

Revue de l' **OTAN**

AUTOMNE 2001

L'évolution des partenariats de l'OTAN



Interview
de
Martti Ahtisaari
pages 24 et 25



La réforme militaire
en Europe centrale
et orientale
pages 30-33

L'objectif de cette revue, publiée sous l'autorité du Secrétaire général, est 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.

RÉDACTEUR EN CHEF: Christopher Bennett
RÉDACTRICE EN CHEF ADJOINTE: Vicki Nielsen
ASSISTANTE DE PRODUCTION: Felicity Breeze
PRÉSENTATION: Studio graphique OTAN

Editeur responsable: Directeur de l'information et de la presse
OTAN, B-1110 Bruxelles

Imprimé en Belgique par Les Editions Européennes
© OTAN

revieweditor@hq.nato.int
publications@hq.nato.int

Les articles peuvent être reproduits sous réserve de l'autorisation de la Rédaction et de la mention de leur origine. La reproduction des articles signés doit porter le nom de l'auteur.

La Revue de l'OTAN est publiée périodiquement en français ainsi qu'en allemand - *NATO Brief*; en anglais - *NATO Review*; en danois - *NATO Nyt*; en espagnol - *Revista de la OTAN*; en grec - *Deltio NATO*; en hongrois - *NATO Tükör*; en italien - *Rivista della NATO*; en néerlandais - *NAVO Kroniek*; en norvégien - *NATO Nytt*; en polonais - *Przegląd NATO*; en portugais - *Noticias da OTAN*; en tchèque - *NATO Review* et en turc - *NATO Dergisi*.

Un numéro en islandais est disponible une fois par an - *NATO Fréttir*, et des numéros sont aussi publiés occasionnellement en russe et en ukrainien.

La Revue de l'OTAN se trouve également sur le site web de l'OTAN, à l'adresse:
www.nato.int/docu/review.htm

On peut se procurer gratuitement des exemplaires de la Revue en s'adressant au:

Bureau de l'information et de la presse de l'OTAN
1110 Bruxelles, Belgique
Télécopie: (32-2)707.4579
Courrier électronique: distribution@hq.nato.int

POUR LE CANADA, l'adresse est la suivante:

Direction des communications sur la politique étrangère
Ministère des Affaires extérieures
et du commerce international
Promenade Sussex, 125
OTTAWA, ONTARIO K1A 0G2

Dans la présente publication, toute référence à l'ex-République yougoslave de Macédoine est accompagnée d'un astérisque (*) renvoyant à la note de bas de page suivante: La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel.

sommaire

INFOS OTAN

4

Brèves nouvelles de l'Alliance

L'ÉVOLUTION DES PARTENARIATS DE L'OTAN

6

Construire la sécurité par le partenariat

Robert Weaver analyse l'évolution des partenariats de l'OTAN.



10

Conduire Cendrillon au bal

Robert E. Hunter examine les potentialités du Conseil de partenariat euro-atlantique.



13

Promouvoir la sécurité régionale

James Appathurai analyse la façon dont l'OTAN favorise la coopération régionale en matière de sécurité.

16

Le partenariat dans la pratique: l'expérience de la Géorgie

Irakli Menagarichvili décrit la relation de la Géorgie avec l'OTAN.



EN COUVERTURE:

Des soldats des pays alliés et des pays partenaires défilent ensemble

ESSAI

18

Imaginer l'OTAN en 2011

Michael Rühle imagine à quoi l'Alliance et l'environnement de sécurité euro-atlantique pourraient ressembler dans dix ans.



ANALYSE

22

Surveiller la contamination au Kazakhstan

23

Faciliter le passage à la vie civile

INTERVIEW

24

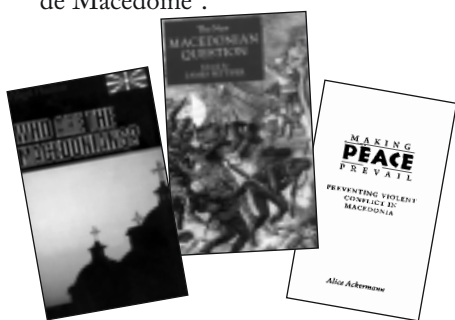
Maarti Ahtisaari, médiateur international

CHRONIQUE LITTÉRAIRE

26

La nouvelle question macédonienne

Christopher Bennett passe en revue les ouvrages récemment consacrés à l'ex-République yougoslave de Macédoine*.



A LA UNE

28

Former une nouvelle élite

Le colonel Ralph D. Thiele décrit la façon dont le Collège de défense de l'OTAN pourvoit aux besoins de ressortissants des pays partenaires.



QUESTIONS MILITAIRES

30

Les réalités de la réforme

Chris Donnelly analyse la réforme militaire en Europe centrale et orientale.

STATISTIQUES

34

Dépenses de défense et importance numérique des forces armées de l'OTAN et des pays partenaires

avant-propos

Durant la production du présent numéro de la *Revue de l'OTAN*, les Etats-Unis ont été victimes d'une attaque terroriste dévastatrice dont les effets ont été ressentis dans le monde entier. La réaction des alliés de l'Amérique aux attentats barbares du 11 septembre a été immédiate: une solidarité totale avec les Etats-Unis en des heures difficiles. Le 12 septembre, les membres de l'OTAN ont clairement montré cette solidarité en convenant que s'il était établi que cette attaque contre les Etats-Unis avait été dirigée de l'étranger, elle devrait être considérée comme tombant sous le coup de l'Article 5 du Traité de Washington, qui stipule qu'une attaque contre l'un ou plusieurs des Alliés sera considérée comme une attaque contre eux tous. Le 2 octobre, le gouvernement des Etats-Unis a confirmé que les attaques avaient effectivement été lancées de l'étranger, par des terroristes du réseau *Al Qaeda* d'Oussama Ben Laden.

