

## Les partenariats stratégiques de l'OTAN

### Sommaire

#### 2 L'édification de partenariats efficaces



*Christopher Bennett étudie comment l'OTAN forge des partenariats efficaces avec des Etats non membres et d'autres organisations internationales depuis la fin de la Guerre froide.*

#### 7 Les liens unificateurs



*Julian Lindley-French analyse les relations entre l'Union européenne et l'OTAN. Il exhorte les deux organisations à collaborer dans leur intérêt commun.*

#### 14 Quand l'espoir se nourrit d'expérience



*Paul Fritch examine la manière dont les relations entre l'OTAN et la Russie évoluent depuis la création du Conseil OTAN-Russie.*

#### 19 Des progrès certes, mais lents et laborieux



*James Sherr s'intéresse aux relations entre l'OTAN et l'Ukraine et à l'aspiration de celle-ci à s'intégrer aux institutions euro-atlantiques via le prisme de la réforme de la défense.*



#### 23 Débat

**L'Union européenne doit-elle avoir les mêmes capacités que l'OTAN ?**

*Fraser Cameron versus Andrew Moravcsik*



#### 30 Chronique littéraire

**Les limites de la diplomatie personnelle**

*Petr Lunak examine et compare les mémoires de Strobe Talbott, Boris Ieltsine et Yevgeni Primakov.*



#### 34 Interview

**Général Totski, ambassadeur de Russie auprès de l'OTAN**

#### 38 Militaire

**Une structure de commandement radicalement nouvelle pour l'OTAN**

*Le général de division aérienne Andrew Vallance explique comment la structure de commandement de l'OTAN a été réorganisée pour répondre aux exigences de sécurité du XXIe siècle.*



#### 43 Spécial

**L'appel de Pékin**

*Zuqian Zhang examine la possibilité d'un resserrement des relations entre la Chine et l'OTAN.*



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

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

#### Equipe éditoriale

Rédacteur en chef : Christopher Bennett  
Assistante de production : Felicity Breeze

Editeur : Secrétaire général adjoint pour la Diplomatie publique  
OTAN, 1110 Bruxelles - Belgique  
E-mail: [revieweditor@hq.nato.int](mailto:revieweditor@hq.nato.int)

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

# L'édification de partenariats efficaces

*Christopher Bennett étudie comment l'OTAN forge des partenariats efficaces avec des Etats non membres et d'autres organisations internationales depuis la fin de la Guerre froide.*

L'un des grands changements dans l'approche de l'OTAN pour assurer la sécurité depuis la fin de la Guerre froide réside dans la manière dont l'Alliance s'est ouverte à des partenariats avec des Etats non membres et d'autres organisations internationales. Cette politique, qui a très vite porté ses fruits avec la création de forums et de programmes pour assister la transition démocratique en Europe centrale et orientale, a évolué de manière pragmatique en réponse aux guerres consécutives à la dissolution de la Yougoslavie et a acquis un élan supplémentaire et un sens de l'urgence à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis. Son importance durable pour l'Alliance, alors que celle-ci se transforme pour combattre les menaces représentées par la prolifération des armes de destruction massive et le terrorisme international, a été réaffirmée lors du Sommet de Prague de l'année dernière.

coopèrent et éprouvent tous un intérêt particulier pour la préservation et la promotion de la stabilité comme de la prospérité. Désormais, il ne se passe pratiquement pas une semaine sans que le Secrétaire général de l'OTAN rende visite au chef d'une autre organisation internationale ou au dirigeant d'un pays partenaire, ni sans qu'il reçoive la visite au siège de l'Alliance d'une personnalité remplissant des responsabilités similaires aux siennes. L'OTAN a même développé des relations de travail efficaces avec des institutions financières internationales et des organisations non gouvernementales qui travaillent dans les régions en crise du monde.

Le point de départ de la politique de partenariat de l'OTAN a été la main de l'amitié tendue aux pays d'Europe centrale et orientale peu après la chute du Mur de Berlin et la désintégration du Pacte de Varsovie. Cette politique s'est en premier lieu concrétisée par la création du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) au siège de l'OTAN, en décembre 1991, comme forum de discussion et de promotion des questions de sécurité, tant pour les membres de l'Alliance que pour les anciens adversaires de celle-ci. A l'époque, le rythme du changement en Europe était tellement rapide que l'Union soviétique s'est purement et simplement désintégrée au cours de la réunion inaugurale du CCNA, avec comme conséquence que, pour finir, l'ambassadeur soviétique présent n'a plus été en mesure de parler qu'au nom de la Fédération de Russie.



*Une évolution historique : l'OTAN, déployée en Bosnie en 1995, met en place la plate-forme qui permettra à d'autres organisations internationales de reconstruire la paix et la stabilité. (© OTAN)*

La raison de cette politique est simple, à savoir qu'en raison de la complexification croissante de l'environnement stratégique, aucune institution ne peut prétendre posséder à elle seule la formule magique pour garantir la paix. Le meilleur moyen d'assurer le plus haut niveau de sécurité possible aux membres de l'OTAN et au monde en général réside donc dans la création d'un réseau de Partenaires qui

En 1994, l'OTAN a lancé le Partenariat pour la paix, un programme pratique de coopération et d'assistance militaires. Adapté aux besoins individuels de chaque pays participant, ce programme était initialement conçu pour contribuer à l'établissement d'un contrôle démocratique sur les forces armées, pour assister le processus de réforme militaire et pour aider au développement d'armées compatibles avec l'OTAN. Lorsque d'autres pays européens ont constaté les avantages de la coopération sécuritaire par le biais du CCNA et du Partenariat pour la paix, plusieurs d'entre eux ont également souhaité y adhérer. Outre les pays de l'OTAN et les anciens pays communistes, des pays traditionnellement neutres d'Europe occidentale sont ainsi devenus membres. C'est pour refléter ce changement et

*Christopher Bennett est rédacteur en chef de "La Revue de l'OTAN".*

l'évolution des relations de l'OTAN avec les Pays partenaires que le CCNA a été rebaptisé "Conseil de partenariat euro-atlantique" (CPEA) en 1997.

Aujourd'hui, tous les pays de la zone euro-atlantique sont membres du CPEA et du Partenariat pour la Paix, à l'exception de la Bosnie-Herzégovine, de la Serbie et du Monténégro, qui espèrent y adhérer l'année prochaine. Qui plus est, à l'instar de l'OTAN elle-même, le CPEA se concentre de plus en plus, depuis le 11 septembre 2001, sur les menaces modernes qui planent sur la sécurité. C'est ainsi, par exemple, que les dirigeants du CPEA ont approuvé un Plan d'action du partenariat contre le terrorisme lors du Sommet de Prague de l'année dernière (pour plus d'informations sur l'évolution de la politique de partenariat de l'OTAN, le CPEA et le Partenariat pour la paix, voir Construire la sécurité par le partenariat par Robert Weaver dans le numéro d'automne 2001 de La Revue de l'OTAN ; pour plus d'informations sur le Plan d'action du partenariat contre le terrorisme, voir La collaboration avec les pays Partenaires dans le combat contre le terrorisme par Osman Yavuzalp dans le numéro du printemps 2003 de La Revue de l'OTAN).

### La variable sécuritaire

La plus importante variable influençant la sécurité dans la zone euro-atlantique depuis la fin de la Guerre froide est probablement la Russie. Une Russie en voie de démocratisation, orientée vers l'Occident et réformatrice constituerait manifestement un facteur de stabilisation majeur pour l'ensemble de la zone euro-atlantique. Cela explique les investissements énormes consentis pour établir et améliorer des relations avec Moscou consentis par l'Alliance depuis quelques années et qui, après plusieurs faux départs, apparaissent de plus en plus comme avisés et judicieux.

Au cours de la première moitié des années 1990, une Russie encore méfiante s'est jointe au CCNA et au Partenariat pour la paix. En 1996, elle a fourni 2 000 soldats - le plus important contingent n'appartenant pas à l'OTAN - à la première mission de maintien de la paix de l'Alliance en Bosnie-Herzégovine. Ces soldats, qui sont demeurés en Bosnie jusqu'en août de cette année, ont collaboré avec leurs homologues des pays de l'OTAN et, ce faisant, ont contribué à abaisser les barrières et à établir des ponts entre les deux camps, ouvrant ainsi la voie à la poursuite du resserrement des relations OTAN-Russie.

En 1997, l'OTAN et la Russie ont signé l'Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles.

Il s'agissait-là d'un document ambitieux établissant le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie destiné à fournir le "mécanisme de consultation, de coordination et, dans toute la mesure du possible, là où il y aura lieu, de décision conjointe et d'action conjointe sur les questions de sécurité d'intérêt commun". Dans la pratique cependant, l'Acte n'a pas entièrement tenu ses promesses, d'une part parce que l'élite russe a eu tendance à le considérer comme un exercice de limitation des dommages dans le contexte du premier élargissement de l'après-Guerre froide de l'OTAN et, d'autre part, parce que de nombreux membres de l'OTAN conservaient également une méfiance résiduelle quant aux intentions russes. Qui plus est, de nombreux analystes considéraient le processus même de prise de décisions au sein du CCP comme vicié, étant donné que les membres de l'OTAN parvenaient déjà, sur base d'un processus de discussion au sein de l'Alliance, à des positions communes avant les réunions du CCP et étaient réticents à renoncer à un consensus résultant de nombreux efforts face aux objections russes. Lorsqu'en 1999, la Russie s'est retirée du Conseil conjoint permanent pour protester contre l'intervention du Kosovo par l'Alliance, rares sont ceux qui ont regretté ses réunions.

Quoi qu'il en soit, le Conseil conjoint permanent a repris ses réunions en mai 2000 et l'OTAN a ouvert un Bureau d'information à Moscou un an plus tard. Il aura toutefois fallu attendre la tragédie du 11 septembre 2001 pour assister au rapprochement de l'OTAN et de la Russie dans un partenariat plus approfondi et confiant. A la suite des attaques terroristes, les deux parties ont reconnu qu'une coopération ne pouvait que leur être bénéfique en termes de sécurité réciproque. Cela a conduit à la création, en mai 2002, du Conseil OTAN-Russie. Cet organe, qui remplace le Conseil conjoint permanent, travaille sur la base du consensus et regroupe tous les membres de l'OTAN et la Russie en tant que partenaires égaux. Les 18 premiers mois de son existence se sont en outre avérés extrêmement positifs, grâce à des réalisations dans un large éventail de domaines (pour en savoir davantage sur les relations OTAN-Russie, voir Quand l'espoir se nourrit d'expérience par Paul Fritch et l'interview du général Konstantin Vasilievich Totski, ambassadeur de Russie auprès de l'OTAN [références web] dans le présent numéro de La Revue de l'OTAN).

L'OTAN s'intéresse aussi tout particulièrement à la stabilité et à une transition en douceur en Ukraine, deuxième Etat indépendant le plus peuplé résultant de la désintégration de l'Union soviétique. La coopération OTAN-Ukraine s'est intensifiée depuis la signature de

la Charte de partenariat spécifique en 1997. Cette Charte fournit les bases officielles de consultations sur des questions liées à la sécurité euro-atlantique et une Commission OTAN-Ukraine a été créée pour régir les activités entreprises dans le cadre du partenariat, telles que la promotion de la réforme de la défense, de la planification des urgences civiles et de l'état de préparation aux catastrophes, ainsi que la coopération dans les domaines des sciences et de l'environnement. L'OTAN a ouvert un Centre d'information et de documentation en Ukraine en 1997 et un Bureau de liaison militaire en 1999. En 2002, l'OTAN et l'Ukraine se sont accordées sur un Plan d'action qui fournit un cadre stratégique à des consultations renforcées sur les questions politiques, économiques et de défense, tout en établissant les objectifs et priorités stratégiques pour l'Ukraine sur la voie de son intégration totale aux structures de sécurité euro-atlantiques. Qui plus est, l'Ukraine a formé un bataillon conjoint de maintien de la paix avec l'Allié de l'OTAN que constitue la Pologne et participe activement à des opérations de maintien de la paix dirigées par l'Alliance (pour en savoir davantage sur les relations OTAN-Ukraine, voir Des progrès certes, mais lents et laborieux par James Sherr dans le présent numéro de La Revue de l'OTAN).

Sept ans avant que les attaques terroristes du 11 septembre 2001 aient souligné l'importance de bonnes relations entre l'Occident et le monde arabe, l'OTAN avait déjà établi un Dialogue méditerranéen. Cette initiative, qui implique désormais sept pays – l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie – dans la région méditerranéenne au sens large, cherche à contribuer à la sécurité et à la stabilité régionales et à parvenir à une meilleure compréhension mutuelle entre l'OTAN et ses partenaires méditerranéens. Elle a, en outre, été elle aussi réactualisée à la suite des attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les États-Unis (pour en savoir davantage sur le Dialogue méditerranéen de l'OTAN, voir Le renforcement du dialogue méditerranéen de l'OTAN par Alberto Bin dans le numéro du printemps 2003 de La Revue de l'OTAN).

Il est intéressant de noter que le désir de construire des relations avec l'OTAN dépasse largement la zone euro-atlantique. Le Japon attache ainsi une considérable importance à ses relations avec l'Alliance, avec pour résultat la tenue de conférences semestrielles régulières sur la sécurité entre l'Alliance et le Japon depuis le début des années 1990. Deux Secrétaires généraux de l'OTAN – Manfred Wörner en 1991 et Javier Solana en 1999 – ont effectué des

visites officielles au Japon, tandis que des « discussions de haut niveau » ont lieu entre une équipe de l'OTAN dirigée par le Secrétaire général adjoint et de hauts responsables des ministères japonais des affaires étrangères et de la défense. Qui plus est, tandis que l'Alliance poursuit sa transformation pour relever les défis sécuritaires du XXI<sup>e</sup> siècle et dépasse la zone euro-atlantique, l'on constate un accroissement de l'intérêt pour des partenariats avec l'OTAN. Ainsi la Chine étudie-t-elle, elle aussi, le potentiel d'un resserrement de ses relations (pour en savoir davantage sur les relations Chine-OTAN, voir L'appel de Pékin par Zuqian Zhang dans le présent numéro de La Revue de l'OTAN).

### La coopération pratique

L'un des avantages très pratiques pour l'OTAN de ses nombreux partenariats réside dans la contribution – en termes de troupes, d'équipements et de ressources – des pays partenaires aux opérations de maintien de la paix dirigées par l'Alliance. Le rassemblement des 70 000 soldats nécessaires aux opérations en Bosnie-Herzégovine de 1999 et 2000 aurait ainsi été extrêmement difficile en l'absence de la contribution des Partenaires. En fournissant des troupes, ceux-ci démontrent leur engagement envers la sécurité et la coopération sécuritaire euro-atlantiques. Mais la tâche qui consiste à reconstruire la paix et la stabilité dans les régions de l'ex-Yougoslavie ravagées par la guerre exige plus que de simples solutions militaires. C'est pourquoi, outre une collaboration avec des pays non membres, l'OTAN forge un nombre croissant de partenariats effectifs avec d'autres institutions internationales, dans le but de parvenir, à terme, à des processus de paix autosuffisants.

Les conflits consécutifs à la dissolution de la Yougoslavie ont, dans une large mesure, pris la communauté internationale par surprise, mais les institutions clés impliquées – l'Union européenne, l'OTAN, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et les Nations Unies – sont graduellement parvenues à maîtriser la situation et ont, ce faisant, commencé à instaurer des relations de travail efficaces. Qui plus est, cette expérience de collaboration sur le terrain, d'abord en Bosnie-Herzégovine, puis au Kosovo et enfin dans l'ex-République yougoslave de Macédoine\*, a contribué à remodeler ces organisations en fonction de leurs relations réciproques.

L'OTAN s'est déployée en Bosnie-Herzégovine en 1995 pour superviser la mise en œuvre des aspects militaires des Accords de Dayton. Ce faisant, elle

a fourni les conditions dont d'autres organisations internationales - l'Union européenne, l'OSCE et les Nations Unies - ainsi qu'un certain nombre d'organisations non gouvernementales avaient besoin pour être en mesure de contribuer à la reconstruction de la paix et de la stabilité dans le pays. En dépit du silence historique ayant existé entre l'OTAN et ses nouveaux Partenaires, des relations pratiques se sont rapidement établies. Ces relations se sont intensifiées et améliorées ultérieurement, à la suite de l'expérience résultant d'un travail en commun.

Ce modèle s'est avéré un guide précieux pour le Kosovo. En 1999, une force dirigée par l'OTAN s'est déployée dans la province pour assurer la sécurité dans le cadre du mandat conféré par la résolution 1 244 votée par le Conseil de sécurité des Nations Unies. Ces dernières ont en outre divisé les responsabilités du processus de paix entre elles-mêmes (police, justice et administration civile), l'OSCE (démocratisation et édification des institutions) et l'Union européenne (reconstruction et développement économique). De la sorte, chaque organisation a un rôle spécifique à jouer dans la reconstruction de la paix et de la stabilité.

Dans les relations que l'OTAN entretient aujourd'hui avec les Nations Unies, l'accent est clairement mis sur les questions de maintien de la paix. Le Secrétaire général de l'OTAN fait rapport à son homologue des Nations Unies sur les progrès des opérations dirigées par l'Alliance, dont la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan mandatée par les Nations Unies et qui est dirigée par l'OTAN depuis le mois d'août, et informe les Nations Unies des décisions essentielles du Conseil de l'Atlantique Nord.

La coopération au niveau du personnel et le flux d'informations se sont accrus ces dernières années, depuis la nomination en 1999 d'un officier de liaison de l'OTAN auprès du Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies et de l'affectation d'un responsable du Bureau pour la coordination des affaires humanitaires des Nations Unies auprès de la Direction des Plans civils d'urgence de l'OTAN. Entre-temps, les réponses internationales à la menace posée

par le terrorisme apparaissent de plus en plus comme un domaine propice au renforcement des relations.

### L'architecture sécuritaire européenne

En décembre 1990 déjà, les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN envisageaient une construction triangulaire pour consolider la sécurité en Europe et déclaraient que: "Les trois éléments essentiels de l'architecture européenne sont l'Alliance, le processus d'intégration européenne et la CSCE [précurseur de l'OSCE]." En la matière également, c'est la coopération pratique en ex-Yougoslavie qui aura ouvert la voie à des contacts réguliers et à l'intensification des échanges d'informations. Quant au profil de la coopération OTAN-OSCE et de la coopération de ces deux organisations avec l'Union européenne, c'est en 2000 et en 2001 qu'il a été défini, lorsque le Secrétaire général de l'OTAN a effectué des visites régulières dans l'ex-République yougoslave de Macédoine\* avec ses homologues de l'OSCE et de l'Union européenne, visites qui se sont traduites par une tentative réussie pour désamorcer un conflit latent dans ce pays.

Les relations OTAN-OSCE sont régies par la Plateforme pour la sécurité en coopération, approuvée au Sommet d'Istanbul de l'OSCE en 1999. Dans ce document, les Alliés expriment leur acceptation de déployer les ressources institutionnelles de l'OTAN pour soutenir le travail de l'OSCE, en particulier dans les domaines de la prévention des conflits et de la gestion des crises.

Les relations les plus importantes pour l'OTAN au cours des prochaines années seront probablement celles avec l'Union européenne, car cette organisation cherche à optimiser ses capacités sécuritaires, y compris ses capacités militaires.

Lorsque les deux organisations collaborent dans un but commun, comme cela a été le cas dans l'ex-République yougoslave de Macédoine\* en 2001, elles peuvent représenter une force puissante pour la prévention des conflits et la gestion des crises. Qui plus est, avec l'élargissement de l'Union européenne à dix pays supplémentaires, qui fera passer le nombre de ses membres à 25, et l'élargissement de l'OTAN à sept pays supplémentaires, qui lui permettra de devenir

---

## Les relations les plus importantes pour l'OTAN au cours des prochaines années seront probablement celles avec l'Union européenne

---

une Alliance à 26, le nombre de pays appartenant en même temps aux deux organisations passera à 19.

L'élaboration d'une Politique européenne de sécurité et de défense pourrait et devrait renforcer les capacités de gestion des crises de l'Alliance et de l'Union européenne. Cela sera en particulier le cas si l'Union européenne répond à l'Engagement de capacités qu'elle s'est fixé à Helsinki en 1999 : être capable de déployer et de soutenir pendant au moins un an une force militaire de 60 000 hommes, pour accomplir les "tâches de Petersberg", à savoir des opérations humanitaires, de sauvetage et de maintien de la paix, ainsi que l'envoi de forces de combat pour la gestion des crises.

L'OTAN a établi des relations formelles avec l'Union européenne en janvier 2001 et les deux organisations se rencontrent officiellement depuis lors. Leurs relations se sont toutefois en grande partie caractérisées par un manque de substance jusqu'en décembre de l'année dernière, lorsqu'une Déclaration Union européenne-OTAN sur la PESD a été adoptée. Depuis, plusieurs accords ont été conclus entre l'Union européenne et l'OTAN sur la coopération en matière de gestion des crises. Ces accords ont permis à l'Union européenne de prendre, dès le 1er avril 2003, le relais de l'OTAN pour le maintien de la paix dans l'ex-République yougoslave de Macédoine\* (pour en savoir davantage sur les relations Union européenne-OTAN, voir les articles Les liens unificateurs par Julian Lindley-French et Union européenne et OTAN: un resserrement des relations par Pol De Witte dans le présent numéro de La Revue de l'OTAN).

Les nombreux partenariats que l'OTAN a contribué à établir au cours des dernières années et qu'elle continue à développer n'existent pas pour la simple beauté du geste. Face aux menaces transnationales pour la sécurité, rien ne peut remplacer la coopération internationale, entre pays, mais aussi entre institutions. C'est pourquoi les partenariats constituent un élément essentiel de la transformation de l'Alliance depuis la fin de la Guerre froide et qu'ils seront encore approfondis et renforcés. ■

---

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

## Les liens unificateurs

*Julian Lindley-French analyse les relations entre l'Union européenne et l'OTAN. Il exhorte les deux organisations à collaborer dans leur intérêt commun.*



*Intervention européenne : la France mérite des éloges pour avoir constitué une force d'aide à la stabilisation du Nord-Est du Congo.  
(© ECPA-D & Sirpa Air)*

**L**es préparatifs de la Guerre en Irak, la campagne proprement dite et ses suites ont eu un profond impact sur les relations transatlantiques et inter-européennes. Il est étonnant de constater à quel point les choses semblent avoir changé en si peu de temps. Une relecture de l'accord décisif que constitue la Déclaration Union européenne-OTAN sur la PESD de décembre 2002 permet toutefois de supposer qu'il a été négocié dans un climat apaisé.

A un premier niveau, l'Irak a contribué à renforcer la prise de conscience croissante que les Européens

*Julian Lindley-French est directeur pour la Politique de sécurité européenne au Centre de politique de sécurité - Genève. Les présents commentaires sont personnels et ne représentent pas nécessairement les vues du Centre.*

sont de retour sur la scène de la sécurité mondiale. A un autre, il a rappelé aux Américains et aux Européens les difficultés de trouver un consensus sur la sécurité collective. A un troisième, il doit sûrement avoir rappelé aux Américains le rôle vital des alliés dans la gouvernance sécuritaire. Et à un quatrième niveau enfin, les Américains et les Européens, vainqueurs de la Guerre froide et héritiers de la responsabilité stratégique, se sont vus rappeler qu'ils ne peuvent échapper à la charge de leur leadership dans le domaine de la gouvernance sécuritaire en cette époque de fractures. L'Irak constitue en effet le chapitre le plus récent de l'histoire du réveil stratégique, reflété par la déclaration ultérieure du Haut représentant de l'Union européenne, Javier Solana, sur l'émergence d'une stratégie européenne de la sécurité. Les armes de destruction massive et le terrorisme sont aussi dangereux pour les Européens que pour les Américains.

