

Gérer les crises

Sommaire



2 Le débat en matière d'intervention

Dana H. Allin examine l'évolution des attitudes face à la problématique des interventions depuis la fin de la Guerre froide et l'impact des attaques terroristes du 11 septembre 2001.



20 Débat

La puissance militaire demeure-t-elle la clé de la sécurité internationale?

Steven Everts versus Gary Schmitt



6 Revenir de loin

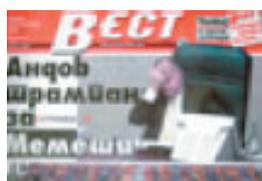
*Mihai Carp décrit et examine les efforts novateurs de l'OTAN pour éviter les conflits en Serbie méridionale et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine.**



27 Chronique littéraire

Le ré-examen du marché transatlantique

Michael Rühle passe en revue deux comptes rendus à ne pas manquer sur le passé, le présent et l'avenir de l'OTAN.



12 Face aux médias

Mark Laity décrit et analyse l'attitude des médias face aux efforts de l'OTAN pour résoudre le conflit dans l'ex-République yougoslave de Macédoine.*



31 Interview

Kristin Krohn Devold: Ministre norvégien de la Défense



17 Anticiper les crises

John Kriendler examine l'importance de la détection lointaine dans la gestion des crises, l'approche par l'Alliance de cette détection lointaine et le Système de renseignement et d'alerte de l'OTAN (NIWS).



31 - 36 Opinion

La sécurité européenne en question

Récompenser l'excellence scientifique



38 Analyse

La responsabilité de protéger

Gareth Evans examine quand et comment les Etats et les organisations intergouvernementales doivent intervenir pour des motifs humanitaires.

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

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

Equipe éditoriale

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

Editeur: Director of Information and Press
NATO, 1110 Brussels, Belgium
E-mail: revieweditor@hq.nato.int

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

Le débat en matière d'intervention

Dana H. Allin examine l'évolution des attitudes face à la problématique des interventions depuis la fin de la Guerre froide et l'impact des attaques terroristes du 11 septembre 2001.

Au cours de la décennie qui a précédé le 11 septembre 2001, les conflits qui se sont multipliés dans le monde sont allés de pair avec une absence de clarté quant aux intérêts stratégiques des puissances occidentales et à leurs responsabilités morales pour mettre fin à ces conflits. La disparition de l'ancrage stratégique résultant de la lutte Est-Ouest se faisait cruellement sentir et était perceptible dans la confusion des réponses occidentales face à l'implosion de l'Etat et à la guerre civile dans tout un éventail de pays incluant l'Afghanistan, l'Angola, les ex-républiques soviétiques d'Asie centrale et du Caucase, le Liberia, le Rwanda, la Sierra Leone, la Yougoslavie et le Zaïre/Congo. Certains de ces conflits civils, comme en Afghanistan et en Angola, constituaient en fait la poursuite de guerres par procuration initiées à l'époque de la Guerre froide et perpétuaient de mortels affrontements auxquels les superpuissances avaient cessé de s'intéresser depuis longtemps. D'autres — dans certaines ex-républiques soviétiques et en Yougoslavie — étaient la conséquence de l'effondrement d'Etats multinationaux.



L'après-Afghanistan: une présence de sécurité internationale est nécessaire pour aider à la reconstruction du pays. (© Crown Copyright)

Comme ces deux catégories de conflits pouvaient être assimilées au "travail inachevé" résultant de la Guerre froide et des deux guerres mondiales du XX^e siècle, l'on pouvait espérer que les carnages locaux des années 1990 constituaient une sorte de cauchemar résiduel et final, terrible mais temporaire. Cette interprétation

convenait parfaitement à l'optimisme général engendré par la conclusion pacifique de la Guerre froide. La théorie d'une mondialisation avantageuse permettait de penser que ces régions pauvres et ravagées par les conflits finiraient par être entraînées dans la vague de progrès et de développement pacifique au niveau mondial. Même s'il s'agissait-là d'une perspective à long terme, l'on pouvait faire valoir que la principale responsabilité des pays puissants, avancés et prospères consistait à maintenir les conditions mondiales requises — libre-échange, libre circulation des personnes et des capitaux financiers, sécurisation des sources d'énergie, absence de conflits entre grandes puissances —, tout en remédiant à court terme aux conséquences humanitaires des conflits locaux.

Les Etats en déliquescence

Au fil des années 1990 cependant, la multiplication, le durcissement, la brutalité et l'anarchie dominant ces conflits suscitèrent une interprétation moins optimiste, incitant à penser qu'un Etat fort et qu'une gouvernance compétente constituent les préalables au progrès pacifique, mais que ces préalables ne vont pas de soi, ni ne peuvent peut-être même pas être atteints en de nombreux endroits du monde. Le concept d'"Etat en déliquescence" a ainsi fait son apparition dans le discours des relations internationales, de même que la grande question de savoir si quelque chose peut être fait pour mettre un terme aux guerres ravageant ces états et remettre ceux-ci sur les rails.

Cette question n'a pas tardé à se mêler à deux nouveaux aspects du système international de l'après-Guerre froide. La reconnaissance croissante de la primauté de la puissance militaire américaine allait peut-être inévitablement de pair avec des préoccupations croissantes concernant la fermeté avec laquelle les Etats-Unis exerçaient leur puissance prépondérante. En relation avec le problème des Etats en déliquescence, l'attention s'est alors centrée sur les Etats-Unis lorsque des solutions alternatives furent, ou semblèrent être, discréditées. Avec la fin de la Guerre froide, de nouvelles attentes et de considérables exigences ont été imposées aux Nations Unies en tant qu'organisation. Or, même si l'ONU remplissait admirablement son rôle en de nombreux endroits, certains échecs notables — en particulier au Rwanda et en Yougoslavie — soulignaient ses limites matérielles

Dana H. Allin est Senior Fellow pour les affaires transatlantiques et rédacteur en chef de Survival à l'International Institute for Strategic Studies de Londres.

et culturelles. Quant à l'Europe, tant ses institutions que ses puissances majeures s'avéraient incapables de relever le défi représenté par la désintégration de la Yougoslavie. La notion de "puissance indispensable" associée aux Etats-Unis doit d'ailleurs beaucoup à la manière dont ceux-ci ont été entraînés dans le rôle de principal pacificateur pour recoller les morceaux résultant de la dissolution yougoslave, d'abord en Bosnie-Herzégovine (Bosnie), puis au Kosovo.

Il n'empêche que, lorsqu'on examine les années 1990 dans leur ensemble, les performances des Etats-Unis dans la lutte contre les conséquences les plus horribles de l'effondrement de certains états peuvent être considérées comme inégales. Leur retrait précipité de Somalie a accru la thèse suivant laquelle il suffit à un seigneur de la guerre sans pitié de massacrer quelques soldats pour se débarrasser de la dernière superpuissance existante. Echaudés par cette expérience, les Etats-Unis ont non seulement refusé de participer, mais ont également fait obstacle à une action efficace du Conseil de sécurité des Nations Unies pour mettre un terme au génocide rwandais. A Haïti, le rôle des Etats-Unis s'est avéré plus honorable et marginalement plus efficace, mais des critiques ont fait remarquer que la raison en fût, pour une large part, le souci d'éviter l'arrivée de nouvelles vagues de réfugiés haïtiens. Et même en ex-Yougoslavie, où ils ont fini par prendre la tête de la coalition de l'OTAN, la défiance initiale des Etats-Unis a entravé la réponse occidentale jusqu'à ce que la majeure partie des dommages — surtout en Bosnie — ait été commise.

Les années 1990 peuvent néanmoins être considérées comme une décennie au cours de laquelle l'OTAN dans son ensemble a considérablement appris. Les Alliés sont parvenus à un consensus quant à la nécessité et à la faisabilité des interventions humanitaires dans une région au moins — l'Europe du Sud-Est —, où les impératifs moraux étaient renforcés par un puissant intérêt à sauvegarder la stabilité européenne. La passivité confuse et moralement débilante face aux crimes contre l'humanité commis en Bosnie — qui atteignirent un véritable sommet au cours de l'été 1995 — a cédé la place à des politiques plus incisives pour défendre le gouvernement et les civils bosniaques qui constituaient la cible principale de la

guerre. Il va sans dire que l'expérience lamentable et humiliante en Bosnie a lourdement pesé sur la décision des dirigeants occidentaux et a fortement limité leur patience lorsqu'il s'est agi d'intervenir face aux actions du président yougoslave de l'époque, Slobodan Milosevic, au Kosovo.

Dans de nombreux pays européens — notamment en Allemagne —, le discours stratégique était confronté au lourd handicap de la rhétorique pacifiste. Au cours des années 1990 toutefois, les opinions publiques et les élites européennes ont été confrontées de manière répétée à la logique et aux conséquences des guerres de nettoyage ethnique, ce qui a considérablement émoussé l'impact des pacifistes. En conséquence, au moment de la campagne du Kosovo, les membres européens de l'OTAN étaient davantage résolus à recourir à la force et à prendre parti dans des conflits où les jugements moraux, bien que souvent difficiles, n'étaient d'aucune manière impossibles. Par ailleurs, dans le cas des Etats-Unis, l'administration Clinton était de plus en plus encline à mettre en concordance rhétorique moralisatrice et engagement militaire.

S'il existe un problème d'unilatéralisme des Etats-Unis, ce n'est pas tellement que la politique américaine soit sur-militarisée, mais bien qu'elle soit insuffisamment ambitieuse

Tel est le contexte dans lequel se déroula l'un des rares débats consacrés à la politique étrangère de la campagne présidentielle américaine en 2000. George Bush accusa l'administration Clinton d'éloigner les Etats-Unis de leur légitime préoccupation stratégique et de disperser leur puissance militaire et leur énergie dans des interventions humanitaires, ainsi que des opérations de maintien de la paix et de reconstruction nationale très éloignées des intérêts vitaux du pays. Le vice-président Al Gore répondit à ces attaques en défendant vigoureusement les engagements américains, la question la plus controversée à l'époque étant les déploiements en ex-Yougoslavie. Il fit remarquer que la reconstruction nationale en Allemagne et au Japon avait constitué l'un des ingrédients essentiels des triomphes de la politique étrangère américaine après la Deuxième Guerre mondiale et la Guerre froide.

Les attaques terroristes

Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 auraient dû mettre un point final au débat qui nous occupe. Ousama Bin Laden et al Qaida avaient en

effet pris le contrôle des Etats en déliquescence du Soudan et de l'Afghanistan pour servir de base arrière à leurs opérations. Comme l'énormité de la menace représentée par al Qaida est désormais fermement établie, il semble que la communauté mondiale et pas seulement les Etats-Unis ne peuvent plus tolérer le fléau constitué par les Etats en déliquescence et ce, pour des raisons aussi bien stratégiques que morales. Cette apparente leçon a d'ailleurs été soulignée par la promesse faite par le président George W. Bush à l'Afghanistan au début de la campagne américaine, aux termes de laquelle les Etats-Unis n'abandonneraient plus le pays à son destin après la guerre. Cette promesse contenait implicitement l'idée que l'indifférence des Etats-Unis envers l'Afghanistan durant la décennie ayant suivi le retrait soviétique avait constitué une erreur catastrophique. Le débat sur une action militaire en Irak est lui aussi centré dans une large mesure sur des questions de responsabilités pour l'après-Sadam. La menace stratégique représentée par les Etats en déliquescence est d'ailleurs mise en lumière dans le document sur la Stratégie de sécurité nationale de l'administration Bush, qui déclare en première page que "l'Amérique est désormais moins menacée par des Etats conquérants que par des Etats en déliquescence".

L'on ignore toutefois de quelle manière les Etats-Unis, l'Alliance atlantique ou une "communauté mondiale" naissante pourraient imposer de manière cohérente dans le monde entier l'application des principes pour lesquels l'OTAN a combattu au Kosovo. La réticence initiale de Washington à approuver l'extension de la mission de maintien de la paix en Afghanistan (assurée par la Force internationale d'assistance à la sécurité) de Kaboul à l'ensemble du pays souligne les limites de l'engagement américain et, par extension, international. Qui plus est, quels que soient, en principe, les mérites de l'argument suivant lequel les Etats en déliquescence sont intolérables pour la conscience et la sécurité internationales, et quelle que soit la subtilité de la distinction entre "guerre par nécessité" et "guerre par choix", le problème pratique du choix stratégique ne sera pas facile à résoudre.

Dans le meilleur des mondes plausibles, certains Etats en déliquescence feraient l'objet (théoriquement à leur grand avantage) d'une administration internationale et certains autres pas. Les critères permettant de déterminer les heureux candidats au sauvetage sont, cependant, ténébreux, en termes moraux assurément, mais également en termes d'intérêt national. Une tentative sérieuse d'établissement de tels critères de choix stratégique a été effectuée à la fin des années 1990 par une équipe d'universitaires dirigée par Paul Kennedy. Cette équipe a dressé une liste

d'"Etats pivots" que les communautés occidentale et internationale ne peuvent se permettre de laisser imposer. Le défaut inhérent à cette tentative est cependant facile à constater: il est improbable qu'avant le 11 septembre 2001, l'Afghanistan eût figuré sur une telle liste.

Il ne fait aucun doute que, depuis le 11 septembre 2001, les Etats-Unis sont plus enclins encore à se concentrer sur ce que les "réalistes" de Washington considèrent comme les tâches stratégiques centrales de la seule superpuissance mondiale. Ayant fait preuve d'une incroyable vulnérabilité intérieure, les Etats-Unis, avec leurs charges géostratégiques uniques et, donc, une vulnérabilité unique dans le monde, doivent impérativement se concentrer sur les cas les plus sérieux. En fonction de cette froide logique, un Irak doté d'armes de destruction massive est plus intolérable pour les Etats-Unis que, disons, une guerre génocide en Afrique.

Le débat sur la prévention

La controverse entourant la nouvelle doctrine dite "de prévention" de l'administration Bush est, à cet égard, une sorte de diversion. Comme cette même administration le déclare à juste titre dans son document sur la Stratégie de sécurité nationale défendant le principe de la prévention, il s'agit principalement d'une question de "bon sens". Rares sont les pays disposant des moyens militaires pour prévenir une attaque qui demeureraient passifs et se contenteraient de l'attendre. De toute façon, la perspective d'une deuxième campagne contre l'Irak concerne indubitablement une guerre "préventive". (Les Etats-Unis considèrent comme intolérable le fait pour l'Irak de posséder des armes nucléaires et leurs vecteurs, et se préparent à la guerre pour l'empêcher. Au niveau international, cette position pourrait susciter davantage de controverses si elle s'appliquait à certains autres Etats. Dans le cas de l'Irak toutefois, elle ne peut être considérée comme un cas extrême d'unilatéralisme, en raison de sa cohérence avec plus d'une décennie de résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies, désormais étayées par des exigences renouvelées de désarmement irakien et, avec elles, la menace implicite de sanctions militaires.

La véritable question consiste à savoir si le mariage entre le penchant américain pour la force et l'humanisme européen — mariage consommé lors de l'intervention au Kosovo — survivra à l'insularité indéniablement plus grande des prises de décisions américaines au lendemain des attaques terroristes du 11 septembre 2001 et du triomphe électoral des républicains conservateurs.

S'il existe un problème d'unilatéralisme des Etats-Unis, ce n'est pas tellement que la politique américaine soit sur-militarisée, mais bien qu'elle soit insuffisamment ambitieuse. Cette observation peut paraître étrange à ceux qui se préoccupent de la puissance excessive et des fanfaronnades sur la scène mondiale des Etats-Unis. Cependant, bien que la nouvelle Stratégie de sécurité nationale définisse une vision audacieuse pour "étendre la paix en encourageant des sociétés libres et ouvertes sur chaque continent", ce qui impliquerait, par exemple, une refonte démocratie du Proche-Orient, cette ambition rhétorique ne trouve pas d'écho dans la volonté de construire réellement une nation répondant à ces critères, une tâche ingrate, difficile et souvent téméraire. En fait, le Premier ministre britannique Tony Blair est le seul à avoir présenté, lors de la Conférence du parti travailliste organisée quelques semaines après le 11 septembre 2001, une vision stratégique couplant une guerre de grande ampleur contre al Qaida à la volonté de renoncer au monde de l'après-guerre pour le bien de la grande majorité de l'humanité. En faisant part de cette vision, Tony Blair a clairement établi une continuité entre les interventions humanitaires des années 1990 et l'ère stratégique probablement plus exigeante qui s'ouvre en ce début du XXI^e siècle.

Le défi consiste donc pour les pays riches et démocratiques à combattre les menaces immédiates les plus graves — avant tout al Qaida — et, en même temps, à se mobiliser pour d'autres projets pouvant être perçus comme l'"équivalent moral de la guerre". L'exemple le plus souvent cité d'une telle mobilisation sur base d'un intérêt national éclairé a été le Plan Marshall, lorsque les Etats-Unis — beaucoup moins prospères qu'actuellement — affectèrent deux pour-cent environ de leur produit national brut à la reconstruction et à la stabilisation d'une Europe ravagée par la guerre.

La réponse standard lorsqu'on cite cet exemple consiste à dire qu'il s'agissait alors d'une époque bien particulière, avec une menace qui ne l'était pas moins. Un demi-siècle plus tard, l'on peut ne peut s'attendre à ce que la société américaine (ni, d'ailleurs, aucune des sociétés riches actuelles) se mobilise sur une telle échelle. Néanmoins, en dépit des disparités globales de richesse, de l'apparente perpétuation de la pauvreté, de la multiplication des mauvaises gouvernances dans le monde, des nombreux morts résultant de conflits civils et de l'"effet de démonstration" des acteurs non-étatiques démontrant leurs griefs contre l'Occident sous la forme d'assassinats de masse sur une échelle spectaculaire, peut-on vraiment dire que cette réponse standard conserve sa validité? ■



Adresse Internet de l'"International Institute for Strategic Studies" : <http://www.iiss.org>.

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

Revenir de loin

*Mibai Carp décrit et examine les efforts novateurs de l'OTAN pour éviter les conflits en Serbie méridionale et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine.**

Il semblerait que cette année soit la première, en plus d'une décennie, où les bonnes nouvelles éclipsent les mauvaises en Europe du Sud-Est. Cela résulte sans nul doute en partie des répercussions des attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis et de la réorientation de l'attention des médias vers d'autres régions du monde. Mais c'est également le résultat de véritables améliorations des conditions sur le terrain, ce qui paraissait extrêmement improbable l'an passé.



Armes de destruction: durant Essential Harvest, les soldats de l'OTAN ont collecté près de 4 000 armes en 30 jours. (© NATO)

Au début 2001, un conflit armé en Serbie méridionale, opposant des extrémistes d'ethnie albanaise aux forces de sécurité serbes et yougoslaves, menaçait la stabilité de la région. Son issue pacifique est, dans une large mesure, le résultat d'une stratégie concertée de prévention du conflit menée par l'OTAN et d'autres organisations internationales. Quelques mois plus tard, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* voisine, une guerre civile de grande ampleur aux conséquences potentiellement désastreuses pour le pays, sa population et l'engagement international dans la région a, elle aussi, été évitée.

Dans les deux cas, l'OTAN, de concert avec d'autres organisations internationales, a joué un rôle essentiel en créant les conditions du rétablissement de la paix et de la stabilité. Travaillant en étroite collaboration

Mibai Carp s'occupe de l'Europe du Sud-Est à la Division des affaires politiques de l'OTAN. Il a été l'un des membres essentiels de l'équipe de l'OTAN chargée d'éviter les conflits en Serbie méridionale et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine.*

avec les gouvernements de Belgrade et de Skopje, la communauté internationale a contribué à la mise en place d'une série complète de réformes et de mesures de confiance pour soutenir de larges accords politiques destinés à mettre fin aux deux conflits. Dans les deux cas, les extrémistes albanais ont été persuadés de déposer les armes. Après des années de débat public et de revers pour la sécurité internationale en ex-Yougoslavie, ces deux cas peuvent être considérés comme les premiers exemples de gestion efficace des crises et de prévention des conflits.

Troubles dans la vallée de Presevo

Lorsqu'en juin 1999, les forces de sécurité serbes et yougoslaves se sont retirées du Kosovo à la suite de la campagne aérienne de l'OTAN, rares étaient ceux qui étaient conscients qu'un autre conflit potentiel était sur le point d'éclater un peu au-delà de la frontière de la Serbie méridionale. Dans la vallée de Presevo cependant, une importante communauté d'ethnie albanaise demeurait directement sous autorité serbe, sans droits politiques et sociaux adéquats, tout en n'ayant guère de perspectives d'avenir décent. Le fait qu'une grande partie des forces spéciales de la police serbe et des unités de l'armée yougoslave qui avaient été chargées de réprimer la population d'ethnie albanaise au Kosovo était temporairement stationnée en Serbie méridionale ajoutait aux tensions locales.