La base essentielle de l'OTAN a toujours été l'Article 5, l'engagement de défense collective. Certes, cet engagement remonte à 1949, où il a été pris dans des circonstances très différentes. Il reste pourtant, aujourd'hui, tout aussi valable et tout aussi indispensable face à cette nouvelle menace. Par leur décision d'invoquer l'Article 5, les membres de l'OTAN ont prouvé, une fois encore, que l'Alliance n'est pas un simple cadre de conversations. C'est une communauté de nations, unies par leurs valeurs et pleinement résolues à agir ensemble pour les défendre.

Le 12 septembre, on a aussi pu constater que la communauté euro-atlantique s'étend à présent bien au-delà des 19 membres de l'OTAN. Dans les heures qui ont suivi la décision historique de l'OTAN, les 46 pays membres du Conseil de partenariat euro-atlantique – de l'Amérique du Nord, de l'Europe et de l'Asie centrale – ont publié une déclaration dans laquelle ils s'accordaient à considérer que ces attaques visaient non seulement les Etats-Unis, mais également nos valeurs communes. Dans cette déclaration du CPEA, les 46 pays se sont en outre engagés à déployer tous les efforts nécessaires pour combattre le fléau du terrorisme.

Il est trop tôt pour dire quel rôle l'OTAN et ses membres, ou le CPEA, vont jouer dans la lutte internationale prochaine contre le fléau du terrorisme. Cette lutte sera longue, et parfois difficile. Elle nécessitera l'emploi de tous les outils dont nous disposons, qu'ils soient politiques, économiques, diplomatiques ou militaires. Elle nécessitera aussi l'engagement actif de la plus large coalition possible de pays poursuivant tous des objectifs communs. La solidarité et la résolution marquées le 12 septembre à Bruxelles par le Conseil de l'Atlantique Nord et le CPEA sont une première étape essentielle. Elles montrent l'importance pratique des partenariats de l'OTAN et mettent en évidence le caractère particulièrement opportun du présent numéro de la *Revue de l'OTAN*.

Lord Robertson

INFOS OTAN

Les 20 et 21 septembre, le Secrétaire général de l'OTAN, **Lord Robertson**, a effectué une visite à **Berlin**, où il a assisté à la Conférence d'examen de l'OTAN, conférence annuelle sur l'avenir de l'Alliance, et rencontré le chancelier **Gerhard Schröder**, le Ministre des affaires étrangères **Joschka Fischer** et d'autres dirigeants politiques.

Compte rendu de Richard Armitage



Le 20 septembre, le Secrétaire d'Etat adjoint des Etats-Unis **Richard Armitage** est venu à l'OTAN informer **Lord Robertson** et le **Conseil de l'Atlantique Nord** de l'état des enquêtes sur les attentats terroristes du 11 septembre.

Force de suivi

Le 19 septembre, le Président de l'ex-République yougoslave de Macédoine*, **Boris Trajkovski**, a demandé à l'OTAN de déployer dans son pays une force de suivi de taille réduite après la fin de l'opération **Essential Harvest** («Moisson essentielle»), le 26 septembre.

Du 17 au 22 septembre, quatre membres de l'OTAN et cinq Partenaires ont participé à **Cooperative Engagement 2001**, premier exercice maritime OTAN/Partenariat pour la Paix à se dérouler en Slovénie, à **Ankaran**, près de **Koper**.

Du 17 au 21 septembre, sept membres de l'OTAN et trois Partenaires ont participé à **Cooperative Poseidon**, deuxième phase d'un exercice sur la sécurité des sous-marins, qui s'est déroulé à **Bremerhaven**, en Allemagne. Des observateurs de sept pays du **Dialogue méditerranéen** ont également assisté à cet exercice.

Du 11 au 21 septembre, des militaires de neuf pays de l'OTAN et 13 pays partenaires ont pris part à **Cooperative Key**

2001, exercice portant sur les opérations de soutien de la paix, qui s'est déroulé à **Plovdiv**, en Bulgarie. Des représentants du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de plusieurs organisations non gouvernementales ont aussi participé à l'exercice.

Du 10 au 21 septembre, sur la base aérienne de **Zeltweg**, en Autriche, sept pays de l'OTAN et 13 pays partenaires ont pris part à **Cooperative Best Effort 2001**, exercice ayant pour objet de former les participants aux techniques de soutien de la paix.

Le 17 septembre, le général allemand **Dieter Stöckmann** a succédé au général britannique **Sir Rupert Smith** dans les fonctions d'**Adjoint au Commandant suprême des forces alliées en Europe**, lors d'une cérémonie qui a eu lieu au Grand quartier général des puissances alliées en Europe (**SHAPE**), à **Mons**.

Le 14 septembre, **Lord Robertson** a effectué une visite à **Skopje**, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, pour tenir des consultations avec le président **Boris Trajkovski** et son gouvernement et examiner l'état d'avancement de l'opération **Essential Harvest** («Moisson essentielle»).

Trois minutes de silence

Le 13 septembre, le **personnel de l'OTAN** a, comme des millions de gens dans toute l'Europe, observé trois minutes de silence en hommage aux victimes des attentats terroristes du 11 septembre et de leurs familles.



Le 13 septembre, lors d'une réunion du **Conseil conjoint permanent OTAN-Russie**, l'OTAN et la Russie ont exprimé leur très profonde compassion pour les victimes des attentats terroristes perpétrés le 11 septembre à New York et à Washington et pour leurs familles, et se sont engagées à intensifier leur coopération dans la lutte contre le terrorisme. Des sentiments analogues ont été exprimés aux réunions extraordinaires de la **Commission OTAN-Ukraine** et du **Conseil de partenariat euro-atlantique**.