Le message essentiel de la déclaration Solana est brutal. Le recours à l'Union européenne et à l'OTAN par des factions politiques de certains pays à des fins démagogiques doit cesser. Les seuls gagnants d'une telle irresponsabilité stratégique sont les ennemis de la démocratie. Lorsqu'on considère l'ampleur et la nature des dangers émergents, l'on constate qu'il y a assez de place pour l'Union européenne et pour l'OTAN, qui demeurent essentielles à une gouvernance efficace de la sécurité.

Avec un tel réveil de la conscience stratégique, il est dès lors étrange que tant d'analystes semblent parvenus à la conclusion que l'Union européenne et l'OTAN devront, en fin de compte, suivre chacune leur propre voie. Or la division des tâches constitue manifestement une entreprise se déroulant en parallèle. La mission de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) consiste à harmoniser progressivement les concepts de sécurité et les cultures des pays européens, pour qu'ils puissent graduellement assumer la responsabilité des aspects civils et militaires de la sécurité à des niveaux d'intensité faible à moyenne et développer une doctrine distincte pour le maintien et l'imposition de la paix qui fait défaut aux deux organisations. La poursuite du rôle sans cesse plus essentiel de l'OTAN a une triple finalité: garantir la continuité entre les niveaux d'intensité faible et élevée, c'est-à-dire la maîtrise de l'escalade ; veiller à ce que les Américains et les Européens

puissent collaborer dans la poursuite conjointe de la sécurité dans le monde ; veiller à assurer une garantie de défense élémentaire afin que la re-nationalisation de la sécurité au sein de l'Europe ne déstabilise pas sa base politique et n'entrave pas sa capacité naissante de projection européenne. C'est aussi simple et clair que cela.

Ceux qui, en Europe, pensent qu'ils parviendront à une puissante PESD par le biais d'un affaiblissement de l'OTAN se trompent lourdement. Tout ce qu'ils obtiendront sera une Europe peu sûre et sans capacité, n'ayant pas confiance en elle ni en la place qu'elle occupe dans le monde. Ceux qui, aux Etats-Unis, considèrent que l'OTAN n'a plus d'importance et que la puissante Amérique peut gérer seule le monde ne parviendront qu'à isoler leur pays, piégé du mauvais côté de la balance qui équilibre légitimité et efficacité. L'OTAN est importante et continuera à l'être pour tous les Partenaires. Peut-on imaginer une Europe sans l'OTAN ? Est-il concevable que la PESD se transforme soudain en un mécanisme pour la planification et l'exécution de coalitions multinationales européennes à plusieurs niveaux de technologie militaire, composées de forces cohérentes destinées à être projetées en des endroits dangereux du monde ? Si la réponse est manifestement non, c'est cependant ce dont l'Europe a besoin dès maintenant.

### Les défis

L'Afghanistan, la Bosnie-Herzégovine, le Congo, la Côte d'Ivoire, le Timor oriental, l'Irak, le Kosovo, le Liberia, la Sierra Leone et l'ex-République yougoslave de Macédoine\*. Autant de lieux, autant de conflits. Malheureusement, la liste n'est pas exhaustive, mais elle constitue plutôt la preuve d'une tendance. D'ici cent ans, il se pourrait fort bien que les historiens définissent la période allant de 1950 à 2000 comme un interrègne entre deux formes de dépendance : une dépendance d'exploitation avant 1950 ; la faillite des Etats, la détresse économique et la maladie à partir de l'an 2000.

L'essence même de la puissance de l'Europe incarnée par l'Union européenne réside dans sa moralité fondamentale. L'Europe se considère désormais comme une « cité qui brille sur la colline », une vision extrêmement proche de l'image que les Etats-Unis ont d'eux-mêmes. Les Américains et les Européens constituent la force du bien en ce bas monde. Une force dont l'importance est magnifiée par la relation périlleuse entre la détresse et la technologie, qui définit de plus en plus cette époque de fractures. Des groupes sans cesse plus petits et dangereux accèderont, avec le temps, à la puissance destructrice qui demeure jusqu'à présent l'apanage de plus puissants. Il est

donc essentiel que les Américains et les Européens se préparent à affronter ensemble cette réalité dès maintenant. Il y a largement assez de travail pour tout le monde.

Pour ce faire, l'avenir de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN doit reposer sur certains truismes sécuritaires. D'abord, l'ambition de l'Union européenne de devenir un acteur sécuritaire dur a encore quelques années devant elle. Deuxièmement, le rythme de la détérioration de la sécurité mondiale exigera des Européens une affirmation accrue de leur présence dans le monde, en dehors de l'Europe. Troisièmement, les divisions intellectuelles bien définies entre les différents niveaux d'intensité aux termes desquelles les Européens assument les tâches « douces » et les Américains les tâches « dures » ne se reflèteront plus sur le terrain. Les dangers pour les forces sur le terrain peuvent s'aggraver aussi rapidement que les crises qui les entraînent. Dans un avenir prévisible, seule l'OTAN sera en mesure de fournir la planification et la continuité de l'intensité des missions pour les opérations dans le contexte sécuritaire émergent.

Malheureusement, en dépit de toutes les belles paroles présentes dans la Union européenne-OTAN sur la PESD, les relations entre les deux organisations s'embourbent trop souvent dans l'imbricatio politique transatlantique dont elles ne peuvent être dissociées. L'on constate une étrange alliance entre les néo-conservateurs américains qui ne se préoccupent pas de l'OTAN et les gaullistes européens traditionnels qui n'en veulent pas. L'on ne peut qu'espérer une prise de conscience par ces opportunistes politiques des dommages qu'ils occasionnent à la trame de leur propre sécurité, en minant les relations dont dépendent tant l'Union européenne que l'Alliance. La coopération Union européenne-OTAN est depuis trop longtemps la victime du prétexte sécuritaire qui handicape exagérément le débat stratégique européen et de la duplicité qui afflige son équivalent américain. Le moment est venu de se remettre au travail.

Les Américains ne peuvent éviter les rigueurs du maintien de la paix. D'ailleurs, en dépit du désir des Etats-Unis de ne prendre en charge que les opérations pour lesquelles leur armée est conçue, leurs soldats s'enlisent de plus en plus dans le borbier des opérations sur le terrain et dans les pesanteurs de la bureaucratie associées au processus de reconstruction consécutif à leur intervention. Les Européens, pour leur part, ne peuvent plus échapper à la réalité des capacités. Plus tôt que prévu, ils vont être contraints de mettre la main à la poche s'ils ne veulent pas que leurs soldats soient tués inutilement

dans des opérations auxquelles les événements les contraignent de participer et pour lesquelles ils sont très mal préparés. C'est ainsi que, par nécessité et par la force des choses, la coopération Union européenne-OTAN est appelée à s'approfondir et à aller de pair avec un nouveau marché sécuritaire transatlantique, aux termes duquel les Américains apprendront à maintenir la paix et les Européens se ré-équiperont pour combattre.

#### Un nouveau marché transatlantique

Un tel marché constitue l'essence même de l'avenir de la coopération Union européenne-OTAN. L'approfondissement d'une coopération réelle et efficace pour la gestion des crises est essentiel en tant que première étape de ces nouvelles relations. Tant l'Union européenne que l'OTAN apportent des contributions distinctes et complémentaires à une telle gestion, renforcée par la légitimité que permet l'autonomie politique de la prise des décisions des deux organisations. A lui seul, aucun pays, aucune institution ne peut gérer une telle complexité. L'Union européenne excelle dans la coordination des aspects civils multilatéraux et multifonctions du cycle de la gestion sécuritaire et s'implique judicieusement davantage dans l'aspect militaire à plusieurs niveaux d'intensité opérationnelle. L'Opération Concordia en ex-République yougoslave de Macédoine\* constitue une étape importante sur la voie de l'aptitude de l'Europe à gérer la sécurité sur son territoire et à sa périphérie, en coopération pratique avec l'Alliance.

Qui plus est, les Américains pourraient beaucoup apprendre de la manière dont certains Européens pratiquent le maintien de la paix. Il y a de nombreuses raisons pour lesquelles les Américains perdent tragiquement, lors des opérations de post-insertion, tant de soldats par rapport aux Britanniques. Les Etats-Unis constituent la superpuissance, les soldats américains se trouvent dans les zones où les survivants de l'ancien régime sont les plus actifs et il y a bien d'autres raisons encore. Parallèlement, il est

clair que les Britanniques sont de meilleurs soldats de la paix, même si, malheureusement, ils ont également subi des pertes, dont six membres de la police militaire lors d'un seul incident. Cela s'explique, en partie, par des années d'expérience dans les rues troublées de Belfast, mais également, comme pour d'autres Européens, par l'héritage de l'époque coloniale. Ce que l'on appelle aujourd'hui les opérations spéciales et le maintien de la paix s'appelaient, au temps de l'empire britannique, contre-insurrection et maintien de l'ordre impérial. L'armée britannique a été conçue dans ces buts spécifiques, qui continuent à faire partie intégrante de sa doctrine. Ce n'est d'ailleurs pas une coïncidence si les cinq pays qui contribuent le plus aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies sont tous membres du Commonwealth.

---

## La tragédie de l'Irak résulte de la mauvaise volonté et de la tendance croissante de trop nombreux politiciens à servir leurs intérêts aux dépens de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN

---

Parallèlement, il est grand temps pour les Européens d'unifier leurs capacités de combat. La Déclaration d'Helsinki de décembre 1999 appelait à la création, pour 2003, d'une Force de réaction rapide européenne (FRRE) composée de 60 000 hommes, déployable en soixante jours et disposant d'une capacité de soutien d'un an. Cette force devait être en mesure d'entreprendre l'éventail complet des «missions de Petersberg», à savoir des tâches allant du sauvetage à des missions humanitaires, en passant par le maintien de la paix et l'imposition de celle-ci par des troupes de combat. Non seulement l'Union européenne est loin d'atteindre l'engagement capacitaire au sein de l'Europe, mais elle est plus

loin encore de pouvoir projeter une telle force dans une quelconque région du monde. Le danger pour les Européens réside dans la tendance croissante de leurs dirigeants à prétendre avoir atteint leurs objectifs, alors que ce n'est manifestement pas le cas.

L'Opération Artemis en République démocratique du Congo constitue un excellent exemple à cet égard. La France mérite des éloges pour avoir assemblé une force d'intervention afin de contribuer à la stabilisation de la situation à Bunia, dans le Nord-Est du pays. En l'occurrence, la force est parvenue à stabiliser la

situation pour la date butoir du 1er septembre qu'elle s'était fixée pour son retrait. Elle a cependant couru de grands risques pour ce faire, en raison de l'étirement de ses lignes d'approvisionnement et de sa dépendance face à la bande de boue qui lui servait d'aéroport. Si la force avait rencontré des difficultés, cela aurait nui à la crédibilité militaire de l'Union européenne. En outre, si un autre massacre devait intervenir peu après le retrait de la force – ce qui reste possible –, cela nuirait à la crédibilité politique de cette même Union.

Si l'Union européenne et l'OTAN avaient collaboré pour planifier et générer une force utilisant les capacités à la disposition du Quartier général des forces alliées en Europe (SHAPE), l'aptitude à protéger et/ou à consolider cette force aurait été considérablement augmentée. Qui plus est, une telle aptitude aurait également renforcé la crédibilité politique de la mission, pour la simple raison que, lorsque l'Union européenne collabore avec l'OTAN, cela lui assure un accès beaucoup plus important et rapide à une puissance coercitive nettement plus importante. A l'avenir, un accent tout particulier devra donc être mis sur l'harmonisation du développement de la FRRE avec la Force de réaction de l'OTAN (NRF), en raison surtout du fait que les mêmes forces seront impliquées, mais que la NRF offre une capacité de réponse immédiate beaucoup plus grande que la FRRE, qui constitue en fait une solide force de suivi. La précipitation à démontrer les capacités européennes en des endroits éloignés et dangereux sans recourir aux ressources de l'OTAN pourrait avoir des conséquences inverses à l'effet escompté.

Il est donc préoccupant de constater que certains pays continuent à bloquer efficacement des discussions et réunions importantes entre responsables de l'Union européenne et de l'OTAN, comme si les deux organisations étaient en concurrence. Les deux institutions se soumettent, naturellement, au rituel de la coopération. Le Conseil de l'Atlantique Nord rencontre la Commission de la défense et de la sécurité, le Comité militaire de l'OTAN rencontre la Commission militaire de l'Union européenne et diverses réunions ont lieu entre le Secrétaire général de l'OTAN et le Haut représentant de l'Union européenne. Malheureusement toutefois, ces réunions ressemblent bien trop souvent à des réceptions diplomatiques, durant lesquelles des propos polis et anodins sont échangés, alors que les véritables sources de préoccupation sont ignorées. Il doit y avoir une interaction beaucoup plus intense entre les responsables des deux organisations, couvrant, sur une base quotidienne, tout l'éventail des questions de sécurité.

## Les futures relations

Comment les relations Union européenne-OTAN devraient-elles évoluer ? Deux domaines essentiels – la planification opérationnelle et les investissements de défense et commandement – doivent constituer l'ossature de la future coopération entre les deux organisations, une coopération qui doit s'appuyer sur et conférer une énergie nouvelle à la Déclaration Union européenne-OTAN sur la PESD de décembre 2002.

L'opération Concordia en ex-République yougoslave de Macédoine\* et la relève de l'OTAN par l'Union européenne ont représenté la conséquence logique du rôle de l'Union dans l'ensemble des efforts visant à apporter la stabilité à ce pays. La coopération internationale a contribué à la conclusion de l'Accord cadre et a montré ce qui peut être obtenu par l'application cohérente et déterminée de tous les instruments dont dispose la Communauté euro-atlantique. Les clefs de ce succès auront été la volonté politique et la coordination efficace des structures politiques et militaires de l'Union européenne et de l'OTAN, par le biais d'une complémentarité s'inscrivant en filigrane tant au niveau des efforts que de la chaîne de commandement.

Le contrôle politique suprême est exercé par le Conseil de l'Union européenne, par le biais de la Commission de la défense et de la sécurité, qui demeure en contact étroit avec le Conseil de l'Atlantique Nord. Le SACEUR adjoint a été désigné comme commandant opérationnel, tandis que la Commission militaire de l'Union européenne collabore étroitement avec le Comité militaire de l'OTAN et que l'état-major militaire de l'Union européenne assure une liaison étroite avec le Quartier général des opérations, qui comprend un «Élément de commandement de l'Union européenne» incrusté dans le SHAPE. Cela permet au commandant opérationnel de l'Union européenne de fournir des directives au commandant des forces. Le dynamisme inhérent à cette structure est essentiel, car il permet à l'Union européenne et à l'OTAN de disposer d'un point focal de planification et de commandement qui ne mine pas l'autorité politique. A cette fin, des plans sont en place pour les commandements des différents composants (un commandement du composant terrestre, un commandement du composant aérien, un commandement du composant maritime), afin d'assurer la planification et l'efficacité pratique d'opérations plus importantes de l'Union européenne. Cette approche est assurément la bonne.

Les investissements sont au cœur du dilemme de la défense européenne. L'objectif consiste à assurer la convergence entre l'attitude américaine de type « réseau-centrique » et le manque de cohésion

européen. Mettre l'accent sur des moyens rentables et efficaces au niveau des ressources pour veiller à ce que les Américains et les Européens puissent travailler de concert dans ce domaine devrait contribuer à faciliter la coopération sans affecter l'autonomie politique, équilibre que la nouvelle OTAN doit rechercher. Les événements de ces dernières années démontrent que les relations sécuritaires transatlantiques seront beaucoup plus informelles que pendant la Guerre froide, avec – pour résultat – la nécessité de mettre un accent particulier sur l'interopérabilité et la coopération. A cette fin, les travaux du Plan d'action européen sur les capacités (ECAP) et de l'Engagement capacitaire de Prague (PCC) doivent être progressivement harmonisés. Une plus grande cohésion demeure nécessaire entre l'Union européenne et l'OTAN pour empêcher toute concurrence dans l'évolution de l'ECAP et du PCC. L'évaluation des capacités, implicite dans les deux cas, doit être clairement liée. La rencontre sur une base plus structurée des responsables de l'Union européenne et de l'OTAN travaillant dans ce domaine avec les représentants des Directeurs nationaux des armements de l'Union et des pays de l'OTAN représenterait un considérable progrès.

La tragédie de l'Irak résulte de la mauvaise volonté et de la tendance croissante de trop nombreux politiciens à servir leurs intérêts au détriment de la coopération entre l'Union européenne et l'OTAN. Les seuls gagnants de ce que Nicholas Burns, l'ambassadeur américain auprès de l'OTAN, a appelé «le côtoiement avec la mort» par l'Alliance sont Ousama bin Laden, Saddam Hussein et consorts. Une seule question doit être posée aux tenants de l'école «l'OTAN-semeur» : quelle est l'alternative ? La question à poser aux tenants de l'école «l'Union-européenne-n'a-aucun-rôle-dans-la-sécurité» est également unique : comment l'Europe peut-elle développer sa propre culture sécuritaire distincte et complémentaire ? Quant aux Américains qui ne voient aucune place pour des institutions internationales telles que l'OTAN dans la réflexion sécuritaire des Etats-Unis, la question que je leur adresse est la suivante : seuls, êtes-vous réellement davantage en sécurité ? Il est grand temps pour les Européens d'aller de l'avant et pour les Américains de réfléchir. Il est surtout grand temps pour les Américains et pour les Européens de réinvestir dans les relations Union européenne-OTAN dans un esprit de réalisme et de transparence. En dépit des événements récents, les relations Union européenne-OTAN sont appelées à constituer l'ossature de la gouvernance sécuritaire euro-atlantique et mondiale dans le siècle qui commence, en raison du monde dans lequel nous vivons et parce que nous continuerons à partager les objectifs sécuritaires. Le moment est donc

venu de passer aux actes, car la situation sur la scène internationale est beaucoup trop dangereuse. ■



Pour plus d'informations sur le Centre de politique de sécurité – Genève, voir [www.gcsp.ch](http://www.gcsp.ch)

# Union européenne et OTAN : un resserrement des relations

Au cours de l'année écoulée, les désaccords entre certains pays européens et les Etats-Unis sur la politique à suivre envers l'Irak ont suscité de nombreux commentaires des médias, dont des spéculations quant à l'avenir des relations transatlantiques en général et des relations entre l'Union européenne et l'OTAN en particulier. Paradoxalement cependant, comme le souligne Pol De Witte, c'est au cours de cette période que le resserrement des relations entre l'Union européenne et l'OTAN a progressé le plus rapidement et de la manière la plus constructive.

L'Union européenne et l'OTAN ont établi des relations officielles en janvier 2001, mais c'est depuis le 16 décembre 2002 qu'elles connaissent une véritable accélération, avec l'adoption de la Déclaration Union européenne-OTAN sur la PESD (pour la totalité du texte, voir le communiqué de presse de l'OTAN (2002)142)). Depuis lors, les deux organisations ont négocié une série de documents sur la coopération en matière de gestion des crises, ce qui, le 1er avril, a permis à l'Union européenne de prendre le relais de l'OTAN pour le maintien de la paix dans l'ex-République yougoslave de Macédoine\*.

Une série de documents de coopération essentiels, connus des initiés sous le nom d'ensemble «Berlin-Plus», a été agréée par les deux organisations le 17 mars 2003. Cinq jours plus tôt, un Accord Union européenne-OTAN sur la sécurité de l'information avait été signé, pour permettre l'échange et la circulation d'informations classifiées et de matériel relevant de règles réciproques de protection de la sécurité. Le terme «Berlin-Plus» fait référence au fait que la réunion de 1996 au cours de laquelle les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN ont décidé la création d'une Identité européenne de sécurité et de défense et la mise à disposition à cette fin des ressources de l'Alliance s'est tenue à Berlin.

Les dispositions «Berlin-Plus» cherchent à éviter le dédoublement inutile des ressources et comprennent quatre éléments : accès à la planification opérationnelle de l'OTAN assurée à l'Union européenne ; mise à disposition de l'Union européenne des capacités et des ressources communes de l'OTAN ; options de commandement OTAN européen pour

les opérations conduites par l'Union européenne, dont le développement du rôle européen du Commandant suprême adjoint des forces alliées en Europe (SACEUR) ; et adaptation du système de planification de la défense de l'OTAN afin qu'il intègre les forces disponibles pour les opérations de l'Union européenne.

Des modalités ont été prévues pour la mise à disposition, la surveillance, la restitution ou le rappel des ressources et capacités de l'OTAN lors des opérations dirigées par l'Union européenne. Le SACEUR adjoint (qui est toujours un Européen) peut également être le commandant des opérations d'une mission conduite par l'Union européenne. Celle-ci et l'OTAN ont convenu des procédures de consultation dans le contexte d'une mission dirigée par l'Union européenne recourant aux ressources et capacités collectives de l'Alliance. Un accord a été trouvé pour le développement d'«exigences de capacités cohérentes et se renforçant mutuellement». Un exercice conjoint de gestion de crise Union européenne-OTAN destiné à tester l'ensemble des dispositions en vigueur en matière de consultation et de coopération en temps de crise se déroulera en novembre 2003.

Les dispositions «Berlin-Plus» sont actuellement mises en pratique dans le cadre de l'Opération Concordia, premier déploiement militaire de l'Union européenne dans l'ex-République yougoslave de Macédoine\*. L'amiral Rainer Feist, le SACEUR adjoint, commande l'opération et des officiers de liaison de l'Union européenne travaillent aux côtés de leurs collègues de l'OTAN dans la structure de commandement de l'Alliance, tant au niveau stratégique au sein d'une cellule au SHAPE à Mons, en Belgique, qu'au niveau régional, au niveau de l'AFSOUTH à Naples, en Italie. Sur le terrain à Skopje, le commandant de la force, un général de l'armée française, et son état-major travaillent en étroite collaboration avec le représentant militaire en chef de l'OTAN.

La coordination Union européenne-OTAN s'effectue au quotidien en Bosnie-Herzégovine (où les forces dirigées par l'OTAN sont déployées dans le cadre de la SFOR et où l'Union européenne assure une mission de police) et au Kosovo (où les forces dirigées par l'OTAN sont déployées dans le cadre de la KFOR et où l'Union européenne est responsable de la reconstruction économique). Les leçons tirées de

*Pol De Witte dirige la section Affaires multilatérales à la Division des affaires politiques et la politique de sécurité de l'OTAN.*

l'Opération *Concordia* ainsi que du premier exercice conjoint de gestion de crise entre l'Union européenne et l'OTAN en novembre prochain devraient accroître l'efficacité opérationnelle des accords «Berlin-Plus» et encore renforcer les relations entre les deux organisations. Qui plus est, le 25 juillet 2003, l'Union européenne et l'OTAN sont convenus d'une approche conjointe pour stabiliser l'Ouest des Balkans. (Pour la totalité du texte, voir le communiqué de presse de l'OTAN (2003)089 du 29 juillet 2003).

Des experts de l'OTAN sont déjà impliqués depuis de nombreuses années dans l'Engagement de capacités de l'Union européenne dans le cadre de la «Task Force Plus». Le groupe des capacités Union européenne-OTAN, établi en mai aux termes de l'accord entre les deux organisations sur des «exigences de capacités cohérentes et se renforçant mutuellement», cherche à assurer la cohérence, la transparence et le développement mutuel des exigences de capacités communes à l'Union européenne et à l'OTAN, en particulier en relation avec l'Engagement de capacités et les objectifs collectifs en la matière de l'Union européenne, ainsi que l'Engagement capacitaire de Prague de l'OTAN.