A l'époque, à la suite d'un Accord militaro-technique conclu entre l'Alliance et l'armée yougoslave, la force de paix internationale déployée au Kosovo (KFOR) supervisait une zone tampon (Ground Safety Zone, GSZ) de cinq kilomètres le long de la frontière interne du Kosovo avec la Serbie. Les troupes de la KFOR n'étaient pas physiquement présentes sur cette bande de territoire, mais surveillaient les activités yougoslaves dans la région. De la sorte, la KFOR veillait à ce que la zone tampon soit hors de portée de l'armée yougoslave, mais pas de la police locale.

Au second semestre 2000, des extrémistes d'ethnie albanaise légèrement armés lancèrent une série d'attaques contre les forces de sécurité serbes dans la GSZ, sous prétexte d'obtenir une plus grande égalité de droits pour les membres de leur ethnie. Sous le nom d'"Armée de libération de Presevo, Medvedja et Bujanovac" (UCPMB), ces extrémistes tuèrent quatre policiers serbes en novembre. Et, en dépit de

la multiplication des patrouilles de la KFOR le long de la frontière côté Kosovo, l'UCPMB prit rapidement le contrôle de trois municipalités: Bujanovac (de loin la plus importante, avec une population principalement mixte), Presevo (où les représentants de l'ethnie albanaise sont en nette majorité) et Medvedja (à majorité serbe). Fin décembre 2000, le nombre de militants d'ethnie albanaise armés et en uniforme atteignait plusieurs centaines, sans qu'une solution se dessine.

Pour la KFOR et l'OTAN, le conflit en rapide escalade présentait un risque grave pour la sécurité, avec des implications immédiates pour le Kosovo. S'il était exclu que la GSZ se muât en un sanctuaire pour les extrémistes d'ethnie albanaise, il fallait en outre redouter qu'une réponse militaire de grande envergure de Belgrade entraînant de nouveaux combattants d'ethnie albanaise dans la région et que des milliers de réfugiés fussent contraints de fuir la Serbie méridionale pour le Kosovo.

Comme la KFOR n'avait pas de mandat direct dans la région, une solution politique était manifestement nécessaire pour garantir des droits renforcés aux membres de l'ethnie albanaise en Serbie méridionale, ainsi que pour préserver l'intégrité territoriale et la souveraineté de la République fédérale de Yougoslavie. Dès le mois de décembre d'ailleurs, la communauté internationale — représentée par l'Union européenne, l'OTAN et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) — considéra qu'une approche commune était nécessaire pour prévenir de nouvelles violences et rétablir la stabilité dans la région. L'implication précoce de la communauté internationale dans la crise coïncida également avec l'éviction de Slobodan Milosevic à Belgrade, qui ouvrit de nouvelles perspectives de retour dans le giron euro-atlantique de la Serbie et du Monténégro.

Le vice-premier ministre serbe Nebojsa Covic se rendit à Bruxelles en février 2001 pour le premier d'une série de contacts de haut niveau entre l'OTAN et Belgrade depuis la fin de la campagne de l'Alliance au Kosovo, afin de faire part au Conseil de l'Atlantique Nord de propositions pour une solution à long terme des problèmes en Serbie méridionale. Une partie du "Plan Covic" prévoyait l'acceptation par l'OTAN d'une réduction de la GSZ pour permettre aux autorités yougoslaves de rétablir leur contrôle sur la région. Comme une telle réduction ne pouvait être décidée à la légère en raison du risque de nouveaux affrontements, le Conseil

de l'Atlantique Nord souligna que Belgrade devrait d'abord faire la preuve de sa bonne foi en introduisant un certain nombre de mesures de confiance afin de persuader les membres de l'ethnie albanaise de baisser les armes. Le Secrétaire général nomma en outre un Représentant spécial, Pieter Feith, pour faciliter les contacts entre Belgrade et la communauté d'ethnie albanaise.

Au cours des quatre mois qui suivirent, M. Feith et une petite équipe de spécialistes de l'OTAN effectuèrent de nombreuses missions dans la région.

Au cours de ces missions, l'équipe de l'OTAN contribua à la négociation de cessez-le feu et établit des canaux directs de communication entre les autorités serbes et les groupes armés d'ethnie albanaise. L'équipe supervisa également le retrait des armes lourdes, la

mise en œuvre des mesures de confiance, dont l'amnistie pour les combattants d'ethnie albanaise, et, finalement, la démilitarisation de l'UCPMB.

M. Feith et son équipe pratiquèrent ainsi la diplomatie traditionnelle des navettes (dans un rayon de 20 kilomètres), mais l'OTAN n'avait pas pour autant de rôle officiel de médiation. Pour compléter les contacts et les consultations de haut niveau à Bruxelles entre l'Union européenne et l'OTAN, un représentant de l'Unité de planification politique de l'Union européenne accompagnait l'équipe de l'OTAN en permanence. Cette approche conjointe en étroite collaboration s'avéra extrêmement efficace pour promouvoir une stratégie internationale commune et fit comprendre aux parties que la communauté internationale ne tolérerait aucune escalade. Les missions fournirent également au Conseil de l'Atlantique Nord et à l'Union européenne les informations essentielles dont ils avaient besoin pour prendre des décisions informées.

Après des négociations compliquées sur le terrain et en dépit de revers occasionnels, le Conseil de l'Atlantique Nord finit par accepter une réoccupation graduelle et conditionnelle de la GSZ en quatre étapes distinctes au cours du printemps 2001. Cette réoccupation impliquait que, si le commandant de la KFOR conservait la responsabilité globale de la région, les forces yougoslaves étaient autorisées à rentrer dans la zone tampon jusqu'à la frontière administrative avec le Kosovo. A chaque étape, le Conseil de l'Atlantique Nord prit en compte les conseils militaires de l'OTAN et l'évolution de la situation sur le terrain, l'ensemble du processus aboutissant au retour des

Un engagement international précoce peut contribuer à éviter un scénario du pire

forces yougoslaves dans le secteur le plus sensible de Bujanovac, à la mi-mai. Un accord de démilitarisation associé mettant effectivement fin à la rébellion fut signé par l'UCPMB et le gouvernement serbe le 21 mai.

En retour de la dissolution de l'UCPMB, Belgrade accepta toute une série de mesures pour faciliter la rapide intégration des représentants de l'ethnie albanaise dans les structures politiques et administratives de la région et la communauté internationale accepta d'apporter son aide en cas de besoin. Les réfugiés furent encouragés à regagner leurs foyers et différents organismes veillèrent à fournir des matériaux pour rendre ces foyers habitables. L'OSCE a mis sur pied un programme spécialisé pour la formation d'une force de police multiethnique devant être déployée dans les villages à majorité albanaise précédemment occupés par les rebelles. Et des élections locales destinées à assurer une représentation plus équitable et équilibrée de tous les groupes ethniques au niveau municipal ont été promises.

Skopje au bord du gouffre

Les efforts de la communauté internationale et de l'OTAN en Serbie méridionale n'ont cependant pas tardé à être éclipsés par un déchaînement de violence dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* voisine. De nouveaux troubles considérés à l'époque par de nombreux observateurs comme une tentative coordonnée des extrémistes de l'ethnie albanaise pour opposer les forces de sécurité officielles et l'Armée de libération nationale (ALN) avaient déjà entraîné en mars de nombreux morts et d'importantes destructions autour de la ville de Tetovo, dans le Nord-Ouest du pays. Dès le début de l'été, des militants albanais avaient pris le contrôle de vastes portions de territoire dans l'Est et le Nord. Le gouvernement utilisait pour sa part des forces disproportionnées pour tenter de mater le soulèvement. Pour l'OTAN, le risque d'un regain d'instabilité posait de graves défis politiques, étant donné que la survie même de l'ex-République yougoslave de Macédoine* en tant qu'Etat était menacée.

Dès le commencement de la crise, le Bureau de liaison de l'OTAN à Skopje, alors dirigé par l'ambassadeur Hans-Joerg Eiff, un diplomate de carrière allemand, fut impliqué dans des tentatives pour la désamorcer, en liaison avec le gouvernement local et les autres organisations internationales représentées dans le pays. S'appuyant sur certaines leçons tirées de la crise en Serbie méridionale, la communauté

internationale se lança dans un effort concerté pour trouver une solution politique, en coopération avec le gouvernement de Skopje. L'Union européenne et les Etats-Unis commencèrent en outre à travailler avec les représentants des principaux partis politiques du pays, afin de concevoir un large cadre pour renforcer le statut de la communauté d'ethnie albanaise et préserver l'unité de l'Etat.

Avec le consentement des plus hauts responsables du gouvernement de Skopje, l'OTAN fut pour sa part chargée des questions de sécurité, c'est-à-dire assurer la fin des combats et créer les conditions d'un désengagement effectif de l'armée et des forces de sécurité d'une part et de l'ALN de l'autre. Comme dans le cas de la Serbie méridionale, Lord Robertson confia

à M. Feith et à son équipe de gestion des crises le soin d'ouvrir un canal de communication avec les groupes armés, dans le but d'assurer les cessez-le-feu nécessaires et de persuader les belligérants de soutenir le processus en cours de négociation politique. A la demande du président de l'ex-République yougoslave de Macédoine*, Boris Trajkovski, le Secrétaire général chargea également Mark Laity, son conseiller spécial et le porte-parole adjoint de l'OTAN, de travailler directement au niveau du bureau du président à Skopje et de servir de point de contact essentiel. [Voir l'article de Mark Laity dans le présent numéro de



Représentant spécial: Pieter Feith
(© Pieter Feith)

la *Revue de l'OTAN*.]

Alors que la crise s'aggravait, il apparut clairement que Skopje ne pourrait la résoudre seule. Le 14 juin, l'OTAN reçut d'ailleurs une demande d'aide du président Trajkovski pour la mise en œuvre d'un plan destiné à désamorcer la crise et plus spécifiquement à initier le désarmement des groupes armés. En réponse, le Conseil de l'Atlantique Nord demanda l'avis des militaires, qui soulignèrent que toute opération de l'OTAN devrait être limitée quant à sa portée, son ampleur et sa durée.

Le défi était considérable, car il impliquait de convaincre l'ALN de rendre volontairement ses armes en échange d'un plan de paix complet et de la perspective d'une intégration pleine et entière dans la société. Etant donné la nature spécifique de la mission, quatre préalables furent fixés au déploiement de l'OTAN: l'adoption de l'accord politique général par les principaux partis politiques, des dispositions légales adéquates pour les troupes de l'OTAN menant l'opération sur le territoire de l'ex-République

yougoslave de Macédoine*, un plan présenté par l'OTAN et agréé par l'Alliance et Skopje spécifiant les modalités et les délais de la remise des armes par l'ALN, et un cessez-le-feu durable entre les parties. Après quelques semaines d'intenses négociations, toutes les exigences de l'OTAN furent satisfaites, ce qui aboutit à la signature, sous le parrainage de l'Union européenne et des Etats-Unis, d'un accord cadre le 13 août, à la station climatique d'Ohrid. Baptisé Opération Essential Harvest, le plan de collecte des armes de l'OTAN pouvait commencer. Au cours des trente jours qui suivirent, une force de l'OTAN composée de plusieurs milliers d'hommes récolta près de 4 000 armes en plusieurs points de collecte désignés. Début octobre, la tâche était achevée et l'ALN avait cessé d'exister en tant qu'organisation armée structurée. Les anciens combattants de l'ALN ne tardèrent pas à obtenir une amnistie du gouvernement afin de faciliter leur retour à la vie civile.

Pour faire suite à l'Opération Essential Harvest, l'OTAN a également accepté, à la demande de Skopje, de maintenir une force beaucoup plus réduite de quelques centaines de soldats dans le pays, afin de protéger les observateurs de l'Union européenne et de l'OSCE chargés de surveiller le retour des forces de sécurité officielles dans les anciennes zones de crise. Baptisée Task Force Fox, la nouvelle force de l'OTAN — qui ne se compose que de quelques centaines d'hommes et de femmes — opère depuis lors dans le cadre d'un mandat étroitement défini. Sa présence contribue néanmoins à maintenir le processus de paix sur les rails.

Une année qui fait toute la différence

Il est peut-être trop tôt pour tirer des conclusions finales un peu plus d'un an seulement après les troubles en Serbie méridionale et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*. Comme toujours, les blessures occasionnées par les conflits sont lentes à se cicatriser. Tout le monde s'accorde toutefois à reconnaître que l'engagement précoce et efficace de la communauté internationale sur les deux théâtres a donné de très précieux résultats.

A cet égard, la Serbie méridionale constitue peut-être l'exemple le plus révélateur. Après l'accord de démantèlement de l'année dernière, les forces yougoslaves sont revenues dans la zone tampon sans incident majeur. Et si des actes occasionnels de violences ont été signalés l'an passé, la situation sécuritaire s'est considérablement améliorée, la présence des forces serbes et yougoslaves ayant diminué et plusieurs centaines de membres de la force de police multiethnique ayant été déployées sur les sites précédemment occupés par l'UCPMB. Des

élections locales, organisées par le gouvernement serbe avec l'aide de l'OSCE, se sont déroulées en août de cette année et sont considérées comme la plus importante mesure de confiance dans la région à ce jour. Signe particulièrement symbolique et visible de la volonté de remédier aux abus du passé, un représentant de l'ethnie albanaise a été élu maire de la municipalité ethniquement mixte de Bujanovac pour la première fois en cinquante ans. Les efforts d'assouplissement de l'Alliance ont également ouvert la voie à une solide amélioration des relations entre l'OTAN et Belgrade, qui pourrait aboutir à l'adhésion de la Serbie et du Monténégro au programme de Partenariat pour la paix.

Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, la situation demeure plus fragile, mais les perspectives sont meilleures que jamais depuis deux ans. Les élections générales organisées à la mi-septembre ont été marquées par un véritable raz de marée en faveur de la coalition d'opposition. Cela constitue avant tout un triomphe pour les citoyens de l'ex-République yougoslave de Macédoine*, qui ont opté pacifiquement pour le changement.

Les leçons qui ont été tirées

Lorsqu'on examine les enseignements apportés à l'OTAN et à la communauté internationale en général par les événements de Serbie méridionale et de l'ex-République yougoslave de Macédoine*, plusieurs réflexions pourraient s'avérer utiles pour faire face à de futurs défis de ce type.

Engagement précoce

Lors d'une future crise, un engagement international précoce pourra contribuer à éviter un scénario du pire. Toujours traumatisée par son incapacité à agir tôt et de manière décisive en Bosnie-Herzégovine au début des années 1990 et après avoir consenti un formidable investissement au Kosovo, la communauté internationale était parfaitement consciente qu'elle ne pouvait laisser dégénérer les événements en Serbie méridionale et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*.

Dans le cas de la Serbie méridionale, l'OTAN devait maintenir un environnement sécurisé au Kosovo et veiller au respect intégral par l'armée yougoslave des dispositions de l'Accord militaire-technique dans la GSZ. Il était non seulement urgent de mettre un terme à la prolifération de l'extrémisme des membres de l'ethnie albanaise, mais également impératif de s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité dans la région. Dans ce contexte, il a été répondu sans délai à la demande d'assistance de Belgrade pour la mise en œuvre d'un large plan de paix. Dans le cas

de l'ex-République yougoslave de Macédoine*, la communauté internationale était également consciente qu'elle ne pouvait se permettre une guerre civile de grande ampleur. Elle a donc collaboré avec insistance avec les autorités de Skopje pour parvenir à un accord politique précoce.

Suivi cohérent

Le suivi persistant et la ténacité dans la gestion de l'après-conflit demeurent tout aussi importants. Depuis la fin des hostilités armées en Serbie méridionale, l'OSCE, principale agence de mise en œuvre, fournit des conseils et une expertise d'une valeur inestimable aux autorités serbes pour la mise en place de la force de police multiethnique, le programme de réforme des médias multiethniques locaux et la préparation des élections locales. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, la signature de l'Accord cadre politique en août dernier n'a constitué que l'une des étapes, importante certes, du processus de paix. Le travail de suivi associé au retour des forces de sécurité officielles dans les ex-zones de crise, la mise en œuvre adéquate de la loi d'amnistie et les préparatifs pour des élections générales libres et honnêtes en coopération avec le gouvernement de Skopje constituent depuis les principaux axes de l'activité internationale. D'autres tâches suivront dans les mois à venir, afin de maintenir le processus de paix sur les rails.

Ce ne sont pas les chiffres qui comptent

Comparé à la Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, où l'OTAN a déployé des dizaines de milliers de soldats au fil des années, l'investissement global en personnel au sol en Serbie méridionale et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* est minime. Une présence militaire de l'OTAN n'a d'ailleurs jamais été envisagée en Serbie méridionale. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, tant Essential Harvest que Task Force Fox ont été extrêmement efficaces, avec beaucoup moins d'effectifs que pour les déploiements de l'OTAN dans d'autres parties de l'ex-Yougoslavie. La seule présence de ces missions a cependant eu un impressionnant effet dissuasif et représente une manière novatrice d'utiliser des opérations militaires ciblées pour soutenir une large stratégie politique. Une plus grande implication internationale a ainsi pu être évitée.

Coopération et coordination internationales

Tout l'intérêt d'une coordination de haut niveau entre agences a été clairement démontré dès 1999, lorsque Carl Bildt, alors Envoyé spécial du Secrétaire général des Nations Unies pour les Balkans, a rassemblé des acteurs essentiels de l'Union européenne, de l'OTAN, de l'OSCE et des Nations Unies pour des réunions régulières. Les réponses internationales aux crises de

Serbie méridionale et de l'ex-République yougoslave de Macédoine* ont toutefois atteint de nouveaux niveaux de coopération et de coordination, contribuant ainsi à la réussite globale des efforts internationaux pour arrêter la violence. Lorsque les combats débutèrent dans la vallée de Presevo puis dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, les principaux acteurs internationaux ont rapidement pris conscience qu'un effort coordonné serait essentiel pour résoudre les problèmes, particulièrement en exerçant des pressions sur les parties pour parvenir à une solution politique et en aidant à la mise en œuvre de mesures de confiance. Dans leur gestion des deux crises, les organisations internationales sont parvenues à éviter la duplication des efforts et se sont impliquées dans les domaines où elles possèdent le plus d'expertise.

La coordination et la coopération entre les organisations internationales se sont déroulées en permanence de manière telle que chaque organisation a contribué à renforcer les missions et les objectifs de ses homologues. En Serbie méridionale par exemple, l'Union européenne a renforcé sa présence de surveillance dans la région, tandis que l'OSCE a mis rapidement en place son programme de formation d'une police multiethnique dès qu'elle a reçu le soutien de l'OTAN et de la KFOR pour une éventuelle extraction d'urgence.

Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, les efforts de l'OTAN en matière de sécurité ont étayé le complexe processus de négociation politique se déroulant sous les auspices de l'Union européenne et des Etats-Unis. Qui plus est, de fréquentes visites conjointes de haut niveau du Secrétaire général de l'OTAN, du haut représentant de l'Union européenne et du président faisant fonction de l'OSCE à Skopje ont ajouté un poids politique à l'impact international des principaux acteurs et souligné l'unité d'intention et de vue de la communauté internationale. En dépit d'un calendrier très chargé et d'autres responsabilités pressantes, des réunions quasi hebdomadaires de la troïka formée par Lord Robertson, Javier Solana et Mircea Geoana ont régulièrement eu lieu dans les bureaux du président Trajkovski et d'autres hauts responsables gouvernementaux et ont plus que symboliquement souligné l'engagement de la communauté internationale.

De nouvelles missions, de nouvelles méthodes de travail

Signalons enfin que, tant en Serbie méridionale que dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, l'OTAN a eu toute latitude de réagir de manière flexible, en appliquant des pressions politiques ou en déployant des forces pour des missions spécifiques de

durée limitée. Cela souligne l'aptitude de l'Alliance à répondre efficacement aux futures crises, de concert avec d'autres organisations.

Dans les deux cas, l'OTAN a agi à la demande des gouvernements légitimes de Belgrade et de Skopje, en apportant son aide pour la mise en œuvre du Plan Covic en Serbie méridionale et en aidant à la collecte des armes remises par l'ALN dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*. Qui plus est, l'envoi du Représentant spécial du Secrétaire général qui a pu interagir directement avec le gouvernement hôte et les représentants des groupes armés d'ethnie albanaise s'est avéré particulièrement judicieux, car il a permis de finalement obtenir le soutien de ces groupes armés au processus politique, l'acceptation d'un cessez-le-feu et le désengagement des forces. Enfin, alors que le Conseil de l'Atlantique Nord se préparait à prendre des décisions politiques et opérationnelles essentielles, les pays membres de l'OTAN ont octroyé — tout en conservant un droit de regard — une liberté et une flexibilité suffisantes au Représentant spécial pour permettre de travailler efficacement sur le terrain.