Nouvel Ambassadeur du Royaume-Uni

Le 13 septembre, l'ambassadeur **Emyr Jones Parry** a succédé à l'ambassadeur **David Manning** au poste de **Représentant permanent du Royaume-Uni** auprès de l'OTAN. Diplomate de carrière, Emyr Jones Parry, âgé de 53 ans, a été Directeur politique au Ministère des affaires étrangères et du Commonwealth de juillet 1998 à août 2001.

Article 5

Le 12 septembre, les **Ambassadeurs auprès de l'OTAN** sont convenus que si les attentats terroristes du 11 septembre avaient été dirigés de l'étranger, ils seraient considérés comme une attaque contre tous les membres de l'OTAN, invoquant ainsi l'**Article 5 du Traité de Washington**, la Charte fondatrice de l'OTAN, pour la première fois dans l'histoire de l'Alliance.

Le 11 septembre, **Lord Robertson** et le **Conseil de l'Atlantique Nord** ont condamné les attentats terroristes commis aux Etats-Unis contre des civils innocents et exprimé au peuple américain leurs très sincères condoléances et leur profonde solidarité.

Le 7 septembre, **Lord Robertson** a participé, à **Oslo**, à la dernière des trois journées d'un symposium consacré aux aspects technologiques, industriels et scientifiques de l'adaptation au nouvel environnement de sécurité. Ce symposium était organisé conjointement par le Commandant suprême allié de l'Atlantique (**SACLANT**), le **Commandement norvégien de la défense** et l'**US Joint Forces Command**.

Nouvel Ambassadeur des Etats-Unis



Le 4 septembre, l'ambassadeur **Nicholas Burns** a succédé à l'ambassadeur **Alexander Vershbow** au poste de **Représentant permanent des Etats-Unis** auprès de l'OTAN. Nicholas Burns, âgé de 45 ans, a été Ambassadeur des Etats-Unis en Grèce de 1997 à juillet 2001. De

1995 à 1997, il a été porte-parole du Département d'Etat des Etats-Unis.

Du 3 au 14 septembre, un exercice réel destiné à entraîner les forces aériennes aux opérations aériennes tactiques, notamment à la neutralisation des défenses antiaériennes et des moyens de guerre électronique de l'ennemi, s'est déroulé à partir de la base aérienne principale d'**Ørland**, en Norvège. Baptisé **Air Meet 2001**, cet exercice a mis en jeu des forces aériennes de 13 pays membres de l'OTAN, sous la conduite du Quartier général des **Forces aériennes alliées du Nord**, implanté à **Ramstein**, en Allemagne.

Le 29 août, lors d'une visite en ex-République yougoslave de Macédoine*, **Lord Robertson** a rencontré le président **Boris Trajkovski**, le Premier ministre **Ljubco Georgievski**, le Ministre de l'intérieur **Ljube Bochkovski**, le Ministre des affaires étrangères **Ilinka Mitreva** et le Ministre de la défense **Vlado Bukovski** afin d'évaluer les progrès accomplis par les troupes de l'OTAN dans la récupération des armes des rebelles de souche albanaise.

Désarmer les rebelles



Le 22 août a été lancée l'opération **Essential Harvest** («Moisson essentielle»), deux mois après que le gouvernement de l'ex-République yougoslave de Macédoine* eut demandé l'aide de l'OTAN pour rétablir la paix et la stabilité dans son pays. La mission, prévue pour 30 jours et qui a effectivement commencé le 27 août, consistait à désarmer les rebelles de souche albanaise et mettait en jeu quelque 3 500 hommes disposant d'un soutien logistique.

Le 22 août s'est tenue à **Bruxelles** la réunion conjointe ordinaire du **Conseil de l'Atlantique Nord** et du **Comité de l'Union européenne pour les affaires politiques et de sécurité**, essentiellement consacrée à la situation dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*.

INFOS OTAN

Le 15 août, **Dragan Jokic**, Serbe de Bosnie accusé de crimes de guerre et impliqué dans le massacre de Srebrenica de 1995 et des attaques de postes d'observation des Nations Unies, s'est rendu aux troupes de la **SFOR**.

Le 15 août, le quartier général de **Task Force Harvest** s'est déployé dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* – deux jours après la signature d'un accord cadre politique prévoyant des réformes internes et autorisant l'entrée dans le pays de troupes dirigées par l'OTAN en vue de désarmer les rebelles de souche albanaise – afin d'évaluer la situation et de préparer le lancement de l'opération **Essential Harvest** («Moisson essentielle»).

Le 10 août, **Vidoje Blagojevic**, ancien commandant serbe de Bosnie accusé de crimes de guerre, a été arrêté et transféré au **Tribunal pénal international de La Haye** pour les crimes de guerre.

Préparatifs de lutte contre les inondations

Les travaux sur un projet pilote visant à améliorer l'état de préparation et la réaction aux inondations dans le bassin de la Tisza, en **Ukraine**, ont débuté en septembre. Ce projet est développé dans le contexte du Programme de travail OTAN-Ukraine pour 2000.

Le 26 juillet, **Lord Robertson** s'est joint au Haut Représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune, **Javier Solana**, et au Président en exercice de l'OSCE, le Ministre roumain des affaires étrangères **Mircea Geoana**, à **Skopje**, dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, pour avoir avec des responsables gouvernementaux et des partis politiques des entretiens visant à relancer les pourparlers destinés à mettre fin à cinq mois de violence.

