'active de l'OTAN se seront accrues dans une proportion similaire, pour passer de 3 448 590 à 3 986 045 soldats, soit une augmentation d'environ 16 pour cent. Les contingents de réserve auront pour leur part considérablement augmenté, les pays d'Europe centrale et orientale apportant 1 714 700 hommes de réserve supplémentaires aux 3 774 000 que compte actuellement l'Alliance, soit un accroissement d'environ 45 pour cent. Par contre, le produit intérieur brut (PIB) annuel des pays d'Europe centrale et orientale ne s'élevait qu'à 372 milliards de dollars en 2000, contre 18 074 milliards de dollars pour les membres plus anciens de l'OTAN, ce qui ne représente qu'une hausse de 2 pour cent à peine du PIB total de l'Alliance.

Les chiffres pour les dépenses de défense sont similaires. En 2000, les membres plus anciens de l'OTAN ont dépensé 460 milliards de dollars pour la défense, alors que les pays d'Europe centrale et orientale n'y ont consacré que 7 milliards de dollars. Leur adhésion à l'OTAN n'entraînera donc qu'un accroissement de 1,5 pour cent des dépenses de défense pour l'Alliance dans son ensemble. Ces chiffres illustrent une réalité contrastée. Si les forces armées totales des pays membres de l'OTAN sont appelées à s'accroître considérablement à la suite de l'élargissement, les nouveaux membres sont relativement pauvres par rapport aux membres plus anciens, et les ressources réelles qu'ils sont en mesure d'affecter à la défense sont beaucoup plus limitées.

Comparaisons nationales

Les comparaisons nationales illustrent cet état de fait. L'Espagne compte une population de près de 40 millions d'habitants, pour un PIB de 568 milliards de dollars. En allouant 1,27 pour cent de son PIB à son

Andrew Cottey est maître de conférence à l'University College de Cork, en Irlande. Timothy Edmunds et Anthony Forster sont respectivement chargé de recherche et directeur de la recherche au Defence Studies Department du King's College. Ils sont basés à Londres, au UK Joint Services Command and Staff College.

armée, elle est en mesure de générer un budget de la défense de 7,2 milliards de dollars, qui est utilisé pour soutenir des forces d'active de 143 450 hommes. La Pologne possède une population similaire (près de 39 millions d'habitants), mais son PIB annuel est considérablement plus réduit, puisqu'il n'atteint que 160 milliards de dollars. Ainsi, même si elle consacre une part beaucoup plus élevée de son PIB à la défense (2,06 pour cent), son budget de la défense (3,3 milliards de dollars) est de plus de 50 pour cent inférieur à celui de l'Espagne. Qui plus est, la Pologne entretient une armée plus importante, avec des forces d'active de 206 045 hommes. De même, les Pays-Bas ont une population de près de 16 millions d'habitants pour un PIB de 347 milliards de dollars. En allouant 1,87 pour cent de ce PIB à la défense, ils disposent d'un budget de la défense de 6,5 milliards de dollars, qui soutient des forces d'active de 50 430 hommes. Par contraste, la Roumanie, avec une population de plus de 22 millions d'habitants, enregistre un PIB de 38,4 milliards de dollars seulement. Même en affectant 2,45 pour cent de son PIB à la défense, elle ne dispose que d'un budget de la défense juste inférieur à un milliard de dollars, qui soutient des forces d'active de 103.000 hommes.

Une autre manière de comparer les membres nouveaux et plus anciens de l'OTAN consiste à examiner leurs contributions aux opérations internationales de soutien de la paix, dont les opérations dirigées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine,* mais également aux autres missions mandatées ou dirigées par les Nations Unies. En 2000, les membres plus anciens de l'OTAN ont affecté 63 293 hommes à des opérations de soutien de la paix, tandis que les pays d'Europe centrale et orientale fournissaient 4 294 hommes. Les nouveaux pays membres contribueraient, dès lors, à concurrence de 7 pour cent supplémentaires aux forces de maintien de la paix déployées par les membres de l'OTAN, une contribution certes importante, mais inférieure à la part de la population totale de l'Alliance élargie qu'ils représentent. Une fois encore, les comparaisons nationales soulignent ce déséquilibre. Avec une population de 10 millions d'habitants, la Belgique fournit près de 1 500 hommes aux opérations de soutien de la paix. Avec une population similaire, la République tchèque fournit un peu moins de 700 soldats. Avec une population de 2,3 millions d'habitants, la Lettonie affecte un peu plus de 100 hommes à des opérations de soutien de la paix, tandis qu'avec une population de 4,5 millions d'habitants, la Norvège affecte plus de 1 100 soldats à ces opérations.