Qui plus est, lors de leur réunion conjointe du 3 juin, les ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne et de l'OTAN ont réaffirmé leur volonté d'établir une coopération plus étroite entre les deux organisations pour combattre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. L'Union européenne et l'OTAN échangent déjà des informations sur leurs activités dans le domaine de la protection des populations civiles contre les attaques chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires.

Le fait qu'autant d'accords d'une grande portée aient été négociés en si peu de temps témoigne de l'engagement des vingt-trois pays membres de l'Union européenne et de l'OTAN à développer un partenariat stratégique à long terme entre l'Union et l'Alliance. Avec onze pays appartenant aux deux organisations, force est de reconnaître que l'appartenance conjointe constitue un important facteur de rapprochement. L'année prochaine, après les deux élargissements, pas moins de dix-neuf pays seront membres des deux organisations, ce qui devrait encore renforcer la coopération visant à éviter les doubles emplois inutiles et la concurrence entre l'Union européenne et l'OTAN. ■

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

# Quand l'espoir se nourrit d'expérience

*Paul Fritch examine la manière dont les relations entre l'OTAN et la Russie évoluent depuis la création du Conseil OTAN-Russie.*



Rencontre historique à Moscou : Le Conseil OTAN- Russie s'est réuni pour la première fois à Moscou, au mois de mai 2003. (© OTAN)

*La Russie ne peut être comprise avec le seul esprit,  
Ni mesurée à l'aune d'un étalon standard  
Elle présente un caractère particulier...  
Il faut simplement croire en elle.*

Fiodor Tyuchev, poète et diplomate russe du 19<sup>ème</sup> siècle

**E**n Russie, les petits écoliers apprennent depuis bien avant la célébration d'une journée dédiée à Tyuchev que leur vaste pays constitue un endroit spécial que l'on ne peut ni comprendre, ni mesurer à l'aide d'un étalon ordinaire. Les périodes de grands changements incitent traditionnellement le peuple russe à lutter pour un renouveau patriotique, plus souvent en cherchant à modeler le monde qui l'entoure qu'en tentant de s'y adapter. Les douze années qui se sont écoulées depuis la chute de l'Union soviétique ont sans nul doute apporté de grands changements et, si la nouvelle Russie se cherche, l'on peut dire la même chose de ses relations souvent difficiles avec ses partenaires de l'Alliance de l'Atlantique Nord.

Lorsque des armées de chars se faisaient face de part et d'autre d'une frontière intra-allemande

*Paul Fritch dirige la Section des relations avec la Russie et l'Ukraine au sein de la Division Affaires politiques de l'OTAN.*

apparemment immuable, ces relations se résumaient à un chef-d'œuvre de simplicité. Avec le démantèlement des statues de Lénine, elles sont toutefois devenues moins tangibles, plus difficiles à appréhender en termes de nombres, de faits et de chiffres. L'euphorie a progressivement cédé la place à la déception et la déception au ressentiment et à la rivalité. Tant en Russie qu'en Occident, beaucoup préférèrent s'accrocher aux vieux stéréotypes confortables et blâmer l'autre camp lorsque les espoirs (peut-être irréalistes) d'un monde de l'après-Guerre froide marqué par la paix et l'harmonie tardent à se matérialiser.

Cette désillusion masque le fait que, au cours de la décennie 1989-1999, des progrès impressionnants et quantifiables ont été effectués. De très importantes réductions des armes nucléaires et conventionnelles ont été codifiées dans des traités de contrôle des armements qui ont constitué autant de jalons importants. Des forces militaires qui s'étaient fait face durant des générations dans un état apparemment permanent de confrontation se sont tout simplement retirées sans le moindre coup de feu. Le "Rideau de fer" qui avait divisé l'Europe pendant un demi-siècle a définitivement été rayé de la carte, tandis que des pays de l'ex-Pacte de Varsovie demandaient, et obtenaient, leur adhésion à l'OTAN. La dynamique en faveur de l'intégration d'un continent si longtemps

divisé s'est également étendue aux sphères sociale et économique, avec le lancement par l'Union européenne de son propre processus d'élargissement. La Russie, pour sa part, est cependant demeurée en marge dans une large mesure, oscillant entre les réformes démocratiques, les aspirations euro-atlantiques et les ambitions impériales subsistantes, tout en luttant - comme si souvent au cours de son histoire - pour trouver une place adéquate dans le monde.

Le monde entourant l'OTAN et la Russie a également changé. Bien que la formidable "menace" de la Guerre froide se soit estompée, toute une série de nouvelles menaces, de la guerre civile et du nettoyage ethnique dans les Balkans au danger croissant représenté par l'extrémisme religieux et le terrorisme international, a commencé à défier l'OTAN comme la Russie. Les anciens adversaires sont même parvenus à joindre leurs forces en certaines occasions, par exemple en aidant à la supervision de la mise en œuvre des Accords de paix de Dayton, qui ont mis un terme à la guerre en Bosnie-Herzégovine.

Toutefois, en dépit d'une liste d'intérêts partagés qui ne cessait de s'allonger, les pays membres de l'OTAN et la Russie ne se "considéraient" pas comme des partenaires, car l'hostilité et la méfiance héritées de la Guerre froide étaient, tout simplement, trop fortes pour être surmontées.

La première tentative de partenariat officiel n'est pas parvenue à combler entièrement le fossé entre réalité et perception. Le texte ampoulé de l'Acte fondateur OTAN-Russie signé en mai 1997 inclut la reconnaissance explicite que les Alliés de l'OTAN et la Russie partagent la vision d'une "Europe entière et libre". Malheureusement, cela n'a pas empêché une divergence durable - et même croissante - de l'analyse stratégique. Ce document ne dissimule qu'à peine une rivalité larvée et une méfiance réciproque. La première décennie de "l'époque de l'après-Guerre froide" s'est d'ailleurs achevée par le schisme résultant de la crise du Kosovo en 1999. Lorsque la Russie s'est retirée du Conseil permanent conjoint, beaucoup, dans les deux camps, ont estimé que l'on ne perdait pas grand chose.

Puis est venu le 11 septembre 2001. Pour les pays membres de l'OTAN, les attaques terroristes massives

contre les Etats-Unis ont constitué un véritable électrochoc, un signal indiquant que, tandis que nous passions notre temps à nous féliciter d'avoir surmonté les défis sécuritaires du passé, les défis sécuritaires de l'avenir faisaient insidieusement surface. La nécessité d'impliquer la Russie dans le combat contre le terrorisme était manifeste : ses capacités de renseignement, son influence politique dans d'importantes régions du monde, sa sensibilité

accrue à la menace et même, tout simplement, sa situation géographique faisaient d'elle une partenaire indispensable de la campagne contre al Qaïda et ses parrains talibans en Afghanistan. Mais la crise immédiate a également mis en lumière une vérité plus profonde : un examen même superficiel de la liste des "défis sécuritaires contemporains" les plus pressants auxquels l'OTAN est confrontée - le terrorisme, la prolifération, l'instabilité régionale, le trafic de drogue, des armes et des êtres humains - révèle clairement que, dans la plupart de ces domaines, toute solution n'impliquant pas la Russie comme partenaire en coopération constitue une perte

de temps. "Y aller seuls" n'a jamais représenté une option susceptible de garantir la sécurité des Alliés.

En Russie également, l'intérêt pour une rivalité de plus en plus dénuée de sens avec l'Occident a commencé à s'estomper. Confrontés à des menaces réelles et potentielles pour la sécurité émanant du Sud et de l'Est, mais également de l'intérieur, les décideurs et les analystes politiques russes ont commencé à militer en faveur d'un large rapprochement avec l'Occident. Parmi les principaux défenseurs d'une telle politique, l'on retrouve, dès l'abord, le président Vladimir Poutine lui-même, qui n'hésite pas à parler avec réalisme à ses compatriotes de l'importance des défis pour la Russie. Cependant, si le bien-fondé d'une coopération était plus clair encore en Russie qu'en Occident, les obstacles psychologiques devant être surmontés s'avéraient beaucoup plus substantiels.

On dit qu'un second mariage constitue le triomphe de l'espoir sur l'expérience, surtout lorsque les partenaires n'ont pas changé. Il aura donc fallu un considérable acte de foi des deux camps pour que l'OTAN et la Russie se retrouvent en mai 2002 pour édifier des relations qualitativement nouvelles, aux termes desquelles la Russie siègerait sur un pied

## Un second mariage constitue le triomphe de l'espoir sur l'expérience, surtout lorsque les partenaires n'ont pas changé

d'égalité au sein d'un Conseil de 20 membres. Le Conseil OTAN-Russie (COR) ne cherchait pas à remplacer l'OTAN elle-même. L'idée - très simple - consistait plutôt à créer un organe où les pays de l'OTAN et la Russie pourraient se rencontrer en qualité de partenaires égaux, afin de discuter et de développer des domaines d'intérêts communs, tout en assumant les mêmes droits et responsabilités pour la mise en œuvre des décisions. Ce nouveau COR a adopté un ordre du jour ambitieux, incluant la plupart des problèmes les plus urgents du moment. Les espoirs suscités par ce nouvel organe étaient élevés. Près d'un an et demi après le Sommet de Rome, qui a institué le COR, il est intéressant d'examiner comment les nouvelles structures OTAN-Russie fonctionnent dans la pratique.

Même les sceptiques les plus convaincus sont forcés de reconnaître un impressionnant éventail de réussites concrètes du COR, en particulier :

- l'évaluation conjointe des renseignements sur les divers aspects de la menace terroriste ;
- les modalités politiques des futures opérations de maintien de la paix OTAN-Russie ;
- un accord cadre sur la récupération et le sauvetage des équipages des sous-marins ;
- une feuille de route pour l'interopérabilité des systèmes de défense contre les missiles de théâtre ;
- un programme complet de formation et d'exercices conçu pour promouvoir l'interopérabilité militaire ;
- des exercices réussis en matière de plans civils d'urgence ; et
- une extension de la coopération en matière de réforme de la défense.

Les ministres et les ambassadeurs échangent régulièrement leurs points de vue sur des questions qui vont de la situation en Afghanistan aux progrès des efforts partagés visant à instaurer la paix et la stabilité dans les Balkans et aux défis qui continuent à se poser. Le COR mobilise également son poids politique substantiel afin de promouvoir une sécurité frontalière renforcée dans les Balkans et la réforme militaire en Bosnie-Herzégovine. Des conférences de haut niveau à Berlin, Moscou et Rome ont exploré de nouvelles voies de coopération pratique pour la réforme de la défense, le maintien de la paix et la lutte contre le terrorisme. En mai 2003, le COR s'est réuni pour la première fois à Moscou.

D'autres signes visibles de coopération - tels que, par exemple, un Centre de réorientation professionnelle très réussi pour le personnel militaire rendu à la vie civile - permettent au peuple russe de bénéficier

directement des avantages tangibles de la coopération. Qui plus est, la coopération n'est pas une voie à sens unique. En octobre 2003 par exemple, des officiers de l'OTAN ont pris part, pour la première fois, à un programme d'entraînement militaire russe, centré sur les techniques de survie pour les équipages d'avions. Ce qu'il y a peut-être de plus remarquable - alors que, au cours des derniers mois, les divergences d'opinion sur la nature et la portée des armes de destruction massive ont entraîné de fortes dissensions au sein de la communauté internationale et de l'OTAN elle-même -, c'est que les experts du COR approchent d'un accord sur une évaluation complète et commune des dangers de la prolifération.

Ici également, les faits et les chiffres n'expliquent pas tout. Le plus grand changement introduit par le COR réside peut-être dans l'atmosphère du travail en coopération entre l'OTAN et la Russie. Avec trois comités et sept groupes de travail permanents, ainsi qu'une série de projets en cours au sein de groupes d'experts ad hoc, le COR intègre désormais à tous les niveaux des acteurs qui n'avaient jamais été impliqués dans les relations OTAN-Russie.

Les nouveaux visages sont ainsi particulièrement évidents du côté russe. En plus des interlocuteurs familiers des ministères des Affaires étrangères et de la Défense, le COR implique des officiers du renseignement, des gardes-frontières, des troupes du ministère de l'Intérieur et des experts des plans civils d'urgence. Des scientifiques russes contribuent régulièrement et de manière substantielle au travail du Comité des sciences du COR. A l'instar de leurs homologues de l'Alliance, les collègues de la Mission russe auprès de l'OTAN - qui ne constitue plus une émanation de l'ambassade russe en Belgique, mais une mission à part entière pour la première fois dirigée par son propre ambassadeur - sont désormais confrontés à l'organisation des nombreux voyages comme il sied à une délégation multilatérale afféree accueillant un large éventail de visiteurs basés dans la capitale. Le Comité préparatoire du COR est devenu l'un des organes les plus collégiaux et à l'emploi du temps le plus chargé au Siège de l'OTAN, un endroit où les diplomates échangent librement des idées, sans les restrictions protocolaires des réunions d'ambassadeurs ou de ministres. Après des années d'un "partenariat" ampoulé et difficile, les Alliés de l'OTAN et la Russie se sentent enfin véritablement partenaires.

Dix-huit mois de travail en coopération au sein du COR ont également débouché sur une autre surprise positive : la mesure dans laquelle le travail et la coopération au sens large entre l'OTAN et la Russie au sein du Conseil

de partenariat euro-atlantique (CPEA) et du Partenariat pour la paix (PPP) se renforcent mutuellement. Comme l'ont démontré les premiers succès en matière de plans civils d'urgence, coopération scientifique et initiatives politiques conjointes, les initiatives du COR peuvent compléter, voire même dynamiser, la coopération au sens large avec les partenaires de l'EAPC. De plus, comme l'ont constaté les experts militaires, la manière la plus efficace de relancer le processus en vue de l'interopérabilité technique - au niveau des forces militaires, des avions de ravitaillement en vol, des appareils de transport aérien et dans d'autres domaines - réside dans un renforcement de l'engagement russe dans les projets en coopération qui existent dans le cadre du PPP. Lors de leur dernière réunion, les ministres de la Défense du COR ont plaidé en faveur d'un redoublement des efforts dans ce domaine. L'objectif final consiste, naturellement, à développer des capacités conjointes susceptibles de transcender la coopération au niveau des salles de réunion pour l'appliquer sur le terrain.

Un long chemin nous reste à parcourir pour permettre au projet lancé l'année dernière à Rome de tenir toutes ses promesses. Nombreux sont ceux en Occident qui continuent à considérer la Russie avec une méfiance presque instinctive et nombreux sont ceux en Russie qui continuent à entretenir des craintes quant aux intentions de l'OTAN. Les Alliés continuent à faire part de leurs préoccupations quant à la crise prolongée en Tchétchénie, à ses conséquences humanitaires, son potentiel de déstabilisation des Etats voisins et certains aspects de la politique russe envers cette république séparatiste. Qui plus est, comme l'ambassadeur de Russie le souligne dans une interview reprise dans le présent numéro de La Revue de l'OTAN, son pays continue à se poser des questions quant aux problèmes techniques associés au processus d'élargissement de l'Alliance. Même en cette matière toutefois, un dialogue franc et ouvert est susceptible de nous rapprocher. L'OTAN et la Russie partagent un intérêt durable dans la propagation de la paix et de la prospérité dans toute la région euro-atlantique, que ce soit dans les Balkans, le Caucase ou l'Asie centrale. Les divergences individuelles et les rivalités historiques cèdent progressivement la place à un plus large esprit de partenariat, à des relations mutuellement profitables qui, comme Tyuchev aurait pu le dire, ne sont peut-être pas toujours compréhensibles, mais auxquelles il faut croire. ■



Pour un examen approfondi par les ministres des Affaires étrangères du COR des réalisations du Conseil OTAN-Russie, voir [www.nato.int/docu/pr/2003/p030604e.htm](http://www.nato.int/docu/pr/2003/p030604e.htm)

## Expliquer l'OTAN à la Russie

«Dites-nous, gospodin Welberts, ce qu'est réellement le Conseil OTAN-Russie. L'OTAN est-elle désormais prête à prendre les intérêts de la Russie en considération ? Qui nous garantit que vous ne commettrez pas une autre agression comme celle contre la Yougoslavie ? Quelle sera la prochaine cible après le bombardement de Belgrade ? Minsk ?» Voici quelques-unes seulement des questions habituelles que l'on pose au Bureau d'information de l'OTAN à Moscou, écrit Rolf Welberts.



Rolf Welberts (© NATO)

Les malentendus abondent. La méfiance reste profonde. Parmi les organisations internationales, l'OTAN demeure, de loin, la moins populaire. Les Nations Unies sont perçues comme le forum de la coopération mondiale. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe est associée à la gestion des crises non militaires dans les régions troublées d'Europe de l'Est. L'Union européenne constitue le plus important partenaire économique de la Russie. En dépit de critiques récentes, les Etats-Unis demeurent le partenaire stratégique de prédilection. L'Alliance atlantique est par contre perçue par beaucoup de Russes comme un vestige illégitime et dominé par les Etats-Unis de la Guerre froide, un bloc militaire potentiellement agressif dont le monde pourrait facilement se passer.

L'une des questions les plus fréquentes concerne la dissolution de l'OTAN. Non pas son éventualité, mais sa date. L'effondrement du communisme a entraîné la dissolution du Pacte de Varsovie. Pourquoi l'OTAN n'a-t-elle pas fait de même ? Quand le fera-t-elle ? Mon explication de la raison d'être, de la structure et de l'histoire différentes des deux organisations provoque souvent la stupéfaction. Le haut commandement du Pacte de Varsovie et l'état-major général soviétique ne faisaient-ils vraiment qu'un ? Admettons, mais alors qu'est-ce que le consensus «OTAN» sinon un accord entre le département d'Etat américain et le Pentagone ? Aux allégations habituelles de servilité de l'OTAN face à son plus important Allié, je réponds en faisant référence au Traité de l'Atlantique Nord et à des exemples pratiques de recherche d'un consensus. Je ne peux toutefois prétendre que mes auditeurs sont

entièrement convaincus. La confusion avec le Pacte de Varsovie est toujours bien ancrée dans les esprits.

La participation à des conférences et des séminaires, les débats avec des experts de la sécurité et des journalistes, ainsi que les conférences dans les universités de Moscou et des différentes régions accaparent l'essentiel de notre temps. Dans la partie européenne de la Russie, les discussions se limitent plutôt aux faits. Le public tend à être de moins en moins bien informé au fur et à mesure que l'on se déplace vers l'Est. De temps à autre,

ce public va jusqu'à chahuter. Des tomates ont même volé lors d'une conférence donnée cet hiver dans une université de Sibérie, où la présence de légumes frais à cette époque de l'année était pratiquement impensable il n'y a pas si longtemps.

Il n'empêche que, depuis l'ouverture du Bureau d'information de l'OTAN en 2001, les progrès sont considérables et incluent l'apparition d'une chronique dédiée à l'OTAN dans les colonnes de Krasnaya Zvezda ou Etoile rouge, le journal des forces armées russes traditionnellement critique à l'encontre de l'Alliance. Face aux menaces communes et en particulier depuis la création du Conseil OTAN-Russie, l'image de l'Alliance change et s'améliore, lentement mais sûrement. ■

## Des progrès certes, mais lents et laborieux

*James Sherr s'intéresse aux relations entre l'OTAN et l'Ukraine et à l'aspiration de celle-ci à s'intégrer aux institutions euro-atlantiques en réformant sa défense.*



Le regard tourné vers l'OTAN : l'on pourrait douter de la durabilité de la réforme de la défense sans les relations OTAN-Ukraine. (© OTAN)

L'intégration de l'Ukraine aux structures sécuritaires euro-atlantiques et la transformation de son système de sécurité national sont devenus des objectifs indivisibles. Pour les professionnels dévoués qui travaillent dans ces domaines, ils sont également devenus des questions dévorantes. D'autant que chacun de ces deux objectifs se situe dans le cadre d'un combat contre l'héritage et la mentalité soviétiques, un climat financier démoralisant et des intrusions continues de la politique intérieure. Les progrès sont réels et palpables, voire saisissants parfois. Mais est-ce suffisant ? A l'intérieur des forces armées ukrainiennes, la dynamique de la modernisation, la stagnation et la désintégration conservent un équilibre précaire. Dans certaines autres branches du secteur de la sécurité, l'apparition de l'esprit de réforme se fait attendre. Jusqu'à ce que le pas soit franchi, que la réforme soit visible, complète et soutenue, l'Ukraine ne connaîtra pas l'intégration intérieure et encore moins l'intégration à l'Europe.

Deux impulsions entraînent le progrès. La première est l'intérêt national ukrainien ; la seconde réside dans les relations OTAN-Ukraine.

*James Sherr est chargé de cours au Conflict Studies Research Centre de Camberley, qui fait partie de la Defence Academy du Royaume-Uni. Les vues exprimées ici sont celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du ministère britannique de la Défense.*

En 1991, l'Ukraine a hérité de forces armées conçues pour mener une guerre générale sous un commandement lui échappant et contre des pays qui sont désormais ses partenaires. Elle a également hérité de forces de sécurité puissantes, destinées à protéger un système totalitaire contre des opposants intérieurs, pour ne pas dire la société civile elle-même. Une masse critique de responsables gouvernementaux, de professionnels de la sécurité et d'experts indépendants comprend combien il est important de surmonter cet héritage. Ces personnes savent que, à défaut d'une révision de leurs fonctions, de leurs capacités et de leur philosophie, l'armée et les forces de sécurité ukrainiennes seront non seulement incapables de faire face à de nouveaux défis pour la sécurité, mais elles pourraient même être nuisibles à la sécurité nationale. L'Ukraine n'est actuellement pas menacée par des assaillants potentiels, mais par des forces susceptibles de la miner. Mal entraînés, sous-financés et mécontents, ses forces armées et ses organismes de sécurité et d'application des lois sont non seulement tentés de saper le pays, mais ils fournissent également des instruments et des complices pour cette entreprise.

Ces perceptions et ces appréhensions se reflètent dans le premier Concept de sécurité nationale de l'Ukraine, esquissé par les analystes du Conseil national de sécurité et de défense (CNSD) sous la direction de son secrétaire de l'époque, Volodymyr Horbulin, et adopté par le Verkhovna Rada (parlement) en janvier 1997. Ce Concept s'attaque à la philosophie de la guerre générale (profondément ancrée dans le corps des officiers ukrainiens formés par les Soviétiques), en stipulant que si l'Etat et la société sont faibles, le tout premier défi pour la sécurité consiste à prévenir et à résoudre les crises locales, les urgences et les conflits, ainsi qu'à empêcher leur exploitation par des acteurs – intérieurs ou étrangers – à des fins politiques ultérieures. Partant de cette analyse, le Concept identifie le «renforcement de la société civile» comme étant le premier des neuf défis sécuritaires pour l'Ukraine. En juin 2003, le Rada a adopté un document mis à jour et beaucoup plus détaillé intitulé Loi sur les fondements de la sécurité nationale, qui est le produit d'un intense travail inter-institutionnel. Moins concis que son prédécesseur, il constitue néanmoins un document ambitieux et souvent révélateur, qui accorde l'attention requise aux interconnexions entre une économie faussée, à une bureaucratie soumise à des dysfonctionnements, à la criminalité et aux menaces

pour l'Etat. Il est essentiel pour les performances de l'Etat et, en conséquence, pour nombre de ceux qui exercent le pouvoir en son sein. Ces deux documents relatifs à la sécurité nationale soulignent que la réforme constitue un impératif pour la totalité du secteur de la sécurité et pas uniquement pour les forces armées.