Le 24 juillet, le Premier ministre lituanien **Algirdas Brazauskas** a rencontré **Lord Robertson** à l'OTAN.

Le 19 juillet, le **Comité militaire**, la plus haute autorité militaire de l'OTAN, et son

Président, l'amiral **Guido Venturoni**, ont effectué une visite au Commandement de la région Sud, celui des Forces alliées du Sud Europe (**AFSOUTH**), qui est chargé de toutes les opérations dirigées par l'OTAN dans les Balkans.

Le 18 juillet, le Vice-premier ministre serbe **Nebosja Covic** et le Ministre yougoslave des affaires étrangères **Goran Svilanovic** ont rencontré **Lord Robertson** et pris la parole devant le **Conseil de l'Atlantique Nord**. Les discussions ont porté sur les événements du sud de la Serbie et du Kosovo.

Nouveau Secrétaire général délégué de l'OTAN



Le 16 juillet, l'ambassadeur **Alessandro Minuto Rizzo** a succédé à l'ambassadeur **Sergio Balanzino** au poste de **Secrétaire général délégué** de l'OTAN. Diplomate de carrière de nationalité italienne, Alessandro Minuto Rizzo a été Représentant permanent de son pays auprès du Comité de l'Union européenne pour les affaires politiques et de sécurité.

Les 12 et 13 juillet, **Lord Robertson** et les 19 **Ambassadeurs auprès de l'OTAN** ont effectué une visite en **Albanie** et en **Bosnie-Herzégovine** pour y procéder à de larges échanges de vues avec des responsables gouvernementaux.

Du 9 au 13 juillet, à **Bruxelles**, les problèmes actuels de la sécurité euro-atlantique ont été examinés au cours d'une réunion organisée par l'**Assemblée parlementaire de l'OTAN** à l'intention des parlementaires jeunes et nouvellement élus des pays de l'OTAN et des pays partenaires.

Le 9 juillet, le Président roumain **Ion Iliescu** et le Ministre des affaires étrangères **Mircea Geoana** ont rencontré **Lord Robertson** à l'OTAN pour discuter de la situation dans les Balkans et de la coopération de la Roumanie avec l'OTAN.

Le 6 juillet, lendemain de la signature d'un cessez-le-feu entre le gouvernement et les rebelles albanais de souche de l'ex-République yougoslave de Macédoine*, le Ministre des affaires étrangères Ilinka Mitreva est venu à l'OTAN rencontrer **Lord Robertson**.

Les 4 et 5 juillet, **Lord Robertson** a effectué une visite à **Kyiv**, en **Ukraine**, où il a rencontré le président **Leonid Koutchma**, le Premier ministre **Anatolyi Kinakh**, le Ministre des affaires étrangères **Anatolyi Zlenko** et le Ministre de la défense **Olexandr Kouzmouk**, ainsi que d'autres personnalités. Il a également pris la parole devant un symposium du Partenariat pour la paix organisé par le **SACLANT**.

Le 29 juin, une cérémonie marquant l'inauguration d'un projet de destruction du stock albanais de 1,6 million de mines antipersonnel – en vertu de la Convention d'Ottawa sur l'interdiction de l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines antipersonnel – a eu lieu à **Mjekës**, au sud de la capitale, **Tirana**. Il s'agit du premier projet de démilitarisation à être mis en œuvre grâce à un **Fonds d'affectation spéciale du Partenariat pour la paix** créé à cette fin en 2000.

Essential Harvest

(«Moisson essentielle»)

Le 29 juin, le **Conseil de l'Atlantique Nord** a approuvé **Essential Harvest**, plan d'opération établi par le SHAPE pour le déploiement éventuel de troupes de l'OTAN en **ex-République yougoslave de Macédoine***, à la demande du gouvernement, afin d'aider à désarmer les groupes d'Albanais de souche. Ce plan serait appliqué à la condition que les parties poursuivent le dialogue politique et mettent fin aux hostilités.

Le 28 juin, le Président moldove **Vladimir Voran** a effectué une visite à l'OTAN, où il a rencontré **Lord Robertson** et signé un accord qui permettra aux experts de l'OTAN d'assurer l'assistance matérielle et l'entraînement nécessaires à la mise en œuvre d'un projet de **Fonds d'affectation spéciale du Partenariat pour la paix** visant à la destruction dans des conditions de sécurité des propergols hautement corrosifs ainsi que des mines terrestres



antipersonnel et des munitions excédentaires.

Le 26 juin, à l'OTAN, le Représentant spécial des Nations Unies au Kosovo, **Hans Haekkerup**, a fait aux **Ambassadeurs auprès de l'OTAN** un exposé sur la situation dans la province et les préparatifs des élections qui allaient s'y dérouler.

Le 21 juin, le Président polonais **Aleksander Kwasniewski** a effectué une visite au **SHAPE**, à **Mons**, où il a rencontré le Commandant suprême des forces alliées en Europe, le général américain **Joseph W. Ralston**.

Visite aux Etats-Unis

Du 19 au 22 juin, **Lord Robertson** a effectué aux **Etats-Unis** une visite au cours de laquelle il a prononcé une allocution devant le **Chicago Council for Foreign Relations**, puis s'est rendu à Washington pour y rencontrer la Conseillère à la sécurité nationale **Condoleezza Rice**, le Secrétaire d'Etat **Colin Powell** et le Secrétaire à la défense **Donald Rumsfeld**. Il a ensuite assisté au séminaire annuel organisé par le **SACLANT** à **Norfolk** (Virginie), qui portait cette année sur les capacités militaires de l'OTAN.