En ce qui concerne l'avenir, la communauté internationale a encore beaucoup de travail à accomplir en Europe du Sud-Est. L'objectif consistant à créer des processus de paix autonomes ne semble pas pouvoir être atteint pour le moment. La communauté internationale a cependant démontré en Serbie méridionale comme dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* que, lorsque les circonstances s'y prêtent, elle est en mesure de faire toute la différence. A cet égard, le passage de l'appréciation théorique des avantages liés à la prévention des conflits à la mise en œuvre pratique d'une stratégie permettant de gérer les crises et d'éviter les guerres de grande ampleur peut être considéré comme l'une des plus grandes réussites des dix années d'intervention internationale dans la région. ■

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

Face aux médias

Mark Laity décrit et analyse l'attitude des médias face aux efforts de l'OTAN pour résoudre le conflit dans l'ex-République yougoslave de Macédoine.*

“Soyons réalistes... Des propositions du type de celles que je viens d'entendre seraient plus à leur place dans une bande dessinée; ce n'est sûrement pas l'œuvre d'un journaliste sérieux.”

Commentaire du porte-parole de l'OTAN lors de la conférence de presse de l'OTAN à Skopje, le 4 septembre 2001.

Une telle critique sans appel des médias ne constitue généralement pas une tactique recommandable pour faire passer votre message. Le fait de devoir recourir à une telle tactique de choc montre à quel point le travail de l'équipe en charge des médias était difficile l'année dernière, à un moment critique pour l'ex-République yougoslave de Macédoine*. Après six mois au bord de la guerre civile, les principaux partis politiques venaient de signer un accord politique controversé et l'OTAN déployait des milliers de soldats pour assurer la collecte des armes

déposées par les combattants de l'Armée de libération nationale (ALN) d'ethnie albanaise. Mais, à ce moment crucial pour l'avenir du pays, les partisans de la ligne dure utilisaient leur domination sur les médias pour proférer une avalanche de critiques contre l'OTAN et l'accord de paix.

L'OTAN redoutait que cette véritable campagne de désinformation des partisans de la ligne dure ne minât son aptitude à effectuer un travail reposant sur le consentement et la coopération plutôt que sur la force. La réussite dépendait de la bonne volonté des combattants d'ethnie albanaise à déposer leurs armes, démarche elle-même conditionnée par le vote des parlementaires d'ethnie macédonienne en faveur de changements politiques radicaux que beaucoup désapprouvaient. L'OTAN était présente suite à la demande d'un gouvernement profondément divisé et l'on ne pouvait sous-estimer l'impact des comptes rendus des médias sur une opinion macédonienne craintive, déjà suspicieuse à l'encontre de l'Alliance et prête à croire le pire. En de telles circonstances, les médias constituaient des acteurs essentiels et, à ce moment, nous étions en train de perdre la bataille des relations publiques.

Un an plus tard cependant, l'ALN est dissoute et l'Accord cadre d'août 2001 a force de loi. La violence politique a radicalement diminué et des élections honnêtes et libres se sont tenues avec succès. Beaucoup reste à faire, mais l'ex-République yougoslave de Macédoine* a franchi un cap important. Cela constitue surtout un succès pour le peuple du pays lui-même. Mais la communauté internationale sort également grandie du processus. L'intervention internationale dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* est d'ailleurs déjà considérée comme un exemple classique (et rare) de diplomatie préventive réussie. Et une partie de ce succès peut être attribué au revirement des médias.

La campagne de presse

La campagne médias de l'OTAN dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* a constitué une opération très différente de celles menées en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo. Ces deux missions de l'OTAN étaient plus strictement militaires et reflétaient le rôle puissant de la communauté internationale. Dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*,



*Problème de relations publiques: même de bonnes nouvelles, comme la collecte des armes de l'ALN, ne sont pas toujours bien accueillies.
(© Mark Laity)*

Mark Laity est conseiller spécial du Secrétaire général de l'OTAN et porte-parole adjoint de l'Alliance.

la mission de l'OTAN était davantage politique et le gouvernement de Skopje ne renonçait en rien à sa souveraineté. L'OTAN était et demeure un partenaire pour ce gouvernement et ne peut opérer qu'avec son consentement intégral.

A l'origine, l'opération médias de l'OTAN était relativement limitée. Elle consistait à assurer les activités de relations publiques concernant le soutien logistique à la KFOR assuré depuis l'ex-République yougoslave de Macédoine*, le "KFOR Rear", qui n'avait aucun rôle au sein du pays lui-même, mais contrôlait le transit des approvisionnements destinés à la KFOR entre la Grèce et le Kosovo. L'implication de plus en plus importante de l'OTAN dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* alla de pair avec une surcharge croissante des activités de cette opération médias.

L'ex-République yougoslave de Macédoine* glissait vers la guerre civile depuis l'émergence de l'ALN au printemps 2001. Ce fut toutefois la nomination, l'été suivant, d'un responsable de l'OTAN, Pieter Feith, pour l'établissement de contacts avec le dirigeant de l'ALN Ali Ahmeti qui catapulta l'OTAN au cœur d'une controverse avec les médias. A ce stade, l'Union européenne était parvenue à former une vaste coalition rassemblant les principaux partis politiques des ethnies albanaise et macédonienne. C'était la seule manière de parvenir à un accord sur les douloureux changements politiques nécessaires pour éviter la guerre civile, mais le gouvernement était désormais confronté à de nombreuses divisions et rivalités aigües en son sein.

Cette désunion se focalisait sur le désaccord entre les partisans de la ligne dure et les modérés quant à l'attitude à adopter face aux combattants de l'ALN. Les partisans de la ligne dure voulaient une solution militaire et considéraient les membres de l'ALN comme des terroristes à combattre, tandis que les modérés reconnaissaient qu'un accord politique était nécessaire pour répondre aux aspirations politiques légitimes de l'ethnie albanaise et pour éliminer les causes de tout nouveau conflit. Les militaires occidentaux

considérait les forces de sécurité de l'Etat comme incapables de remporter une guerre de guérilla, tandis que les diplomates voyaient dans un marché politique la seule alternative à la guerre civile et à la partition.

Lorsque de puissants partisans de la ligne dure commencèrent à faire valoir que les conférences de presse quotidiennes de l'OTAN étaient trop fréquentes, nous sûmes que nos efforts en matière de relations publiques avaient l'effet escompté

Face à une telle situation, les contacts de M. Feith avec M. Ahmeti en vue de parvenir à un cessez-le-feu et à la dissolution de l'ALN placèrent le responsable de l'OTAN au centre de la tempête déchaînée par les médias. Ces contacts s'effectuèrent à la demande spécifique du gouvernement, mais celui-ci était à ce point désuni que l'OTAN était loin d'échapper aux critiques. Les partisans de la ligne dure n'hésitaient pas à attaquer l'OTAN sur la place publique, mais même les ministres macédoniens qui reconnaissaient la nécessité de parler à M. Ahmeti éprouvaient des difficultés à défendre en public ce qui, pour eux, constituait une démarche particulièrement désagréable.

Les choses ne firent qu'empirer en juin, lorsque l'OTAN organisa le retrait des combattants de l'ALN de la ville d'Aracinovo près de Skopje. Les tentatives militaires pour chasser l'ALN avaient totalement échoué et, alors que la situation militaire et politique se détériorait rapidement, l'OTAN et M. Feith furent priés par le gouvernement de Skopje de persuader l'ALN de se retirer. La tâche était difficile et risquée, mais elle fut un succès, au prix d'une crise gouvernementale et d'un déchaînement massif des médias toutefois. Ces médias expliquèrent ainsi à l'opinion publique que l'OTAN avait empêché la défaite de l'ALN sans pour autant désamorcer la crise, tandis que les partisans de la ligne dure du gouvernement critiquaient des actions qu'ils avaient, en fait, acceptées.

L'OTAN fut également confrontée au dilemme avec lequel elle allait être aux prises au cours des mois suivants: comment répondre aux critiques émanant souvent d'éléments d'un gouvernement qui avait demandé la présence de l'Alliance pour faire exactement ce qu'elle était en train de faire? Parallèlement, les médias partisans de la ligne dure attisaient les flammes de la haine ethnique et la fièvre de la guerre. Un rapport de la Commission européenne concluait d'ailleurs que "la couverture médiatique durant la crise de 2001 a considérablement contribué à aggraver la situation politique".

Tout au long de l'été, l'OTAN fut régulièrement accusée de coopération militaire active avec l'ALN, incluant la fourniture d'hélicoptères pour ravitailler et transporter ses membres. Le porte-parole officiel du gouvernement accusait pour sa part de manière répétée les responsables de l'OTAN d'"abus de confiance" et de "comportement brutal" dans le cadre d'une campagne coordonnée pour délibérément entraîner la guerre. Il convient ici de rendre un vibrant hommage au courage de nombreux représentants du gouvernement de Skopje, qui — en dépit des pressions qui s'exerçaient sur eux — parvinrent à faire ratifier l'Accord cadre en août. En dépit des réserves de leur propre opinion publique et face aux critiques acerbes des médias, ils prirent de nombreuses décisions difficiles.

Jusqu'au déploiement de Task Force Harvest en septembre 2001, l'OTAN avait rarement recherché les feux de la rampe. A l'instar de ce qui est si souvent le



Mark Laity lors d'une conférence de presse. (© Mark Laity)

cas en matière de diplomatie de crise, les contacts de l'équipe Feith avec M. Ahmeti exigeaient la discrétion pour réussir, mais le profil bas adopté par l'OTAN avait rendu celle-ci vulnérable à la désinformation. L'OTAN était à la fois mal comprise et impopulaire auprès de la plus grande partie de l'opinion publique d'ethnie macédonienne. L'arrivée de plusieurs milliers de soldats de l'OTAN suscita une vague d'attention hostile des médias, qui submergèrent de questions malveillantes l'équipe de relations publiques existante, en dépit de l'excellent travail du porte-parole militaire, le major Barry Johnson.

Le véritable creux de la vague survint début septembre, avec une visite du Secrétaire général coïncidant avec la présentation de la première série d'armes récupérées, bien plus tôt que prévu, aux membres de l'ALN. Les choses auraient dû, cette fois, bien se passer, mais tel ne fut pas le cas. En dépit d'une écrasante majorité d'armes en parfait état, nous eûmes la malencontreuse

idée de placer les armes les plus anciennes et les plus sales devant les représentants des médias. La conférence de presse du Secrétaire général sur le site où étaient exposées les armes se transforma en véritable chaos, les journalistes n'hésitant pas à l'interrompre et à le brocarder. Les médias locaux déclarèrent que le processus était un simulacre et les médias internationaux prédirent son échec.

Point critique

Ces événements constituèrent la goutte qui fit déborder le vase: l'équipe médias fut considérablement renforcée et réorganisée, tandis que la décision était prise d'adopter une approche beaucoup plus énergique envers l'opinion publique pour combattre les mensonges et les déformations des faits. La mesure la plus remarquée résida dans la nomination d'un porte-parole civil — moi-même — pour répondre aux questions et critiques hautement politiques qu'un porte-parole militaire ne pouvait traiter.

Pour les médias, ce fut un choc. Les pires d'entre eux avaient interprété nos réponses en bémol comme un aveu de faiblesse et nos polis démentis aux allégations les plus révoltantes comme un manque de confiance. Notre refus antérieur de nous impliquer dans les questions politiques avaient également été considéré comme une faiblesse par des journalistes qui ne comprenaient pas les limites imposées aux déclarations des responsables occidentaux. Soudain, ce furent eux qui se retrouvèrent attaqués et, comme les conférences de presse quotidiennes de l'OTAN constituaient le grand moment de la journée, ils n'eurent d'autre choix que de faire rapport de nos déclarations. Chaque soir, la conférence de presse de l'OTAN s'ajugeait ainsi de très longs moments d'antenne à la télévision.

Beaucoup d'analyses demeuraient faussées, mais les messages et les calendriers de l'OTAN furent entendus comme cela n'avait jamais été le cas auparavant, ce qui entraîna la disparition de la plupart des pires affabulations. Ce ne fut jamais facile, mais, lorsque de puissants partisans de la ligne dure commencèrent à faire valoir que les conférences de presse quotidiennes de l'OTAN étaient trop fréquentes, nous sûmes que nos efforts en matière de relations publiques avaient l'effet escompté. La confrontation directe avec les ministres partisans d'une ligne dure fut évitée, mais nous soulignons invariablement que notre présence résultait de leur demande et qu'ils en étaient donc responsables.

Le lieu où se déroulait la conférence quotidienne s'inscrivait, lui aussi, dans notre stratégie médias. Davantage de ressources, une meilleure planification

et des séances d'information répondant mieux aux besoins des médias eurent des résultats immédiats sous la forme de visites et de voyages pour voir Task Force Harvest à l'œuvre. C'est ainsi, par exemple, que la présentation suivante des armes récoltées fut organisée d'une manière illustrant vraiment l'ampleur du succès obtenu. Un hélicoptère fut utilisé pour filmer et les armes furent nettoyées, pour bien montrer qu'il s'agissait d'outils à tuer hautement opérationnels et certainement pas de rebus.

La stratégie médias faisait également partie intégrante de la conférence matinale du commandant de l'opération. Étroitement associée à la politique globale, elle permettait aux conseillers pour les médias de se sentir précieux et étroitement intégrés à l'équipe. Une seconde réunion médias était même organisée directement après la conférence principale, pour mettre les détails au point, tandis que les commandants de forces et de hauts représentants politiques assumaient un rôle direct dans la direction de la stratégie pour contribuer à la mission globale.

Avec le temps, un lien conscient s'établit également entre les pressions et la diplomatie d'arrière-plan et les déclarations publiques. C'est ainsi, par exemple, que des pressions pour forcer les partisans de la ligne dure macédoniens à retirer les unités paramilitaires qui provoquaient délibérément des combats furent exercées par une combinaison de discussions avec les politiciens et de présentation de nos preuves aux médias. Ici comme ailleurs, la règle absolue consistait à ne jamais donner de fausses informations.

L'équipe médias de l'OTAN éprouvait aussi plus de facilité à obtenir des informations lorsque quelque chose se passait. Obtenir rapidement les bonnes informations est fondamental pour les médias et constitue souvent un gros problème pour des opérations militaires s'appuyant sur une chaîne de commandement. Le soutien sans ambiguïté accordé par les commandants à leur équipe médias signifiait toutefois que nous obtenions la plupart du temps ce dont nous avons besoin, quand nous en avons besoin. Notre aptitude à fournir des informations précises en temps opportun conféra à l'OTAN un gros avantage dans le combat visant à capter l'attention des médias.

Coopération internationale

La coopération avec d'autres organisations internationales était également essentielle. Le lien entre l'OTAN et l'Union européenne s'avérait particulièrement précieux et, tout au long du processus, le Secrétaire général de l'OTAN Lord Robertson et le Haut représentant de l'Union européenne Javier

Solana ne furent pas uniquement des intermédiaires politiques essentiels, mais également des pièces d'artillerie lourde de dernier ressort, en apportant tout leur poids pour faire accepter la politique internationale, d'autant que leurs visites survenaient habituellement aux moments les plus critiques. Les représentants politiques basés à Skopje coordonnaient également de plus en plus leur stratégie médias et, pour l'OTAN, l'intégration d'autres organisations internationales à la plate-forme de la conférence de presse quotidienne constitua toujours une haute priorité. Lorsque nous parlions de concert, cela avait toujours davantage d'effet et l'inverse était également vrai, car les partisans de la ligne dure ne manquaient jamais de rechercher des brèches à exploiter.

L'exigence la plus importante pour assurer la réussite était toutefois simple et complexe à la fois: le souci de crédibilité. Les membres de l'ethnie macédonienne ne nous croyaient pas et il s'agissait bien là du cœur de nos problèmes de l'été dernier. Nous savions que nous disions la vérité, mais nous devions persuader des médias sceptiques que tel était bien le cas. La réfutation vigoureuse des mensonges et de la désinformation devait être suivie d'une suite d'informations précises et vérifiables si nous voulions faire au moins reconnaître l'honnêteté et la sincérité de notre stratégie, même si celle-ci suscitait toujours une certaine opposition.

La réussite de Task Force Harvest contribua à asseoir cette crédibilité. Nous avons déclaré que les armes seraient collectées et elles le furent. Nous avons déclaré que l'ALN serait dissoute et elle le fut. Nous avons déclaré que les unités paramilitaires macédoniennes causaient des violences et, lorsqu'elles furent retirées, les incidents cessèrent. De plus, à la fin de chaque conférence de presse, nous n'hésitions pas à nous entretenir avec les journalistes, pour les informer plus en détail autour d'une tasse de café et comparer nos notes. Le problème auquel les journalistes étaient confrontés résidait dans le fait qu'il était difficile pour eux de savoir qui croire, car — depuis des mois — ils étaient abreuvés de nouvelles faussées et contradictoires. En dépit de cela et des préventions des organisations pour lesquelles ils travaillaient, beaucoup de ces journalistes voulaient connaître la vérité. D'autres étaient déjà correctement informés, mais n'étaient pas autorisés à faire part de ce qu'ils savaient. En de telles circonstances, les relations personnelles s'avéraient essentielles: il fallait apprendre à se connaître les uns les autres, voire fraterniser.

La stratégie médias de l'OTAN contribua à une plus grande ouverture de la presse et les succès remportés sur le terrain, activement décrits et expliqués,

renforcèrent la crédibilité de l'OTAN. À la fin de l'opération Task Force Harvest en octobre 2001, un groupe important de journalistes faisait fondamentalement confiance à l'OTAN et considérait notre version des événements comme plus fiable. Cette tendance se confirma l'année suivante dans les commentaires des médias d'ethnie macédonienne, qui se divisèrent entre modérés et partisans de la ligne dure, tandis qu'une vie politique plus normale faisait sa réapparition. L'année dernière, les médias de l'ex-République yougoslave de Macédoine* étaient considérés comme une cause importante du glissement du pays vers la guerre civile. Lors des élections qui se déroulèrent en septembre, si certains médias continuèrent à opter pour les préventions et les mensonges, une partie importante d'entre eux joua un rôle véritablement constructif. En dépit des menaces et des intimidations, de nombreux journalistes et publications firent preuve d'un indéniable courage et décidèrent de faire partie de la solution et non du problème. Il est particulièrement révélateur de constater que certaines des personnes menacées s'adressèrent à l'OTAN pour obtenir de l'aide et nous n'avons pas hésité à prendre ouvertement leur défense. Un très long chemin avait, sans aucun doute, été parcouru. ■

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

Anticiper les crises

John Kriendler examine l'importance de la détection lointaine dans la gestion des crises, l'approche par l'Alliance de cette détection lointaine et le Système de renseignement et d'alerte de l'OTAN (NIWS).

Depuis la fin de la Guerre froide, l'OTAN engrange sans cesse leçons et expérience. Il aura fallu des années — bien trop d'années — à l'Alliance pour entreprendre des actions visant à mettre un terme à la guerre civile en Bosnie-Herzégovine. L'OTAN a réagi beaucoup plus rapidement face à la crise au Kosovo, mais encore trop tard pour empêcher le nettoyage ethnique et de terribles violations des droits de l'homme. Plus récemment, l'Alliance est intervenue en Serbie méridionale et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, avant que les tensions n'aboutissent à un conflit ouvert. Des effusions de sang de grande ampleur ont ainsi été évitées et la paix a été préservée à un coût relativement peu élevé.



Intervention ponctuelle: l'OTAN est intervenue dans l'ex-République yougoslave de Macédoine avant que les tensions ne dégénèrent en conflit ouvert. (© Crown Copyright)*

Les leçons de la décennie écoulée dans les Balkans et ailleurs sont claires. La détection lointaine des crises imminentes est essentielle. Une action lointaine — et adéquate — revêt une valeur inestimable. Mais il est très difficile de savoir comment et quand s'impliquer au mieux dans une crise émergente. Cela présuppose que l'on puisse rapidement disposer d'une image aussi claire que possible de la situation et adopter un mode d'action conçu pour parvenir à la meilleure issue.