Depuis le début des années 1990, les pays d'Europe centrale et orientale sont confrontés à des défis majeurs en matière de réforme de leur défense. Après l'effondrement du communisme, la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et la Slovaquie ont hérité de forces armées structurées sur le modèle soviétique pour des opérations du Pacte de Varsovie. L'on s'accorde généralement à considérer que les forces armées de ces pays étaient trop importantes pour la nouvelle situation internationale et que des dépenses de défense élevées imposaient une charge trop lourde à leurs économies en difficulté.

Du début à la moitié des années 1990, des coupes majeures sont intervenues dans les budgets de la défense, entraînant leur réduction de moitié par rapport au niveau le plus élevé atteint à la fin des années 1980, à l'époque de la Guerre froide. Après une considérable réduction de leurs effectifs, les forces armées ont subi une réorientation par rapport aux rôles qui leur étaient dévolus dans le cadre du Pacte de Varsovie. La plupart des acquisitions ont été abandonnées et les niveaux d'entraînement, réduits. Lors de leur accession à l'indépendance, les pays baltes et la Slovénie ont été confrontés au défi consistant à édifier des forces armées nationales en partant de zéro (même si, dans le cas de la Slovénie, la création d'une armée s'est appuyée sur des forces de défense territoriale existantes, créées à l'époque où le pays faisait partie de l'ex-Yougoslavie). Ces pays se sont d'abord logiquement concentrés sur la mise en place de forces de défense territoriale légèrement armées.

Les réformes en matière de défense

Depuis le milieu des années 1990, les pays d'Europe centrale et orientale procèdent - avec le soutien et les encouragements de l'OTAN - à des réformes supplémentaires en matière de défense. Celles-ci se concentrent généralement sur de nouvelles réductions des effectifs globaux des forces armées et sur le développement de forces capables de contribuer aux opérations de soutien de la paix. Le déclin des dépenses de défense est parvenu à son paroxysme au milieu des années 1990. Depuis lors, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale procèdent à de légères augmentations de leurs budgets de la défense. La perspective de l'adhésion à l'OTAN joue un rôle essentiel, en générant des pressions politiques en faveur de nouvelles réformes de la défense, de contributions à des opérations dirigées par l'Alliance dans les Balkans et d'augmentations des dépenses de défense. Qui plus est, le programme de Partenariat pour la paix de l'OTAN, le Processus de révision et le Plan d'action pour l'adhésion fournissent un cadre institutionnel de réflexion sur les questions de réforme de la défense. Comme le montre le tableau,

les pays d'Europe centrale et orientale consacrent désormais une moyenne de 1,81 pour cent de leur PIB à la défense, un pourcentage moindre que la moyenne de 2,12 pour cent des actuels membres de l'Alliance, mais globalement comparable à la moyenne de 1,85 pour cent des membres de l'Union européenne.

Depuis le début des années 1990, les pays d'Europe centrale et orientale sont confrontés à des défis majeurs en matière de réforme de leur défense

Ces développements ont un certain nombre d'impacts. Parmi les plus positifs, les pays d'Europe centrale et orientale accroissent leurs contributions aux opérations internationales de soutien de la paix et, en particulier, aux opérations dirigées par l'OTAN dans les Balkans. Les forces d'Europe centrale et orientale qui prennent part à ces opérations offrent généralement de bonnes prestations et assument graduellement des rôles plus exigeants. La participation à ces opérations contribue à la professionnalisation des unités participantes. Elle peut également avoir plus largement un effet de brassage positif sur les forces armées des pays concernés, étant donné la rotation des troupes prenant part aux opérations.