Du 18 au 29 juin, 15 pays de l'OTAN ont participé à **Clean Hunter 2001**, exercice réel qui s'est déroulé au-dessus de l'Europe septentrionale et du nord de la France. Cet exercice annuel met en jeu le quartier général des Forces aériennes alliées du Nord et ses centres d'opérations aériennes combinées, en vue de maintenir l'efficacité de la planification et de conduire des opérations aériennes réelles coordonnées.

On trouvera des informations complémentaires dans **NATO Update**, à l'adresse www.nato.int/docu/update/index.htm.

Construire la sécurité par le partenariat

Robert Weaver analyse l'évolution des partenariats de l'OTAN dix ans après la création du Conseil de coopération nord-atlantique.



© OTAN

Événement historique: l'Union soviétique s'est dissoute pendant que se tenait la première réunion du Conseil de coopération nord-atlantique, en décembre 1991

Lorsque les 46 ambassadeurs du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) se réunissent, il leur semble tout normal de pouvoir débattre les questions de sécurité les plus pressantes du moment dans un environnement ouvert et constructif. Pourtant, il n'y a guère plus de dix ans, les diplomates des pays qui appartenaient au Pacte de Varsovie – et qui représentent près de la moitié des membres actuels du CPEA – ne pouvaient même pas pénétrer au siège de l'OTAN. S'ils voulaient transmettre un message, ils étaient obligés de le laisser à l'entrée principale. Ce contraste illustre l'évolution de la sécurité euro-atlantique au cours de la dernière décennie et, surtout, la façon dont une stratégie alliée construite autour de partenariats a modifié l'environnement stratégique dans la zone euro-atlantique.

Robert Weaver travaille sur l'élargissement de l'OTAN et les questions relatives au CPEA à la Division des affaires politiques de l'OTAN.

En plus d'être le lieu de réunion du CPEA, forum multilatéral dynamique pour l'examen et l'avancement des questions de sécurité, l'OTAN constitue le point central d'un réseau de partenariats et de programmes de sécurité interdépendants. Par le biais du Partenariat pour la paix, l'Alliance s'emploie à faciliter la réforme des forces armées et la transition démocratique dans une bonne partie de l'ancienne Europe communiste. En outre, des relations bilatérales spéciales ont été établies avec la Russie et l'Ukraine, les deux plus vastes pays issus de la désintégration de l'Union soviétique. Par ailleurs, un dialogue sur la sécurité est en cours avec un nombre toujours croissant de pays de la région méditerranéenne (voir encadré page 9).

Actuellement, 27 Partenaires utilisent cette institution pour tenir avec les 19 Alliés des consultations régulières sur des questions englobant tous les aspects de la sécurité et toutes les régions de la zone euro-atlantique. De plus, des militaires de l'Alliance et des pays partenaires s'entraînent ensemble et travaillent en interaction de façon également régulière. Il faut ajouter que quelque

9 000 soldats des pays partenaires, dont environ 4 000 Russes, servent aux côtés de leurs homologues de l'Alliance dans les opérations de maintien de la paix dirigées par l'OTAN dans les Balkans.

En 1991, quiconque aurait prédit l'évolution de la sécurité euro-atlantique telle qu'elle s'est produite au cours de la dernière décennie aurait certainement risqué de se ridiculiser. A l'époque, après la fin de la Guerre froide, il était de bon ton pour les analystes d'annoncer la disparition imminente de l'OTAN, ou, au lendemain du coup d'Etat de Moscou d'août 1991, un retour aux positions d'affrontement qui avaient caractérisé la politique en Europe durant près d'un demi-siècle. Il apparaît d'ailleurs, rétrospectivement, que les choses auraient pu terriblement mal tourner. S'il n'en a rien été, c'est en grande partie grâce à la «main de l'amitié» que les Alliés ont tendue à leurs anciens adversaires, et aussi à la stratégie de partenariat que l'OTAN a mise en œuvre ces dix dernières années.

A la fin de la Guerre froide, la principale tâche de l'OTAN était de s'efforcer de faire disparaître les idées fausses qui subsistaient quant aux buts et au fonctionnement de l'Alliance. Il était indispensable de bien faire comprendre que l'OTAN est une alliance défensive. A Londres, en juillet 1990, les dirigeants des pays de l'OTAN ont décidé de ramener le rôle des armes nucléaires dans la stratégie militaire de l'Alliance à celui d'«armes de dernier recours». Cette décision montrait les bonnes intentions de l'OTAN et visait à empêcher les forces antiréformistes de Moscou de prétexter une prétendue «menace de l'OTAN» pour mettre un frein au processus de libéralisation dans l'Europe centrale et orientale. L'OTAN devait en outre étudier le meilleur moyen d'établir avec ces pays une authentique relation de sécurité qui permettrait à l'Alliance de promouvoir activement l'évolution dans ce domaine. Au Sommet qu'elle a tenu à Rome en novembre 1991, l'Alliance a proposé la création du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) en tant que cadre d'un dialogue structuré avec les anciens pays du Pacte de Varsovie.

Le CCNA s'est réuni pour la première fois en décembre 1991, avec la participation de 16 pays alliés et de neuf pays partenaires. A ce moment-là, le rythme du changement en Europe était tel que cette réunion fut le théâtre d'un événement diplomatique historique. Alors que le communiqué final était en cours d'approbation, l'Ambassadeur d'URSS a demandé que toutes les références à l'Union soviétique soient retirées du texte. L'Union soviétique s'étant dissoute pendant que se déroulait la réunion, il ne pouvait plus, désormais, représenter que la Fédération de Russie. En mars 1992, dix autres Etats nouvellement indépendants issus de l'ex-Union soviétique se sont joints au CCNA. L'Albanie et la Géorgie en sont devenues membres au mois de juin de la même année.