Ce sont cependant les forces armées qui sont les plus réformistes. Même ainsi toutefois, la réforme s'effectue par étapes, dont chacune se heurte à des intérêts particuliers et à la réalité économique. La période de transformation la plus saisissante est intervenue immédiatement après l'obtention de l'indépendance nationale, lorsque, en dépit des sombres prévisions de l'Occident, les troupes des ex-forces armées soviétiques, du ministère de l'Intérieur et du KGB totalisant 1,4 million d'hommes ont été considérablement réduites et entièrement restructurées au niveau du commandement, tout cela sans conflit ni soulèvement. Cette entreprise a représenté une contribution majeure à l'ordre européen et seul le désarmement nucléaire unilatéral du pays a revêtu plus d'importance. Mais cette contribution précoce et unique n'a été ni permanente, ni dynamique.

### La dynamique de la réforme

Il a fallu en fait attendre décembre 1999 pour assister au lancement d'une telle dynamique. Après sa réélection, le président Leonid Koutchma a nommé un groupe inter-institutionnel pour la réforme de la défense, coprésidé par le ministre de la Défense, le général Oleksandr Kouzmouk, et le secrétaire de l'époque du CNSD, Yevhen Marchouk (qui devint ministre de la Défense le 25 juin de la même année). Le résultat des délibérations de ce groupe ont abouti au Programme d'Etat 2001-2005 pour la réforme et le développement des forces armées, approuvé par le président Koutchma le 28 juillet 2000.

Ce Programme d'Etat définit une structure de commandement et de forces beaucoup plus cohérente face aux véritables défis pour la sécurité que celui de 1996. En matière de réduction des forces, condition sine qua non de toute réforme durable, il s'avère toutefois décevant. En janvier 2001, les forces armées ukrainiennes totalisaient 310 000 militaires et 90 000 civils. En 2005, ces effectifs devaient être ramenés à 295 000 militaires et 80 000 civils. Pour les partisans d'une réforme ambitieuse, ces chiffres sont déprimants. Qui plus est, si le Programme d'Etat met à juste titre l'accent sur les forces de défense en avant

(avec un important composant de réaction rapide), il prévoit également un composant plus important regroupant les forces de défense principales et les forces de réserve stratégiques, de même qu'un nombre étonnamment élevé de chars, de véhicules blindés de combat et de pièces d'artillerie. Si, à certains égards, cette structure de forces est adaptée à un pays contre lequel «l'utilisation d'une force militaire de grande envergure... est peu probable», à d'autres égards elle ne l'est manifestement pas. Tout aussi manifestement, la structure de forces projetée demeure en discordance avec la réalité économique, un fait que de nombreux experts de l'OTAN et ukrainiens ont rapidement souligné.

## Faute d'être transformées, les forces militaires et de sécurité de l'Ukraine pourraient être nuisibles pour la sécurité nationale

Assez vite, cette combinaison de critiques purement économiques et émanant d'experts a commencé à produire un effet. Dès janvier 2002, le successeur d'Oleksandr Kouzmouk au poste de ministre de la Défense, le général Volodymyr Shkidchenko, a procédé à une révision à la baisse de 30 pour cent du projet de maintien d'équipements. La même année, le Programme a également été complété par deux documents plus radicaux et prometteurs: le Concept des forces armées 2010 et le Programme d'Etat pour

la transition vers la contractualisation des effectifs des forces armées. Qui plus est, des réductions importantes sont finalement en train de devenir une réalité et l'Ukraine étudie désormais la possibilité de réduire ses forces armées plus abruptement et à plus court délai. Les prévisions sont souvent discutables, même en dehors de l'Ukraine, mais, en se basant sur une évaluation géopolitique soigneusement réfléchie, la révision de la défense est susceptible de produire, une fois achevée en juin 2004, un cadre réaliste pour un développement et une réforme durables.

Sans la deuxième impulsion donnée à la réforme, les relations durables entre l'OTAN et l'Ukraine auraient été fortement remises en question. La plupart des analystes considèrent que le tournant de ces relations a été la signature, à Madrid en juillet 1997, de la Charte de partenariat spécifique. La question est cependant plus complexe. D'une part, bien avant la conclusion de la Charte, l'échelle et l'intensité de la coopération avec l'Ukraine avaient atteint un niveau sans précédent dans les relations entretenues par l'OTAN avec un pays non membre, qui plus est avec un pays qui, avant 2002, n'aspirait pas officiellement

à adhérer à l'Alliance. D'autre part, pour ce qui a trait à la substance et aux réformes, le tournant crucial est survenu lorsque le président Koutchma a promulgué le décret sur la réforme de la défense en décembre 1999. Au cours des années précédentes, l'Ukraine avait essentiellement considéré l'OTAN comme un vecteur grâce auquel elle pourrait édifier des liens plus étroits avec l'Europe – en termes politiques essentiellement – et le menu des activités OTAN-Ukraine manquait donc d'une direction et d'un thème clairs. Après 1999, le schéma de la coopération a acquis une définition militaro-technique et s'est concentré, selon les termes mêmes du ministre de la Défense Oleksandr Kouzmouk, sur «le soutien à la réforme de la défense dans le pays». C'est dans cette optique que le Programme d'Etat 2001-2005 pour la réforme et le développement des forces armées a été soumis au siège de l'OTAN pour examen en même temps qu'il était présenté au président Koutchma.

A partir de ce moment, le Groupe de travail conjoint sur la réforme de la défense créé dans le cadre de la Charte est devenu l'organe de travail de la coopération et le pivot des relations. Dans ce cadre, l'Ukraine a défini des Objectifs de réforme de la défense nationale à soumettre à l'OTAN et l'ensemble des relations s'est mué en un audit et des consultations structurés, soutenus et, dans une large mesure, guidés par le Bureau de liaison de l'OTAN à Kiev.

L'Ukraine participe au Processus de planification et d'examen du Partenariat pour la paix depuis son lancement en 1994. Alors qu'à l'origine l'attention portait sur les unités déclarées disponibles pour les activités du Partenariat dirigées par l'OTAN, l'Ukraine a décidé à l'automne 2000 d'utiliser cet outil de planification pour soutenir ses efforts de réforme de la défense et son application a été graduellement étendue pour inclure toutes les forces armées subordonnées au ministère de la Défense. Ces événements ont été considérables pour un establishment militaire qui, récemment encore, considérait la transparence comme une menace pour les intérêts de l'armée et la sécurité nationale en général. Cette évolution est également mise en œuvre à la base, puisque près de 20 000 militaires ukrainiens participent à des activités de soutien de la paix, la majorité d'entre eux sous la direction de l'OTAN. Qui plus est, le système de formation des officiers fait l'objet d'un remodelage s'appuyant sur l'exemple euro-atlantique, avec des cursus de familiarisation à l'OTAN et une attention particulière sur les conflits locaux et le maintien de la paix, plutôt que sur la guerre généralisée. Ces mesures résultent en grande partie de la décision prise par l'Ukraine en mai 2002 de faire de son adhésion à l'OTAN un objectif à long terme. Elles expliquent également dans une large mesure la substance du Plan d'action OTAN-Ukraine, qui constitue une conséquence directe de la déclaration

de mai 2002 et des discussions menées en novembre 2002 à Prague entre l'OTAN et l'Ukraine. Ensemble, tous ces événements génèrent un important changement de culture au sein de l'establishment de la défense.

Mais le changement doit encore trouver une assise solide dans le pays, dont près de 30 pour cent des citoyens perçoivent l'OTAN comme un «bloc militaire agressif». Ce changement n'a pas davantage entièrement pénétré tous les départements gouvernementaux, dont l'approche de l'intégration euro-atlantique s'effectue sans coordination suffisante et selon des degrés différents de compréhension. La tâche qui consiste à relever ces deux défis – qui préoccupent depuis longtemps Yevhen Marchouk et Serhiy Pyrozshkov, son adjoint au CNSD – a été directement confiée au nouveau Centre pour l'intégration euro-atlantique, dirigé par Volodymyr Horboulin (ancien secrétaire du CNSD) et rattaché à l'administration présidentielle. Au niveau analytique, les problèmes de coordination et d'information sont également traités par l'Institut national d'études stratégiques (qui dispose de plusieurs bureaux régionaux) et par au moins deux organisations non gouvernementales très influentes : l'Institut pour l'intégration euro-atlantique (dirigé par l'ex-ministre des Affaires étrangères Boris Tarasyouk) et le Centre Razoumkov (dirigé par l'ancien directeur du département analytique du CNSD, Anatoli Grytsenko). Le Centre d'information et de documentation de l'OTAN complète ces efforts. Présent à Kiev depuis 1997, il concentre la majeure partie de ses efforts sur des régions dans lesquelles l'OTAN est impopulaire et mal comprise.

La réforme de la défense ne constitue plus un simple slogan en Ukraine. Elle est devenue une réalité. Son avenir fait toutefois l'objet d'une grande incertitude. A moins qu'une véritable percée ne se produise sur deux fronts, elle est davantage susceptible de susciter le scepticisme que l'espoir.

#### Les obstacles

Le premier obstacle est financier. Le budget de la défense a augmenté au cours des trois dernières années et atteint désormais 1,8 pour cent du PIB. Un décret présidentiel stipule que ce budget doit se situer à un niveau égal à trois pour cent du PIB, mais le chiffre actuel n'est pas négligeable lorsque l'on considère le niveau des dépenses dans les autres pays européens. Deux facteurs supplémentaires doivent néanmoins être pris en considération.

D'après Georgi Kriouchkov, président de la Commission permanente pour la sécurité et la défense au Rada, : «Nous ne pouvons maintenir [les forces actuelles] parce qu'il n'y a pas assez d'argent. Toutefois, pour

les réduire, nous avons également besoin d'argent.» Cela s'explique par le fait que les militaires de carrière ne peuvent retourner à la vie civile sans travail ni hébergement. Qui plus est, tant la fermeture de bases que la liquidation des équipements en surplus coûtent de l'argent. Sans une considérable augmentation des ressources donc, le cycle grâce auquel les réductions de forces dégagent de l'argent pour créer une armée professionnelle de plus petite taille ne peut être initié.

De plus, bien que de nombreux décrets présidentiels soient signés, le financement adéquat ne sera pas disponible en l'absence d'une réforme économique dans le pays. Le test crucial de la réforme réside dans la question de savoir si celle-ci fournira les incitants et garanties nécessaires pour faire entrer les milieux d'affaires ukrainiens dans l'économie légale (et taxable). Cela ne se produira pas tant que les droits de propriété ne seront pas défendus, tant que le pouvoir judiciaire lui-même sera «pratiquement sans défense», tant que les responsables de l'application des lois seront mal rémunérés et tant que les bureaucrates locaux se comporteront comme des entrepreneurs privés plutôt que des fonctionnaires. Le Plan d'action OTAN-Ukraine attire l'attention sur ces questions plus encore que sur les capacités militaires, non seulement en raison de leur importance intrinsèque, mais également parce que les capacités militaires resteront déficientes tant que ces problèmes ne seront pas résolus.

Le second obstacle réside dans le secteur de la sécurité échappant à la juridiction du ministère de la Défense. L'effondrement de l'Union soviétique ainsi que de son ministère de la Défense et de son commandement militaire centralisés n'a laissé qu'un champ de «ruines et de débris», mais – dans le cas des organismes de sécurité et d'application des lois – il a légué des structures cohérentes, ainsi que les mentalités et les pratiques qui les accompagnent. La totalité de ce secteur n'est pas obstructionniste, mais le Service de sécurité de l'Ukraine (SBU) et le ministère de l'Intérieur, qui contrôle non seulement les troupes intérieures et la police ordinaire mais également un certain nombre de formations spécialisées, continuent à poser problème.

L'OTAN a d'abord été lente à reconnaître ledit problème. Le Partenariat pour la paix s'est initialement concentré sur l'intégration des forces armées nationales. Il a fallu en fait attendre décembre 2000 pour que la réforme des forces intérieures et des troupes frontalières figure à l'ordre du jour de la coopération OTAN-Ukraine et cette coopération n'a pu être librement abordée avec le SBU qu'après les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Il en résulte l'apparition d'une culture sécuritaire schizophrénique en Ukraine. Alors que les forces armées sont désormais habituées à la transparence

et même à l'indiscrétion, les structures de la SBU ne sont guère à l'aise face aux investigations et à la supervision démocratiques, et elles ne fournissent pas au parlement des informations suffisamment détaillées sur leurs budgets, dépenses, sources de financement et niveaux de personnels, sans parler de leurs méthodes de commandement, de recrutement et de formation. La loi sur le contre-espionnage adoptée en décembre 2002 s'avère, en fonction des normes euro-atlantiques, d'une permissivité inquiétante dans ses définitions des pouvoirs, de l'autorité et des menaces. Cela ne veut pas dire que toutes les personnes influentes au sein de ces structures considèrent ces normes avec suspicion, mais l'on peut se demander si leur poids et celui des étrangers à ces services sera suffisant pour surmonter la résistance institutionnelle.

La démission du ministre de la Défense Volodymyr Shkidchenko le 20 juin s'avère potentiellement préoccupante pour le processus de réforme comme pour les relations entre l'OTAN et l'Ukraine. A son poste, Volodymyr Shkidchenko était exceptionnel à tous points de vue : ce professionnel compétent s'était assuré la loyauté de ses subordonnés et la confiance générale, dont celle, et non des moindres, de l'establishment militaire des pays de l'OTAN. La nomination de Yevhen Marchouk en remplacement de Volodymyr Shkidchenko cinq jours plus tard est cependant de bon augure. Marchouk a non seulement fait de la coopération OTAN-Ukraine le thème dominant du CNSD durant les vingt mois au cours desquels il en a été le Secrétaire, mais il a également été, avec Shkidchenko, l'un des deux principaux moteurs de la réforme de la défense. En dépit du climat politique décourageant – susceptible de devenir plus décourageant encore à l'approche des élections présidentielles de novembre 2004 –, Marchouk dispose d'un atout décisif. En tant qu'ex-vice Premier ministre, d'ex-Premier ministre faisant fonction et d'ex-Premier ministre (entre juin 1995 et mai 1996), il possède une expérience inégalée des plus hautes fonctions de l'Etat. De retour à la vie civile depuis la disparition de l'Union soviétique, il est en mesure de faire face au monde politique d'une manière qui serait mal interprétée si elle était le fait d'un militaire. Il possède en outre les contacts et l'expérience nécessaires pour obtenir le soutien inter-institutionnel actuellement si essentiel à la réforme de la défense. Si, en dépit des intrusions du processus politique, Marchouk parvient à faire progresser la réforme de la défense et à obtenir des progrès manifestes, les Ukrainiens se tourneront presque certainement vers l'OTAN pour resserrer plus encore leurs relations avec cette organisation. ■

## L'Union européenne doit-elle avoir les mêmes capacités que l'OTAN ?

*Fraser Cameron VERSUS Andrew Moravcsik*

OUI



Fraser Cameron est directeur d'études au *European Policy Centre* de Bruxelles.

NON



Andrew Moravcsik est *Professor of Government* et directeur du Programme Union européenne au Centre pour les études européennes de l'Université de Harvard.

Cher Andy,



Un certain nombre d'analystes, dont vous faites partie, militent en faveur d'un nouveau marché aux termes duquel, en gros, les Etats-Unis feraient la cuisine et l'Union européenne laverait la vaisselle. Cette solution peut sembler tentante à court terme, mais - à long terme - il s'agit d'une recette pour l'aggravation et non l'amélioration des relations transatlantiques. L'Europe doit prendre en charge sa propre sécurité et jouer un rôle plus important dans la sécurité régionale et mondiale, avec les Etats-Unis dans la mesure du possible.

Vous n'êtes pas sans savoir que l'Union européenne a toujours eu une dimension sécuritaire. Les pères fondateurs ont choisi le charbon et l'acier comme base de leur expérience unique d'intégration. Mais le motif sous-tendant cette intégration était bien la paix et la sécurité, d'abord pour l'Europe, puis pour le monde. Après l'échec des plans pour une communauté de défense européenne en 1954, la défense n'a plus figuré à l'ordre du jour de l'intégration jusqu'à la fin de la Guerre froide. L'effondrement du communisme en 1989 a transformé la scène géopolitique en Europe et ouvert la porte à une reprise du débat sur la défense à Maastricht.

Le Traité de Maastricht a également marqué la naissance de la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union européenne. Même

si celle-ci ne pouvait être lancée à un pire moment, alors que les guerres consécutives à la dissolution de la Yougoslavie mettaient en évidence la faiblesse et les divisions de l'Europe, l'Union européenne n'en a pas moins graduellement commencé à se ressaisir. Elle a défini les "tâches de Petersberg" couvrant le maintien et l'imposition de la paix. Elle a établi de nouvelles institutions, notamment la fonction de Haut représentant pour la PESC, actuellement assumée par Javier Solana, et un comité politique et de sécurité (semblable au Conseil de l'Atlantique Nord de l'OTAN) pour fournir une orientation. A l'instigation de la France et du Royaume-Uni, l'Union européenne a également décidé d'établir une force de réaction rapide et de remédier à certains des fossés de capacités révélés par la crise du Kosovo.

Tout récemment et malgré les divisions au sujet de l'Irak, l'Union européenne a entamé trois missions de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine\* et au Congo. D'autres sont en préparation. Des milliers de soldats européens sont déployés dans les Balkans, en Afghanistan et ailleurs pour assurer le maintien de la paix. Qui plus est, l'Union européenne a défini des directives politiques sur les armes de destruction massive et leur prolifération, tandis qu'un nouveau projet de doctrine pour la politique de sécurité a été formulé par Javier Solana.

En un peu plus de dix ans, l'Union européenne a donc parcouru un considérable chemin dans le domaine de

la sécurité. Que doit-elle faire à présent ? Deux grands points de vue s'affrontent. Il y d'une part le point de vue "Blair", qui considère que les Etats-Unis sont à ce point dominants dans le monde actuel que le seul espoir pour l'Europe d'influencer leur comportement consiste à constituer l'allié loyal, n'émettant jamais la moindre critique. Il y a, d'autre part, le point de vue "Chirac", qui considère que l'Union européenne et les Etats-Unis ne partagent pas la même vision du monde et qu'en conséquence, l'Europe doit poursuivre ses propres objectifs et développer ses propres capacités complètes.

Il ne fait pour moi aucun doute qu'à long terme, l'Europe devra adopter l'approche "Chirac". Pourquoi ? D'abord, parce que l'Union européenne et les Etats-Unis ont effectivement des points de vue divergents sur le monde, sur la manière de faire face au terrorisme, aux "Etats en déliquescence" tels que l'Iran, au différend israélo-arabe, sur le soutien aux régimes multilatéraux, etc. Deuxièmement, les troupes américaines stationnent en Europe depuis plus de cinquante ans. Personne ne peut prédire quand elles rentreront chez elles, mais il viendra un moment où elles le feront. La simple prudence exige que l'on commence dès maintenant à se préparer à cette éventualité, de manière à ce que l'Europe assume une plus grande responsabilité pour sa propre sécurité et celle de ses voisins. Troisièmement, l'Union européenne constitue d'ores et déjà une actrice mondiale dans de nombreux domaines. Elle doit développer de meilleures capacités militaires pour acquérir plus d'efficacité.

Quelles sont les implications pour l'avenir de l'OTAN ? L'Alliance cherche à se réinventer depuis l'effondrement de l'Union soviétique. Le fait pour l'OTAN de s'apprêter à regrouper vingt-six membres l'an prochain me rappelle le sketch du "perroquet mort" des Monty Python. J'ai l'impression que plusieurs nouveaux membres se demanderont s'ils ont investi dans une organisation moribonde. Il semble clair que l'OTAN ne participera plus jamais à une autre guerre. L'expérience du Pentagone au Kosovo a été telle que la simple idée de mener une autre campagne regroupant vingt-six membres est hors de question. Qui plus est, il est peu probable que Washington modifie sa nouvelle doctrine, aux termes de laquelle "la mission décide de la coalition". L'OTAN ne disparaîtra pas du jour au lendemain, mais elle poursuivra probablement son déclin, étant donné qu'elle ne possède ni le ciment susceptible d'assurer son unité, ni la panoplie appropriée pour affronter les menaces actuelles pour la sécurité.

Notez bien que j'envisage le développement de meilleures capacités par l'Union européenne. Sans doute est-il peu probable qu'une volonté politique se développe pour consacrer beaucoup plus de ressources à la défense. Ce qu'il faut, dès lors, c'est une plus grande efficacité des dépenses consacrées aux acquisitions et un partage beaucoup plus important des infrastructures. Certaines décisions difficiles devront être prises. Pourquoi, par exemple, la République tchèque ou le Danemark ont-ils besoin d'une force aérienne ? Je pense que les ministres des Finances seront probablement aussi influents sinon plus que les ministres des Affaires étrangères ou de la Défense pour engager l'Europe sur cette voie. Une dernière remarque en matière de capacités : il n'est pas sûr que l'acquisition d'équipements de haute technologie constitue le moyen le plus efficace de dépenser les dollars ou les euros provenant des impôts. Une aide et des politiques intelligentes pour le développement sont tout aussi importantes que des bombes intelligentes.

L'Union européenne ne peut dès lors éviter de se doter d'un éventail complet de capacités, même si elle ne développe jamais les mêmes capacités de projection de forces que les Etats-Unis, car elle n'en a pas besoin. Mais c'est l'Union européenne et non l'OTAN qui représente l'avenir.

*Bien à vous,*  
Fraser

*Cher Fraser,*



Comme presque tout le monde de nos jours, nous sommes d'accord pour considérer que l'Europe doit prendre les mesures pour rationaliser ses acquisitions militaires et mettre en place des capacités plus solides de maintien de la paix. La vraie question consiste à savoir si l'Union européenne doit développer - en plus d'aptitudes à imposer et maintenir la paix et l'ordre - des capacités de combat semblables à celles déployées par l'OTAN au Kosovo et par les Etats-Unis en Afghanistan et en Irak. Vous estimez que oui. "Il ne fait pour moi aucun doute qu'à long terme, l'Europe... doit poursuivre ses propres objectifs et développer ses propres capacités complètes", à savoir le "point de vue Chirac". Pourquoi ? Pour que l'Europe se distancie des Etats-Unis. L'OTAN, dites-vous, est morte. L'Amérique suit sa propre voie dans la lutte contre le terrorisme et les Etats en déliquescence et finira par quitter l'Europe. Si l'Union européenne ne se dote pas d'un "éventail complet de capacités", elle sera contrainte d'adopter ce que vous qualifiez de "point de vue Blair", à savoir que "le seul espoir pour l'Europe d'influencer leur

comportement [des Etats-Unis] consiste à constituer l'allié loyal, n'émettant jamais la moindre critique."

Je ne suis pas d'accord avec vous pour cinq raisons :

**1** *Le conflit transatlantique est l'exception, pas la règle.* L'Irak représente évidemment un problème, mais les gouvernements de l'OTAN ont été unanimes à soutenir les actions au Kosovo, en Afghanistan et lors d'une dizaine d'autres crises de l'après-Guerre froide depuis la première Guerre du Golfe. L'OTAN s'est avérée utile lors de nombre de ces crises hors zone, ainsi que pour la réintégration de l'Europe de l'Est. Les objectifs européens et américains au Moyen-Orient sont similaires. Proclamer la mort de l'OTAN revient à jeter le bébé avec l'eau du bain.