Certains font cependant valoir que les armées des pays d'Europe centrale et orientale ont de plus en plus tendance à présenter une structure "à deux niveaux" et qu'elles se divisent entre les cadres d'élite capables d'opérer aux côtés des alliés de l'OTAN et la masse de leurs forces composée de conscrits, dont l'efficacité opérationnelle se dégrade. Il est un fait que les réductions des budgets de la défense et la priorité accordée aux forces d'élite entraînent souvent des réductions importantes des dépenses pour la maintenance, la formation et l'entraînement de la majorité des forces armées. C'est ainsi, par exemple, qu'en 2000, le général Mihail Popescu, Chef d'état-major de l'armée roumaine, a reconnu que 70 pour cent des pilotes de la force aérienne roumaine n'étaient pas opérationnels, en raison de l'insuffisance de leurs heures de vol. De même, en raison - en grande partie - des contraintes budgétaires, les pilotes hongrois ne totalisent en moyenne que de 50 à 75 heures de vol par an. Par comparaison, l'US Air Force considère 100 heures de vol par an comme dangereusement insuffisantes. Dans le cas de la Hongrie, cette situation semble devoir perdurer dans un avenir prévisible, sauf en ce qui concerne les 30 pilotes de Mig-29, qui seront assignés à des missions de l'OTAN.

Les pays d'Europe centrale et orientale sont confrontés à des problèmes sérieux et permanents de réforme de la défense. Lorsqu'ils adhéreront à l'OTAN, leurs dilemmes nationaux concernant leur défense auront un impact croissant sur les questions de capacités de défense et de partage des charges au sens large auxquelles toute l'Alliance est confrontée. La pauvreté relative des pays d'Europe centrale et orientale et les nombreux autres problèmes sociaux et économiques qu'ils sont amenés à surmonter impliquent que, même en cas d'augmentation des budgets de défense, les ressources disponibles pour leurs forces armées demeureront limitées. S'il existe un large soutien pour la guerre contre le terrorisme menée par les Etats-Unis, l'absence de menace directe et immédiate contre les pays d'Europe centrale et orientale permet de penser que de sérieuses augmentations des dépenses de défense sont peu probables à l'avenir. Les gouvernements d'Europe centrale et orientale sont confrontés à la tâche difficile qui consiste à concilier des ressources limitées pour la défense et des engagements de participation à des opérations internationales de soutien de la paix, au déclin de l'efficacité opérationnelle du gros de leurs forces armées et au report de décisions d'acquisition.

Révisions de la défense

Depuis qu'elles ont adhéré à l'OTAN, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne ont entrepris de nouvelles et importantes révisions de leur défense. Dans chaque cas, ces révisions ont abouti à la recommandation de modestes augmentations des dépenses de défense, couplées à de nouvelles réductions des effectifs de leurs forces armées et à l'établissement progressif d'armées reposant davantage sur des volontaires plutôt que des conscrits. Une approche bien particulière de la réforme de la défense est ainsi privilégiée. Elle consiste à réduire la taille des forces armées (tant d'active que de réserve), afin de libérer des ressources pour améliorer les capacités et l'efficacité opérationnelle des troupes restantes. Il reste à voir dans quelle mesure cette approche permettra aux pays d'Europe centrale et orientale de résoudre leurs dilemmes en matière de défense. Il se pourrait que des mesures plus radicales soient requises pour générer les ressources nécessaires à une modernisation plus fondamentale des forces armées.