Dans les années qui ont suivi la fin de la Guerre froide, les consultations tenues au CCNA ont surtout porté sur les problèmes de sécurité qui subsistaient alors, tels que celui du retrait des troupes russes des Etats baltes. Dans le même temps, la coopération politique a été axée sur les questions liées à la sécurité et à la défense, dont l'élaboration des plans de défense, les approches conceptuelles de la maîtrise des armements, les relations civilo-militaires, la gestion de la circulation aérienne et la conversion des industries de défense, ainsi que la «Troisième

dimension» de l'OTAN, c'est-à-dire les programmes scientifiques et environnementaux de l'Alliance.

Le CCNA a fait œuvre de pionnier à bien des égards. Cependant, il s'est attaché à un dialogue politique multilatéral et n'a pas pu prendre en compte la possibilité pour chacun des Partenaires d'établir avec l'OTAN des relations de coopération individuelles. Le Partenariat pour la paix, lancé en janvier 1994, visait à combler cette lacune, en offrant des programmes adaptés de coopération avec l'OTAN et une relation politique renforcée. Il prévoyait ainsi le droit de tout Partenaire de tenir des consultations avec l'Alliance s'il percevait une menace pour son indépendance politique, sa sécurité ou son intégrité territoriale. Le Partenariat portait sur la constitution de forces qui seraient interopérables avec celles de l'Alliance – essentiellement dans le domaine militaire – et sur des questions telles que l'élaboration de plans civils d'urgence. Le Partenariat pour la paix a permis aux Partenaires d'établir leurs relations bilatérales avec l'OTAN à leur propre rythme.

A mesure que s'intensifiaient les relations politiques entre Alliés et Partenaires, le Partenariat pour la paix a également apporté les mécanismes permettant aux Partenaires de prendre part aux opérations dirigées par l'OTAN s'ils le souhaitaient. Dans la pratique, il en est résulté une participation aux actions menées par l'OTAN dans les Balkans, où, avant même le déploiement de la première mission de maintien de la paix, les Partenaires ont joué un rôle essentiel.

Durant la guerre de Bosnie, plusieurs pays partenaires ont aidé l'Alliance à appliquer un embargo sur les armes pour l'ensemble de l'ex-Yougoslavie, des sanctions économiques contre la Serbie et le Monténégro et une interdiction de survol de la Bosnie. L'Albanie, par exemple, a autorisé les navires de l'OTAN à utiliser ses eaux territoriales pour assurer l'application de l'embargo sur les armes et des sanctions économiques, et la Hongrie, qui avait alors le statut de Partenaire, a autorisé les appareils de la Force aéroportée de détection lointaine de l'OTAN à utiliser son espace aérien pour surveiller la zone d'exclusion aérienne au-dessus de la Bosnie. De plus, des unités de 14 pays partenaires ont servi aux côtés de leurs homologues de l'Alliance dans le cadre de la Force de mise en œuvre (IFOR) lors de la première opération de maintien de la paix dirigée par l'OTAN, en apportant à la mission un supplément de capacités militaires et de légitimité.

Alors qu'ils envoyaient des soldats sur le terrain et que leurs forces opéraient sous le commandement de l'OTAN dans un environnement à haut risque, les Partenaires ont naturellement recherché de plus grandes possibilités de prendre part au processus de prise de décisions, qui déterminait les objectifs et les procédures opérationnelles de la mission. Au cours de la période qui avait précédé la mise sur pied de l'IFOR, cette démarche avait le plus souvent été abordée cas par cas, étant donné que pour l'Alliance, la mission constituait une première. Les Partenaires ayant montré une telle volonté d'aider à résoudre les problèmes de sécurité au-delà de leurs propres frontières, une nouvelle approche du partenariat s'imposait.

En suite à un discours historique dans lequel, en septembre 1996, Warren Christopher, alors Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, avait proposé la création d'un nouveau forum de sécurité,

l'OTAN a entrepris un examen en profondeur de sa stratégie de partenariat. L'un des principaux objectifs de ce processus était d'offrir à tous les Partenaires davantage de possibilités de participer aux prises de décisions. L'autre objectif consistait à saisir l'occasion d'associer toujours plus étroitement le Partenariat aux débats sur les questions opérationnelles. Ainsi sont nés le CPEA et un Partenariat renforcé et plus opérationnel.

S'agissant des consultations politiques, il était alors logique d'aller au-delà du CCNA et de mettre en place un forum de sécurité qui réponde à la complexité grandissante des relations établies dans le cadre du Partenariat pour la paix. Plutôt que de se fonder sur l'appartenance d'anciens adversaires de l'OTAN, une nouvelle instance de coopération devait englober tous les pays euro-atlantiques désireux d'établir une relation avec l'Alliance. Cette nouvelle instance pouvait dès lors inclure des pays traditionnellement neutres dont la participation au Partenariat pour la paix s'était révélée précieuse, tels que l'Autriche, la Finlande et la Suède, qui n'étaient pas membres à part entière du CCNA.

En dépassant le cadre du CCNA, le CPEA traduisait un engagement de l'OTAN de faire participer les Partenaires toujours plus étroitement à ses processus de prise de décisions. Il permettait également d'associer davantage les Partenaires aux consultations relatives à la planification, à l'exécution et à la surveillance politique de ce que l'on appelle aujourd'hui les opérations du PPP dirigées par l'OTAN. En tant qu'instance multilatérale coordonnant les composantes du Partenariat, le CPEA mettait l'accent, comme l'avait fait le CCNA, sur les consultations pratiques en matière de politique et de sécurité, mais il étendait le champ de ces consultations à la gestion des crises, aux problèmes régionaux, aux questions de maîtrise des armements, à la prolifération des armes de destruction massive et au terrorisme international, ainsi qu'aux questions liées à la défense, comme celles des plans, des budgets, de la politique et de la stratégie. A cette liste, déjà impressionnante, s'ajoutaient l'état de préparation aux situations d'urgence du domaine civil et aux catastrophes, la coopération en matière d'armements et les opérations environnementales liées à la défense.