John Kriendler est professeur spécialisé dans les questions sécuritaires de l'OTAN et de l'Europe au George C. Marshall European Center for Security Studies à Garmisch-Partenkirchen, en Allemagne. Il a été l'assistant du Secrétaire général adjoint de l'OTAN pour la Division des affaires politiques, avant d'être le responsable de la Section des opérations du Conseil, Direction des opérations et de la gestion des crises.

Depuis quelques années, de nombreuses organisations internationales cherchent à développer et à améliorer des capacités dans le domaine de la détection lointaine. C'est ainsi, par exemple, que les Nations Unies ont mis en place leur propre Système d'alerte rapide dans le domaine humanitaire (HEWS - Humanitarian Early Warning System) et que la Commission européenne parraine le Réseau de prévention des conflits. Qui plus est, nombreux sont les groupes de réflexion, les institutions universitaires et les organisations non gouvernementales qui ont également accumulé une expertise utile au fil des années. Toutefois, comme l'OTAN dispose de capacités uniques de gestion des crises, il est particulièrement important pour l'Alliance de renforcer cette dimension de ses activités.

La détection lointaine des crises émergentes offre des avantages manifestes. Elle donne davantage de temps pour préparer, analyser et planifier une réponse et, dans l'éventualité d'une intervention, renforcer les chances de succès. La détection lointaine peut également contribuer à la définition des objectifs à atteindre, à la mise sur pied de modes d'action et à leur comparaison, aboutissant finalement à la mise en place des options choisies, et finalement à l'analyse de la réaction des parties impliquées et des scénarios potentiels. En raison de l'importance de la détection lointaine, de la gestion des crises et de la prévention des conflits, les procédures se concentrent sur l'acquisition, l'évaluation et l'analyse.

Les procédures de la Guerre froide

A l'époque de la Guerre froide, l'OTAN utilisait un système d'indication et de détection permettant d'assurer la détection lointaine d'une attaque stratégique et le suivi des développements. A l'époque, les "indications" se résumaient essentiellement aux mesures qu'un adversaire devait prendre pour préparer une action militaire et qui, à un moment ou à un autre, étaient susceptibles d'être visibles pour les observateurs extérieurs. La "détection" consistait à alerter officiellement les décideurs politiques et militaires et les commandants de la possibilité d'une crise ou d'une attaque. Les indications et le système de détection utilisés à l'époque de la Guerre froide se concentraient pour une grande part, mais pas exclusivement, sur des indications militaires de nature essentiellement quantitative.

Les changements intervenus dans l'environnement sécuritaire à la fin de la Guerre froide ont forcé l'OTAN à réviser sa méthodologie d'indication et de détection. Vu la diminution du risque de conflits armés entre Etats et de l'augmentation du risque de conflits au sein des Etats, l'Alliance a élargi son approche de la détection lointaine de plusieurs manières. En premier lieu, l'éventail des risques potentiels analysés a été étendu bien au-delà de l'agression directe contre le territoire de l'OTAN pour couvrir les risques non-militaires et même les menaces non-conventionnelles telles que le terrorisme. Deuxièmement, l'interaction accrue avec les membres du Conseil de Partenariat euro-atlantique (CPEA) renforce l'efficacité de la détection lointaine. Et troisièmement, l'OTAN a mis en place un nouveau Système de renseignement et d'alerte (NIWS).

En termes généraux, l'OTAN cherche à obtenir une détection lointaine par le biais de divers processus se renforçant mutuellement. Ces processus incluent des réunions du Conseil de l'Atlantique Nord, du Groupe de coordination politique, du Comité politique et du Comité militaire, ainsi que d'autres comités, au cours desquelles les alliés partagent des renseignements et des informations sur les crises en cours. Qui plus est, les réunions du CPEA et de comités du format du CPEA fournissent un forum permettant aux alliés et aux partenaires de partager des informations qui peuvent contribuer à la détection lointaine et aux consultations sur les crises en développement. Enfin, des groupes de travail régionaux, se réunissant sous les auspices du Comité politique, rassemblent des experts nationaux une ou deux fois par an, habituellement avec des partenaires, pour examiner les tendances dans différentes régions du monde.

Des contacts avec des partenaires individuels, au cours desquels ceux-ci ont l'occasion de discuter des crises potentielles qui les concernent, offrent une autre opportunité de rassembler des informations sur les crises imminentes. Les alliés partagent également des renseignements entre eux et avec des partenaires dans le contexte des opérations de réponse aux crises en cours et des activités du Partenariat pour la paix. Le Centre de situation de l'OTAN surveille 24 heures sur 24 les messages entrants et les informations provenant de sources ouvertes. Et la Division renseignement de l'Etat-major international de l'OTAN suit les développements sur base des renseignements fournis par les pays membres de l'OTAN, en particulier

par le biais de la Branche renseignement d'actualité et alerte.

La conception du NIWS

Le NIWS a été conçu pour constituer un système de détection lointaine beaucoup plus complet que son prédécesseur et pour prendre en compte les risques identifiés en 1999 par le Concept stratégique de l'Alliance. Pour accomplir cette tâche, le NIWS repose sur le jugement informé d'analystes. En conséquence et à la différence de son prédécesseur, il s'appuie sur des processus analytiques qualitatifs et pas sur la mesure plus mécanique d'événements multiples, définis avec précision et spécifiques. En tant que tel, il couvre non seulement les menaces pour l'OTAN, mais également un large éventail d'indicateurs de risques militaires et non-militaires, incluant l'incertitude et l'instabilité au sein et autour de la zone euro-atlantique, ainsi que la possibilité de crises régionales à

la périphérie de l'Alliance. Qui plus est, le NIWS avertit de tout risque, instabilité, crise, menace ou inquiétude en développement susceptible d'avoir un impact sur les intérêts sécuritaires de l'Alliance et il surveille la désescalade des crises.

Il est important de comprendre ici que la "détection" ne constitue pas un événement, mais un processus cyclique, dans le cadre duquel une crise, un risque ou une menace identifiable est évalué, un problème de détection est défini et une liste d'indicateurs critiques est établie. Cela s'avère manifestement plus difficile dans l'environnement sécuritaire complexe et varié actuel. Les indicateurs critiques sont ensuite surveillés en permanence et la matrice d'évaluation est mise à jour en cas de besoin. La détection est signalée, puis le cycle reprend. L'implication sous-jacente essentielle de ce processus est la prise de conscience du fait que l'efficacité de la détection dépend de l'ampleur de son intégration aux mesures de gestion des crises et de réponse dont les décideurs disposent.

Les crises qui ont ébranlé la stabilité de l'Europe au cours de la décennie qui a suivi la fin de la Guerre froide n'ont pas constitué une surprise pour les analyses de conflits. Au Kosovo et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* par exemple, une éruption de violence avait été prévue de nombreuses années avant que les tensions latentes ne débouchent sur des effusions de sang. Les Nations Unies avaient d'ailleurs déployé une petite force, l'UNPREDEP, en ex-République yougoslave de Macédoine* entre 1992 et 1998, pour

Il est très difficile de savoir comment et quand s'impliquer au mieux dans une crise émergente

contribuer à stabiliser le pays au cours des premières années de son existence en tant qu'Etat indépendant et empêcher sa désintégration résultant d'un conflit comme dans les autres ex-républiques yougoslaves.

Le problème essentiel pour les systèmes de détection lointaine consiste cependant à déterminer les facteurs assurant la prédiction adéquate de la dégénérescence de tensions politiques en crises et à contribuer à modéliser des réponses aux crises reposant inévitablement — dans une large mesure — sur des jugements analytiques subjectifs.

La méthodologie du NIWS exige des analystes qu'ils décident suffisamment à l'avance quels événements ou indicateurs critiques peuvent servir de points de décision pour tout problème de détection donné. Ces événements doivent être à ce point critiques que, s'ils surviennent, ils indiquent un changement significatif des développements en cours et exigent, dès lors, un changement comparable de l'état final probable de la situation émergente. En se concentrant sur ces indicateurs critiques, les analystes ne basent plus leurs jugements sur une approche mathématique, mécanique et quantitative des indications et détections. Ils sont plutôt en mesure de fournir des évaluations prédictives et qualitatives de l'issue d'une situation clairement définie.

Par définition, un indicateur critique est destiné à constituer un indice révélateur de ce qui se passe et de l'état final probable d'une série d'événements. Dans le cas de la République fédérale de Yougoslavie, la situation en matière de leadership offre un exemple manifeste à cet égard. Le président Slobodan Milosevic était-il appelé à démissionner, à être réélu ou renversé? Pour remplir leurs fonctions, les indicateurs critiques doivent être définis pour survenir lointainement dans l'évolution de la crise, de manière à offrir suffisamment de temps aux décideurs pour réagir en cas d'identification. Ils doivent également être fiables, afin d'inciter les responsables politiques à les utiliser pour prendre les décisions qu'ils inspirent. En général, les indicateurs doivent pouvoir être collectés et identifiés, de sorte que l'on puisse raisonnablement s'attendre à les percevoir s'ils existent.

Un système de détection lointaine peut avoir la meilleure structure possible, sa réussite dépend, avant tout, du jugement et de la vision des autorités politiques. En fin de compte, la volonté politique d'agir, individuellement et collectivement, et d'intervenir si nécessaire est plus importante que n'importe quel outil de détection lointaine. Cette volonté politique dépend cependant de bien plus qu'une simple analyse de l'évolution probable d'un conflit et est manifestement

affectée par une foule d'autres questions, incluant les cycles électoraux, les priorités intérieures rivales et l'opinion publique. Elle est particulièrement difficile à définir aux stades précoces d'une crise, lorsqu'il se peut que les paramètres et les enjeux ne soient pas encore clairs, situation qui peut d'ailleurs se prolonger un temps certain.

Avec le NIWS, l'OTAN dispose d'un mécanisme rigoureux et fiable pour anticiper les crises et, si nécessaire, pour décider des actions destinées à prévenir crises et conflits. Parallèlement, l'Alliance met en place les outils politiques et militaires pour agir sur les indicateurs de détection, sous la forme de quartiers généraux et de forces à l'état de préparation élevé et susceptibles d'être déployées rapidement. Ensemble, ces capacités complémentaires devraient contribuer à garantir que l'Alliance continuera à jouer un rôle efficace dans la gestion des crises. ■



Plus d'info sur le "George C. Marshall European Center for Security Studies" :
<http://www.marshallcenter.org>.

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

La puissance militaire demeure-t-elle la clé de la sécurité internationale?

Steven Everts VERSUS Gary Schmitt

NON



Steven Everts est associé principal pour la recherche au Centre for European Reform Londres et directeur du programme transatlantique de ce centre.

OUI



Gary Schmitt est directeur exécutif du Project for the New American Century à Washington D.C.

Cher Gary,



La question de l'importance relative de la puissance militaire pour parvenir aux objectifs de politique étrangère dans le monde actuel est essentielle. L'obtention d'un consensus transatlantique sur cette question stratégique primordiale est peut-être plus importante encore que celle d'un accord sur la politique relative à l'Irak, Israël et la Palestine ou le Tribunal pénal international.

Pour faire face à la grande majorité des problèmes mondiaux actuels, il convient manifestement de disposer d'un éventail soigneusement dosé d'instruments de sécurité "durs" et "doux". Nous serons probablement d'accord pour considérer que l'environnement sécuritaire international a considérablement évolué depuis l'époque de la Guerre froide, marquée par des concepts tels que la détente et la dissuasion. En cette ère de l'après-Guerre froide, nous sommes passés des risques aux menaces, ou plus exactement du risque unique d'un échange thermonucléaire aux multiples menaces de l'insécurité mondialisée. Nous sommes donc confrontés à un environnement sécuritaire beaucoup plus diffus. Entre le blanc et le noir, il existe à présent des milliers de nuances de gris. L'une des conséquences de cette transition est que la puissance militaire perd de son importance, car elle est souvent mal adaptée pour résoudre les problèmes politiques et sécuritaires complexes auxquels nous sommes confrontés.

Qu'il s'agisse de terrorisme messianique, de prolifération des armements, d'Etats en déliquescence,

de gestion de conflits régionaux ou de tout autre problème international, la conclusion est toujours la même: toute solution est difficile. Mais les pays qui peuvent s'appuyer sur un éventail complet d'instruments et qui apportent la preuve de leur désir de collaborer avec des partenaires du même avis ont une beaucoup plus grande chance de réussir. C'est pour cette raison pragmatique que je suis préoccupé par l'actuelle tendance à la surmilitarisation des Etats-Unis. A la différence de certains membres de la gauche européenne, la puissance américaine ne me pose aucun problème. Un engagement international américain constructif et polymorphe est manifestement nécessaire dans un monde assailli par des niveaux croissants de tension internationale. Mais je pense que la tendance qui consiste à dépenser plus encore pour la défense (le niveau actuel dépasse largement le milliard de dollars par jour) tout en n'accordant que des sommes lamentables aux formes non militaires de l'engagement international est contre-productive, car moins de ressources sont ainsi allouées pour résoudre les problèmes internationaux. C'est ainsi, par exemple, que le pourcentage du budget fédéral consacré aux affaires internationales à l'exclusion des dépenses de défense — telles que les excellents programmes Nunn-Lugar qui visent à empêcher les armes et substances nucléaires russes de tomber dans de mauvaises mains — est successivement passé de quatre pour cent dans les années 1960 à deux pour cent dans les années 1970, puis à un peu plus d'un pour cent actuellement.

Il va de soi qu'une force militaire écrasante peut être nécessaire et efficace dans certaines circonstances, comme lors de la campagne contre les talibans en

Afghanistan. Mais, à elle seule, la force militaire suffit rarement, même à moyen terme, comme en témoigne la situation actuelle dans ce même Afghanistan. Plus généralement, je ne pense pas qu'à elle seule, une "domination dans tous les domaines" aidera les Etats-Unis à remporter la guerre contre le terrorisme. Vaincre ce fléau constitue essentiellement une tâche qui relève des services de renseignement et de la police, et qui implique de convaincre les cœurs et les esprits, comme les Européens l'ont appris, généralement à la dure. Une telle domination ne contribuera pas davantage à ancrer la Russie à l'Ouest, à obtenir l'intégration de la Chine au système mondial, ni à promouvoir un règlement pacifique au Moyen-Orient.

Les instruments que les Etats ont à leur disposition ont inévitablement un effet sur leur "vision du monde". De plus en plus, le comportement américain évoque pour moi un dicton: Si le seul outil dont vous disposez est un marteau, tous vos problèmes commencent à ressembler à des clous. La vision du monde relativement hobbessienne de la nouvelle Stratégie de sécurité nationale américaine, articulée autour d'une doctrine de frappes préventives, apporte de l'eau au moulin des craintes européennes d'éloignement progressif des Etats-Unis et de l'Europe sur la question de première importance qu'est la stratégie globale.

En réponse aux critiques adressées par les Européens à l'unilatéralisme américain, les Etats-Unis soulignent souvent le niveau pathétique des dépenses de défense de l'Europe. Il est clair que l'Europe doit consentir un effort pour améliorer ses capacités dures de défense. Fort heureusement, certains pays — tels que la France et le Royaume-Uni — accroissent désormais leurs dépenses dans ce domaine.

A l'instar de nombreux analystes, je souscris au mantra suivant lequel, en l'absence de dépenses de défense plus importantes et plus intelligentes, l'Europe sera incapable de réaliser ses ambitions de politique étrangère. Lors des débats entre Européens, je défends l'idée d'un renforcement des capacités militaires, non pas pour plaire aux Américains, mais pour que l'Europe puisse remplir les tâches qu'elle s'assigne, tant dans le cadre de l'OTAN que dans celui de l'Union européenne.

Il existe toutefois trois raisons parfaitement sensées qui expliquent la réticence de l'Europe à accorder la priorité aux dépenses de défense. D'abord, les choix américains en la matière laissent un vide sécuritaire que l'Europe doit remplir. En bref, si les Etats-Unis ne s'occupent pas de la prévention des conflits ni de la reconstruction post-conflit, qui le fera? Deuxièmement, de nombreux Européens doutent que des capacités

de défense renforcées leur valent, comme certains analystes l'affirment, plus d'influence à Washington. La tendance aux Etats-Unis et au sein de leur administration en particulier consiste à décider d'abord d'une stratégie, puis à faire pression et à cajoler leurs alliés pour qu'ils la soutiennent. La remarque proférée en Europe — et pas uniquement à voix basse — est que les Etats-Unis ne recherchent pas des coalitions de pays volontaires disposant de capacités, mais de pays volontaires et prêts à se soumettre. Troisièmement, nous en revenons à la question de l'efficacité. Si la force militaire n'est utile que pour un petit nombre de problèmes internationaux peut-être en diminution — et souvent pour une brève période uniquement —, a quoi sert-il, se demandent de nombreux Européens, de consacrer davantage d'argent à la défense?

Nous avons manifestement besoin d'un débat transatlantique en toute franchise sur les problèmes mondiaux les plus importants (la question "des cinglés et des armes nucléaires baladeuses" face au côté le plus sombre de la mondialisation) et sur les stratégies qui fonctionnent le mieux (une force militaire unilatérale et des frappes préventives ou de larges coalitions et un mélange d'instruments de sécurité durs et doux).

Actuellement, le fait de fustiger les Européens pour leur incapacité à consacrer suffisamment d'argent à la défense constitue presque une obligation à Washington. Mais, à bien y réfléchir, il doit être clair que le déséquilibre est plus important et plus troublant du côté des Etats-Unis. J'attends avec impatience le jour où les Etats-Unis se rendront compte qu'ils ont fait le mauvais choix quant à leurs priorités de dépenses. Une suprématie militaire du style américain permet peut-être au pays de se sentir important, mais elle contribue bien peu à résoudre les problèmes croissants d'un monde troublé.

Bien à vous,
Steven

Cher Steven,



Avant de répondre à vos commentaires, j'aimerais fournir ma propre réponse à la question spécifique qu'on nous a prié d'examiner: La puissance militaire demeure-t-elle la clé de la sécurité internationale? Cette réponse est tout simplement "non". La clé, comme toujours, est le caractère des régimes qui composent l'ordre international. Et, en ces temps modernes, la clé de la sécurité internationale consiste à savoir si un Etat ou des Etats sont des démocraties libérales. Le plus grand progrès réalisé en matière de sécurité internationale est, de loin, constitué par

la découverte du fait que la paix et la prospérité internationales sont directement proportionnelles à la multiplication des gouvernements démocratiques libéraux dans le monde.

Ceci étant, la puissance militaire représente-elle la prochaine clé la plus pertinente pour la sécurité internationale? Ici, ma réponse est oui. Est-elle la seule clé? Peut-elle résoudre tous les problèmes? Non. Mais c'est la meilleure explication de la raison pour laquelle la plupart des Etats se comportent comme ils le font et pourquoi la maîtrise supérieure de cet élément de l'art de gouverner permet de rendre d'autres outils plus efficaces. La seule raison pour laquelle nous avons ce débat est d'ailleurs, paradoxalement, parce que la puissance militaire américaine est à ce point omniprésente que les avantages qu'elle apporte en termes de stabilité mondiale sont considérés comme acquis. A preuve, vous faites remarquer que la force militaire ne peut contribuer à ancrer la Russie à l'Ouest, à obtenir l'intégration de la Chine au système mondial, ni à promouvoir un règlement pacifique au Moyen-Orient. La puissance militaire ne peut manifestement pas "résoudre" ces problèmes, mais une puissance militaire prédominante aux mains des Etats-Unis ou d'Israël empêche de fait la Russie, la Chine et l'Autorité palestinienne d'adopter des politiques plus ambitieuses et néfastes au niveau international. En bref, la puissance militaire est importante, non seulement parce que certains problèmes constituent des "clous" (Milosevic, Bin Laden, etc.), mais également parce que le fait de disposer d'une suprématie militaire peut aider à tenir en échec une foule d'autres problèmes. Il suffit, pour s'en convaincre, d'imaginer une situation dans laquelle les Etats-Unis ne disposeraient pas de leurs capacités militaires mondiales pour percevoir à quel point le monde serait différent (et plus dangereux).

Par contraste, votre argument primordial consiste à dire que les Etats-Unis ne reconnaissent pas que, avec la fin de la Guerre froide, la puissance militaire perd de son importance au sein d'un environnement où les problèmes politiques et sécuritaires [sont plus] complexes. Si l'on excepte le fait que la manière suivant laquelle vous caractérisez les problèmes de sécurité à l'époque de la Guerre froide — blanc et noir, se réduisant à un échange thermonucléaire — n'est pas exacte (et, je dois le dire, très eurocentriste), il est tout à fait faux de décrire l'art de gouverner actuellement pratiqué aux Etats-Unis comme se résumant à une surmilitarisation.