Dans un environnement au sein duquel les menaces d'invasion par voie terrestre semblent improbables,

il peut apparaître comme justifié pour les pays d'Europe centrale et orientale de ranger durablement des équipements tels que chars et véhicules blindés de transport de troupes et de dissoudre les unités associées, plutôt que de tenter de maintenir ces forces à de faibles niveaux d'état de préparation. Qui plus est, tous les pays d'Europe centrale et orientale disposent encore d'importantes réserves de forces si on les compare aux membres plus anciens de l'OTAN. La durée de conscription étant réduite (souvent à moins d'un an), le nombre d'objecteurs de conscience et d'insoumis étant important et la fréquence comme la durée des périodes de rappel étant en diminution, l'efficacité militaire des réserves doit également être remise en question. En conséquence, il s'agirait sans doute, là aussi, d'un domaine où de sensibles économies pourraient être réalisées.

Si l'on considère comme probable un délai d'avertissement de plusieurs années avant toute menace réelle d'invasion par voie terrestre, cette stratégie impliquerait un concept de mobilisation à beaucoup plus long terme, articulé autour de l'aptitude à remettre en service des équipements stockés depuis longtemps et à former de nouvelles forces, plutôt qu'un concept de simple mobilisation de réserves préexistantes.

Les pays d'Europe centrale et orientale sont également confrontés à des décisions majeures en matière d'acquisitions. Après avoir hérité d'équipements remontant à l'époque soviétique et postposé leurs acquisitions majeures pour la défense dans les années 1990, ils doivent à présent agir rapidement. La République tchèque, la Hongrie et la Pologne sont plongées dans des débats et des polémiques quant à savoir s'il convient de faire l'acquisition de nouveaux avions de chasse, quel modèle acheter et en quelle quantité. Même si elle s'effectue avec le soutien et des subventions de l'Occident, l'acquisition d'équipements majeurs tels que des avions de chasse ou des hélicoptères d'attaque est susceptible d'accaparer une part importante des budgets de la défense de ces pays. En 1999 par exemple, la Roumanie a annulé l'achat d'hélicoptères d'attaque américains Bell 96 Cobra AH-1 à la suite de critiques nourries faisant valoir que cette décision constituait un geste largement symbolique, portant sur des équipements ne pouvant ni être adéquatement utilisés ni financés, en raison des contraintes imposées par le budget national de la défense. Quant à la République tchèque, elle a été contrainte de postposer, voire de renoncer à ses plans d'acquisition de 24 chasseurs Gripen, en raison du coût des inondations de cet été en Europe centrale. Qui plus est, la taille relativement réduite des pays d'Europe centrale et orientale implique l'acquisition d'un nombre limité seulement d'équipements onéreux à titre individuel, tels que des avions de chasse, et la duplication inutile d'une grande partie de l'infrastructure de soutien nécessaire à leur maintenance.

Nécessité d'un débat

Un débat plus approfondi s'impose sur ces questions d'acquisition. Pour la plupart des pays d'Europe centrale et orientale, il pourrait être plus judicieux d'allouer des ressources à des défenses aériennes basées au sol, à des systèmes de surveillance de l'espace aérien et au développement d'une infrastructure de bases pour le déploiement avancé d'aéronefs dépêchés par des Alliés de plus grande taille. Une approche alternative pourrait impliquer la mise sur pied de plusieurs escadrilles véritablement multinationales d'avions de chasse, chargées d'assurer la défense aérienne de tous les pays participants et associant des pays d'Europe orientale et occidentale ou incluant même des pays n'appartenant pas à l'OTAN, tels que la Suède. Cela réduirait les doubles emplois et les coûts entraînés par la maintenance de forces nationales séparées, tout en conférant un poids militaire au principe politique de la sécurité collective. La mise sur pied réussie d'un corps composé de forces danoises, allemandes et polonaises illustre la manière dont des forces conjointes peuvent agir comme catalyseur et conférer davantage de poids à la garantie de sécurité apportée par l'OTAN.

Une autre option possible réside dans la spécialisation des rôles, les différents pays choisissant d'allouer des ressources à des domaines dans lesquels ils sont particulièrement performants, tout en renonçant à tenter d'entretenir certaines autres capacités. C'est ainsi, par exemple, que les forces armées tchèques possèdent une expertise dans le domaine de la défense contre les armes nucléaires, biologiques et chimiques. Si cette approche est adoptée (même en partie), il conviendra de s'intéresser davantage collectivement, au niveau de l'OTAN et de l'Union européenne, aux capacités spécialisées nécessaires, aux pays qui peuvent les fournir et à la manière dont d'autres pays peuvent affecter leurs ressources à d'autres domaines.