En dehors des consultations traditionnelles, le CPEA s'est taillé un rôle consistant à contribuer au traitement des grandes questions intéressant à la fois les membres de l'OTAN et les Partenaires. Il a pour cela tiré le meilleur parti de la souplesse offerte par un minimum de règles institutionnelles pour adopter des approches novatrices concernant les questions de sécurité. Il a, par exemple, eu recours à des groupes de travail à participation non limitée qui permettent aux pays les plus directement intéressés de prendre des initiatives et de préparer les débats en séance plénière. Cette approche a été notamment profitable aux consultations sur le Caucase et l'Europe du sud-est. Le CPEA a aussi encouragé ses membres à examiner les problèmes sous des angles nouveaux, plutôt que de chercher à régler des points de friction existant de longue date, et cette démarche s'est révélée fructueuse dans les cas où d'autres organisations sont officiellement responsables de l'action à mener.

En ce qui concerne le Partenariat renforcé et plus opérationnel, sa nouvelle orientation a été conçue en fonction de l'expérience acquise durant les premières années du Partenariat pour la paix et des enseignements tirés des opérations de maintien

de la paix dirigées par l'OTAN en Bosnie. Parmi les mesures prises pour renforcer et améliorer le Partenariat de manière à le rendre plus opérationnel, trois initiatives méritent une mention particulière: le Processus de planification et d'examen (PARP), le Concept de capacités opérationnelles (OCC) et le Cadre politico-militaire pour les opérations du PPP dirigées par l'OTAN.

Le PARP indique les niveaux que doivent atteindre les participants en matière d'interopérabilité et de capacités, et prévoit un vaste processus d'examen permettant de mesurer les progrès accomplis. En précisant les normes requises, il aide les Partenaires à mettre en place les capacités essentielles aux aspects plus opérationnels du Partenariat. Au fil des années, les conditions fixées sont devenues plus complexes, plus astreignantes et plus étroitement liées aux améliorations que les Alliés ont prévues pour eux-mêmes dans l'Initiative sur les capacités de défense. En fait, le PARP ressemble de plus en plus au processus d'établissement des plans de défense propre à l'Alliance, avec des directives ministérielles pour les objectifs des plans de défense, des Objectifs du Partenariat analogues aux Objectifs de forces de l'OTAN et une Evaluation du PARP calquée sur l'Examen annuel de la défense de l'OTAN.

Lorsqu'ils envisagent une opération réelle et le recours à ces forces des Partenaires, les commandants OTAN ont besoin de connaître les forces disponibles et leurs capacités. L'OCC a été conçu pour répondre à cette double nécessité et vise à fournir aux commandants OTAN des informations fiables sur les contributions potentielles des Partenaires en vue de permettre le déploiement rapide d'une force adaptée aux circonstances. Cela complète l'évaluation effectuée dans le cadre du PARP et devrait contribuer à améliorer l'efficacité des forces en cause. Pour les commandants OTAN, des contributions militairement plus efficaces des Partenaires rendent l'Alliance mieux à même de soutenir des opérations à long terme.

Naturellement, l'établissement de mécanismes permettant d'accroître les contributions des Partenaires n'est qu'une partie du problème. Les Partenaires doivent d'abord se prononcer sur l'engagement de leurs forces dans telle ou telle opération. C'est là l'interface critique entre les éléments pratiques et politiques – que réunit le CPEA.

Dans le cadre du CPEA, tous les Partenaires participent à des consultations sur les crises émergentes qui pourraient exiger le déploiement de troupes. Afin d'encourager les Partenaires à affecter des forces à des opérations complexes et potentiellement dangereuses, l'OTAN a mis au point un mécanisme devant permettre de faire en sorte que les consultations n'aient plus lieu cas par cas, mais soient institutionnalisées suivant des procédures qui prennent en compte l'importance des contributions des Partenaires. Cette initiative, qui constitue le troisième élément majeur du Partenariat renforcé et plus opérationnel, est connue sous le nom de Cadre politico-militaire pour les opérations du PPP dirigées par l'OTAN.

Lorsqu'il s'agit d'étudier une crise qui va en s'intensifiant, tous les membres du CPEA participent à cette étude. Si l'OTAN estime que des troupes pourraient devoir être déployées, le Conseil de l'Atlantique Nord, la plus haute instance de prise de décisions de l'OTAN, peut voir quels Partenaires expriment l'in-

tention d'apporter une contribution à la force nécessaire. Ces Partenaires ont alors la possibilité d'échanger des points de vue avec les Alliés et de s'associer à la première phase de planification en vue d'une opération. Ils seront également consultés sur le plan à établir pour l'opération et participeront au processus de constitution des unités lorsque le commandant fixera la composition de la force. C'est à ce stade que l'OCC devrait permettre un gain de temps et une économie d'efforts grâce à une meilleure prévisibilité de la capacité des forces que les Partenaires mettraient à disposition.

Une fois les contributions des Partenaires acceptées, des débats sur l'opération peuvent s'engager entre l'OTAN et les Partenaires intéressés. Dans le même temps, le CPEA en session plénière poursuit son examen général de l'opération en cause et de son contexte politique. Si les Partenaires fournisseurs de troupes sont consultés au maximum, les décisions finales doivent toujours être prises par l'Alliance, dont les moyens sont indispensables à de telles opérations. Ce processus de consultation

continue pendant toute la durée d'une opération, ce qui permet aux Partenaires de faire entendre leur voix lorsque sont arrêtées des décisions importantes.