Depuis la fin de la Guerre froide, le budget militaire est en recul, comme il l'est en Europe. Voici dix ans, les dépenses de défense américaines atteignaient presque 5 pour cent du PIB. Lorsque George Bush

est entré en fonction, elles n'atteignaient plus que 3 pour cent. Et, d'ailleurs, avant le 11 septembre, l'administration Bush avait fait part de sa ferme intention de ne pas accroître les dépenses de défense de manière significative. Il va de soi qu'en raison de la taille de l'économie américaine, 3,4 ou 3,3 pour cent du PIB (soit les estimations de la charge de la défense pour les deux années à venir) représentent une sacrée somme. Mais étant donné les responsabilités de sécurité au niveau mondial des Etats-Unis — en Asie, en Europe, au Moyen-Orient et, désormais, sur leur propre territoire —, l'on pourrait faire valoir qu'ils sont à peine suffisants. Qui plus est, le fait pour les Etats-Unis de disposer d'une armée sans rivale ne signifie pas pour autant qu'ils aient la gâchette facile. C'est ainsi, par exemple, qu'ils ne se sont pas précipités pour intervenir en Bosnie-Herzégovine ou au Kosovo. Pas plus que les Etats-Unis n'ont entamé une action militaire décisive contre Bin Laden avant le 11 septembre, en dépit du fait qu'al Qaida avait tué des centaines de personnes lors de frappes contre des cibles américaines au cours des années précédentes. Même le conflit avec l'Irak ne se profile qu'après plus de dix années de refus par Bagdad de remplir les obligations de cessez-le-feu qui lui incombent. Et je ne vois guère Washington entamer des frappes aériennes chirurgicales pour faire face à la crise dans la Péninsule coréenne.

Vous poursuivez votre description caricaturale de l'art de gouverner américain en déclarant que la nouvelle Stratégie de sécurité nationale est guidée par une "vision du monde hobbesienne" et qu'elle est "articulée autour d'une doctrine de frappes préventives". En premier lieu, si cette stratégie était véritablement hobbesienne, elle ne mettrait pas si fort l'accent sur la nécessité d'étendre les principes politiques et économiques libéraux dans le monde. Et deuxièmement, toute lecture impartiale du document doit conclure que l'option de frappes préventives n'est pas au centre de la nouvelle stratégie. Ce document renforce-t-il la pertinence à une époque où la prolifération des armements échappe dangereusement à tout contrôle? Oui. Constitue-t-il l'élément de référence pour la stratégie globale? Non.

Enfin, pour soutenir votre affirmation suivant laquelle l'art de gouverner américain privilégie la "surmilitarisation", vous affirmez que Washington n'alloue que "des sommes lamentables aux formes non militaires de l'engagement international". L'on peut bien sûr s'interroger sur le fait de savoir si les Etats-Unis allouent suffisamment d'argent (12,7 milliards de dollars en 2000) à l'assistance à l'étranger ou si cette aide est vraiment utile, mais qualifier de "lamentable" les niveaux d'aide constitue, tout simplement, une

hyperbole. En dehors du Japon, aucun autre pays ne consacre autant d'argent que les Etats-Unis à l'assistance aux gouvernements étrangers et, l'année prochaine, personne ne dépensera plus qu'eux. Même à l'heure actuelle, l'aide fournie par les Etats-Unis s'effectue dans des conditions plus généreuses. (Le Japon fournit la majeure partie de son assistance sous forme de prêts — au lieu de subsides — et exige, à l'instar de différents pays européens, que son aide soit dépensée pour l'achat de ses marchandises et de ses services.) Le fait est que les Etats-Unis constituent le plus important donateur bilatéral en faveur du monde en développement, puisqu'ils fournissent 11 milliards de dollars en aide officielle au développement et plus de 17 milliards de dollars lorsqu'on prend en compte toutes les formes d'assistance. Ils sont également le leader mondial en assistance humanitaire, le plus important donateur aux banques multilatérales de développement, le leader en matière de donations charitables privées et la source la plus importante de capitaux privés pour les pays en développement. Plus de 30 milliards de dollars de versements exclusivement privés sont ainsi transférés chaque année des Etats-Unis vers le monde en développement, une somme égale ou supérieure au budget de la défense de n'importe quel pays de l'OTAN, à l'exception de la France, du Royaume-Uni et des Etats-Unis.

Les Européens aiment souligner qu'ils ont, comme vous dites, un sens plus équilibré et nuancé de ce qui doit être fait face aux problèmes de sécurité actuels que ces "cow-boys" d'Américains. Les faits révèlent toutefois que les Etats-Unis disposent non seulement du plus gros "marteau" au monde, mais que leur "poche" est également la plus généreuse. Ce qui me frappe, c'est que l'attitude américaine est beaucoup plus équilibrée que, disons, celle de l'Allemagne, où, lorsqu'on fait le total de l'argent consacré à l'aide à l'étranger et à l'armée, l'on arrive à un chiffre bien inférieur aux 2 pour cent du PIB. Franchement, cela n'est pas surprenant, étant donné que l'Allemagne et que l'Europe en général comptent sur les Etats-Unis pour consentir l'essentiel de l'effort afin de gérer les plus importants problèmes de sécurité dans le monde. Les Européens devraient toutefois cesser d'essayer de faire passer cette faiblesse pour une nouvelle vision éclairée de la véritable problématique de la sécurité internationale dans le monde de l'après-Guerre froide.

Amicalement,
Gary

Cher Gary,



Permettez-moi de structurer ma réponse en trois points. Ces points portent sur la nature de l'ordre du jour transatlantique en matière de sécurité, sur l'efficacité de la force militaire et sur les choix budgétaires.

Je suis heureux que nous soyons d'accord pour considérer que l'essentiel pour la sécurité internationale ne repose pas sur la puissance militaire des Etats, mais sur le fait de savoir s'ils constituent ou non des démocraties libérales. La constatation que les démocraties libérales ne se combattent pas mutuellement nous permet, en quelque sorte, d'établir une "loi empirique" pour les relations internationales. La question consiste ensuite à savoir comment nous pouvons étendre l'espace démocratique. Je pense que la meilleure manière d'édifier des démocraties libérales réside dans la prévention des conflits et la reconstruction après les conflits si souvent pratiquées par les Européens (et d'autres) et que les Américains rejettent ou déprécient souvent. Des dépenses de défense plus élevées sont très précieuses si les Etats-Unis désirent affirmer plus encore leur suprématie militaire. Mais que peuvent-elles faire pour empêcher les Etats fragiles ou en déliquescence de sombrer dans l'anarchie? Que peuvent-elles faire pour empêcher l'Afghanistan de (re)devenir une terre d'élection pour les seigneurs de la guerre et des groupes islamiques fanatiques?

Reconstruire des sociétés déchirées par la guerre est difficile et peu glorieux. C'est également beaucoup plus onéreux et plus long que de mener une guerre. Il serait très souhaitable que les Etats-Unis abandonnent leur opposition à la "construction de nations" et offrent les ressources financières et l'engagement politique nécessaires en ce sens. Du point de vue militaire, les Etats-Unis pourraient se joindre à leurs alliés européens pour affecter davantage de forces aux missions des Nations Unies. A l'heure actuelle, ces mêmes Etats-Unis ont un — oui, je dis bien un seul — soldat affecté aux opérations de paix conduites par les Nations Unies (sur un total de 36 000 hommes). Tant l'image internationale des Etats-Unis que leur sécurité globale bénéficieraient énormément d'une telle attitude.

Il est clair que le recours à la force militaire est parfois nécessaire. Une diplomatie qui n'est pas soutenue par la menace du recours à la force peut être inefficace, comme nous l'avons vu, par exemple, en ex-Yougoslavie au début des années 1990. Mais la force militaire sans stratégie diplomatique ou stratégique est souvent pire et peut créer plus de

problèmes qu'elle n'en résout. Prenons la Somalie en 1991-92. Ou le Royaume-Uni et l'Irlande du Nord, où la violence a diminué avec le commencement des négociations de paix et non en raison de la suprématie militaire britannique. Votre affirmation suivant laquelle la puissance militaire prédominante d'Israël empêche "l'Autorité palestinienne d'adopter des politiques plus ambitieuses et néfastes au niveau international" est, au minimum, contestable. La suprématie militaire d'Israël (telle que perçue par les Israéliens) a conduit à une invasion désastreuse du Liban en 1982 et alimente désormais l'illusion que l'application plus résolue d'énergiques mesures militaires entraînerait la fin de tous les attentats-suicides. Quelle que soit l'opinion que l'on ait sur la question israélo-palestinienne, seule une minuscule minorité d'extrémistes (dans les deux camps) pense qu'il existe une solution militaire à ce problème.

Les choix budgétaires enfin. Vous défendez vaillamment les performances américaines en matière d'aide au développement, en avançant certains chiffres trompeusement impressionnants. Mais ces chiffres ne résistent pas à l'analyse. En premier lieu, le terme "lamentable" n'est pas de mon cru, pas plus que l'hyperbole n'est européenne. Il s'agit en effet du qualificatif associé par Joseph Nye aux sommes d'argent que les Etats-Unis consacrent actuellement à la "sécurité douce". Deuxièmement, les 11 milliards de dollars que les Etats-Unis fournissent en aide à l'étranger apparaissent moins impressionnants lorsque qu'on sait que, dans cette somme, plus de 5 milliards de dollars sont destinés à Israël et à l'Egypte. Naturellement, les Etats-Unis constituent souvent, mais pas toujours, le plus important donateur bilatéral et, naturellement, ils apportent des contributions non négligeables aux budgets des Nations Unies, du FMI, de la Banque mondiale et d'autres organisations internationales. Mais si vous regroupez ce que les Européens offrent ensemble, vous constaterez que leur contribution est bien plus importante que celle des Etats-Unis, comme le confirment les chiffres relatifs. Comme Chris Patten ne se lasse jamais de dire: "L'Union européenne et ses Etats membres représentent 55 pour-cent de toute l'aide internationale au développement et quelque 66 pour cent de toute l'aide. Ils financent 50 pour-cent de toute l'aide aux Palestiniens, plus de 60 pour cent de toute l'aide à la Russie et plus de 85 pour cent de celle destinée aux Balkans."

La question ne consiste pas ici à remporter un "concours du meilleur donateur", mais à faire valoir qu'une approche diversifiée et un mélange d'instruments de sécurité durs et doux sont nécessaires pour améliorer la sécurité mondiale. Il est clair que les Européens

doivent améliorer la cohérence et l'efficacité de leurs performances en politique étrangère. Mais la gouvernance globale en matière de sécurité exige probablement des changements plus significatifs aux Etats-Unis. L'état d'esprit de certains partisans de la ligne dure de l'administration et les instruments que les Etats-Unis ont à leur disposition sont souvent mal adaptés face aux problèmes de sécurité actuels. Le principal catalyseur du débat transatlantique sur les contributions à la sécurité mondiale devrait donc être: d'abord redéfinir, puis rééquilibrer.

Sincèrement,
Steven

Cher Steven,



Nous sommes bien d'accord pour dire que le fait qu'un ou des Etats soient des démocraties libérales constitue la clé de la paix et de la sécurité internationales.

Mais votre réponse à la question de savoir comment étendre la paix démocratique est révélatrice. Vous écrivez que "la meilleure manière d'édifier des démocraties libérales réside dans la prévention des conflits et la reconstruction après les conflits si souvent pratiquées par les Européens (et d'autres) et que les Américains rejettent ou déprécient souvent".

Notons d'abord que la paix démocratique dépend non seulement de l'accroissement du nombre d'Etats démocratiques dans le monde, mais aussi de la préservation et de la protection des démocraties existantes. Vous semblez considérer que la paix et la sécurité dont des démocraties bénéficient aujourd'hui dans le monde sont immuables. Elles ne le sont évidemment pas. Cette paix repose, d'une multitude de manières, sur le genre de capacité militaire dont vous semblez si désireux de faire abstraction. Pensez-vous réellement qu'en l'absence de la puissance militaire des Etats-Unis, la démocratie sud-coréenne serait à l'abri du considérable arsenal nord-coréen? Pensez-vous réellement qu'en l'absence des porte-avions américains, la démocratie taiwanaise résisterait plus d'une semaine face à l'objectif déclaré de la Chine d'acquiescer Taiwan par la force? Pensez-vous réellement qu'en l'absence de la supériorité militaire des Etats-Unis, l'Irak n'aurait pas pris le contrôle des vastes réserves de pétrole dont dépendent les démocraties occidentales? Pensez-vous réellement que la démocratie existerait aujourd'hui en Israël si son armée n'était pas considérablement supérieure à celle de la Syrie ou de l'Irak? L'Egypte aurait-elle jamais signé un traité de paix avec Israël si elle n'avait pas été par deux fois vaincue de manière décisive sur les champs de bataille? Et pourquoi donc croyez-vous

que les nouvelles démocraties d'Europe sont tellement désireuses d'adhérer à l'OTAN, puis à l'Union européenne? N'est-ce pas parce qu'elles savent que la toute première chose à faire consiste à établir leur sécurité? Et la sécurité ne dépend-elle pas d'une association avec la puissance militaire dominante?

Quant à vos autres remarques, je n'ai jamais prétendu qu'"il y a une solution militaire" au problème israélo-palestinien. Il est toutefois manifeste que, si la capacité militaire d'Israël était de l'ordre de celle du Liban, par exemple, il y aurait moins de chances encore de parvenir à un "processus de paix". Arafat et ses amis sont en effet contraints de limiter leurs ambitions — qui comportent la destruction de l'Etat d'Israël — face à l'aptitude à se défendre des Israéliens. Dans la même veine, vous semblez vouloir directement passer à "la reconstruction post-conflit", sans reconnaître ce qui est manifeste: dans tous les cas, tant que l'on ne se débarrasse pas des tyrans au pouvoir — tyrans qui, soit dit en passant, ne semblent pas particulièrement impressionnés par vos admonestations "pré-conflit" —, il est impossible d'étendre la paix démocratique. Quels que soient les problèmes auxquels nous sommes confrontés pour apporter une autonomie décente et stable à l'Afghanistan, à la Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, la possibilité même d'établir des régimes décents dans chacun de ces pays existe parce qu'une puissance militaire prédominante a d'abord été exercée. Même votre référence au conflit en Irlande du Nord prouve cette affirmation. Bien que la violence ait diminué avec le commencement des négociations de paix, c'est la mise en œuvre réussie de la puissance de l'armée, des services de renseignement et de la police britanniques qui a forcé l'IRA à reconnaître qu'elle ne pouvait pas parvenir à ses fins par le biais du terrorisme.

Vous poursuivez enfin votre description caricaturale de l'art de gouverner américain, avec comme nouvel argument le fait que les Etats-Unis ont "un - oui, je dis bien un seul — soldat affecté aux opérations de paix conduites par les Nations Unies". Ce que vous omettez de dire, c'est que les Etats-Unis financent plus d'un tiers de ces opérations (plus de deux fois la contribution de toute autre puissance dans le monde) et que, en plus de toutes leurs autres responsabilités militaires mondiales, en 2001, les Etats-Unis demeuraient le plus important contributeur aux opérations de paix multilatérales.

Il est vrai que l'Europe dans son ensemble dépense davantage pour l'assistance officielle au développement international que les Etats-Unis. Mais il ne faut pas négliger la question de l'efficacité. L'assistance américaine au développement issue du

secteur privé totalise 36 milliards de dollars par an. Ce chiffre dépasse de loin tout chiffre comparable relatif à l'Union européenne et reflète une opinion qui a cours aux Etats-Unis, suivant laquelle la majeure partie de l'aide est plus efficace et plus efficacement gérée lorsqu'elle est aux mains d'organisations privées non gouvernementales. Il est pour le moins paradoxal que Joe Nye, le chantre américain de la "puissance douce" néglige ce fait pourtant directement lié à sa principale préoccupation. Parallèlement, l'Europe a de très loin apporté, collectivement et individuellement, l'aide au développement la plus importante à l'Afghanistan, à l'Irak, à la Libye, à l'Autorité palestinienne et à la Syrie avant le 11 septembre. Chris Patten pourrait peut-être nous expliquer de quelle manière ces centaines de millions de dollars ont rendu le monde plus pacifique et ont assuré l'extension de la paix démocratique? Mais j'en doute sincèrement.

Meilleures salutations,
Gary

Cher Gary,



Pour clôturer le débat, permettez-moi de reprendre mon principal argument: pour résoudre la grande majorité des problèmes de sécurité actuels, des pays, ou plutôt des groupes de pays, doivent adopter une approche polymorphe, associant des instruments de sécurité durs et doux, et une volonté prouvée d'aller jusqu'au bout. Je laisserai à d'autres le soin de décider si j'ai, de manière systématique, présenté une "description caricaturale" des politiques américaines. Si vous relisez ce que j'ai écrit, vous constaterez, peut-être, que j'ai été légèrement plus subtil. Au risque de me répéter, permettez-moi de souligner une fois de plus que je suis résolument en faveur d'une implication active des Etats-Unis dans les affaires du monde. Pour vous donner un seul exemple: les politiques américaines au cours de la première décennie qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale se sont avérées avisées, généreuses et spectaculairement efficaces. Et je reconnais qu'il y aura toujours des différences quant à la nature des contributions apportées par l'Europe d'une part et par les Etats-Unis d'autre part à la sécurité mondiale.

Mais ce qui me préoccupe réellement est que, alors que l'Europe essaie de manière imparfaite et hésitante de s'attaquer à ses faiblesses, je ne constate aucune attitude comparable aux Etats-Unis. Comme si cela ne suffisait pas, les divergences au niveau de l'état d'esprit et des ressources augmentent. Ce qui est préoccupant, car la triste vérité est que, plus les Etats-Unis s'appuieront sur la puissance dure et la coercition,

moins ils rencontreront de succès dans le déploiement d'une puissance douce et de la persuasion. Il existe malheureusement un très grand risque que cette prophétie se réalise et qu'il en résulte un monde moins sûr et moins paisible.

Bien à vous,
Steven

Cher Steven,



Je considère également que les problèmes internationaux exigent une approche polymorphe. Ceci étant, il est intéressant que vous estimiez que les politiques adoptées par les Etats-Unis au cours de la décennie qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale "se sont avérées avisées, généreuses et spectaculairement efficaces". Je suis également de votre avis sur ce point. Mais qu'ont été ces politiques? Elles ont principalement consisté en la création d'un système économique et financier international, en la mise sur pied d'un réseau d'alliances avec des Etats démocratiques dans le monde, en l'apport d'une aide pour reconstruire les pays détruits par la guerre et en un programme de réarmement massif. Si l'on tient compte des changements de circonstances et donc des adaptations qu'ils exigent, il s'agit toujours là des éléments de base de l'art de gouverner des Etats-Unis.

Je pense franchement que le véritable problème actuel des Européens face aux Etats-Unis n'est pas que Washington n'ait aucune approche polymorphe des affaires mondiales, mais que les Etats-Unis ne soient pas désireux d'étendre cette approche pour inclure une nouvelle série d'institutions et de traités multilatéraux conçus pour assujettir la puissance à certaines conditions. Pour diverses raisons anciennes et actuelles, il apparaît que nombreux sont ceux, en Europe continentale, qui ont perdu la foi dans l'aptitude des Etats démocratiques libéraux à conserver leur puissance et à l'utiliser sagement. Ce n'est pas le cas aux Etats-Unis. Nous continuons à croire que la paix et la prospérité du monde reposent en fin de compte sur le maintien, par les démocrates de la planète, d'une puissance de feu supérieure à celle des tyrans.

Bien sincèrement,
Gary



Vous pourrez consulter le site web du "Center for European Reform" sur : <http://www.cer.org.uk>.

Plus d'info sur le "Project for the New American Century" : <http://www.newamericancentury.org>.

Le réexamen du marché transatlantique

Michael Rübke passe en revue deux comptes rendus à ne pas manquer sur le passé, le présent et l'avenir de l'OTAN: le premier constitue un historique, le second est un récit classique raconté par un membre du cénacle.

Tout le monde peut discourir sur l'OTAN, mais rares sont ceux qui peuvent écrire un ouvrage sur cette organisation. Mettre en lumière le caractère polyvalent de l'Alliance est beaucoup plus difficile que la plupart des candidats auteurs le pensent. En conséquence, les livres qu'ils proposent s'avèrent des clones ennuyeux du Manuel de l'OTAN ou sont trop incongrus pour que l'on puisse sérieusement les prendre en considération. Fort heureusement, les deux ouvrages examinés ici ne présentent pas ce genre de défauts. Ils sont rédigés par des auteurs possédant une longue expérience des milieux universitaire et décisionnaire. Et cela se remarque.