**2** *La remilitarisation de l'Europe ne se produira pas.* Vous concédez que les Européens ne consacreront pas davantage d'argent à la défense, sans parler d'un doublement de leurs dépenses dans ce domaine, comme l'exigerait un projet de capacités (même régionales) de style américain. L'utilisation plus efficace des dépenses européennes actuelles ne peut entraîner que de modestes gains : une force de réaction rapide modeste mais bien équipée peut-être, mais pas le type de force intégrée que les Etats-Unis ont déployé au Kosovo ou en Afghanistan, sans parler de l'Irak.

**3** *L'armée européenne ne servirait aucun but.* Une armée de l'Union européenne constituerait un instrument à la recherche d'une mission. Vous dites que l'alliance avec les Etats-Unis - la tactique Blair - ne peut modifier la politique américaine, de sorte que l'Europe a besoin d'une armée. (Je ne suis pas d'accord, comme vous allez le voir.) Or une armée européenne ne modifiera pas davantage la politique américaine. Aurait-elle dissuadé l'action des Etats-Unis en Irak ? Certainement pas. Une intervention "pré-préventive" européenne pour prévenir une action américaine ou une alliance avec les ennemis des Etats-Unis représente une option totalement irréaliste. L'objectif consiste peut-être simplement à diminuer la dépendance face à la garantie de sécurité américaine ? Si tel est le cas, une dépendance réduite pourrait effectivement faire basculer quelques votes de pays est-européens nerveux aux Nations Unies dans le camp franco-allemand, mais cela donnerait également carte blanche aux néo-conservateurs pour redéployer unilatéralement les forces américaines dans un autre endroit du monde. Ou peut-être encore l'armée européenne envisagée est-elle destinée à faire face à "l'après- Kosovo" ? Dans ce cas, les Européens risquent de se voir pris dans un engrenage dont ils ne pourront jamais sortir. Les Balkans sont pacifiés et les

prochains Kosovo seront - comme c'est d'ailleurs déjà le cas - des borbiers éloignés tels que la Tchétchénie, l'Irak, le Cachemire, l'Algérie ou le Congo. Les Européens croient-ils vraiment qu'une implication militaire dans de tels endroits - non pour maintenir la paix, mais pour combattre sans l'aide ni la technologie des Etats-Unis - constitue une stratégie efficace ?

**4** Une remilitarisation irait à l'encontre des valeurs politiques solidement enracinées des Européens. Les gouvernements de l'Union européenne sont persuadés que la réponse essentiellement militaire des Etats-Unis au terrorisme en Irak est inappropriée et à courte vue. Les intellectuels européens ont rédigé des critiques virulentes du concept anachroniquement unidimensionnel de Robert Kagan sur la puissance internationale (à savoir que les superpuissances militaires sont de solides martiens et que tous les autres ne sont que de faibles vénusiens). Les objections européennes à la guerre en Irak ne reposent pas seulement sur la raison - ce qui explique pourquoi de sobres conservateurs américains tels que James Baker et Brent Scowcroft, de même que de nombreux démocrates, les partagent -, mais en appellent à l'admirable idéalisme européen qui milite en faveur d'une utilisation plus efficace par les gouvernements occidentaux d'instruments non militaires de politique étrangère. A présent que Washington a ignoré ces appels et envoyés ses marines, les Européens disent : "Nous voulons une armée nous aussi." Kagan doit être content. Il semble avoir converti tout un continent !

**5** *Il y a une meilleure option.* L'Europe dispose d'autres alternatives qui sont meilleures que les deux que vous avez mentionnées, à savoir la remilitarisation et la soumission en silence. La meilleure d'entre elles consiste à investir dans une puissance civile et militaire de faible intensité. Actuellement, l'Europe constitue une "superpuissance tranquille", dont l'influence sur la paix et la guerre est aussi forte, peut-être plus forte, que celle des Etats-Unis. C'est l'Europe plutôt que les Etats-Unis qui apporte des opportunités commerciales, une aide à l'étranger, des soldats de la paix, une surveillance globale et une légitimation internationale. (Pour des motifs intérieurs apparemment insurmontables, les Etats-Unis n'ont jamais été capables de manier de tels instruments efficacement.) Au cours des dix dernières années, l'Europe a déployé ces instruments pour aider à démocratiser et à pacifier quelque vingt-cinq pays sur sa périphérie orientale, un accomplissement avec lequel la puissance militaire américaine ne peut rivaliser. Adéquatement déployés, des instruments civils et militaires de faible intensité pourraient avoir un impact plus important au niveau mondial également. Le capital politique et fiscal européen serait beaucoup mieux utilisé s'il était consacré à l'édification de telles

capacités. L'Europe, les Etats-Unis, l'Occident et le monde dans son ensemble sortiraient certainement grandis si chaque côté de l'Atlantique faisait ce qu'il est le plus capable de faire. Les mots d'ordre devraient être complémentarité et avantages relatifs, plutôt que conflit et concurrence.

La guerre en Irak montre à quel point cela est vital. Les Américains ont tiré une leçon des trois derniers mois : il est plus difficile de construire la paix que de mener une guerre. Et, en matière de maintien de la paix, les Etats-Unis dépendent de manière essentielle de l'Europe pour la puissance civile et militaire de faible intensité. La guerre et la reconstruction immobilisent un tiers de l'armée américaine et coûtent des centaines de milliards de dollars, tout en entraînant des pertes de plusieurs centaines d'hommes. Même dans ces conditions, elles peuvent aboutir à un échec. Les Européens, ignorés et humiliés lors des préparatifs du conflit, sont, comme on le comprend, réticents à déployer leurs ressources, à l'opposé de ce qui s'est passé pour la première Guerre du Golfe et au Kosovo.

Il en résulte un revirement de politique. Pour pouvoir espérer de l'aide, les Etats-Unis doivent impliquer des institutions multilatérales, épuiser les alternatives à la guerre et réfléchir à des accords pour l'après-guerre avant d'intervenir. En conséquence, ces mêmes Etats-Unis agissent avec prudence en Iran et en Syrie. De même, ils cherchent à impliquer les Nations Unies dans les crises irakienne et nord-coréenne. Dans ce contexte, l'OTAN apparaît comme l'une des enceintes multilatérales prometteuses au sein desquelles organiser le maintien de la paix et élaborer des principes communs régissant les futures interventions. La question aujourd'hui est de savoir si les Européens sont désireux et capables de s'engager de manière constructive dans ce processus. Couper court à ce processus de réconciliation en renonçant à l'OTAN et en édifiant une arme européenne comme vous le suggérez constituerait une tragique victoire de la politique symbolique sur le pragmatisme.

*Sincèrement,*  
Andy

*Cher Andy,*



N'oublions pas que ce débat porte sur l'Union européenne et l'OTAN et non sur l'Union européenne et les Etats-Unis. Je ne propose pas que l'Union européenne développe une armée. L'OTAN n'a pas d'armée. Je ne propose pas que l'Union européenne constitue un contrepoids aux Etats-Unis, mais bien qu'elle ait les capacités d'une "intervention solide", comme l'explique

le récent projet de doctrine pour la politique de sécurité de Javier Solana. Je ne souhaite pas que les Etats-Unis quittent l'Europe, mais je considère que l'Union européenne doit développer une plus grande capacité de défense, en partie pour se préparer au jour où les Américains retourneront chez eux. Je ne prétends pas que l'OTAN est morte, mais bien que le Pentagone, l'après-Kosovo et l'après-11 septembre ont prononcé sa mort à la suite de la nouvelle doctrine américaine qui veut que "la mission décide de la coalition".

Vous semblez tout à fait satisfait du statu quo, en dépit des changements géopolitiques majeurs intervenus au cours de ces dernières années. L'Europe peut effectivement être la nouvelle femme d'ouvrage priée de faire le ménage après le passage des Etats-Unis, mais je pense que cela ne peut aboutir qu'à un désastre. L'Union européenne et les Etats-Unis doivent être conjointement impliqués dans des évaluations communes des menaces pour la sécurité et, lorsqu'une intervention est décidée - de préférence avec le mandat des Nations Unies -, ils doivent tous deux être impliqués dans toutes les étapes des opérations. Cela veut dire que les Etats-Unis doivent faire plus en matière de maintien de la paix et de reconstruction, tandis que l'Union européenne doit développer davantage de capacités haut de gamme. Ce que nous devons viser, c'est un nouveau partenariat transatlantique, basé non pas sur l'OTAN, mais sur des relations révisées entre l'Union européenne et les Etats-Unis couvrant la sécurité dans toutes ses dimensions. Cela n'est pas pour demain, mais devrait constituer un ferme objectif à moyen terme.

Que possède l'OTAN que l'Union européenne doit encore acquérir ? D'abord, une garantie de défense mutuelle. J'estime que cela devrait constituer une part fondamentale de la Constitution de l'Union européenne. Il est vrai qu'un article de ce type figure en bonne place dans le nouveau projet de Constitution, mais sur base du volontariat, sans constituer une obligation. Deuxièmement, l'Union européenne doit développer ses propres capacités de commandement. Cela s'avère absolument nécessaire, comme l'ont démontré les préparatifs pour l'intervention au Congo, lorsqu'on a constaté que l'OTAN ne disposait d'aucun plan pour des interventions de ce type en Afrique.

Pourquoi une plus grande capacité de défense européenne devrait-elle engendrer conflits et concurrence avec les Etats-Unis ? Washington exhorte depuis des années l'Union européenne à en faire davantage dans ce domaine. Si l'Union européenne peut prendre le relais de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine l'année prochaine, cela suscitera la satisfaction générale.

Enfin, je ne relève aucun soutien politique de part et d'autre de l'Atlantique pour une intervention militaire dans aucune des régions que vous mentionnez - en Iran, en Tchétchénie, au Cachemire, etc.

*Bien à vous,*  
Fraser

*Cher Fraser,*



Je constate avec intérêt l'adoucissement de votre position. Vous considérez désormais l'OTAN comme importante et non plus comme "morte" (ni que sa mort a été "prononcée"). Les Etats-Unis demeureront militairement actifs en Europe et à ses côtés, plutôt que de l'abandonner. L'évaluation des menaces doit se dérouler en coopération entre les Etats-Unis (et donc l'OTAN) et l'Union européenne, plutôt que s'effectuer de manière fondamentalement divergente. L'Union européenne n'a besoin que d'un pacte de défense mutuel et d'une certaine capacité de commandement plutôt que d'un "éventail complet" de capacités "complètes". Les opérations devraient impliquer tant les Etats-Unis que l'Europe, mais tout cela ne sera pas atteint à court terme ("pas pour demain").

Toutefois, même cette seconde solution plus conciliante - sur laquelle nous sommes largement d'accord - soulève certaines préoccupations importantes.

Premièrement, il nous faut être réaliste. Il serait naturellement fantastique que, comme vous le dites, l'Union européenne et les Etats-Unis, soient "impliqués dans toutes les étapes des opérations". Nous pourrions faire la cuisine et laver la vaisselle ensemble - ainsi que décider conjointement du menu - au sein d'un ménage transatlantique harmonieux. Mais un mariage fonctionne rarement de la sorte. Pourquoi ? Parce que, dans le monde réel, la capacité fiscale, l'héritage des dépenses passées, les processus institutionnels intérieurs et les valeurs politiques imposent des contraintes. Kagan a raison de considérer que chacune des deux parties s'est spécialisée et est heureuse de son choix. Des partenaires doivent se spécialiser, en particulier lorsque cuisiner ou laver la vaisselle coûte cent milliards de dollars.

Deuxièmement, je crains que les Européens ne gaspillent leurs maigres ressources politiques et budgétaires dans la mise en place d'une modeste force militaire de haute intensité dont (vous l'admettez vous-même) les Américains n'ont pas besoin et ne veulent pas et dont (je le déduis de votre silence) les scénarios plausibles d'utilisation autonome sont pratiquement ou totalement inexistantes. Un rôle militaire de

l'Union européenne constituerait un excellent thème d'autosatisfaction politique - chacun peut être candidat au poste de "ministre des Affaires étrangères" de l'Union européenne - tout en rassemblant une milice multinationale. Cela risque toutefois de mettre sur la touche le véritable avantage relatif européen, à savoir la puissance civile. Des progrès même modestes dans des tâches civiles plus difficiles - telles que le resserrement des liens avec la Turquie, l'adoption d'une plus grande souplesse de l'Union européenne face à la question palestinienne, la mise sur pied d'une force d'inspection multinationale coercitive pour les armes de destruction massive ou la suppression des subventions à l'agriculture - contribueraient bien davantage à la paix et à la sécurité dans le monde.

Troisièmement, l'OTAN constitue un précieux instrument pour structurer la coopération transatlantique, plus souple et plus attrayant aux yeux des Etats-Unis que de l'Union européenne. Voici juste quatre ans, l'OTAN a joué un rôle essentiel en attirant l'attention des Etats-Unis sur le Kosovo. Dans la mesure où l'Union européenne a repris ce type de fonctions ou prétend l'avoir fait - même si elle ne possède pas (et ne possèdera pas, aux termes de votre plan) le genre de capacités déployées au Kosovo -, cela pourrait servir d'excuse aux décideurs politiques américains pour être d'un avis contraire. Si l'on déplace l'OTAN, il faudra, tout simplement, la réinventer.

Quatrième et dernier point, renoncez, je vous en prie, à des métaphores incendiaires et trompeuses telles que "faire la cuisine" et "laver la vaisselle". Les relations que je propose placeraient les Européens sur un pied d'égalité au niveau des initiatives et des apports. A tout le moins, les Européens pourraient utiliser leurs ressources supérieures en puissance civile pour faire preuve de davantage d'initiative en matière de mesures de prévention des crises avant les conflits, de sorte que les interventions militaires n'aient jamais lieu. Le déploiement d'une force d'inspection coercitive rassemblant les Nations Unies et les Européens six mois avant la guerre en Irak aurait, par exemple, bien plus incité les Etats-Unis à faire preuve de retenue que dix bataillons de troupes européennes de haute intensité.

Chose plus importante, les Etats-Unis prennent conscience qu'il est plus difficile de construire la paix que de faire la guerre et qu'ils sont fortement dépendants de la puissance civile supérieure de l'Europe - dans des domaines tels que les échanges commerciaux, l'aide, la surveillance, la légitimation multilatérale et le maintien de la paix - tant pour la prévention des crises avant les conflits que pour la reconstruction après ceux-ci. Ce qui influencera

nécessairement leurs décisions en matière de guerre et de paix. La plupart des Américains (peut-être même au sein de l'administration Bush) en sont arrivés à la conclusion que les cuisiniers et les femmes d'ouvrage doivent prévoir ensemble le menu avant de passer à l'action, sinon la vaisselle ne sera jamais lavée. Ce genre de consultations antérieures aux conflits, bénéficiant d'un soutien mutuel, est davantage susceptible de se concrétiser si l'Europe se concentre sur son point fort - la puissance civile - dont les Etats-Unis sont véritablement dépendants. Or, cela sera plus susceptible de se passer si les délibérations militaires peuvent se dérouler au sein de l'OTAN, une organisation qui ne soulève pas d'objections, même de la part des conservateurs américains.

Enfin, du point de vue étroit de l'intégration européenne, le renforcement de la puissance civile (dans laquelle les Européens disposent d'une incontestable supériorité) contribuerait grandement à conférer un rôle moteur à l'Union européenne dans les délibérations transatlantiques, une chose à laquelle vous consacrez votre carrière et que, moi aussi, j'aimerais beaucoup voir se réaliser.

*Sincèrement,*  
Andy

*Cher Andy,*



Je pense que nous ne nous comprenons pas bien sur la question des délais. Je ne suggère pas que l'Union européenne développe un éventail complet de capacités dès demain, mais plutôt à moyen terme.

Ce que de nombreux observateurs, en particulier américains, ne saisissent pas, ce sont les ambitions politiques fondamentales naissantes de l'Union. Celle-ci doit développer ces capacités pour plusieurs raisons : afin de jouer sur la scène mondiale un rôle à la mesure de sa puissance économique, afin de veiller à ses propres intérêts lorsque les Etats-Unis (ou l'OTAN) ne souhaitent pas s'impliquer et afin de réaliser des économies à long terme. Il n'est pas vrai que les Etats-Unis s'opposent à ces démarches. Au contraire, ils les ont accueillies de manière positive lors des récents Sommets.

Le développement de capacités militaires plus importantes ne s'effectuerait pas aux dépens de l'expertise civile, domaine dans lequel je reconnais que l'Union européenne bénéficie incontestablement d'un sérieux avantage. Je considère d'ailleurs que les Etats-Unis devraient être plus actifs sur le front civil, car c'est là que réside la solution à long terme de nombreux différends. Mais l'Union européenne

devrait être en mesure d'empêcher des atrocités telles que le pilonnage de Dubrovnik, être prête à étouffer les génocides dans l'œuf dans les pays africains et s'équiper pour soutenir sa diplomatie afin de faire face à des personnages tels que Slobodan Milosevic à l'aide d'une capacité militaire plus crédible. Une force militaire solide de l'Union européenne pourrait également jouer un rôle essentiel dans la supervision d'un accord de paix au Moyen-Orient.

Il est illusoire d'espérer qu'une "égalité au niveau des initiatives et des apports" puisse résulter de votre statu quo nouvelle mouture. Aux yeux de la plupart des Américains et sans nul doute de leurs dirigeants actuels, l'égalité ne peut résulter que d'une capacité militaire supérieure. Le statu quo qui semble rassembler vos suffrages implique que l'Union européenne soit en permanence l'obligée des Etats-Unis. Face à la désapprobation croissante et sans précédent suscitée par la politique étrangère américaine, une telle politique est inacceptable pour la grande majorité des Européens.

Il est un fait que l'OTAN constitue une solution plus attrayante pour les Etats-Unis, car ils ont toujours eu la haute main sur cette organisation. Mais les temps changent et nous avons besoin d'une Alliance atlantique transformée, au sein de laquelle l'Union européenne et les Etats-Unis mettront sur la table des ressources civiles et militaires plus égales. Il s'agit-là de la meilleure base possible pour un véritable partenariat.

*Bien à vous,*  
Fraser

*Cher Fraser,*



Tout au long de cet échange, j'ai cherché à apporter une certaine dose de réalisme, une prise de conscience des limites fiscales et politiques. L'Union européenne est-elle vraiment prête à allouer le personnel, l'argent et la technologie ) des capacités de style Kosovo ? Existe-t-il des scénarios réalistes pour leur déploiement ou, alors que les Balkans sont pacifiés, l'Union européenne livre-t-elle une guerre déjà gagnée ? L'OTAN peut-elle être une intermédiaire institutionnelle plus efficace pour une action conjointe que les relations entre l'Union européenne et les Etats-Unis ? Les Etats-Unis ne respecteront-ils vraiment (comme vous le laissez entendre dans votre dernière réponse) les Européens que si ceux-ci disposent de capacités militaires suffisantes ? Ou, au contraire, une remilitarisation européenne ne susciterait-elle pas l'apathie des Etats-Unis (en cas de réussite) ou leur

mépris (en cas d'échec), voire, comme prophétisé, le retrait des troupes américaines ? La poursuite du développement de l'avantage relatif de l'Union européenne en matière de "puissance civile" (dont ont réellement besoin les Etats-Unis) ne conduirait-elle pas à un renforcement de l'influence européenne ? Etc.

Vous n'apportez de réponse à aucune de ces questions pragmatiques. Je suis troublé par le fait que vous semblez si prompt à privilégier le symbolisme sur la substance. Au mieux, une analyse politique qui ne tient pas compte des contraintes fiscales ou politiques est idéaliste. Au pire, elle encourage les efforts provinciaux visant à promouvoir les objectifs rhétoriques pour des gains politiques à court terme.

Et que peuvent être ces objectifs symboliques ? Votre dernière lettre laisse supposer que la motivation première des Européens - et la véritable origine de leurs divergences avec les Américains - consiste à concrétiser ce que vous qualifiez d'"ambitions politiques fondamentales du processus d'intégration". En d'autres termes, la construction d'une force européenne - qu'elle soit ou non pratique et rentable - constitue une fin en soi, car elle encourage l'intégration européenne. Cette aspiration est assez courante parmi les responsables anciens et actuels de l'Union.

Je ne doute pas que l'Union européenne soit en mesure de parvenir à quelque chose qu'elle puisse qualifier d'armée, comme je n'ai jamais douté - en dépit de vos efforts pour étiqueter les Américains comme des euro-sceptiques - de sa capacité de parvenir au marché unique et à l'union monétaire. Ce dont je doute cependant, c'est que la militarisation de l'Union européenne constitue une politique avisée, bonne pour l'Europe, pour l'Occident et, surtout, pour les citoyens de pays comme l'Irak. Je conteste cette démarche, exactement comme la plupart des observateurs contestent le fait que le système monétaire "réussi" mais à centralisation rigide de l'Union européenne engendre une bonne politique macroéconomique pour l'Europe.

Il s'agit-là du point de divergence central entre nous. Je pense que les relations transatlantiques ne prospéreront que si les efforts pragmatiques pour parvenir à des fins concrètes triomphent sur les préjugés idéologiques quant aux moyens d'y parvenir : réflexe unilatéraliste de la part de certains Américains, réflexe multilatéraliste dans le chef de certains Européens. Je pense sincèrement que les Etats-Unis sont en train de devenir plus pragmatiques. Les décideurs politiques apprennent vite lorsque les enjeux sont considérables. Le sacrifice apparemment sans fin de centaines de vies et de milliards de

dollars enseigne une certaine humilité, même aux néo-conservateurs les plus farouches. A cet égard, les changements intervenus aux Etats-Unis dans la rhétorique officielle et l'opinion publique au cours des trois derniers mois sont étonnants.

La question essentielle ne consiste dès lors pas à savoir si les Etats-Unis tireront un enseignement de l'Irak. Elle consiste à savoir si l'Europe - qui n'a guère investi en termes d'argent et de vies, ne ressent pas de menace imminente pour sa sécurité et dont l'opinion publique se préoccupe davantage de la manière que des résultats dans le traitement des affaires mondiales - en tirera des leçons. Elle devrait notamment apprendre que la politique symbolique - même si elle apporte une "euphorie passagère à l'Europe" - ne constitue pas le meilleur moyen de relever les graves défis mondiaux du XXI<sup>e</sup> siècle.

*Sincèrement,*  
Andy



## Les limites de la diplomatie personnelle

*Petr Lunak examine et compare les mémoires de Strobe Talbott, Boris Ieltsine et Yevgeni Primakov.*

Parmi les nombreuses qualités de Strobe Talbott figure une étrange aptitude à se trouver au bon endroit au bon moment. A la fin des années 1960, alors qu'il était un jeune expert russe/soviétique prometteur, il reçut une bourse de l'université d'Oxford pour écrire une thèse sur le poète Vladimir Maïakovski et partagea à cette époque une maison avec le jeune Bill Clinton, lui-même boursier Rhodes.