Aller plus loin encore en matière d'acquisitions conjointes, de forces multinationales et de spécialisation des rôles peut cependant s'avérer difficile. Cela consisterait en effet à aller à l'encontre du principe compréhensible du maintien du plus large éventail possible de capacités de défense nationales pour se prémunir contre la pire des hypothèses. Se pose également le problème contentieux de l'allocation des avantages économiques associés à la production d'équipements et à la maintenance

des forces, comme l'illustrent les différends entre les divers partenaires de projets ouest-européens tels que l'Eurofighter. Dans le contexte du débat en cours sur les capacités de défense, il s'agit-là de problèmes pour l'OTAN et l'Union européenne dans son ensemble. En raison des ressources limitées dont les pays d'Europe centrale et orientale disposent pour la défense, cette solution apparaît toutefois indéniablement comme la meilleure.

Progrès

En dépit de ces difficultés, les pays d'Europe centrale et orientale ont réalisé d'importants progrès dans la réforme de leurs forces armées depuis le début des années 1990. Ils ont mis en place des mécanismes pour le contrôle civil et démocratique des forces armées et contribuent désormais activement aux opérations internationales de soutien de la paix dans les Balkans et ailleurs. En l'espace d'une décennie, les républiques baltes sont passées du statut de pays non armés à celui de participants à des missions dirigées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. Plusieurs pays de la région apportent ou disposent du potentiel pour apporter d'importantes contributions militaires spécialisées dans des domaines spécifiques tels que la défense contre les armes nucléaires, biologiques et chimiques ou encore le déminage.

Il n'en demeure pas moins que les pays d'Europe centrale et orientale sont également confrontés à de graves problèmes dans le domaine de la défense. La mise en place de cadres d'élite capables de travailler aux côtés des Alliés de l'OTAN camoufle, dans une certaine mesure, le déclin de l'efficacité opérationnelle de la majeure partie des forces armées de ces pays. Des forces aériennes dont les pilotes volent trop peu d'heures pour être prêts à affronter des environnements de combat et des forces terrestres dont les équipements ne fonctionnent pas de manière adéquate sont de peu d'utilité pour les pays d'Europe centrale et orientale comme pour l'OTAN dans son ensemble. La relative pauvreté de ces pays implique que, même s'ils procèdent à de modestes augmentations de leurs dépenses de défense, ils ne seront pas capables d'accroître fortement leurs dépenses réelles dans ce domaine.

Les gouvernements d'Europe centrale et orientale et l'OTAN dans son ensemble doivent reconnaître cette réalité et explorer collectivement des manières possibles d'aller de l'avant. Au nombre des solutions pourraient figurer des réductions plus radicales des forces globales, l'abandon de certains plans d'acquisition de prestige mais onéreux, la mise en place de forces et de projets d'acquisition présentant une dimension multinationale plus marquée, une plus grande spécialisation des rôles dévolus aux différents pays au sein de l'OTAN et de l'Union européenne, et l'octroi d'une plus grande attention aux aspects les moins prestigieux de la politique de défense, tels que la formation, l'entraînement et la maintenance, ainsi que les équipements de communication. Cela impliquera la découverte de solutions à des questions difficiles et sensibles, tant au niveau national que collectif au sein de l'OTAN et de l'Union européenne. Sans ces mesures, la contribution militaire de l'Europe de l'Est à l'OTAN et à l'Union européenne sera moindre qu'elle peut ou doit l'être, et les avantages de l'élargisseme ne seront pas intégralement récoltés.

Le présent article s'appuie sur un projet de recherche financé par l'Economic and Social Research Council et intitulé "One Europe or Several?". Pour plus d'informations: Civil-Military Relations in Central and Eastern Europe Internet Resource Centre (http://civil-military.dsd.kcl.ac.uk).

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