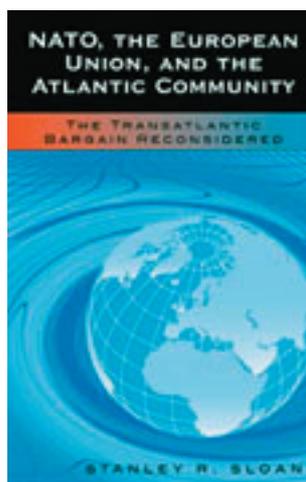
NATO, the European Union and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered

(Rowman & Littlefield, Boulder, Colorado, 2002) de Stanley Sloan nous propose une histoire de l'OTAN destinée à un large éventail de lecteurs. Stanley Sloan a travaillé au Service de recherche du Congrès américain pendant 25 ans en tant que spécialiste en chef de la politique de sécurité internationale. Grâce à son travail pour le Congrès, l'Assemblée parlementaire de l'OTAN et le Groupe d'observateurs du Sénat américain pour les activités de l'OTAN, il constitue un observateur aguerri du paysage sécuritaire transatlantique. S'inspirant de son livre intitulé *NATO's Future* publié en 1985, Stanley Sloan examine l'Alliance atlantique depuis ses origines jusqu'aux suites des attaques du 11 septembre. Qualifiant l'Alliance de marché transatlantique suivant le terme forgé par l'ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'OTAN Harlan Cleveland, Stanley Sloan retrace les métamorphoses dudit marché, de la fin des années 1940 jusqu'à l'heure actuelle.

Le profil général de ce marché — les Etats-Unis s'engagent à s'impliquer durablement dans les questions sécuritaires européennes en échange d'un engagement par l'Europe de s'organiser pour assurer sa défense externe et sa stabilité interne — est

demeuré inchangé. Toutefois, comme Stanley Sloan le démontre, sa mise en œuvre est toujours demeurée une source de frictions permanentes. Le marché a d'ailleurs dû être presque immédiatement révisé après la signature du Traité de Washington. Lorsqu'il est devenu manifeste que les alliés européens n'atteindraient pas les ambitieux objectifs de forces qu'ils s'étaient fixés, les Etats-Unis ont dû s'engager de manière beaucoup plus substantielle en Europe qu'initialement prévu, léguant ainsi "un héritage auquel l'OTAN allait être confrontée jusqu'à la fin de la Guerre froide".

Au fil de plusieurs chapitres, Stanley Sloan nous parle des principaux éléments de la transition de l'OTAN après la Guerre froide. Un chapitre traite de l'évolution



des tâches et de la stratégie militaires de l'OTAN et de l'influence de l'engagement de l'Alliance dans les Balkans sur cette évolution. Suit un examen du développement de la stratégie nucléaire et des forces de l'OTAN. Un autre chapitre est consacré à la politique de partenariat de l'Alliance, à son élargissement, ainsi qu'à ses relations avec la Russie et l'Ukraine. En relation avec ce thème primordial, Stanley Sloan consacre également beaucoup de place à l'élaboration, dans les années 1990, d'un nouveau marché transatlantique, d'abord par le biais de la création d'une

Identité européenne de sécurité et de défense, puis par celui de l'établissement d'une Politique européenne commune de sécurité et de défense par l'Union européenne.

Tout en couvrant les nombreux changements intervenus au sein de l'Alliance, Stanley Sloan ne perd pas de vue les facteurs de continuité. En resituant les développements dans leur perspective historique ou en établissant des parallèles entre des événements similaires survenus à différentes époques, il nous offre un contexte historique plus large qui fait parfois défaut à d'autres publications sur l'OTAN. Ses observations sont toujours pertinentes. C'est ainsi, par exemple, qu'il fait valoir de manière convaincante que le Rapport Harmel de 1967 ne s'est pas borné à injecter une nouvelle finalité à l'Alliance après une série de crises, mais qu'il a également conféré à

Michael Rübke est responsable de la Section plans politiques et rédaction de discours de la Division des affaires politiques de l'OTAN.

l'OTAN la personnalité "politique" renforcée qui lui a permis de jouer un rôle crucial dans le dénouement de la Guerre froide, près de 25 années plus tard. Tout aussi intéressant est son exposé sur les différences géographiques et historiques entre l'Amérique du Nord et l'Europe, qui expliquent de nombreuses difficultés persistantes au sein de l'OTAN.

Le marché transatlantique demeurera-t-il intact? De l'avis de Stanley Sloan, l'OTAN a admirablement joué son rôle, mais elle se retrouve à présent confrontée à des modifications dans les relations transatlantiques qui pourraient bien représenter pour elle un défi existentiel. Le rôle marginal joué par l'Alliance après les attaques terroristes du 11 septembre est révélateur à cet égard. D'après Stanley Sloan, les deux côtés de l'Atlantique sont à blâmer. Les Européens qui, par l'insuffisance de leurs efforts de défense, contribuent à creuser davantage le fossé transatlantique en matière de capacités. Les Etats-Unis, qui, en sous-utilisant l'Alliance après ces attaques, "ont manqué l'occasion de porter le consensus sur l'OTAN bien au-delà du concept stratégique de 1999". L'analyse de Stanley Sloan est judicieuse et il a parfaitement raison de faire valoir son point de vue, puisque la récente proposition américaine de Force de réaction de l'OTAN est très proche de l'une des idées qu'il avance dans son livre.

Il convient cependant de faire plus encore. D'après Stanley Sloan, le moment est venu de se montrer plus ambitieux, sous la forme d'un "Traité de la communauté atlantique" institutionnalisé. Il fait valoir qu'"il est de plus en plus clair que les défis auxquels font face les alliés euro-atlantiques ne peuvent être totalement résolus dans le cadre étroit de l'Alliance" et recommande l'inclusion dans ce nouveau forum de tous les membres et candidats à l'Union européenne et à l'OTAN. "Cela offrirait la meilleure enceinte possible pour discuter des plans américains relatifs à un système antimissiles national, ainsi qu'un cadre constructif pour la gestion des futurs liens commerciaux et transatlantiques. Qui plus est, cela contribuerait à combler les actuels fossés organisationnels et d'appartenance entre l'OTAN et l'Union européenne, sans miner aucune de ces deux organisations." Stanley Sloan admet qu'une nouvelle Communauté atlantique de ce type est peut-être hors de portée "de la volonté et de l'énergie politiques des démocraties euro-atlantiques dans les années immédiatement à venir". Il soutient cependant que "l'histoire qui a débuté après la Deuxième Guerre mondiale et qui a conduit à un niveau de coopération sans précédent dans l'ère euro-atlantique est loin d'être terminée".

La structure systématique du livre constitue à la fois une force et une faiblesse. De nombreuses questions sont abordées dans plusieurs chapitres, bien que sous des angles différents. Cela n'a pas d'importance si on lit les chapitres séparément, comme le feront la plupart des étudiants. Mais, dans l'ensemble, cette approche rend le livre répétitif. La narration fait alterner les passages événementiels et les réflexions personnelles. Qui plus est, l'appel de Stanley Sloan en faveur d'un "Traité de la communauté atlantique" complet constitue certes une incitation vibrante, mais peu convaincante, au rajeunissement des liens transatlantiques. Des traités ne peuvent se substituer à un manque d'intérêts communs. Il n'empêche que Stanley Sloan parvient habilement à fournir au lecteur une mise à jour solide et percutante de l'histoire de l'OTAN. Son style accessible et son analyse très complète en font à la fois une excellente introduction et un ouvrage pour le spécialiste. NATO, the European Union and the Atlantic Community représente une lecture incontournable pour les étudiants comme pour les praticiens.

L'énigme de l'élargissement

Stanley Sloan achève son chapitre le plus instructif sur l'élargissement en faisant remarquer que la métamorphose du club exclusif que constitue l'OTAN en un club plus ouvert connaît un large succès. Or ce succès était loin d'être acquis. Au début des années 1990, l'idée même d'inviter de nouveaux membres à adhérer à l'OTAN tout en conservant de bonnes relations avec la Russie semblait irréaliste. Comment y est-on parvenu? Le livre de Ronald Asmus — *Opening NATO's Doors* (Columbia University Press, New York, 2002) — nous livre la réponse: le processus a été correctement géré.

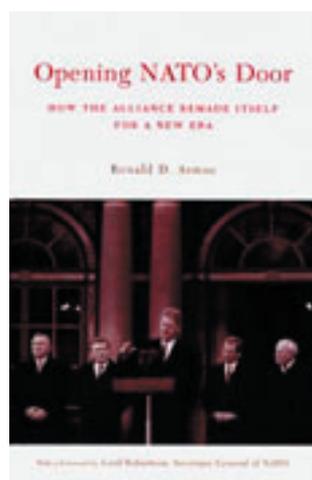
Ronald Asmus retrace le processus d'élargissement depuis la fin de la Guerre froide jusqu'au vote par le sénat américain ratifiant l'adhésion de la République tchèque, de la Hongrie et de la Pologne en 1998. Le fait que cet ouvrage constitue le compte rendu de référence sur l'élargissement de l'OTAN n'a rien de surprenant, étant donné que son auteur est l'un des acteurs essentiels de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette politique. Ronald Asmus est co-auteur chez RAND de l'article de 1993 *Foreign Affairs*, qui a conféré sa crédibilité intellectuelle à l'élargissement de l'OTAN. Il a ensuite travaillé en étroite collaboration avec des membres de l'équipe Clinton, avant de rejoindre, en 1997, le Bureau européen du département d'Etat, pour travailler avec le sous-secrétaire d'Etat Strobe Talbott et le secrétaire d'Etat de l'époque, Madeleine Albright, sur les questions OTAN-Russie.

Ronald Asmus, qui a également été le principal rédacteur des discours de Madeleine Albright, nous offre un récit fascinant de la manière dont une idée marginale se mue en une politique de fond. Une fois le premier chapitre parcouru — où l'auteur n'est pas loin d'affirmer que Clinton et lui sont la réincarnation de Harry S. Truman et Dean Acheson —, le livre s'avère excellent. Ronald Asmus s'en tient à une narration chronologique et s'abstient d'adopter la perspective de l'initié. Il permet ainsi au lecteur d'appréhender avec authenticité les dilemmes politiques auxquels les Etats-Unis ont été confrontés à chaque phase du processus. La manière magistrale avec laquelle Asmus intègre des extraits provenant de mémorandums déclassifiés du département d'Etat dans son texte ne fait que renforcer l'authenticité de l'ouvrage.

Ronald Asmus note que "s'il cela n'avait tenu qu'à l'OTAN, l'élargissement aurait très bien pu s'arrêter à la frontière orientale de l'Allemagne". Il n'y avait tout simplement aucune dynamique en Occident pour aller au-delà de ce qui avait été réalisé en 1990 et de ce qui apparaissait déjà comme un véritable miracle: la réunification de l'Allemagne. Les choses n'ont cependant pas tardé à changer. Dès que les démocraties d'Europe centrale et orientale ont commencé à réclamer leur adhésion à l'OTAN comme vecteur de leur intégration à l'Occident, la question a été inscrite à l'ordre du jour. L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe étant, selon les termes de Ronald Asmus, "trop faible" et l'Union européenne, "trop lente" pour intégrer ces pays dans un délai raisonnable, il n'y avait pas d'alternative. L'"aimant de l'OTAN", pour reprendre le terme du conseiller à la sécurité nationale de l'époque Sandy Berger, exerçait son attraction.

Pour l'administration Clinton, il y avait de nombreuses raisons d'être pour — ou contre — un élargissement de l'OTAN. Côté "pour" figurait surtout la notion idéaliste de consolider l'Europe en tant que continent unifié, de faire pour la moitié orientale de l'Europe ce que l'OTAN avait fait pour la moitié occidentale du continent. Les autres raisons en faveur de l'élargissement étaient la nécessité d'asseoir l'autorité de la politique étrangère de l'administration Clinton, d'écarter les critiques républicaines et de rechercher un projet transatlantique pouvant transcender la fissure apparue à la suite des guerres consécutives à la dissolution de la Yougoslavie. Côté "contre", il y avait — surtout — la Russie. Il fallait impérativement convaincre celle-ci d'entrer dans le jeu pour permettre

à l'élargissement de l'OTAN d'apporter les avantages qu'il était sensé fournir. "Perdre la Russie" au profit de l'élargissement de l'OTAN constituait une option jugée par tous inacceptable. Un modus vivendi devait être trouvé avec la Russie, d'autant que les alliés européens de l'OTAN faisaient preuve d'une grande nervosité. Ronald Asmus explique: "L'administration était confrontée à un paradoxe: pour convaincre les Alliés, elle avait besoin d'un accord OTAN-Russie... Mais pour pousser Moscou à négocier sérieusement un accord OTAN-Russie, elle devait la convaincre que le soutien des alliés lui était solidement acquis et l'élargissement, inévitable.



Il n'est donc pas surprenant que *Opening NATO's Doors* traite autant de la Russie que de l'OTAN. Pour l'essentiel, le livre raconte comment les dirigeants russes ont été convaincus d'avalier l'amère pilule du rapprochement de leur frontière d'une alliance dominée par les Etats-Unis. Talbott et ses adjoints devaient persuader la Russie que ce que Boris Ieltsine, le président à l'époque, qualifiait alors de "monstre" de l'élargissement de

l'OTAN constituait un processus entendu et que, au lieu de résister à l'inévitable, la Russie avait tout intérêt à profiter de l'opportunité pour redéfinir ses relations avec l'Occident. Ronald Asmus retrace avec un grand luxe de détails les nombreuses réunions au cours desquelles les Russes apparaissent simultanément déterminés et indécis, rusés et honnêtes, imperturbables et névrosés. Ce fut probablement dans l'une de leurs phases névrotiques que les Russes proposèrent de ne pas tenir compte des Européens et d'établir tout simplement un condominium russo-américain sur l'Europe, ce qui poussa Talbott à leur demander sèchement pourquoi ils ne proposaient pas également Yalta comme lieu d'accueil pour conclure l'accord. En fin de compte cependant, les Russes renoncèrent et choisirent de "limiter les dégâts", suivant le terme utilisé par l'ex-ministre russe des Affaires étrangères Yevgeny Primakov dans ses mémoires: ils signèrent bel et bien l'Acte fondateur OTAN-Russie en 1997. L'élargissement de l'OTAN pouvait aller de l'avant, des objectifs apparemment inconciliables avaient été conciliés et Washington avait démontré qu'il est possible d'avoir " le beurre et l'argent du beurre ".

A l'instar de Stanley Sloan, Ronald Asmus écarte efficacement les allégations suivant lesquelles la conduite de l'OTAN est, avant tout, fonction de la politique nationale américaine. Il fournit en outre un aperçu intéressant du difficile combat mené sur le

“front intérieur”, l’administration Clinton cherchant à mettre le processus d’élargissement de l’OTAN à l’abri des critiques d’une part et de ses plus ardents partisans, de l’autre. En fin de compte, les différentes pièces se sont mises en place, mais seulement après un véritable travail d’équilibriste. L’une de ces pièces fut le Sommet de l’OTAN à Madrid en 1997, où — lors d’une mise au point de dernière minute — le président français Jacques Chirac se prononça contre la position américaine consistant à n’inviter que trois pays à adhérer à l’OTAN et opta pour sa part pour cinq admissions. Une autre fut le processus de ratification par les Etats-Unis eux-mêmes, qui contraignit l’administration Clinton à faire fi de nombreux ego, principalement républicains, pour mener le processus à bon terme: un confortable vote au sénat de 80 voix en faveur de l’élargissement et de 19 contre.

Le fait que le livre ne réponde pas tout à fait aux attentes suscitées par son sous-titre — *How the Alliance remade itself for a new era* — ne constitue qu’un défaut mineur qui ne nuit pas vraiment à son intérêt global. D’autres auteurs, dont Ronald Asmus lui-même, traitent d’ailleurs dans d’autres ouvrages et articles des questions de la réforme de l’OTAN au sens large du terme. Pour le lecteur européen, une constatation s’avère frappante cependant: la virtuelle absence des alliés européens dans le processus d’élargissement de l’OTAN. Même si certains ego hypertrophiés à Berlin continuent à prétendre qu’ils ont inventé l’élargissement de l’OTAN, force est de constater que l’ensemble du processus a été initié par les Etats-Unis. Comme le montre Ronald Asmus, même le gouvernement allemand est demeuré partagé quant aux avantages de ne plus être sur la ligne de front et les inconvénients de s’aliéner la Russie. Les autres alliés européens se sont également retrouvés devant le fait accompli. Certains ont récriminé, d’autres ont hésité, mais — en fin de compte — Richard Holbrooke leur a fait baisser pavillon. Lorsqu’on considère l’issue favorable du processus, il n’y a probablement pas lieu de s’en plaindre. Il n’en demeure pas moins surprenant que, plus d’un demi-siècle après la fin de la Deuxième Guerre mondiale, les Européens aient si facilement accepté que les Etats-Unis réorganisent le continent à leur place et le fassent par le biais de l’expansion d’une alliance militaire.

Le livre de Ronald Asmus raconte l’histoire d’un pari réussi. Il décrit comment une idée est née, a été débattue, moulée en une politique, puis menée à terme avec une remarquable ténacité. La question demeure néanmoins de savoir s’il faut véritablement attribuer à l’élargissement de l’OTAN l’avènement d’une Europe réunifiée. Ou si celle-ci ne résulte pas plutôt du réseau complexe de coopérations édifié par l’OTAN autour de l’élargissement — incluant le

Partenariat pour la paix et les relations spéciales avec la Russie et l’Ukraine — pour amortir l’impact potentiellement négatif de l’avancée de l’OTAN vers l’Est? L’ouvrage de Ronald Asmus peut être interprété des deux manières. Mais, en fin de compte, ce n’est peut-être pas cela l’important. Cela a marché et, comme dit le dicton, tout le monde aime les vainqueurs! ■

Kristin Krohn Devold: ministre norvégien de la Défense

Kristin Krohn Devold est ministre norvégien de la Défense depuis octobre 2001. A ce titre, elle adopte une approche concrète de la sécurité et est devenue extrêmement populaire auprès des membres masculins et féminins de l'armée, en participant à nombre de leurs activités. Membre du parti conservateur, elle supervise une restructuration majeure des forces armées norvégiennes et un accroissement historiquement sans précédent des dépenses de défense.

REVUE DE L'OTAN: Comment les attaques terroristes du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis ont-elles influencé la réflexion de la Norvège en matière de sécurité?

Kristin Krohn Devold: Les attaques ont eu un impact profond sur notre évaluation de la menace et notre cadre sécuritaire. En juin 2001 déjà, nous avons décidé de restructurer nos forces armées. A l'époque cependant, les gens ne comprenaient pas tout à fait nos raisons. A la suite des attaques terroristes du 11 septembre, ces raisons sont désormais claires et la restructuration bénéficie d'un soutien beaucoup plus large au parlement, parmi les cadres de l'armée et auprès du grand public.



(© NATO)

RO: En termes de population, la Norvège est l'un des plus petits alliés, mais, par ses actes, elle donne souvent l'impression d'être l'un des grands pays de l'OTAN. De quelle manière la Norvège contribue-t-elle à la guerre contre le terrorisme menée par les Etats-Unis?

KKD: Notre première décision a consisté à envoyer six officiers d'état-major au centre de commandement américain de Tampa, en Floride. Il s'agissait-là d'une mesure importante pour coordonner le reste de notre engagement. Nous avons ensuite affecté du personnel aux AWACS envoyés d'Europe pour patrouiller l'espace aérien américain. Je pense, d'ailleurs, que les Norvégiens représentent 12 pour-cent environ des équipages des AWACS. Et, à partir du 1er janvier 2002, nos forces spéciales se sont déployées en Afghanistan. Nous y avons également envoyé des démineurs qui ont nettoyé les aéroports de Bagram et de Kandahar. Qui plus est, la Norvège coordonne l'opération de transport aérien par C130, menée conjointement par la Norvège, le Danemark et les Pays-Bas à la base aérienne de Manas, au Kirghizstan. Depuis le 1er octobre de cette année, six

chasseurs F16 norvégiens sont en outre déployés sur cette base, de même que six appareils danois et six néerlandais. Par ailleurs, une frégate et un sous-marin norvégiens participent à l'opération Active Endeavour.

Nous avons aussi affecté du personnel à la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) et fourni de l'équipement — incluant des uniformes pour un bataillon et des fournitures médicales — à l'armée nationale afghane.

RO: La Norvège restructure ses forces armées pour répondre aux défis de la sécurité contemporaine. Comment ce processus se développe-t-il et à quoi aboutira-t-il?