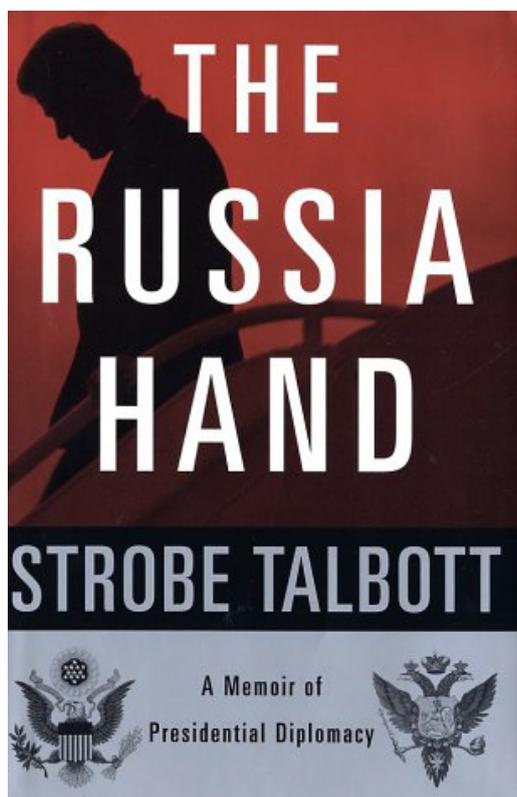
Lors de son séjour à Oxford, Talbott fut également chargé de traduire et de préparer pour publication les mémoires du dirigeant soviétique déposé Nikita Khrouchtchev, qui vivait alors comme «pensionnaire spécial» près de Moscou. Tout en travaillant à ces mémoires, il passa des heures entières à discuter des affaires soviétiques avec Clinton, qui témoignait déjà d'une véritable passion pour la politique. En 1992, après avoir été journaliste et écrivain durant près d'un quart de siècle – période au cours de laquelle il fut notamment le co-auteur de *At the Highest Levels* qui traite des relations entre l'Union soviétique et les Etats-Unis à la fin de la Guerre froide – Talbott se vit proposer le poste d'ambassadeur extraordinaire des nouveaux Etats indépendants de l'ex-Union soviétique, alors que son ancien colocataire était élu président des Etats-Unis. Durant le second mandat de Clinton, Talbott fut nommé secrétaire d'Etat adjoint, chargé de la formulation de la politique américaine envers la Russie.

Les mémoires de Talbott, *The Russia Hand: A Memoir of Presidential Diplomacy* (Random House, 2002), offrent un aperçu fascinant de la manière dont l'administration Clinton prenait ses décisions dans ses relations avec la Russie. Dès l'abord, Talbott insiste

sur le fait que seul Bill Clinton était responsable de la formulation d'une direction stratégique pour cette politique. A un tel point d'ailleurs qu'il semble presque que Talbott, toujours très courtois – et qui s'est d'ailleurs souvent attiré de sévères critiques parce qu'il personnifiait la politique «Russie d'abord» de l'administration – minimise l'importance de son rôle dans des décisions et des événements essentiels.

A l'autre bout des relations de Washington avec Moscou, il y avait Boris Ieltsine, dont la carrière reflète l'agitation connue par la Russie tout au long du XXe siècle. Ieltsine avait été un apparatchik communiste, qui, en sa qualité de patron de Sverdlovsk (ville qui a repris son nom pré-révolutionnaire d'Iekaterinbourg), avait supervisé la destruction de la maison où avait eu lieu l'exécution du tsar et de sa famille en 1948 par les bolcheviques. Ieltsine se mua ensuite en partisan enthousiaste de la perestroïka de Mikhaïl Gorbatchev, puis l'un des critiques les plus virulents de celui-ci lorsque le dernier président soviétique commença à faire machine arrière en matière de réformes. Après le putsch avorté d'août 1991, Ieltsine porta un coup fatal à l'Union soviétique déjà moribonde et se voulut démocrate, en s'appuyant sur une compréhension instinctive plutôt que réfléchie de ce que signifie vraiment la démocratie.

Ce cheminement personnel couplé à la conviction, partagée avec Clinton, que la Russie post-communiste devait établir des relations de coopération avec l'Occident, constitua l'arrière-plan des huit années durant lesquelles les deux hommes furent présidents de leur pays respectif. Cette période intense est décrite de manière très intéressante dans les mémoires de Ieltsine, *Midnight Diaries* (Public Affairs, 2002), rédigés pour lui par son ancien secrétaire général Valentin Yumashev.



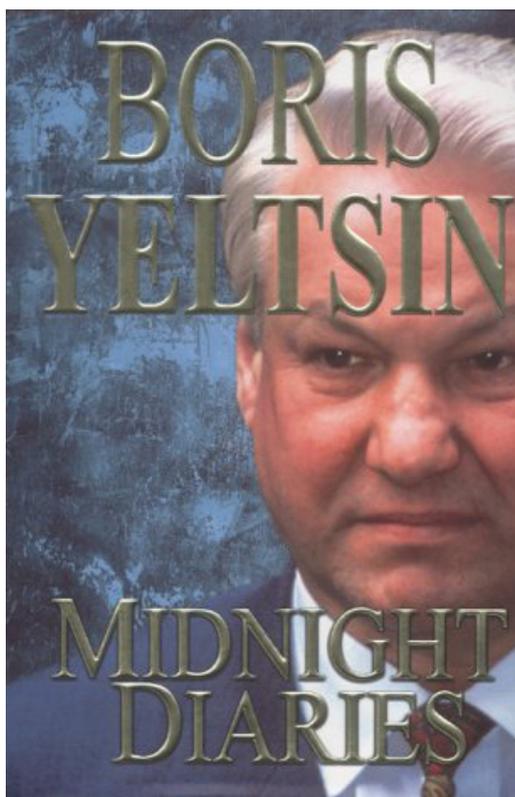
*Petr Lunak est coordinateur en chef de programmes à la Section Pays partenaires de la Division Diplomatie publique de l'OTAN et assume des responsabilités spéciales pour la Russie et l'Ukraine.*

A tort ou à raison, Ieltsine était considéré par Clinton – et se voyait lui-même – comme le seul politicien capable de maintenir la Russie sur la voie de la démocratie et d'un approfondissement couplé à un rapprochement des relations avec l'Occident. Clinton était convaincu que le mandat de Ieltsine offrait une opportunité à saisir. A de nombreux égards toutefois, la Russie de Ieltsine constituait davantage un miroir de ce que Washington désirait voir. Ieltsine était, par exemple, entouré d'un curieux aréopage constitué de personnages douteux, tels que Boris Berezovsky ou le général Alexander Korzhakov, tous deux nommés par Ieltsine. Après s'être enrichis grâce aux privatisations, ces personnages et d'autres encore profitaient de leurs relations personnelles avec Ieltsine pour exercer une considérable influence sur l'évolution politique de la Russie. Il semble que la question de savoir dans quelle mesure Ieltsine était personnellement responsable de cet état de choses et si un tel environnement était propice à la transition démocratique en Russie n'entra jamais en ligne de compte pour Bill Clinton.

Comme les Etats-Unis ne pouvaient appliquer leurs propres normes à un pays effectuant ses premiers pas vers une société pluraliste, l'administration Clinton préféra fermer les yeux sur des choses qui, dans une démocratie émergente autre que la Russie, n'auraient probablement pas fait l'objet d'une telle indulgence. Deux exemples notoires retiennent l'attention. D'abord, en 1993, Clinton – apparemment en dépit des recommandations de Talbott – apporta son appui sans réserve à Ieltsine lorsque celui-ci eut recours à la force pour dissoudre le parlement antidémocratique du pays, sans apparemment tenir compte de l'impact de telles méthodes sur la promotion de la démocratie. De même, au début de la guerre en Tchétchénie, Clinton, sur base d'informations incomplètes, compara la campagne peu judicieuse et mal conçue de Ieltsine à la conduite d'Abraham Lincoln au cours de la Guerre de sécession américaine.

Comme Talbott le montre très bien, la politique américaine envers la Russie constituait une opération de gestion de crises permanente provoquée non

seulement par des événements extérieurs à la Russie et aux Etats-Unis, mais également par les fréquents ennuis de santé de Ieltsine. Il n'empêche que, dans l'ensemble, cette opération de gestion de crises constitua un succès et Talbot souligne à juste titre de nombreuses victoires. Parmi celles-ci, il cite le fait d'empêcher la Russie de vendre des composants de fusées à l'Inde, ce qui aurait probablement déstabilisé le délicat équilibre stratégique entre ce pays et le Pakistan. Il parle également d'un accord sur le retrait d'Ukraine de missiles nucléaires remontant à l'époque soviétique, en échange de garanties russes pour la sécurité ukrainienne, et du fait d'être parvenu à persuader la Russie d'honorer ses engagements antérieurs concernant le retrait de ses troupes des Etats baltes, préparant ainsi le terrain pour leur adhésion à l'Alliance. Qui plus est, les Etats-Unis sont parvenus à institutionnaliser les relations entre l'OTAN et la Russie à la veille du premier élargissement de l'OTAN et à impliquer la Russie dans la recherche d'une solution au conflit du Kosovo, avec, à la clef, le déploiement de soldats de la paix russes dans la région.



La volonté russe d'entamer un dialogue constructif constituait une condition préalable à la solution de ces problèmes et le rôle central de Ieltsine dans le maintien du dialogue ne fait aucun doute. La Russie fit en outre preuve du même esprit constructif, même après la décision de Ieltsine en janvier 1996 de remplacer à la tête du ministère des Affaires étrangères Andreï Kozyrev, un ami de l'Occident, par Yevgeni Primakov, qui avait jusque-là mené sa carrière dans les services secrets. Même si Ieltsine considérait que Primakov avait «trop de rouge sur sa palette», celui-ci s'avéra dans la plupart des cas un ministre des Affaires étrangères très pragmatique

jusqu'en septembre 1998, puis à nouveau en tant que Premier ministre jusqu'en mai 1999. En dépit de fréquents écarts diplomatiques – tels que le fait de qualifier le Secrétaire général de l'OTAN Javier Solana de «mouchard des Etats-Unis» –, Primakov se montra d'ailleurs tout aussi enclin aux compromis que son prédécesseur. Aussi, le limogeage de Kozyrev n'entraîna aucun changement de la perception du monde par Ieltsine, mais constitua une simple

manœuvre politique de celui-ci pour apaiser les critiques adressées à sa politique étrangère. Comme Talbott l'admet implicitement, il était en fin de compte souvent plus facile de traiter avec Primakov, tout à fait à la hauteur, qu'avec Kozyrev, dont le champ de manœuvre était limité et les positions souvent minées.

Dans ses mémoires intitulés *Vospominaniya : Gody v bol'shoi politike* ou, en anglais, *Recollections : Years in Great Politics*, (Sovershenno Sekretno, 1999), Primakov consacre une place importante à la question de l'élargissement de l'OTAN et aux efforts de Moscou pour atténuer l'impact négatif qui passait pour lui être associé. Il compare cette politique au fait de «dormir avec un porc-épic», une expression qu'il attribue à Warren Christopher, mais qui, pour Talbott, fut forgée par Primakov lui-même. De son propre aveu, Primakov était déjà arrivé à la conclusion, au début de 1996, que la meilleure politique russe possible consistait à «continuer à marquer son opposition à l'élargissement, tout en menant simultanément des pourparlers pour minimiser les effets négatifs de celui-ci».

Malgré cela, Primakov se lança dans une politique qui était probablement aussi irréaliste que celle consistant à endiguer l'élargissement de l'OTAN. La Russie exigeait ni plus ni moins qu'un traité légalement contraignant, stipulant que les décisions relatives à toutes les questions liées à la sécurité européenne, dont le recours à la force, fussent prises conjointement en considération par l'OTAN et la Russie et prévoyant l'interdiction du stationnement d'armes nucléaires sur le territoire des nouveaux membres. Ces exigences étaient inacceptables pour les pays de l'OTAN, car elles auraient limité leur liberté d'action et relégué les pays candidats au rang de membres de deuxième classe, mais l'Alliance désirait faire un geste en direction de Moscou. C'est pourquoi l'OTAN déclara unilatéralement qu'il n'y avait «aucune raison, aucune nécessité, ni aucun plan» pour déployer des armes nucléaires et des forces de combat multilatérales sur le territoire des nouveaux membres. Qui plus est, l'année 1997 fut marquée par la conclusion de l'Acte fondateur OTAN-Russie

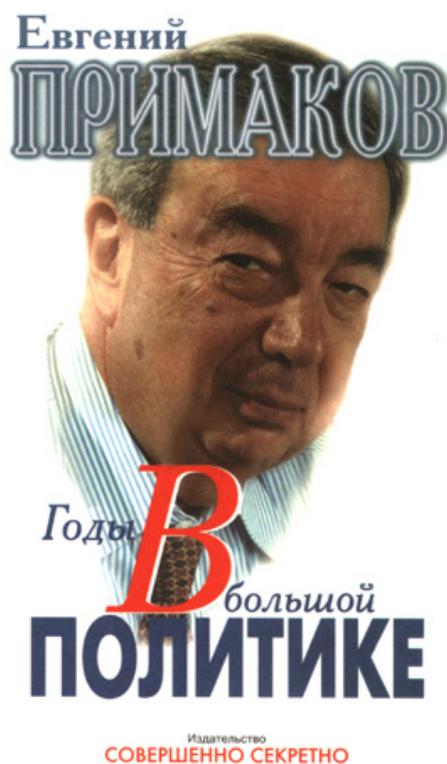
stipulant l'ordre du jour de la coopération et par la création d'un nouvel organe consultatif portant le nom de Conseil conjoint permanent (CCP).

En lisant les mémoires de Primakov, il semble que celui-ci n'ait jamais été particulièrement satisfait de ces arrangements et que, du point de vue russe, l'Acte fondateur et le CCP étaient uniquement destinés à constituer des instruments pour «empêcher les piquants du porc-épic de faire trop de mal à la Russie» et non pour développer les relations OTAN-Russie. Primakov écrit d'ailleurs que la seule conséquence positive de l'existence du CCP fut que les craintes de l'OTAN d'un éventuel retrait de la Russie empêchèrent l'Alliance de procéder à une escalade de son action militaire au Kosovo, en lançant une offensive terrestre.

Il n'empêche que la Russie décida unilatéralement de suspendre sa participation au CCP dès les premiers jours de la campagne aérienne de l'OTAN. L'ambassadeur russe auprès du CCP fut rappelé et Moscou accrut ses critiques contre l'OTAN. Primakov apprit que l'OTAN avait lancé sa campagne aérienne alors qu'il volait en direction de Washington pour rencontrer le vice-président Al Gore. Très probablement avec l'approbation de Ieltsine, il ordonna à l'équipage de l'avion de faire demi-tour. Il fallut ensuite attendre l'implication de l'émissaire de Ieltsine – et rival

de Primakov – Viktor Chernomyrdin dans la diplomatie des navettes avec Belgrade pour que la Russie ait un réel impact sur le cours des événements. La décision publique controversée de l'OTAN de renoncer à l'option d'envoi de troupes au sol reposa davantage sur la nécessité de maintenir la solidarité au sein de l'Alliance que sur la prise en compte des sensibilités russes.

Talbott démontre efficacement comment «les relations de gouvernement à gouvernement réussissent ou échouent souvent en raison des relations personnelles». C'est tout à fait possible, mais l'importance de ces relations ne doit pas être surestimée. Les mémoires de Ieltsine permettent d'ailleurs de penser que le président russe entretenait



une plus grande étroitesse de vues avec les hommes d'Etat de sa génération, à savoir le chancelier allemand de l'époque Helmut Kohl et le président français Jacques Chirac, qu'avec Clinton. Evoquant une anecdote amusante, il se souvient d'ailleurs de la manière dont Claude, la fille du président Chirac, donna des conseils à sa fille Tatiana sur la meilleure manière d'aider son père à conserver le contrôle des événements.

De même, pour la question du Kosovo, qui, pour Ieltsine, revêtait une «importance mondiale», de fréquents contacts avec Clinton ne l'empêchèrent pas de conclure que l'intervention de l'OTAN n'était pas motivée par la volonté des Occidentaux d'éviter la répétition d'une tragédie comme celle de Bosnie, mais par la volonté des Etats-Unis d'affirmer leur primauté sur une Europe de plus en plus indépendante. Ieltsine semble en outre avoir joué un rôle plutôt plus important que ne le laisse entendre Talbott, en précipitant, le 11 juin 1999, l'avance russe au départ de la Bosnie-Herzégovine et au travers de la Serbie jusqu'à l'aéroport de Pristina au Kosovo, avant l'entrée des troupes de l'OTAN dans la province. Talbott raconte qu'il volait entre Moscou et Bruxelles lorsqu'il apprit l'avance russe et ordonna le retour de l'avion à Moscou, afin d'obtenir des explications du ministre des Affaires étrangères Igor Ivanov et du ministre de la Défense, le maréchal Igor Sergejev. De retour dans la capitale russe, il assista à une absurde comédie durant laquelle les deux hommes prétendirent (très probablement honnêtement) ne pas être au courant de la ruée de leur armée vers Pristina, alors que CNN diffusait simultanément des images du déploiement. Il est intéressant de noter que Talbott attribue cet incident à une «mutinerie virtuelle» d'un groupe d'officiers russes dirigé par les généraux Leonid Ivashov et Anatoli Kvashnin, dont les vociférations s'entendaient en bruit de fond lors de la réunion du 11 juin. Dans ses mémoires par contre, Ieltsine s'adjudge la responsabilité pleine et entière de la décision, apparemment prise le 4 juin. Il écrit: «J'ai hésité pendant longtemps. L'envoi en premier de nos hommes semblait trop dangereux. De plus, pourquoi aurions-nous fait preuve d'audace militaire en montrant le poing alors que les combats étaient terminés ? J'ai quand même décidé que la Russie devait faire un geste plein de panache, même s'il n'avait aucune signification militaire... J'ai donné l'ordre: ALLEZ-Y !»

Ieltsine tente peut-être ainsi de dissimuler son incapacité à garder des généraux récalcitrants sous son contrôle, mais il est également possible que, faisant preuve de l'impulsivité qu'on lui a parfois connu, il ait approuvé l'avance des soldats russes sans consulter les membres essentiels du gouvernement. Le fait pour

Ieltsine de récompenser les deux généraux à une époque où la loyauté personnelle était indispensable à la progression d'une carrière, permet d'ailleurs de croire que les militaires conservateurs partisans d'une ligne dure avaient réussi à le convaincre plutôt que de conspirer contre lui.

Il est rare qu'autant de livres couvrant une période spécifique de l'histoire et rédigés par les participants paraissent si tôt après les événements décrits. C'est ce qui rend si fascinante la lecture des trois ouvrages en parallèle. Les trois mémoires cherchent à illustrer l'importance des bonnes relations personnelles pour résoudre les problèmes, mais révèlent également les limites de telles relations. Manifestement, la diplomatie personnelle a ses mérites et nous devrions tous être reconnaissants des rapports que les dirigeants contemporains et récents en Russie et en Occident ont forgés entre eux. En même temps cependant, dans des situations souvent extrêmement complexes, la prise de décision reposant sur ce qu'un dirigeant croit discerner dans les yeux de son interlocuteur ne peut constituer un substitut à des politiques basées sur les analyses des experts et les évaluations objectives des alternatives possibles. ■

## Général Totski, ambassadeur de Russie auprès de l'OTAN

*Le général Konstantin Vasilyevich Totski est le premier ambassadeur de Russie exclusivement accrédité auprès de l'OTAN. Ce soldat professionnel de 53 ans né en Ouzbékistan a passé la totalité de sa carrière au Service des frontières, d'abord de l'Union soviétique puis de la Russie. Nommé directeur du Service des frontières fédéral russe en 1998, il a connu toutes les régions frontalières de son pays, depuis l'Extrême-Orient jusqu'au Nord-ouest, Caucase et Afghanistan inclus. Le général Totski est également membre du Conseil de sécurité russe depuis novembre 1998.*

**Revue de l'Otan :** Comment, si tant est qu'elle l'ait fait, votre perception de l'OTAN a-t-elle changé depuis que vous êtes devenu le premier ambassadeur de Russie exclusivement accrédité auprès de l'Alliance ?

**Général Totski :** Avant d'être nommé à ce poste, je n'avais jamais eu de relations directes avec l'OTAN. Ceci étant, l'Alliance constituait un facteur dont nous devions tenir compte au Service des frontières russe, où je servais. A une époque, d'ailleurs, l'Alliance a été à l'origine de quelques problèmes. Mais les temps ont changé et, avec eux, notre attitude envers l'OTAN. Je tiens à souligner que les changements qui sont intervenus relèvent d'un processus bidirectionnel. Il convient d'espérer que ce processus continuera d'évoluer à notre avantage mutuel. Avant mon départ pour Bruxelles, le président Vladimir Poutine a souhaité me rencontrer. A cette occasion, il m'a fixé un certain nombre de tâches, en considération du fait que l'OTAN constitue désormais une organisation sérieuse et importante, ayant un rôle visible à jouer dans les affaires internationales et avec laquelle la Russie se doit d'entretenir des relations de travail efficaces. Ces instructions s'inscrivaient dans le cadre de ma propre vision de l'Alliance et elles m'ont aidé à me préparer à mes responsabilités en tant que chef de la Mission russe auprès de l'Alliance.

**RO :** Dans quelle mesure les Russes considèrent-ils toujours l'OTAN en termes de stéréotypes de la Guerre froide ? Comment surmonter cette perception ?

**GT :** Je ne pense pas que nous devions parler de stéréotypes de la Guerre froide, ni du besoin de les surmonter. Le temps de la confrontation appartient au



(© NATO)

passé et les Russes n'associent plus l'OTAN à l'ennemi. Au contraire ! Depuis quelques années, les gens ont compris que les menaces et défis communs du monde moderne exigent une coopération de plus en plus étroite. Qui plus est, notre coopération au sein de la coalition internationale contre le terrorisme montre clairement avec quelle efficacité la Russie est en mesure de combiner ses forces avec celles des pays membres de l'Alliance face à une menace commune.

Il existe néanmoins certains aspects de nos relations avec l'Alliance qui nous préoccupent, dont -avant tout - l'expansion vers l'Est de l'OTAN. A cet égard, nous pensons que les intérêts sécuritaires légitimes de la Russie doivent être pris en compte. Nous sommes conscients que les sept pays invités à adhérer n'augmenteront guère les capacités militaires globales de l'Alliance. En termes d'infrastructures et de géographie toutefois, le potentiel des déploiements de l'OTAN s'accroît. Qui plus est, l'adhésion à l'OTAN des pays baltes, frontaliers avec la Russie, soulève une foule de questions non résolues, qui affectent directement nos intérêts. A l'heure actuelle, par exemple, il n'existe aucune limite aux déploiements de forces dans les républiques baltes aux termes du Traité sur les forces conventionnelles en Europe. Concrètement, cela signifie que ce territoire pourrait devenir une "zone exempte de contrôles des armements". Je pense que la perception future de l'OTAN par les Russes dépendra dans une large mesure de la manière dont cette question sera résolue.

**RO :** *Quelle est la taille de la Mission russe auprès de l'OTAN et comment est-elle structurée ?*

**GT :** Treize diplomates travaillent actuellement à la mission russe auprès de l'OTAN, ainsi que dix spécialistes dans la section militaire. Quatre ou cinq autres diplomates se joindront à nous d'ici à la fin de l'année et il se pourrait que le niveau des effectifs s'accroisse parallèlement à la charge de travail. A l'heure actuelle, nous avons certains problèmes avec l'organisation du travail de la Mission, mais ils sont de nature pratique et je suis persuadé qu'ils seront résolus dans un proche avenir.

**RO :** *A quoi espérez-vous parvenir en tant qu'ambassadeur de la Russie auprès de l'OTAN ?*

**GT :** D'abord et avant tout, je considère que ma tâche consiste à veiller à ce que les projets lancés au cours de la première année du Conseil OTAN-Russie (COR) soient mis en œuvre avec succès. A cette fin, nous avons déjà procédé au travail préparatoire nécessaire et les questions organisationnelles et financières sont résolues. Les "vingt" ont envie de se mettre au travail et c'est pourquoi je suis sûr que nous réussirons. Je préférerais ne pas faire de prévisions sur l'avenir à long terme, mais j'espère qu'étant donné la manière positive dont évoluent nos relations avec l'Alliance, nous serons en mesure de remplir la tâche définie par nos dirigeants respectifs au Sommet de Rome, à savoir faire du COR un moyen efficace de répondre aux défis pour la sécurité commune. Je pense que l'une des tâches principales consiste à générer une confiance à un niveau tel, auprès des deux parties, que le processus de rapprochement et de coopération devienne irréversible.