KKD: La restructuration se déroule conformément aux plans et au calendrier. L'objectif global consiste à disposer de forces armées capables de mener à bien des missions plus complexes de concert avec les forces alliées, plus rapidement et plus efficacement que cela est possible actuellement.

RO: La Norvège accroît la proportion de sa richesse nationale consacrée à la défense, bien que, par rapport aux autres membres de l'Alliance, elle dépense déjà beaucoup pour la défense. Comment la Norvège peut-elle se permettre de telles dépenses et comment le gouvernement a-t-il présenté l'accroissement du budget de la défense à l'électorat?

KKD: Le parlement a affecté 118 milliards de couronnes norvégiennes, soit 16 milliards de dollars, à la défense pour la période 2002 à 2005. Cela représente une augmentation nette réelle d'environ 11,7 pour cent sur cette période de quatre ans par rapport aux quatre années précédentes. C'est le plus important budget de la défense depuis de nombreuses années et peut-être le plus important jamais voté. Nous avons travaillé dur pour faire accepter le plus largement possible cette décision et nous sommes parvenus à obtenir l'accord des trois partis qui composent le gouvernement, ainsi

que celui des travaillistes, le principal parti d'opposition. De la sorte, quatre partis soutiennent l'arrangement, ce qui devrait garantir qu'une majorité au parlement continuera à soutenir des dépenses de défense de cette importance, même en cas de changement de gouvernement. Cela a constitué une étape importante. La seconde a été la décision d'intégrer le personnel de plus haut niveau des chefs militaires au ministère de la Défense, ce qui assure un lien beaucoup plus étroit entre la politique et la planification de la défense. Nous savons désormais exactement quelles sont les ressources dont nous disposerons au cours des quatre prochaines années, grâce au large accord au sein du parlement. C'est une situation sans précédent.

RO: La Norvège ne fait pas partie de l'Union européenne, mais soutient les efforts de création de capacités militaires européennes. Quel genre de relations sécuritaires la Norvège recherche-t-elle avec l'Union européenne?

KKD: La Norvège soutient fermement les efforts de l'Union européenne en vue de mettre sur pied une Politique européenne de sécurité et de défense. Nous souhaitons cependant que celle-ci s'établisse en étroite collaboration avec l'OTAN, parce que nous voulons être sûrs d'éviter le double emploi des structures existantes et futures. Nous pensons que cela renforcera le pilier européen au sein de l'OTAN, améliorera les capacités de défense des pays européens et contribuera à un partage plus équitable des charges de part et d'autre de l'Atlantique. Pour nous, la PESD constitue également un processus qui veillera à ce que l'Europe assume sa part des charges de défense. Comme nous sommes un pays européen, nous devons collaborer avec l'Union européenne sur ce point, même si nous n'en faisons pas partie. Concrètement, nous affectons jusqu'à 3 500 hommes et femmes pour contribuer à la réalisation de l'engagement de l'Union. Dans l'éventualité d'une opération menée par l'Union européenne, la Norvège sera donc prête à participer de la même manière qu'à des opérations conduites par l'OTAN. Mais il est important d'éviter le double emploi des capacités de ces deux organisations et de veiller à ce qu'il existe une séparation claire des rôles. L'Union européenne devrait se concentrer sur les opérations de maintien de la paix et l'OTAN, sur l'éventail complet de missions que l'Alliance assume aujourd'hui.

RO: La Norvège possède une frontière avec la Russie et a manifestement intérêt à coopérer avec ce pays. Comment évaluez-vous les perspectives du nouveau Conseil OTAN-Russie?

KKD: La création du Conseil OTAN-Russie est encourageante et je pense que ce conseil devrait graduellement évoluer vers un véritable organe de

consensus, disposant d'une autorité de prise de décisions dans un certain nombre de domaines. Pour nous, il est avant tout important d'impliquer la Russie dans des activités pratiques. Nous pensons que les structures devraient suivre les actes. Cela signifie que nous devons identifier davantage de projets où nous pouvons impliquer la Russie. Comme la côte de la Norvège jouxte celle de la Russie et qu'il y a de nombreuses activités dans ces eaux, la coopération en matière de recherche et de sauvetage en mer est importante pour nous. Un autre domaine présentant un grand potentiel à nos yeux est la coopération sur les questions d'environnement liées à la défense. Nous considérons qu'il existe un lien étroit entre le combat contre le terrorisme et la coopération avec la Russie sur les questions d'environnement. Cela s'explique, par exemple, par le fait que le problème de la dissémination des déchets nucléaires est essentiel à la fois pour la lutte contre le terrorisme et l'environnement.

RO: Alors que de nouveaux pays s'apprêtent à adhérer à l'Alliance et que la population de nombre d'entre eux est moindre que celle de la Norvège, des questions telles que la coopération en matière de défense et la spécialisation des rôles sont appelées à gagner en importance. Que peuvent apprendre ces nouveaux membres potentiels de l'expérience norvégienne?

KKD: La leçon la plus importante, c'est qu'il est essentiel pour les petits pays membres de pouvoir apporter des contributions efficaces. Cela veut dire que nous devons développer une expertise particulière, ce que l'on appelle une capacité spécifique. La Norvège se concentre sur le développement de capacités telles que des forces spéciales et des équipes de déminage. Nous sommes donc en mesure de fournir des capacités vraiment utiles pour des opérations telles que Enduring Freedom, et nous pouvons jouer un rôle important dans une vaste opération multinationale. Un autre exemple sur lequel j'aimerais attirer l'attention est la coopération entre la Norvège, le Danemark et les Pays-Bas en matière d'avions de transport C130 et de chasseurs F-16. Grâce à une telle collaboration, ces trois pays peuvent fournir des capacités en Afghanistan qui sont, en principe, l'apanage de pays plus grands. L'une des solutions qui s'offrent aux petits pays consiste donc à identifier des partenaires stratégiques et à collaborer avec eux pour maximiser leurs capacités. Une autre est d'identifier des capacités spécifiques dans lesquels ils possèdent déjà une expertise particulière. En Norvège, nous disposons de conditions naturelles idéales pour développer une expertise dans l'entraînement de forces spéciales à des conditions hivernales. Je suis persuadée que d'autres petits pays peuvent, eux aussi, identifier des domaines

dans lesquels ils possèdent une expertise particulière et donc de développer une capacité spécifique.

RO: A la différence de la plupart des membres de l'OTAN, la Norvège semble vouloir perpétuer le concept de conscription. Pourquoi? Cette politique est-elle susceptible d'évoluer dans les prochaines années?

KKD: La principale raison de conserver la conscription est la taille de la structure de forces. Si nous souhaitons, en tant que pays de quatre millions d'habitants, conserver des forces armées de quelque 150 000 d'hommes, nous avons besoin de la conscription. Il n'en demeure pas moins que le système évolue. Nous associons donc la conscription à une armée professionnelle. C'est ainsi, par exemple, que les contingents que nous envoyons pour participer à Enduring Freedom et à l'ISAF se composent principalement de soldats professionnels. Par contre, la contribution norvégienne à la KFOR se compose pour une large part de soldats servant comme conscrits pendant un an, puis qui se portent volontaires pour cette affectation. Ce n'est d'ailleurs que parce que nous avons une conscription que nous sommes en mesure d'apporter une importante contribution aux opérations de maintien de la paix au Kosovo. Parallèlement, comme nous avons développé des capacités spécifiques, nous pouvons également contribuer efficacement aux opérations internationales en Afghanistan. La combinaison de la conscription et d'une armée professionnelle donne d'excellents résultats en Norvège, et c'est la raison pour laquelle nous continuerons dans cette voie.

RO: Les forces armées norvégiennes sont parmi les plus progressistes de l'OTAN pour ce qui concerne l'enrôlement du personnel féminin. Les soldats féminins sont capables de servir à toutes les fonctions et dans toutes les unités. Comment parvenez-vous à recruter des femmes et comment celles-ci sont-elles encouragées à mener des carrières militaires?

KKD: Le facteur le plus important en ce qui concerne le recrutement des femmes est que toutes les fonctions militaires sont ouvertes aux femmes et cela depuis 1985. Nous avons ainsi une femme commandant de sous-marin, des pilotes féminins et des femmes dans nos unités de combat. Il est important d'identifier des femmes qui exercent ces fonctions, car elles servent de modèles de rôles et encouragent davantage de jeunes femmes à opter pour une carrière militaire. Nous pensons que le fait qu'une organisation moderne puisse largement représenter un personnel des deux sexes et issu d'origines ethniques différentes, améliore ses capacités à accomplir sa mission. Nous menons des campagnes spéciales pour recruter des femmes

dans les forces armées. C'est ainsi, par exemple, qu'en plus d'informations générales sur Internet, nous utilisons le courrier électronique ainsi que des messages SMS ciblés. Nous envoyons également des officiers féminins dans les écoles et les universités pour présenter les opportunités de carrière dans les forces armées. Nous organisons également des camps d'hiver, où les jeunes femmes reçoivent une introduction pratique à la formation militaire et un avant-goût de ce à quoi peut ressembler une carrière militaire. J'imagine que le fait que de nombreuses jeunes Norvégiennes pratiquent un ou plusieurs sports contribue également à rendre la carrière militaire attrayante à leurs yeux. Pour les jeunes femmes actives, les forces armées norvégiennes offrent le genre de défi physique et mental qu'elles apprécient.



Plus d'info sur la politique de sécurité de la Norvège ; rendez-vous sur le site web du Ministère norvégien de la défense : <http://odin.dep.no/fd/engelsk>.

La sécurité européenne en question

Avant même un accord sur les dispositions de travail précises entre l'Union européenne et l'OTAN, un dialogue informel entre les deux organisations a débuté dans le but de promouvoir le débat sur la politique de sécurité et d'encourager le consensus sur des questions de défense essentielles.

Ce dialogue se déroule sous les auspices du Nouvel agenda pour la défense (NDA), une initiative lancée en mai de cette année dans le cadre du Forum Europe. Cet organe est basé à Bruxelles et traite des questions européennes, sous le patronage du Haut représentant de l'Union européenne Javier Solana, du Commissaire européen pour les relations extérieures Chris Patten et du Secrétaire général de l'OTAN Lord Robertson. Les participants incluent des hauts responsables et des décideurs politiques appartenant aussi bien à l'Union européenne qu'à l'OTAN, ainsi que des analystes de la sécurité et des représentants de l'industrie.

“Le NDA n'est pas destiné à dupliquer les efforts d'un groupe de réflexion ou d'un organisme de recherche existant”, explique Giles Merritt, directeur du Forum Europe et du NDA. “Il a un objectif pratique qui consiste à combler le vide entre l'Union européenne et l'OTAN, et à intéresser davantage les médias aux questions complexes liées aux nouvelles politiques de défense et de sécurité européennes. Nous devons rapprocher l'Union européenne et l'OTAN, tout en les faisant travailler dans la même direction.”

L'OTAN se modernise actuellement afin de s'équiper pour faire face aux défis de la sécurité du XXI^e siècle aussi efficacement qu'à ceux du siècle précédent. Parallèlement, l'Union européenne cherche à développer des capacités militaires afin d'être en mesure d'assumer dès l'année prochaine un éventail de missions de gestion des crises, les “tâches Petersberg”. Les questions de défense et de sécurité européennes se muent ainsi en un domaine dynamique foisonnant d'idées nouvelles et de développements récents. Les médias ne s'y intéressent cependant guère et Bruxelles ne dispose pas vraiment d'un point

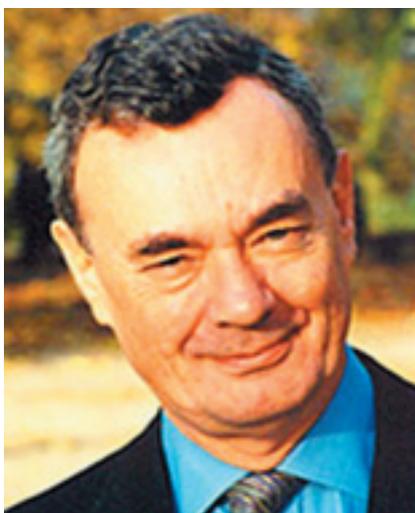
de rencontre pour les mondes séparés que constituent l'Union européenne et l'OTAN.

Le NDA a instauré trois groupes de travail, traitant respectivement de la projection de forces et des capacités européennes, des liens transatlantiques et des activités de recherche & développement liées à la défense et l'innovation industrielle en Europe. Ces groupes se rencontrent quatre fois par an et adoptent les règles de fonctionnement “Chatham House”, de sorte que les contributions aux discussions ne sont pas directement attribuables à des participants spécifiques. Ils génèrent des documents de travail, pouvant être téléchargés depuis le site web.

Le NDA doit également organiser une conférence annuelle de haut niveau sur la sécurité et la défense à Bruxelles, à la mi-2003, qui rassemblera des acteurs majeurs du monde entier. Il prévoit en outre de publier des rapports de discussion, qui seront remis à des dirigeants et des médias nationaux et internationaux.

En plus des groupes de travail, des conférences et des publications, le NDA a créé un “ forum de réaction rapide”. Cet organe conçu pour susciter l'attention d'un plus large public pour les questions liées à la défense se compose de vingt éminents experts de la défense — des hauts responsables de l'Union européenne et de l'OTAN, quatre ambassadeurs importants de l'OTAN, quatre parlementaires, des analystes de la défense faisant autorité et Eduardo Serra, président du NDA et ancien ministre espagnol de la Défense —, tous en mesure de tenir les médias internationaux régulièrement informés des questions de défense.

Les trois groupes de travail se sont rencontrés pour la première fois en septembre et octobre derniers. Une deuxième série de réunions est prévue pour le mois de décembre de cette année et en janvier de l'année prochaine. D'autres réunions doivent se tenir en mars et avril, et une série finale en juin 2003. Les réunions se déroulent au siège de Forum Europe, à la Bibliothèque Solvay, non loin du parlement européen. Elles sont ouvertes aux membres du NDA et à des invités.



Merritt: “Nous devons rapprocher l'Union européenne et l'OTAN.” (© Forum Europe)

Le NDA est financé par les cotisations des membres et le parrainage de différentes sociétés: Agusta, BAE Systems, Dassault, EADS, le Groupe des industries européennes de la défense, Finmeccanica, la Snecma et le Groupe armements de l'Europe occidentale.



Plus d'info sur les activités et les membres du "NDA" sur le site web du Forum Europe :

<http://www.forum-europe.com>.

Récompenser l'excellence scientifique

Le premier Prix OTAN du partenariat scientifique a été décerné à un trio de scientifiques de Russie, d'Ukraine et du Royaume-Uni, pour leur collaboration dans le domaine des techniques de refroidissement novatrices pour les turbines à gaz.

Cette récompense a été officiellement remise par Lord Robertson à Artem Khalatov de l'Institut d'ingénierie thermophysique, Académie des sciences ukrainienne, à Aleksandr P. Kozlov de l'Académie des sciences russe, Centre scientifique de Kazan, et à Nick Syred de l'université de Cardiff, lors d'une cérémonie organisée en octobre au siège de l'OTAN. Elle inclut un trophée, un certificat et une bourse de recherche de 10.000 euros pour chaque scientifique.

La conception de moteurs pour turbines à gaz et la mise au point de nouvelles techniques pour améliorer leur efficacité a été durant de nombreuses années au centre de recherches menées dans les pays occidentaux et en ex-Union soviétique. Il a toutefois fallu attendre la fin de la Guerre froide pour que des scientifiques de l'Est et de l'Ouest parviennent à mettre leur expertise en commun et que le potentiel des deux communautés puisse être combiné.

Attribué en 1998, le financement de l'OTAN a aidé les trois scientifiques à collaborer au cours des deux années suivantes. Le résultat de leurs recherches, à savoir l'optimisation des techniques de refroidissement, a pu être appliqué à la nouvelle génération de réacteurs, pour permettre des températures de fonctionnement plus efficaces. Cela devrait se traduire directement par des économies de carburant, de plus longues autonomies, des performances plus élevées, des coûts moindres et une logistique améliorée pour les avions tant civils que militaires.

Lors de son discours de remerciement, le professeur Khalatov a comparé le monde actuel avec celui de la Guerre froide. Il a déclaré: "Il est extrêmement important que les pays de l'OTAN et les pays partenaires travaillent désormais ensemble pour la paix et la stabilité dans le monde. Une telle collaboration scientifique est beaucoup plus intéressante que

n'importe quelle concurrence dans les domaines militaires et est susceptible d'apporter des avantages substantiels à toutes les parties concernées."

Le Prix OTAN du partenariat scientifique a été créé pour reconnaître l'excellence de la collaboration entre scientifiques des Etats membres de l'OTAN et des pays appartenant au Conseil de Partenariat euro-atlantique ou au Dialogue méditerranéen. S'inscrivant dans le cadre du Programme scientifique de l'OTAN, le prix annuel est normalement décerné conjointement à deux scientifiques: l'un d'un pays de l'OTAN et l'autre d'un pays partenaire ou du Dialogue méditerranéen, qui ont collaboré grâce à une bourse décernée dans le cadre du Programme.

En choisissant trois lauréats au lieu de deux pour le premier prix, le jury du Comité scientifique de l'OTAN a reconnu la collaboration tricéphale essentielle entre les chercheurs, qui ont chacun apporté une expertise et des connaissances uniques au projet.



Les lauréats (de gauche à droite): les professeurs Khalatov, Kozlov et Syred. © NATO

Le Programme scientifique de l'OTAN a été créé en 1958 sur la base des recommandations d'un Comité de coopération non-militaire. Le rapport dit des "Trois sages" considère que des progrès dans les

domaines des sciences et de la technologie peuvent s'avérer décisifs pour la sécurité des pays et la place qu'ils occupent dans les affaires du monde. Ce rapport déclare que la science et la technologie constituent un domaine revêtant une importance particulière pour la communauté atlantique.

Depuis le début des années 1990, le Programme scientifique de l'OTAN est au service de la communauté scientifique au sens large, puisque des chercheurs de pays appartenant au Conseil de Partenariat euro-atlantique ou au Dialogue méditerranéen ont droit à un soutien. Il a été transformé en 1999 pour encourager la collaboration entre des scientifiques des pays partenaires et de l'OTAN et soutenir les recherches dans les pays partenaires.

Le Programme scientifique de l'OTAN ne finance pas des recherches en tant que telles, mais fournit les fonds nécessaires à la collaboration entre chercheurs, essentiellement au niveau des déplacements et de la

subsistance de ceux-ci. De la sorte, le soutien financier de l'OTAN peut servir de catalyseur pour générer une coopération à long terme en matière de recherches et d'étroites relations de travail entre des scientifiques de l'OTAN et des pays partenaires. Quelque 10.000 personnes participent actuellement chaque année aux activités du Programme scientifique de l'OTAN.



Plus d'info sur le programme scientifique de l'OTAN sur:

<http://www.nato.int/science/index.html>.

La responsabilité de protéger

Gareth Evans examine quand et comment les Etats et les organisations intergouvernementales doivent intervenir pour des motifs humanitaires.

Depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001, le dilemme de l'intervention humanitaire est supplanté par d'autres préoccupations, sans, pour autant, avoir trouvé de solution ni s'être dissipé. Quand, si tant est que cela puisse être le cas, est-il approprié pour des Etats d'opter, individuellement ou collectivement, pour une action coercitive, en particulier militaire, contre un autre Etat, non dans un but d'autodéfense ni pour faire face à une menace au sens large et traditionnel pour la paix et la sécurité internationales, mais afin de protéger des personnes courant un risque au sein de l'Etat visé?



Le Conseil de sécurité en session spéciale: Les Nations Unies constituent sans aucun doute l'institution la mieux placée pour former, consolider et utiliser l'autorité de la communauté internationale. (© United Nations)

La question a fait l'objet d'innombrables débats tout au long des années 1990, notamment au sein de l'OTAN. Les principaux scénarios — qu'ils aient ou non fait l'objet d'une intervention — sont gravés dans nos mémoires. Aucun d'eux n'a été traité de manière appropriée ni avec assurance, qu'il s'agisse de la débâcle de l'intervention internationale en Somalie en 1993, de la réponse pathétiquement inadéquate au génocide du Rwanda en 1994, de l'échec de la présence des Nations Unies pour prévenir la meurtrière purification ethnique à Srebrenica, en Bosnie-Herzégovine, en 1995 ou encore de l'intervention de l'OTAN, sans l'approbation du Conseil de sécurité, au Kosovo, en 1999.

Chacun de ces grands cas a généré une controverse internationale majeure, mais généralement trop tardive pour être efficace et jamais suffisante pour résoudre une fois pour toutes les questions de principe, notamment le rôle et la responsabilité des Nations Unies ou la nature et les limites de la souveraineté des Etats. En 1999, puis à nouveau en 2000, le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan a

Gareth Evans est le co-président de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats. Cet ancien ministre australien des Affaires étrangères préside actuellement le Groupe international de crise.

mis l'Assemblée générale au défi de trouver une issue à ces dilemmes, en posant la question dans les termes les plus nets: "... si l'intervention humanitaire constitue effectivement une atteinte intolérable à la souveraineté, comment devons-nous réagir à des situations comme celles du Rwanda ou de Srebrenica et devant des violations flagrantes, massives et systématiques des droits de l'homme, qui vont à l'encontre de tous les principes sur lesquels est fondée notre condition d'êtres humains?"

Sa question est toutefois demeurée sans réponse. Les avocats des interventions à caractère humanitaire ou relevant de la défense des droits de l'homme et les ardents

défenseurs de la souveraineté des Etats se retranchent sans cesse davantage sur leurs positions. Le siècle qui vient de naître a débuté par un désaccord intense et persistant sur les questions de savoir s'il existe un droit d'ingérence, comment et quand il doit être exercé et sous quelle autorité.

Depuis les attaques terroristes du 11 septembre 2001, l'attention se porte sur d'autres dilemmes: Comment capturer et punir les terroristes? Comment mettre en place des défenses durables contre ceux-ci et les Etats qui les soutiennent? Est-il envisageable de mener des attaques préventives contre les pays sensés acquérir de manière irresponsable des armes de destruction massive? Les échos de l'ancien débat continuent néanmoins à se faire entendre même dans ce nouveau contexte. Le président américain George W. Bush et, dans une certaine mesure, le Premier ministre britannique Tony Blair ont cherché de manière répétée à promouvoir l'idée d'une action militaire contre Saddam Hussein en faisant référence à "la brutale répression de son propre peuple" par le régime irakien. Et dans le cas de la Tchétchénie, des inquiétudes demeurent quant à savoir si la Russie doit vraiment continuer à disposer du droit sans limite et incontesté de ravager cette petite république au nom de la lutte contre le terrorisme.

Ajoutons que ce n'est qu'une question de temps avant que des rapports émanant d'autres parties du monde fassent état de massacres ou de famines généralisées, de viols ou de purifications ethniques, effectifs ou appréhendés. La possibilité que le Zimbabwe se lance dans une politique délibérée visant non seulement à réprimer, mais aussi à affamer sa population constitue actuellement une éventualité qui donne la chair de poule. Si tel est le cas, la question de savoir ce qu'il convient de faire se posera une fois de plus au Conseil de sécurité, aux capitales et aux médias. Il conviendrait vraiment que, cette fois, nous ayons les réponses adéquates.

Changer les termes du débat politique

C'est pour essayer de fournir des réponses que le Canada a mis sur pied en septembre 2000 la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats, que j'ai co-présidée avec le diplomate algérien et conseiller spécial des Nations Unies Mohamed Sahnoun. Nos collègues étaient des analystes et praticiens expérimentés, hautement qualifiés et globalement représentatifs: Gisele Cote-Harper, Lee Hamilton, Michael Ignatieff, Vladimir Lukin, Klaus Naumann, Cyril Ramaphosa, Fidel Ramos, Cornelio Sommaruga, Eduardo Stein et Ramesh Thakur. Nous avons mené des consultations approfondies, nous nous sommes rencontrés en Afrique et en Asie, de même qu'en Europe et en Amérique du Nord, et nous avons organisé des tables rondes et d'autres consultations en Chine, en Amérique latine, au Moyen-Orient et en Russie.

La Commission a reconnu dès le départ que, pour que son rapport soit utile, il devait s'avérer non seulement intellectuellement satisfaisant, mais également réfléchi du point de vue pratique et politique: capable de mobiliser un soutien du Nord comme du Sud, tout en guidant et en motivant véritablement une action. Pour combler le fossé entre les attitudes des différents Etats, il devait être novateur et ne pas se contenter de reprendre le refrain académique, familier mais inutile, affirmant que, parfois, des choix difficiles doivent être faits entre ce qui est "légal" et ce qui est "légitime".

La voie que nous avons choisie consistait à inverser totalement le débat et à le transformer pour qu'il ne constitue pas un argument en faveur du "droit

d'ingérence", mais bien en faveur de la "responsabilité de protéger". Aborder la question sous cet angle présente quatre grands avantages. Cela revient à l'examiner dans la perspective de ceux qui recherchent ou qui ont besoin d'un appui, plutôt que dans l'optique de ceux qui sont susceptibles d'envisager une intervention. Le projecteur est à nouveau dirigé sur

Quand une nouvelle menace de massacre à grande échelle ou de purification ethnique se présentera, ce qui ne manquera pas d'arriver, elle devra être traitée rapidement et de manière systématique, réfléchie et, surtout, articulée autour des principes

ce qui devrait toujours être éclairé: le devoir de protéger des communautés contre des exécutions massives, des femmes contre le viol systématique et des enfants contre la famine. Cela implique que la responsabilité première est du ressort de l'Etat concerné et que ce n'est que si cet Etat est incapable ou non désireux d'assumer cette responsabilité de protéger, ou s'il est lui-même l'auteur de ces actes répréhensibles, qu'il appartient alors à la communauté internationale d'agir à sa place. "Protéger" implique davantage qu'"intervenir". Cela couvre non seulement une responsabilité de réagir, mais également de prévenir et de

reconstruire. Ces deux dimensions sont fort négligées dans le débat traditionnel sur l'intervention humanitaire; leur rendre un rôle central, afin qu'elles acquièrent la même priorité que la réaction, permettrait en quelque sorte de rendre cette réaction plus acceptable — dans les cas appropriés. Par-dessus tout, l'adoption d'un nouveau langage contribue à clarifier le débat politique: les acteurs doivent modifier leur texte et réfléchir à la nature des véritables problèmes. Le langage de l'intervention humanitaire — qui est, en lui-même, source de discorde, puisqu'il offense ceux qui haïssent toute association du mot "humanitaire" à une activité militaire — n'est plus celui du débat. Un consensus est plus facile à trouver.

Le point de départ pour justifier ce changement conceptuel est le concept même de la souveraineté des Etats. Nous avons fait valoir que son essence doit désormais être perçue non pas comme le contrôle mais comme la responsabilité. Un large fossé se creuse entre les meilleures pratiques codifiées de la conduite internationale telles que définies par la Charte des Nations Unies, dont le langage spécifique souligne le respect dû à la souveraineté des Etats dans son sens westphalien traditionnel, et les meilleures pratiques véritables, telles qu'elles ont évolué au cours des 56 années qui se sont écoulées depuis la signature de la Charte. La nouvelle primauté accordée aux droits

de l'homme et, plus récemment, à la sécurité des personnes, souligne les limites de la souveraineté. La Commission a été intriguée de constater, lors de ses voyages dans le monde, à quel point ce fossé est reconnu. La défense de la souveraineté des Etats, même par ses partisans les plus convaincus, n'inclut aucune revendication de pouvoir illimité d'un Etat de faire ce qu'il veut de son propre peuple.

Nous ne prétendons pas qu'il existe désormais une base suffisamment solide, en principe et dans la pratique, pour réclamer l'existence d'un nouveau principe formel de droit international coutumier. Mais nous prétendons que la "responsabilité de protéger" constitue une norme internationale émergente ou un principe moteur de comportement pour la communauté internationale des Etats, qui pourrait fort bien être intégrée au droit international coutumier si elle devait être davantage confirmée par la pratique des Etats et la pratique intergouvernementale.

Les six critères de l'intervention militaire

Quoi qu'elle puisse englober d'autre, la responsabilité de protéger implique avant tout une responsabilité de réagir à des situations de besoin pressant de protection humaine. Lorsque des mesures préventives ne parviennent pas à résoudre ou à contenir la situation, et lorsqu'un Etat est incapable de corriger la situation ou qu'il éprouve des réticences à cet égard, des mesures d'intervention des autres membres de la communauté d'Etats au sens large peuvent s'avérer indispensables. Ces mesures coercitives peuvent inclure des mesures politiques, économiques ou judiciaires, et dans des cas extrêmes — mais uniquement dans de tels cas —, elles peuvent également inclure une action militaire.

Mais qu'entend-on par cas extrême? Où convient-il de tracer un trait pour déterminer quand l'intervention militaire est, de prime abord, défendable? Quelles autres conditions ou contraintes éventuelles faut-il prendre en compte pour déterminer si et comment cette intervention doit se dérouler? Et — ce qui est la chose la plus difficile — qui doit prendre toutes ces décisions? Qui doit disposer de l'autorité ultime pour déterminer s'il faut vraiment procéder à une intrusion sur le territoire d'un Etat souverain, impliquant le recours à la force à une échelle potentiellement massive? Ces questions génèrent d'innombrables écrits et une terminologie très diverse, mais les questions essentielles font en grande partie l'objet de vues communes. Il est ainsi apparu à la Commission que tous les critères pertinents de prise des décisions peuvent être regroupés sous les six grandes rubriques suivantes, qui comportent un critère de seuil, quatre critères de précautions et un critère d'autorité.

Le seuil de la cause juste:

Pour justifier une intervention militaire destinée à protéger des personnes, les torts graves et irréparables suivants doivent avoir été commis ou sur le point d'être commis à l'encontre d'êtres humains: des pertes considérables en vies humaines, effectives ou appréhendées, avec intention génocide ou non, résultant soit de l'action délibérée de l'Etat, soit de sa négligence ou de son incapacité à agir, soit encore d'une défaillance dont il est responsable; ou un "nettoyage ethnique" à grande échelle, effectif ou appréhendé, qu'il soit perpétré par des tueries, l'expulsion forcée, la terreur ou le viol.

Le seuil doit être élevé et rigoureux, pour des raisons tant conceptuelles (une intervention militaire doit être très exceptionnelle) que de politique pratique (si l'intervention doit survenir lorsqu'elle est vraiment nécessaire, elle ne peut s'avérer trop fréquente). Deux situations seulement sont identifiées comme des déclencheurs légitimes. Aucune tentative n'est faite pour quantifier ce que l'on entend par "grande échelle", mais il est clair qu'une action peut être légitimée en tant que mesure anticipative répondant à une preuve manifeste de probables massacres ou nettoyages ethniques à grande échelle. Sans cette possibilité d'action anticipative, la communauté internationale serait placée dans la position moralement intenable de devoir attendre le commencement du génocide avant de pouvoir intervenir pour l'arrêter.

Les critères de seuil articulés sont suffisamment larges pour couvrir non seulement la perpétration délibérée d'horreurs telles que celles survenues ou anticipées en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et au Rwanda, mais également des situations d'effondrement d'Etats et de l'exposition des populations à la famine massive et/ou à la guerre civile (comme en Somalie). Des situations également susceptibles d'être couvertes sont les catastrophes naturelles ou écologiques de grande ampleur, non provoquées par l'homme, mais face auxquelles les Etats concernés se montrent réticents ou incapables de faire face ou de demander de l'assistance, et qui provoquent ou risquent de provoquer d'importantes pertes en vies humaines.

Les situations qui ne sont pas couvertes par les critères de seuil de la "cause juste" telles que définies ici sont celles de violation des droits de l'homme excluant les massacres ou la purification ethnique (telles que la discrimination raciale systématique ou l'oppression politique), le renversement de gouvernements démocratiquement élus et le sauvetage par un Etat de ses ressortissants en territoire étranger. Bien qu'elles méritent des actions externes de différents types — incluant, en fonction des cas, des sanctions

politiques, économiques ou militaires —, ces situations ne semblent pas justifier une action militaire visant à protéger des vies humaines.

Bonne intention:

Le but primordial de l'intervention, quels que soient les autres motifs éventuels des Etats qui interviennent, doit être de faire cesser ou d'éviter des souffrances humaines.

Il existe plusieurs façons de contribuer à ce but. L'une d'elles consiste à veiller à ce que toute intervention militaire se déroule sur une base collective ou multilatérale plutôt que d'être menée par un seul pays. Une autre est de vérifier si et dans quelle mesure l'intervention bénéficie du soutien manifeste des personnes destinées à recueillir les fruits de l'intervention. Une autre enfin consiste à vérifier si et dans quelle mesure l'opinion des autres pays de la région est prise en compte et marque son soutien.

L'absence de tout intérêt personnel étroit peut représenter un idéal, mais il est improbable qu'il constitue toujours une réalité. Dans les relations internationales comme dans tous les autres domaines, des motifs très divers sont la norme. Qui plus est, le coût budgétaire et les risques pour le personnel impliqué dans toute action militaire peuvent, d'un point de vue politique, conduire l'Etat qui intervient à revendiquer un certain degré d'intérêt personnel vis-à-vis de l'intervention, quel que soit l'altruisme de son motif initial.

Dernier recours:

Une intervention militaire ne peut se justifier que lorsque chaque option non militaire de prévention ou de règlement pacifique de la crise a été analysée, étant entendu que l'on a des motifs raisonnables de penser que des mesures moins radicales n'auraient pas produit le résultat escompté.

La responsabilité de réagir — par la coercition militaire — ne peut se justifier que lorsque la responsabilité de prévenir a été totalement explorée. Cela ne signifie pas nécessairement que chacune de ces options a littéralement été essayée et a échoué: le temps manque souvent pour ce faire. Mais cela signifie qu'il doit y avoir des motifs raisonnables de penser que, en toutes circonstances, si la mesure avait été appliquée, elle n'aurait pas été un succès.

Proportionnalité des moyens:

Par son ampleur, sa durée et son intensité, l'intervention militaire envisagée doit correspondre au minimum nécessaire pour atteindre l'objectif de protection humaine défini.

L'action entreprise doit être proportionnelle quant à son ampleur, à l'objectif déclaré et conforme à la magnitude de la provocation originale. L'effet sur le système politique du pays visé doit être limité à ce qui s'avère strictement nécessaire pour atteindre l'objectif de l'intervention.

Perspectives raisonnables:

L'intervention ne peut être justifiée que si elle a des chances raisonnables de faire cesser ou d'éviter les souffrances qui l'ont motivée, les conséquences de l'action ne devant pas être pires que celles de l'inaction.

L'action militaire ne se justifie que si elle a une chance raisonnable de réussite et qu'elle ne risque pas de déclencher une conflagration plus importante. L'application de ce principe de précaution est susceptible, pour des motifs purement utilitaires, d'exclure une action militaire contre l'un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, même si toutes les autres conditions d'intervention sont réunies: dans le cas contraire, il est en effet difficile d'imaginer comment éviter un conflit majeur ou parvenir à l'objectif original. La même chose est vraie pour les autres grandes puissances.

Cela soulève la sempiternelle question du "deux poids, deux mesures". La seule réponse à cela est que, même s'il n'est pas possible d'intervenir dans chaque cas qui le justifie, ce n'est pas une raison pour ne jamais intervenir.

Autorité appropriée:

Il n'y a pas de meilleur organe, ni d'organe mieux placé, que le Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations Unies pour autoriser une intervention militaire à des fins de protection humaine. Il ne s'agit donc pas de trouver des substituts au Conseil de sécurité en tant que source d'autorité, mais de veiller à ce qu'il fonctionne mieux qu'il ne l'a fait jusqu'à présent.

Il apparaît clairement que les Nations Unies et le Conseil de sécurité en particulier sont les mieux placés pour autoriser une intervention militaire à des fins de protection humaine. La question épineuse — qui s'est posée au moment de la crise au Kosovo — consiste à savoir s'ils sont les seuls.

La question du choix de l'autorité qui se pose ici ne peut, de l'avis de la Commission, être mise en question. Les Nations Unies constituent sans aucun doute l'institution la mieux placée pour former, consolider et utiliser l'autorité de la communauté internationale. Ceux qui défient ou cherchent à échapper à l'autorité des Nations Unies en tant que seules gardiennes

légitimes de la paix et de la sécurité internationales dans des cas spécifiques courent le risque d'éroder leur autorité en général et de miner le principe d'un ordre mondial reposant sur le droit international et les normes universelles.

Si, pour quelque raison que ce soit, le Conseil de sécurité n'est pas en mesure ou n'est pas désireux d'agir dans un cas qui exige une intervention, seules deux solutions institutionnelles sont disponibles. L'une d'elles est l'examen du cas par l'Assemblée générale lors d'une Session spéciale d'urgence aux termes de la procédure "S'unir pour la paix" (utilisée comme base pour les opérations en Corée en 1950, en Egypte en 1956 et au Congo en 1960), Assemblée qui aurait d'ailleurs pu adopter rapidement et à la majorité une recommandation d'action dans les cas du Rwanda et, en particulier, du Kosovo. L'autre solution consiste en une action menée par des organisations régionales ou sous-régionales aux termes du Chapitre VIII de la Charte dans les limites de leur juridiction et sous réserve de l'autorisation préalable du Conseil de sécurité (comme cela s'est passé dans le cas des interventions ouest-africaines au Liberia au début des années 1990 et en Sierra Leone en 1997).

Des interventions effectuées par des coalitions ad hoc (et d'autant plus par des Etats individuels) agissant sans l'approbation du Conseil de sécurité, de l'Assemblée générale ou d'un groupement régional ou sous-régional dont fait partie l'Etat pris pour cible, ne sont guère susceptibles — et le mot est faible — d'obtenir un large aval international. Il existe de nombreuses raisons de ne pas être satisfait du rôle joué jusqu'à présent par le Conseil de sécurité. Citons, notamment, ses performances généralement inégales, sa composition non représentative et son système institutionnel de "deux poids, deux mesures", résultant du droit de veto des Cinq membres permanents. La réalité politique est cependant telle que, pour parvenir à un consensus international portant sur le moment, l'endroit, la manière et les acteurs d'une intervention militaire éventuelle, il est très clair que le Conseil de sécurité est au cœur de ce consensus.

Mais qu'en est-il si, comme dans le cas du Kosovo, le Conseil de sécurité n'assume pas ses responsabilités face à des situations qui choquent les consciences et appellent une intervention d'urgence? La question se pose alors de savoir lequel des deux maux est le pire: un préjudice pour l'ordre international si le Conseil de sécurité est contourné ou un préjudice pour ce même ordre face aux massacres d'êtres humains auxquels le Conseil de sécurité assiste en spectateur? La réponse de la Commission à ce dilemme consiste à articuler deux messages importants, de nature essentiellement politique.

Le premier message est que, si le Conseil de sécurité ne parvient pas à agir, d'autres Etats sont susceptibles de passer à l'action et d'échouer. Il est en effet à craindre que ces interventions, n'étant pas soumises à la discipline et aux contraintes dont est assortie l'autorisation des Nations Unies, ne soient pas entreprises pour les bonnes raisons ou soient entreprises sans une volonté de respecter les principes de précaution nécessaires. Le second message est que, à la suite d'une carence du Conseil, d'autres Etats peuvent agir et connaître le succès. Une coalition ponctuelle ou un Etat agissant individuellement peuvent respecter pleinement et effectivement tous les critères de seuil et de précaution nécessaires, intervenir avec succès et leur action peut être perçue comme réussie par l'opinion publique mondiale. La stature et la crédibilité des Nations Unies elles-mêmes pourraient alors s'en trouver affectées, sérieusement et durablement. C'est précisément ce qui s'est passé lors de l'intervention de l'OTAN au Kosovo et les Nations Unies ne peuvent se permettre de laisser une telle situation se reproduire trop souvent.

Le rapport de la Commission recommande vivement que, quand une nouvelle menace de massacre à grande échelle ou de purification ethnique se présentera, ce qui ne manquera pas d'arriver, elle devra être traitée rapidement et de manière systématique, réfléchie et, surtout, articulée autour des principes. L'indifférence erratique des années 1990 ne peut se répéter. Un bon point de départ consiste à s'assurer de l'existence d'un accord, au moins informel, au sein du Conseil de sécurité pour l'application systématique des principes établis ici lorsqu'un tel cas survient. Tout aussi bienvenue serait une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies conférant du poids à ces principes et à l'ensemble de l'idée de "responsabilité de protéger" en tant que norme internationale émergente.

Nous ne pouvons plus nous contenter de rapports et de déclarations. Si nous croyons que tous les êtres humains ont également le droit d'être protégés contre des actes qui choquent notre conscience collective, nous devons faire de notre discours une réalité, traduire nos principes dans la pratique. Nous devons, en tant que communauté internationale, être prêts à agir. Il ne peut plus y avoir de Rwanda ni de Srebrenica. ■



Les conclusions de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats figurent dans le rapport "La responsabilité de protéger", disponible sur <http://www.iciss-ciise.gc.ca>.