**RO :** *Quels sont les domaines qui présentent, à vos yeux, les meilleures perspectives de coopération efficace entre l'OTAN et la Russie ?*

**GT :** Les principaux domaines de coopération entre l'OTAN et la Russie sont bien connus et ont été établis par nos dirigeants à Rome. Chacun d'eux constitue une priorité pour nous et tous font d'ores et déjà l'objet de progrès concrets. Nous avons créé une bonne base pour faire conjointement face à des crises, le dialogue sur les armes de destruction massive (ADM) progresse et la coopération se développe en matière des plans civils d'urgence. Plusieurs projets militaires spécifiques sont également en cours, en particulier dans les domaines de la recherche et du sauvetage en mer, de la réforme de l'armée et du contrôle du trafic aérien. Quant à la défense contre les missiles de théâtre, elle s'avère un domaine de coopération prometteur. Nous sommes convaincus qu'en

renforçant encore la coopération OTAN-Russie dans tous les domaines établis par la Déclaration de Rome - ce qui est précisément ce que les "vingt" souhaitent -, nous serons en mesure d'apporter une contribution majeure à l'évolution d'une nouvelle architecture sécuritaire dans la zone euro-atlantique. Qui plus est, je suis convaincu que le COR constituera l'un des éléments moteurs de cette architecture.

**RO :** *Les menaces représentées par la prolifération des ADM et par le terrorisme international ont contribué au rapprochement OTAN-Russie des dernières années. Comment l'OTAN et la Russie peuvent-elles collaborer pour relever ces défis ?*

**GT :** La prise de conscience que le terrorisme et la prolifération des ADM représentent des menaces pour tous, que nous devons combattre ensemble, a certainement contribué à rapprocher l'OTAN et la Russie. Ce n'est pas par hasard si ces questions constituent des thèmes spécifiques de la Déclaration de Rome et des plans de travail du COR. Celui-ci travaille actuellement à des évaluations conjointes des diverses menaces terroristes et nous partageons notre expérience, notamment quant au rôle de l'armée dans la lutte contre le terrorisme. Il s'agit-là d'un travail sérieux qui porte réellement ses fruits et nous avons l'intention de le poursuivre. Globalement, notre tâche consiste à porter la coopération en matière de lutte contre le terrorisme au niveau d'un partenariat stratégique dans toute la zone euro-atlantique.

En ce qui concerne la prolifération des ADM, nous poursuivons la mise en œuvre du Plan de travail 2003 du COR. De la sorte, nous établissons un document qui reflète nos points de vue communs sur les tendances mondiales en matière de prolifération des ADM et de leurs vecteurs, ainsi que sur les raisons qui sous-tendent le développement et l'acquisition de ces armes et de leur technologie. Ceci étant, le COR ne constitue pas le seul forum traitant des menaces posées par le terrorisme et la prolifération des ADM auquel l'OTAN et la Russie participent. Il existe un certain nombre d'autres institutions et régimes qui s'attaquent à ces questions. Je crois néanmoins que le COR peut jouer un rôle de plus en plus important dans ce domaine, étant donné qu'il cherche à normaliser des approches pratiques et que l'efficacité des efforts internationaux dépendra directement de la manière dont cela fonctionnera. Telle est la portée de notre travail conjoint à ce stade. A l'avenir, ces approches développées en commun devraient nous permettre d'entamer une action commune. Le temps nous dira quelle forme elle adoptera.

**RO :** Quelles sont les priorités pour la réforme de la défense en Russie ? Discernez-vous un rôle pour l'OTAN dans ce processus ?

**GT :** Les priorités pour la phase actuelle de la réforme de la défense ont été clairement définies dans le discours annuel du président Poutine devant l'Assemblée fédérale, le 16 mai 2003. Ils consistent principalement en "un réarmement majeur, l'amélioration du système de recrutement et l'amélioration de la structure même des forces armées". Les priorités incluent également le système de sécurité sociale pour le personnel militaire, ainsi que le statut social de celui-ci et le prestige lié au service militaire. Pour un pays comme la Russie, étant donné la taille de son territoire, la réforme de l'armée représente une tâche extrêmement complexe et aux multiples facettes, particulièrement à une époque de transition socio-économique.

Quiconque pense que l'organisation militaire de l'Etat peut être réformée par la simple réduction des effectifs ou en confiant entièrement la tâche aux militaires commet une grossière erreur. Dans la pratique, depuis le milieu des années 1990, tout un train de mesures économiques, socio-politiques et militaires a été introduit en matière de développement de l'armée, dans le but de transformer radicalement l'organisation militaire du pays.

Etant donné l'importance et l'urgence de cette question, le COR l'a placée au nombre des plus hautes priorités de la coopération OTAN-Russie. Il n'existe cependant aucune solution universelle au problème qui consiste à rationaliser la structure d'une organisation militaire et à veiller à ce que les forces armées disposent d'une solide base matérielle et technique, alors que les ressources sont limitées. Chaque pays est unique et l'expérience d'autres pays ne doit pas être copiée dans un domaine aussi sensible que la sécurité militaire, mais nous sommes prêts à étudier soigneusement les approches des autres membres du COR et à partager notre propre expérience des différents aspects du développement militaire.

Nous pensons que le Groupe de travail ad hoc du COR sur la réforme de la défense, créé à la fin 2002, fait un bon travail en coordonnant la coopération dans ce domaine. Le programme de coopération de cette année est strictement mis en œuvre en fonction de l'horaire fixé. Le travail des groupes d'experts sur les effectifs dans les forces armées et sur les aspects macroéconomiques et sociaux de la réforme de l'armée a été très apprécié par tous. Deux chercheurs militaires russes travaillent en outre depuis septembre au Collège de la défense de l'OTAN, à Rome.

Ceci étant, je pense que, lors de l'établissement de nos plans pour l'année prochaine, nous devons mettre particulièrement l'accent sur la coopération pratique. Des séminaires, des conférences et des visites d'échange sont très intéressants, mais ne feront sentir leurs effets que dans l'avenir. C'est pour cette raison que nous attachons une importance particulière à des projets tels que le recyclage des militaires rendus à la vie civile, afin de les doter de compétences civiles et de permettre la destruction des stocks excédentaires de mines antipersonnel. Je pense que c'est sur la base de tels projets, ainsi que de nouveaux projets de nature "pratique", que le rôle de l'OTAN dans le développement de la coopération en matière de réforme de l'armée sera jugé.

**RO :** Jusqu'au retrait de ses forces cet été, la Russie constituait le plus important contributeur n'appartenant pas à l'OTAN aux opérations de maintien de la paix dirigées par l'Alliance dans les Balkans. Quelles leçons votre pays tire-t-il de cette expérience de collaboration avec les forces de l'OTAN et quand des soldats russes serviront-ils à nouveau aux côtés de leurs homologues de l'Alliance ?

**GT :** A l'heure actuelle, des experts russes collaborent avec leurs homologues de l'OTAN à la préparation d'une évaluation conjointe de l'expérience des opérations de maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine et dans la province serbe méridionale du Kosovo. Je pense que cet exercice livrera un document substantiel qui reflètera notre expérience à ce jour. Chose plus importante encore, ce document contiendra des recommandations sur la manière dont la coopération de l'OTAN et de la Russie en matière de maintien de la paix peut être rendue plus efficace et effective à l'avenir. Je ne souhaite pas devancer les conclusions des experts, mais je peux d'ores et déjà déclarer que, lorsque nos soldats de la paix ont une mission claire et travaillent dans le cadre d'un mandat du Conseil de sécurité des Nations Unies, ils sont parfaitement capables d'opérer efficacement, même dans les conditions les plus difficiles. Les soldats et les commandants russes, qui travaillent côte à côte avec leurs collègues de l'OTAN, ont d'excellents souvenirs de l'esprit de camaraderie et de coopération, qui a souvent représenté pour eux un précieux soutien lors des moments difficiles des opérations dans les Balkans.

En ce qui concerne d'éventuelles opérations conjointes à l'avenir, il n'existe aucun plan spécifique en ce sens pour l'instant. Ceci étant, nous préparons déjà les modalités d'une future coopération pour le maintien de la paix, sur base de l'égalité entre partenaires. Au

niveau politico-légal, le Groupe de travail du COR sur le maintien de la paix a préparé un document conjoint intitulé Les aspects politiques du concept générique d'opérations conjointes de maintien de la paix OTAN-Russie, qui doit à présent être testé par des "exercices de procédure". Au niveau militaire, un programme destiné à améliorer l'interopérabilité entre les unités de maintien de la paix de l'OTAN et de la Russie a été approuvé et est en cours de mise en œuvre. Dans le cas d'une décision politique de lancer une opération conjointe - décision qui, pour la Russie, devrait être prise par le Conseil de la fédération de l'Assemblée fédérale -, je suis sûr que nos soldats de la paix seraient prêts à se distinguer dans l'accomplissement de leur tâche.

**RO** : L'OTAN assume la responsabilité du maintien de la paix à Kaboul même et autour de la ville, en Afghanistan, tout en aidant la Pologne à assembler une force pour assurer la sécurité dans une partie de l'Irak. La Russie considère-t-elle qu'un rôle futur lui est dévolu dans l'une de ces missions et serait-elle, en principe, prête à participer à d'autres opérations dirigées par l'OTAN au-delà de la zone euro-atlantique ?

**GT** : Des problèmes tels que l'Afghanistan et l'Irak exigent les ressources de la totalité de la communauté internationale. Divers institutions et mécanismes internationaux sont impliqués, dont l'OTAN. Nous pensons que les Nations Unies devraient jouer le premier rôle dans ces affaires et que, en de telles circonstances, la Russie, en sa qualité de membre permanent du Conseil de sécurité, ne resterait pas sur la touche. En ce qui concerne la question de savoir si la Russie est prête, en principe, à mener des opérations conjointes avec l'OTAN, même en dehors de la zone traditionnelle de responsabilité de l'Alliance, nous ne pouvons écarter cette possibilité. Notre première préoccupation en la matière serait de coordonner les approches politiques face à une situation particulière exigeant une action conjointe et de veiller à ce qu'une telle action dispose d'une base légale internationale adéquate.

**RO** : L'OTAN s'élargit et intègre des anciens membres du Pacte de Varsovie et d'anciennes républiques soviétiques. Elle forge en outre des relations sans cesse plus étroites avec des ex-républiques soviétiques dans le Caucase et en Asie centrale. Comment la Russie considère-t-elle ces développements, ainsi que le désir d'un nombre accru d'ex-républiques soviétiques d'adhérer à l'Alliance ?

**GT** : Nous ne considérons pas avoir matière à nous réjouir du nouvel élargissement de l'OTAN. Comme les choses se présentent, nous pourrions fort bien

être confrontés à l'apparition de nouvelles bases militaires, unités militaires et autres infrastructures d'une puissante alliance militaire à proximité de nos frontières. A mon avis, cette approche de la sécurité est un écho du passé, une relique de la Guerre froide. Ceci étant, chaque Etat souverain a le droit de décider comment il souhaite assurer sa propre sécurité, y compris en se joignant à diverses alliances et organisations internationales. Nous ne pouvons néanmoins pas accueillir favorablement cette évolution des choses. Nous préférons des mécanismes de sécurité plus universels pour la zone euro-atlantique - tels que les Nations Unies et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

**RO** : Quelles sont les chances de voir un jour la Russie adhérer à l'OTAN ?

**GT** : Il a déjà été répondu un certain nombre de fois à cette question. Le président Poutine a déclaré que la Russie n'aspire pas à adhérer à l'OTAN. Je ne pense pas que la question de l'adhésion soit particulièrement pertinente. Ce qui est plus important, c'est la manière suivant laquelle les relations entre nations, ou alliances de nations, s'édifient et sur quelle base, ainsi que les objectifs qui justifient leur coopération et les avantages de cette coopération pour d'autres. Nous pensons que les relations OTAN-Russie forment une partie naturelle de l'architecture sécuritaire en évolution de l'Europe et que le COR devient un pilier des relations internationales. L'OTAN et la Russie ont souscrit un engagement sérieux pour l'avenir de l'Europe. Et, dans la mesure où la Mission russe auprès de l'OTAN est concernée, le fait que nous adhérons à l'Alliance ou coopérons sur une autre base ne fait aucune différence. ■

## Une structure de commandement radicalement nouvelle pour l'OTAN

*Le général de division aérienne Andrew Vallance explique comment la structure de commandement de l'OTAN a été réorganisée pour répondre aux exigences de sécurité du XXI<sup>e</sup> siècle.*

Lors du Sommet de Prague de l'année dernière, les dirigeants de l'OTAN se sont engagés à transformer l'Alliance. Dans le cadre de cet engagement, ils ont décidé que les dispositions régissant le commandement militaire de l'OTAN devraient être rationalisées pour fournir "une structure de commandement plus légère, plus efficace, plus facile à déployer, en vue de répondre aux besoins opérationnels relatifs à toute la gamme des missions de l'Alliance". Sept mois plus tard, après un travail intensif du Comité

militaire, du Groupe des hauts responsables nationaux et des Commandements stratégiques, les dispositions de commandements révisées ont été agréées par les ministres de la Défense de l'Alliance. La nouvelle Structure de commandement qui en résulte constitue peut-être la plus importante évolution de l'organisation militaire de l'Alliance depuis sa création, voici plus de cinquante ans.

L'existence d'une structure complète de commandement et de contrôle militaires continue à différencier l'OTAN de toutes les autres organisations militaires multinationales. Entièrement opérationnelle en temps de paix, la Structure de commandement de l'OTAN permet à l'Alliance d'entreprendre la gamme complète des activités militaires, depuis les tâches de maintien de la paix à petite échelle jusqu'aux opérations très intensives à grande échelle. Tout aussi important est le fait qu'elle fournit les bases essentielles qui sous-tendent ces activités. Ces bases incluent non seulement le développement de doctrines, procédures

*Le général de division aérienne Andrew Vallance est assistant exécutif pour la Mise en œuvre de la structure de commandement auprès du chef d'état-major du SHAPE.*



*Inauguration de l'ACT : le Commandement allié Transformation préside à la transformation de la structure militaire de l'Alliance. (© OTAN)*

et plans (multinationaux) combinés et (multi-armes) conjoints pour la conduite d'opérations, mais également les éléments d'habilitation essentiels qui veillent à ce que les forces de l'Alliance et des pays partenaires puissent opérer ensemble de manière véritablement intégrée. En bref, la Structure de commandement de l'OTAN apporte les moyens de fusionner un ensemble autrement disparate de ressources humaines et matérielles provenant de nombreux pays en un instrument militaire cohérent, intégré et efficace, capable

d'entreprendre n'importe quelle mission, quelle que soit sa difficulté.

La nouvelle Structure de commandement de l'OTAN remplace une structure de commandement qui était déjà considérée comme une évolution majeure lors de son introduction en 1999. Basée sur les expériences du début de l'après-Guerre froide, la Structure de commandement de l'OTAN version 1999 était conçue pour faire face à l'éventail croissant de missions dévolues à l'Alliance. Ces missions incluaient en particulier le maintien de la paix, pour promouvoir le développement du concept de Groupe de forces interarmées multinationales (GFIM), encourager les liens avec des partenaires stratégiques et faciliter le développement de l'identité européenne de sécurité et de défense. Reposant comme toutes celles qui l'avaient précédée sur une division géographique des responsabilités, cette structure divisait les zones de responsabilité de l'Alliance entre deux Commandements stratégiques aux tâches largement comparables : le Commandement allié en Europe (ACE) et le Commandement allié de l'Atlantique (ACLANT). Sept quartiers généraux de deuxième échelon de commandement étaient subordonnés aux

Commandements stratégiques. Le Commandement allié en Europe possédait également un troisième échelon de commandement, avec un total de onze quartiers généraux présentant, chacun, des attributions géographiques. Il était en outre divisé en deux régions : AFNORTH et AFSOUTH, comportant chacune un Commandement de composante des forces aériennes et un Commandement de composante des forces navales, ainsi qu'un certain nombre de Commandements sous-régionaux conjoints (trois dans la Région Nord et quatre dans la Région Sud). Divisé en trois régions - EASTLANT, WESTLANT et SOUTHLANT -, le Commandement allié de l'Atlantique comportait deux quartiers généraux de forces maritimes : celui de la flotte d'intervention de l'Atlantique (STRIKFLTLANT) et celui des forces sous-marines alliées de l'Atlantique (SUBACLANT). La Structure de commandement de l'OTAN version 1999 se composait de 20 quartiers généraux, ce qui représentait néanmoins une nette réduction et un progrès important par rapport au total précédent de 65 quartiers généraux.

Cependant, il est rapidement devenu manifeste qu'une nouvelle amélioration organisationnelle majeure était nécessaire. La sécurisation croissante du territoire de l'Alliance réduisait les besoins en défense statique, tandis que l'approche de plus en plus proactive par l'OTAN de la gestion des crises exigeait un renforcement de la capacité de déploiement, de la flexibilité, de la capacité de réponse et de la vigueur (c'est-à-dire la mesure dans laquelle un quartier général est en mesure d'entreprendre des opérations en puisant dans ses propres ressources de temps de paix). En étroite relation avec ces considérations, venait s'ajouter la constatation que certaines régions intéressant l'OTAN se trouvent au-delà de sa zone de responsabilité traditionnelle. L'évolution de la structure des forces (en particulier la création de quartiers généraux de forces terrestres et navales à degré de préparation élevé), l'évolution des relations avec l'Union européenne et la nécessité de réduire le fossé des capacités entre les Etats-Unis et leurs Alliés justifiaient plus encore les raisons d'un changement. Parallèlement, des pressions croissantes au niveau des budgets et des effectifs augmentaient la nécessité d'améliorer l'efficacité par le biais d'une réforme institutionnelle. Cela était d'autant plus vrai à la suite du considérable changement de paradigme lié aux perspectives stratégiques résultant des attentats du 11 septembre, de la participation de l'OTAN à la "guerre contre le terrorisme" menée par les Etats-Unis et de ses préoccupations croissantes face à la menace représentée par la prolifération des armes de destruction massive. C'est l'impact cumulé de ces facteurs qui a conduit au grand tournant du Sommet de Prague. L'incorporation des décisions de Prague

dans la nouvelle Structure de commandement de l'OTAN a marqué une rupture presque totale par rapport aux approches organisationnelles précédentes et a propulsé le développement de l'Alliance sur une trajectoire beaucoup plus ambitieuse qu'à toute autre étape de son histoire.

### Primauté de la fonctionnalité sur la géographie

Au cœur de cette métamorphose organisationnelle se trouve le concept de primauté de la fonctionnalité sur la géographie comme base de raisonnement pour l'adoption de nouvelles dispositions de commandement. Quel que soit leur contexte, les approches géographiques comportent un risque de fragmentation, étant donné que chaque entité organisationnelle cherche à développer des capacités "autonomes". Cela conduit à la multiplication des duplications fonctionnelles et à un gaspillage des ressources. Qui plus est, le parallélisme des personnels tend à développer des positions parallèles face à tout un éventail de situations et le rapprochement de telles positions exige souvent du temps et des efforts, sans apporter beaucoup de valeur ajoutée. Les approches organisationnelles articulées autour de la fonctionnalité contribuent par contre à promouvoir l'intégration, l'harmonisation et la cohésion. Elles éliminent le risque de duplications inutiles au sein d'une organisation, rationalisent les flux de tâches et concentrent l'attention sur l'action du personnel tout en l'accéléralant. Il en résulte qu'une charge de travail plus importante peut être gérée par moins d'effectifs. A l'époque de la Guerre froide, lorsque les conditions étaient statiques et les communications limitées, une approche reposant sur la fonctionnalité des dispositions de commandement de l'OTAN était difficilement applicable. Une telle approche est cependant essentielle dans l'environnement stratégique actuel, beaucoup plus dynamique, fluide et sensibilisé à l'utilisation optimale des ressources, au sein duquel les transferts massifs et globaux de données s'effectuent de manière sûre et en temps réel.

En recourant à une approche basée sur la fonctionnalité pour élaborer le cadre de Prague, l'OTAN a entraîné un réalignement, une rationalisation et une redistribution essentiels de ses tâches militaires pour répondre au nouvel environnement sécuritaire. A l'instar de la Structure de commandement de 1999, la Structure de commandement version 2003 s'articule autour de deux Commandements stratégiques, mais c'est pratiquement à ce niveau que toute similitude s'arrête. Toute la fonctionnalité opérationnelle de l'OTAN est concentrée dans un seul Commandement stratégique - le Commandement allié opérations ou ACO -, désormais en charge de toute la zone de responsabilité de l'Alliance. Toutefois, dans un monde en mutation rapide, il ne suffit jamais de se

concentrer sur le “ici et maintenant” ; il est essentiel d’envisager l’avenir. Tel est le rôle du Commandement allié transformation ou ACT, qui dirige les efforts militaires visant à transformer l’Alliance. Dans la pratique, la division de fonctionnalité n’est pas aussi nette que cette simple généralisation le suggère, car les capacités des deux Commandements stratégiques sont intégrées et intrinsèquement interdépendantes. Les responsabilités de leadership sont partagées entre les Commandements stratégiques, mais - pour pratiquement chaque question ou chaque tâche - un

seul Commandement stratégique a la préséance, tandis que l’autre lui apporte son soutien. Une force d’intervention spéciale a reçu la mission de traduire ce réalignement fonctionnel novateur en termes organisationnels. Adaptant à un usage militaire des techniques d’avant-garde de révision des processus professionnels provenant des meilleures pratiques industrielles et commerciales, la force d’intervention a fixé en six mois les structures internes et les exigences en personnel pour pratiquement toutes les nouvelles entités de la Structure de commandement de l’OTAN. Il en résultera une distribution des tâches beaucoup plus rationnelle et, au sein des Commandements stratégiques, une véritable

organisation bistratégique de Commandement et une réduction majeure des effectifs, particulièrement au niveau des grades élevés.

A première vue, le Commandement allié opérations ressemble à son principal prédécesseur, le Commandement allié en Europe. Il conserve trois niveaux de commandement, demeure basé au Quartier général suprême des forces alliées en Europe (SHAPE) à Mons, en Belgique, et est toujours placé sous l’autorité du Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR). Ceci étant, la référence à l’Europe par le SHAPE comme par le SACEUR implique bien désormais en Europe, plutôt que pour l’Europe, ce qui reflète le considérable élargissement des responsabilités géographiques. Qui plus est, le réalignement radical des fonctionnalités entre les différents niveaux de commandement rend le Commandement allié opérations très différent du Commandement allié en Europe.

Dans le cadre des nouvelles dispositions, la priorité primordiale du SHAPE consiste à fournir des avis

stratégiques “vers le haut”, au siège de l’OTAN, et une orientation stratégique “vers le bas”, aux quartiers généraux de deuxième échelon de commandement de l’ACO. Cela marque, en soi, un important pas en avant, en supprimant l’ambiguïté créée à l’origine en 1995 lorsque le contrôle de l’opération IFOR en Bosnie-Herzégovine fut directement assuré depuis Mons. Le SHAPE dirigera désormais les trois nouveaux quartiers généraux “opérationnels” au deuxième échelon de commandement, qui seront responsables du contrôle de toutes les opérations de

l’Alliance. Il s’agit, respectivement, des deux Commandements de forces conjointes à Brunssum, aux Pays-Bas, et à Naples, en Italie, ainsi que du Quartier général conjoint basé à Lisbonne, au Portugal. Chaque Commandement de forces conjointes doit être en mesure d’entreprendre l’éventail complet des opérations de l’Alliance, y compris la fourniture d’un quartier général CJTF basé à terre. Le Quartier général conjoint, plus limité mais solide, se concentrera pour sa part sur le commandement des CJTF depuis une plate-forme navale. Le principe de fonctionnalité est également étendu aux six quartiers généraux de “Commandement de composant” ACO au troisième échelon de commandement : deux pour les forces aériennes,

deux pour les forces terrestres et deux pour les forces navales, installés respectivement à Izmir en Turquie, à Ramstein en Allemagne, à Madrid en Espagne, à Heidelberg en Allemagne, à Naples en Italie et à Northwood au Royaume-Uni. Experts dans leurs environnements respectifs, ces quartiers généraux de Commandement de composant fournissent un pool flexible de ressources de commandement et l’un d’entre eux peut être utilisé par n’importe quel quartier général de deuxième échelon de commandement.

La rationalisation fonctionnelle au sein du Commandement allié opérations s’étendra bien au-delà des blocs organisationnels majeurs et concernera en fait toute l’organisation. Tous les quartiers généraux ACO effectueront une transition vers la même division “code J” des responsabilités du personnel et la même structure organisationnelle, afin de garantir une compatibilité mutuelle et des flux des tâches rationalisés entre les niveaux de commandement ; chacun s’appuiera en outre sur l’expertise des autres. L’impact le plus important se produira au SHAPE, qui, à l’heure actuelle, n’est pas organisé conformément au “code J”.

---

## La nouvelle Structure de commandement de l’OTAN constitue peut-être la plus importante évolution de l’organisation militaire de l’Alliance depuis sa création

---

La fonctionnalité sera introduite à tous les échelons, jusqu'au plus bas niveau pratique de commandement, ce qui entraînera une réduction majeure du personnel du SHAPE et une croissance majeure de la "robustesse" des quartiers généraux opérationnels.

## La transformation

La plus importante initiative opérationnelle est peut-être la création de la Force de réaction de l'OTAN (NRF). Pouvant atteindre la taille d'une brigade pour ce qui concerne son élément terrestre, dotée de composants aérien et naval complémentaires, la NRF est mise sur pied pour conférer à l'Alliance une capacité sans précédent de réponse aux crises. Commandée par un Quartier général de force d'intervention conjointe déployable, la NRF permettra à l'Alliance d'apporter une réponse militaire rapide et donc peut-être de désamorcer une crise en développement à ses premiers stades. Si tel n'est pas le cas, une NRF une fois déployée pourrait être "étouffée" pour devenir une GFIM beaucoup plus étoffée et durable, en fonction des exigences de la situation. Qui plus est, en imposant aux pays de l'OTAN de rigoureuses exigences au niveau des capacités de déploiement et de réponse, tout en exigeant également des capacités plus optimisées dans de nombreux domaines, la NRF constituera également un moteur essentiel de la transformation de l'Alliance. C'est pourquoi les deux Commandements stratégiques sont engagés dans le développement de cette Force.

La transformation constitue un défi extrêmement exigeant pour l'Alliance. Elle a pour objectif de base d'accélérer le développement des capacités et l'interopérabilité de l'Alliance, mais elle est beaucoup plus ambitieuse - en termes d'échelle, de portée et de rythme - que n'importe quel autre programme similaire dans l'histoire de l'OTAN. Pour élaborer le concept de transformation, l'Alliance a pris comme point de départ le Commandement des forces conjointes des Etats-Unis (USJFCOM), moteur du changement interne des forces américaines. A partir de ce modèle, l'OTAN a défini les cinq principaux "piliers" suivants de la transformation: les Concepts stratégiques ; le Développement de la doctrine et de la politique ; les Exigences, les Capacités, la Planification et la Mise en œuvre ; les Capacités futures, la Recherche et les Technologies conjointes et combinées ; l'Expérimentation, les Exercices et l'Evaluation conjoints ; la Formation et les Exercices conjoints.

Les quatre premiers piliers sont destinés à fonctionner de concert pour identifier, développer et documenter les concepts et stratégies transformationnels. Parmi eux, le deuxième pilier constituera le vecteur des concepts transformationnels sélectionnés, tandis que les quatrième et cinquième piliers assureront

la coordination et la mise en œuvre des ressources des autres piliers sous la forme de formations et d'exercices. La transformation de l'OTAN ne sera pas un événement unique ; elle constituera un processus de développement permanent, afin de veiller à ce que l'Alliance demeure à "l'avant-garde" militaire.

D'où l'importance de disposer d'un Commandement spécialement chargé de diriger cet effort. Le second Commandement stratégique, à savoir le Commandement allié transformation, est installé aux Etats-Unis, à Norfolk, en Virginie, un emplacement qui non seulement contribue à maintenir la solidité du lien transatlantique, mais qui lui permet également de communiquer directement avec l'USJFCOM, installé à proximité immédiate. Une structure organisationnelle entièrement nouvelle - composée de quatre éléments principaux - a été imaginée pour permettre au Commandement allié transformation de soutenir les différents piliers évoqués. L'élément Concepts stratégiques, Politique et Exigences relève en partie du nouvel Elément personnel ACT en Europe. Le Développement conjoint de concepts, deuxième élément principal de l'ACT, sera articulé sur le Joint Warfare Centre à Stavanger, en Norvège, relié au Joint Analysis and Lessons Learned Centre de Monsanto, au Portugal, et au Joint Force Training Centre de Bydgoszcz, en Pologne. L'élément Capacités futures, Recherche et Développement inclut le Centre de recherche sous-marine de La Spezia, en Italie, mais sera également relié à d'autres institutions de recherche nationales et internationales. La création d'un centre OTAN installé en Grèce pour la formation aux opérations d'interdiction maritime, associé à l'ACT, est également envisagée. L'élément final - la Formation - inclut le Collège de la défense de l'OTAN à Rome, en Italie, l'Ecole de l'OTAN à Oberammergau, en Allemagne, et l'Ecole de systèmes de communication et d'information de l'OTAN à Latina, en Italie. Tous ces éléments seront intégrés à l'organisation centrale de Norfolk, en Virginie. Par ce biais, ils seront liés aux agences et organismes de l'OTAN, ainsi qu'aux différents "Centres d'excellence" nationaux impliqués dans la promotion de la transformation de l'Alliance et de l'USJFCOM.

## Accélérer le changement

Une entrée en fonction rapide constitue un critère essentiel de la réussite de la nouvelle Structure de commandement de l'OTAN. Sa mise en œuvre se déroule donc à un rythme accéléré. Le Commandement allié transformation et le Commandement allié opérations ont été officiellement inaugurés le 19 juin et le 1er septembre 2003 respectivement. Le 19 juin 2003 a également marqué le transfert de l'ancien quartier général opérationnel de l'ACLANT au Commandement allié en Europe (qui existait encore à cette date),

ainsi que celui de l'autorité de tutelle pour l'Ecole de l'OTAN au Commandement allié transformation. Il s'agissait-là des aspects les plus simples d'un processus extrêmement complexe. En effet, de nombreux quartiers généraux de la Structure de commandement version 1999 devront être désactivés, tandis que plusieurs entités entièrement nouvelles seront créées de A à Z. Le réalignement fonctionnel massif qui doit avoir lieu sera initialement réalisé par le biais d'une réorganisation interne, entraînant une modification des chaînes de gestion mais un maintien des membres du personnel sur leurs lieux d'affectation actuels. Le recours à du personnel relevant de la "Contribution nationale volontaire" contribuera à combler les lacunes, mais la pression est considérable pour achever la transition vers la nouvelle Structure de commandement de l'OTAN dans les trois ans. A terme, une migration progressive du personnel se déroulera, au sein des différents quartiers généraux et entre eux. Comme dans toute organisation, la principale ressource de l'OTAN réside dans les personnes qui travaillent pour elle et un effort majeur est consenti pour assurer une transition sans à-coups et minimiser les inévitables perturbations qui résulteront d'une réorganisation aussi ambitieuse.

Le fait que ce processus doive se dérouler sans dégradation de la capacité de l'OTAN à mener les opérations en cours (confiées à des forces telles que la SFOR, la KFOR et l'ISAF IV), tout en assurant la promotion de nouvelles initiatives de partenariat et l'intégration de sept nouveaux membres, révèle l'ampleur du défi que l'Alliance s'est fixé. Ce défi est à la fois réel et inévitable. Si l'OTAN veut conserver sa pertinence, elle doit suivre le rythme des besoins en rapide évolution liés à la défense et à la sécurité internationales. En tant que seule organisation multinationale capable d'entreprendre l'éventail complet des opérations militaires, elle a un rôle unique à jouer pour assurer la sécurité, un rôle dont l'importance ne fera sans doute que croître encore à l'avenir. Ce rôle bénéficie non seulement aux pays membres de l'Alliance et à ses Partenaires, mais également à la communauté internationale au sens large, en fournissant les moyens nécessaires pour que des forces de nombreux pays puissent opérer conjointement avec efficacité. Cela ne peut être possible que si l'organisation elle-même et les pays qui la composent se rallient sans réserve au processus de transformation. Parallèlement, les deux Commandements stratégiques consentent tous les efforts pour assurer le plus rapidement possible la transition vers la nouvelle structure et la livraison des produits que l'on exige d'elle. ■



## L'appel de Pékin

*Zuqian Zhang examine la possibilité d'un resserrement des relations entre la Chine et l'OTAN.*

En octobre de l'année dernière, de nombreux analystes de la sécurité ont été surpris d'apprendre que l'ambassadeur de Chine à Bruxelles avait rencontré le Secrétaire général de l'OTAN Lord Robertson pour discuter de la possibilité de resserrer les relations entre son pays et l'Alliance. Depuis lors, cette initiative, déjà évoquée auparavant de manière informelle par les décideurs politiques chinois, gagne de plus en plus de terrain. Qui plus est, en dépit de nombreux différends, l'établissement de relations constructives et de coopération entre la Chine et l'OTAN constitue une démarche logique dans l'intérêt à long terme des deux parties, de même que dans celui de la communauté internationale au sens large.

Peu après l'ouverture initiale de la Chine à l'OTAN, Strobe Talbot, président de l'influente Brookings Institution et ancien secrétaire d'Etat américain adjoint, a épousé le même thème. C'est ainsi que dans le numéro de novembre/décembre 2002 de Foreign Affairs, il laissait entendre que, dans la foulée de l'élargissement de l'OTAN et du succès du Partenariat pour la paix, le moment était venu pour les planificateurs de l'OTAN de tourner leur attention vers les relations avec la Chine. Une telle démarche reflète en outre un recentrage des affaires mondiales qui, d'après de nombreux analystes de la sécurité dont Zbigniew Brzezinski, se concentraient sur l'Eurasie au détriment de l'Europe depuis la fin de la Guerre froide.

A de nombreux égards, c'est l'adhésion de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) qui aura constitué le préalable au rapprochement avec l'OTAN. En devenant membre de l'OMC, la Chine a effectivement été intégrée à l'économie mondiale. Dès ce moment, l'adoption par ce pays de mesures pour s'intégrer de manière similaire au système de sécurité international n'était plus qu'une question de

temps. Même si la Chine se classe au premier rang mondial en termes de population, au deuxième pour l'économie (en termes de parité du pouvoir d'achat) et au troisième pour l'arsenal nucléaire tout en disposant de la plus importante armée en effectifs, la poursuite d'une politique de sécurité totalement indépendante n'est pas viable à long terme. La Chine



*Protestation contre le bombardement de Belgrade : les Chinois n'ont pas oublié comment l'OTAN a bombardé leur ambassade à Belgrade, même si beaucoup reconnaissent aujourd'hui qu'il s'agissait d'une erreur. (© Reuters)*

a tout intérêt à s'intégrer au système de sécurité internationale de manière à bénéficier de la sécurité commune avec les autres membres de la communauté internationale. Dans ce contexte, la Chine et l'OTAN, l'organisation internationale la plus compétente au monde du point de vue militaire, sont directement intéressées par l'exploration de relations plus formelles, celles-ci étant manifestement importantes pour la paix et la stabilité en Eurasie.

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis et leurs retombées – amélioration des relations entre l'OTAN et la Russie, deuxième round d'élargissement de l'Alliance après la Guerre froide et rôle croissant de l'OTAN en Afghanistan – réduisent concrètement la distance entre l'Alliance et la Chine. A la suite des récents déploiements de troupes de l'OTAN en Asie centrale, les soldats des deux camps se retrouvent d'ailleurs désormais pratiquement face à face, de part et d'autre de frontières internationales. Une telle proximité ne présuppose aucune hostilité. Au contraire, elle doit être considérée comme une grande occasion qui, pourvu qu'elle soit gérée soigneusement, pourrait aboutir à une coopération substantielle entre la Chine et l'OTAN en matière de sécurité.

La coopération stratégique entre la Chine et l'OTAN a, d'ailleurs, une longue histoire. C'est ainsi que, vers la fin de la Guerre froide, les deux parties se sont concrètement retrouvées alliées contre l'Union soviétique, même s'il n'existait aucun accord formel en ce sens. Cette alliance tactique a d'ailleurs joué un rôle important dans la désintégration finale de l'Union soviétique, puisqu'elle a contribué au dépassement par

*Zuqian Zhang dirige le Département des études européennes à l'Institut de Shanghai pour les études internationales.*

celle-ci des limites de son budget militaire. En plus de ses déploiements intensifs à l'Ouest le long des frontières de l'OTAN, l'Union soviétique s'est en effet également vue contrainte de déployer des forces à l'Est. Ajoutons que, avant l'imposition par l'Occident d'un embargo sur la livraison d'armements à la Chine en 1989, suite à l'incident de la place Tiananmen, les membres de l'OTAN constituaient la principale source d'importation d'armes et de technologie militaire de ce pays.

### Les menaces communes

Dans le monde entier, les événements du 11 septembre 2001 ont focalisé les esprits sur la nature des menaces pour la sécurité en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle et renforcé l'importance de la coopération internationale pour les combattre. La menace du terrorisme, la prolifération d'armes de destruction massive, le trafic de stupéfiants, la dégradation de l'environnement, le crime organisé, la dissémination des maladies et d'autres fléaux représentent manifestement un considérable danger pour la Chine comme pour l'OTAN. En outre, à la suite de sa transformation au cours des dernières années, l'Alliance s'implique de manière croissante dans des efforts visant à restaurer ou maintenir la paix régionale ou mondiale. Tous ces efforts sont également dans l'intérêt de la Chine. A moins que le monde dans son ensemble ne parvienne à la paix, à la stabilité et à la prospérité, la Chine ne pourra par exemple pas espérer atteindre les objectifs ambitieux de son programme de développement économique.

Cela étant, la perception par la Chine de nombreuses questions de sécurité reste différente de celle de l'OTAN et la méfiance continue à prévaloir dans certains milieux chinois. C'est ainsi, par exemple, que les Chinois n'ont pas oublié que l'OTAN a bombardé leur ambassade à Belgrade pendant la campagne du Kosovo, même si beaucoup d'entre eux reconnaissent aujourd'hui que ce bombardement était une erreur opérationnelle et non un acte prémédité à des fins politiques. Le fait que Bill Clinton, le président américain de l'époque, et les autres dirigeants de l'OTAN se soient excusés sans réserve pour cette erreur a contribué à minimiser les dommages, sans pour autant en effacer le souvenir.

Quelle que soit leur importance, certains différends ne doivent pas constituer un obstacle à la coopération entre la Chine et l'OTAN dans d'autres domaines où les deux parties ont manifestement des intérêts communs. Qui plus est, il est extrêmement probable qu'un programme de coopération soigneusement planifié et géré aiderait à rapprocher les points de vue divergents et à multiplier les domaines de consensus entre la Chine et l'OTAN.

Plusieurs facteurs sont de bon augure pour une évolution constructive des relations entre la Chine et l'OTAN. Premièrement, l'Alliance a d'ores et déjà élargi

## Certains différends ne doivent pas constituer un obstacle à la coopération entre la Chine et l'OTAN dans des domaines où les deux parties partagent des intérêts communs

sa vision de la coopération avec les pays européens ou non européens, et modifié son Concept stratégique de manière à inclure des questions autres que les affaires purement militaires. Il devrait donc être relativement aisé pour la Chine et l'OTAN de s'accorder sur certaines problématiques à propos desquelles elles seraient en mesure de collaborer.

Deuxièmement, depuis la fin de la Guerre froide, l'OTAN et les Nations Unies ont fréquemment démontré

qu'elles étaient capables d'établir des relations complémentaires plutôt qu'antagonistes. La Chine souhaite assurément que les Nations Unies jouent le premier rôle dans les affaires mondiales. Toutefois, en l'absence d'une capacité militaire permanente, les Nations Unies devront toujours compter sur la contribution de leurs membres et coopérer avec d'autres organisations internationales, dont l'OTAN. Qui plus est, les Nations Unies collaborent déjà efficacement avec l'OTAN depuis près de dix ans dans les Balkans pour le rétablissement de la paix et de la stabilité et, au cours des prochains mois, elles forgeront probablement des relations plus étroites encore avec l'Alliance en Afghanistan et en Irak. En tant que membre permanent du Conseil de sécurité, la Chine acceptera et saluera sûrement les relations de travail complémentaires entre les Nations Unies et l'OTAN.

Troisièmement, le point le plus important réside dans le fait que la Chine elle-même connaît de profonds changements, susceptibles de mieux aligner sa politique de sécurité sur celle de la plupart des autres pays. Après plus de vingt années de réformes

économiques et de développement croissant de ses contacts avec le reste du monde, la Chine a déjà introduit des changements majeurs, non seulement au niveau de son économie, mais également dans sa politique, sa société et la mentalité du peuple chinois.

Au cours des premières années de réforme, Deng Xiaoping, le dirigeant chinois de l'époque, imagina le célèbre concept d'un «socialisme aux caractéristiques chinoises» pour décrire la voie qu'il avait décidé d'emprunter et rassurer les conservateurs critiques. Jiang Zemin, son successeur, aura bénéficié d'un environnement idéologiquement plus souple, propice à la poursuite d'un programme de réformes de plus en plus pragmatique. Dans le rapport politique présenté au XVIème Congrès du parti communiste en novembre 2002, ce même Jiang Zemin avait d'ailleurs exhorté ses camarades à renoncer aux interprétations erronées du marxisme et à tirer les leçons des réussites pratiques de la civilisation politique, de manière à doter la démocratie socialiste de procédures institutionnalisées. Il avait également déclaré que, comme la réalisation du communisme constitue un processus historique extrêmement long, les gens ne devraient pas s'attendre à voir l'Etat disparaître à court terme. Il apparaît en outre probable que Hu Jintao, le successeur de Jiang Zemin, poussera plus loin encore le programme de réformes dans les domaines de l'économie et de la politique.

### L'évolution de la réflexion sécuritaire

Au vu de ces événements politiques internes, la réflexion sécuritaire de Pékin fait également l'objet d'une évolution. Depuis le milieu des années 1990, la Chine a publié trois Livres blancs sur la défense nationale, dont le premier porte le titre relativement anodin de Politique de la Chine en matière de désarmement et de contrôle des armements. Dans ces ouvrages, l'on peut distinguer l'importance croissante de la transparence et de la coopération internationale dans la réflexion sécuritaire de Pékin. Les dirigeants chinois ont en outre réaffirmé à plusieurs reprises que le Nouveau concept sécuritaire de la Chine reposera sur la confiance mutuelle, les avantages réciproque, l'égalité et la coopération avec d'autres pays. Cela explique l'attention que Pékin accorde désormais à la sécurité collective et commune avec d'autres pays, en particulier avec ses voisins.

En dépit de cela, les relations entre la Chine et l'OTAN, sans parler de leur coopération potentielle, demeurent une question sensible et controversée. A de multiples égards, la situation est comparable à celle qui prévalait au début des réformes économiques, lorsque de

nombreux Chinois étaient farouchement opposés à l'ouverture de leur pays aux investissements internationaux, car ils redoutaient leur exploitation par des capitalistes étrangers. Aujourd'hui cependant, rares sont encore les Chinois qui continuent à s'opposer à l'intégration de leur pays à l'économie mondiale. De plus, comme les Chinois constatent les avantages tangibles d'une politique de coopération internationale dans le domaine de la sécurité, leur attitude est généralement susceptible d'évoluer en la matière.

Depuis le 11 septembre 2001, plusieurs analystes chinois de la sécurité se sont rendu compte que leur pays bénéficie déjà de son engagement dans la campagne internationale contre le terrorisme et la prolifération d'armes de destruction massive. La menace posée par le terrorisme ne représente naturellement pas la même priorité en Chine qu'aux Etats-Unis et dans certains autres pays. Pour la Chine, il est plus important d'empêcher des forces séparatistes de provoquer son éclatement. En conséquence, l'objectif premier des efforts de Pékin en vue de renforcer ses capacités militaires consiste à exercer une plus forte dissuasion sur les forces séparatistes à Taiwan et ailleurs dans le pays.

Pékin considère néanmoins sa participation à la coalition internationale contre le terrorisme comme étant également utile à ses efforts pour maîtriser les forces séparatistes intérieures. En raison, pour une grande part, de l'attitude coopérative de Pékin sur des questions très importantes pour Washington, les relations entre la Chine et les Etats-Unis se sont sensiblement améliorées au cours de ces dernières années. Le département d'Etat américain a officiellement placé le Mouvement islamique du Turkestan oriental, l'un des groupes séparatistes de la province du Xinjiang, sur sa liste des organisations terroristes. Ajoutons que l'administration Bush a plusieurs fois déclaré que les Etats-Unis maintiendront leur politique en faveur d'une Chine unie et ne soutiendront pas l'indépendance de Taiwan. Toutefois, en ce qui concerne la question taïwanaise, l'attitude plus favorable à Pékin de Washington a une valeur beaucoup plus dissuasive que le déploiement de cent missiles chinois supplémentaires pointés sur Taiwan. Notons par ailleurs que l'image internationale de la Chine s'est manifestement améliorée depuis que ce pays alloue davantage de ressources à la sécurité internationale, ce qui, à son tour, sert les intérêts chinois à long terme.

En ce qui concerne la possibilité de futures relations entre la Chine et l'OTAN, il peut être tentant de se

reporter au précédent des relations entre l'Alliance et la Russie. La nature d'éventuelles relations entre Pékin et l'OTAN sera toutefois toujours très différente de celles entre l'Alliance et Moscou. Cela s'explique par le fait que, pour l'OTAN, la Chine sera toujours une région «hors zone» et que, dès lors, l'on ne peut spéculer sur l'hypothèse de savoir si, un jour, la Chine pourrait elle aussi devenir membre de l'Alliance. Cela ne doit cependant pas minimiser l'importance potentielle de la Chine pour l'OTAN.

En assumant des missions au-delà de son périmètre d'opération traditionnel afin de s'attaquer à la menace que représentent le terrorisme et la prolifération d'armes de destruction massive, l'OTAN se rapprochera de plus en plus de la Chine en Asie centrale, méridionale et du Sud-Est. Considérant la virtuelle absence de rivalité géopolitique et stratégique entre la Chine et l'OTAN, les relations entre ces deux entités sont susceptibles d'évoluer de manière beaucoup plus harmonieuse que celles entre l'OTAN et la Russie, par exemple. Parallèlement, en raison de la croissance rapide de son économie et de l'évolution tout aussi dynamique de sa réflexion stratégique, la Chine sera de plus en plus capable et désireuse de coopérer avec d'autres pays et diverses organisations, dont l'OTAN, dans le domaine de la sécurité. Alors que l'OTAN assume le commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan, le moment est peut-être venu d'asseoir ses relations avec la Chine sur une base plus officielle. ■