La contribution des Partenaires aux opérations de maintien de la paix ne saurait être surestimée. On pourrait même considérer que l'action menée par l'OTAN pour rétablir la paix au Kosovo n'aurait pas été possible sans la participation des Partenaires. Ces derniers ont apporté, non seulement un précieux appui politique, mais aussi des moyens essentiels à la mission de l'OTAN, dont l'utilisation de leur espace aérien lors de la campagne et des bases logistiques indispensables au soutien des lignes de communication de la KFOR. A mesure que se développe la relation entre Alliés et Partenaires, on peut de plus en plus parler d'une communauté de valeurs sous-tendant ces entreprises dans la pratique. Au cours des dix années qui se sont écoulées depuis la création du CCNA, le Partenariat est progressivement devenu un élément fondamental de la sécurité euro-atlantique. ■

Dialogue méditerranéen

L'OTAN a lancé son Dialogue méditerranéen en 1994, prenant en compte le fait que la sécurité et la stabilité de l'Europe sont étroitement liées à celles de la Méditerranée, écrit Alberto Bin.

Ce programme, qui inclut l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie, vise à contribuer à la sécurité et à la stabilité régionales, à améliorer la compréhension mutuelle et à dissiper, dans les pays méditerranéens, les malentendus au sujet de l'OTAN.

Le Dialogue repose principalement sur des relations bilatérales entre chacun des pays participants et l'Alliance. Cependant, il prévoit aussi la tenue de réunions multilatérales, cas par cas. Il offre à tous les pays du Dialogue la même base de participation aux discussions et aux activités conjointes, et il vient en complément d'autres initiatives internationales connexes mais distinctes, comme celles entreprises par l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

Le Dialogue méditerranéen comporte un dialogue politique et une coopération pratique avec les pays participants. Le dialogue politique consiste en des discussions politiques bilatérales régulières, ainsi qu'en des conférences multilatérales tenues au niveau des ambassadeurs. Il apporte ainsi une occasion d'échanger des points de vue sur une série de ques-

tions intéressant la sécurité dans la région de la Méditerranée, ainsi que sur l'évolution future du Dialogue.

La coopération pratique est organisée dans le cadre d'un Programme de travail annuel et revêt diverses formes, y compris des invitations de responsables des pays du Dialogue à des stages dans les écoles de l'OTAN. Il y a aussi des séminaires spécialement conçus à l'intention des pays du Dialogue, en particulier dans le domaine des plans civils d'urgence, ainsi que des visites à l'OTAN de guides de l'opinion, d'universitaires, de journalistes et de parlementaires des pays du Dialogue.

L'Alliance octroie des bourses institutionnelles à des chercheurs de la région. En outre, le Dialogue favorise la coopération dans le cadre du Programme scientifique de l'OTAN. En 2000, par exemple, 108 scientifiques des pays du Dialogue ont participé à des activités parrainées par l'OTAN.

Le Programme de travail comporte également une dimension militaire au titre de laquelle les pays du Dialogue sont invités à observer des exercices, à assister à des séminaires et ateliers, et à effectuer des visites dans des organismes militaires de l'OTAN. En 2000, 104 officiers des sept pays du Dialogue ont participé à ces activités. De plus, les forces navales permanentes de l'OTAN en Méditerranée font escale dans des ports des pays du Dialogue. Par ailleurs, trois de ces pays – l'Égypte, la Jordanie et le Maroc – ont envoyé des soldats de la paix participer aux opérations dirigées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine. En outre, la Jordanie et le Maroc ont actuellement des militaires au sein de la Force du Kosovo.

Alberto Bin travaille sur le Dialogue méditerranéen à la Division des affaires politiques de l'OTAN.

Conduire Cendrillon au bal

Robert E. Hunter examine les potentialités du Conseil de partenariat euro-atlantique et propose qu'il joue un plus grand rôle dans la sécurité euro-atlantique.



© OTAN

Réunion ministérielle: le Conseil de partenariat euro-atlantique pourrait apporter à la sécurité euro-atlantique une contribution inégalable

A sa création, en mai 1997, le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) était l'enfant pauvre de l'OTAN. Il ne disposait déjà pas du pouvoir de prise de décisions du Conseil de l'Atlantique Nord, qui est limité aux 19 pays membres de l'Alliance. Il n'avait initialement aucun rôle dans la gestion des activités pratiques du Partenariat pour la paix, dont la composition est pratiquement analogue à la sienne. Même ses réunions ministérielles semestrielles et ses sommets occasionnels comportent en général beaucoup plus de discours que de débats sur des questions de fond. Et pourtant, cette sorte de Cendrillon est une institution qui pourrait apporter à la sécurité euro-atlantique une contribution inégalable.

Le CPEA est né presque par accident. Il a succédé au Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA), créé en 1991 pour faire entrer dans la famille OTAN au sens large – dans le cadre de «relations institutionnelles de consultation et de coopération sur des questions politiques et de sécurité» – les Etats qui étaient sortis du

naufage du Pacte de Varsovie et de l'Union soviétique. Cependant, il est apparu, dans la suite de la décennie, que le CCNA avait quelque chose d'anachronique, dans la mesure où il reposait plus sur ce qu'avaient été ses membres n'appartenant pas à l'Alliance que sur des aspirations pour l'avenir. Par ailleurs, il n'incluait pas officiellement la plupart des Etats nés du démembrement de la Yougoslavie, ni les pays européens neutres et non alignés.

Il était donc logique de refondre le CCNA pour repartir sur des bases nouvelles et permettre aux Etats qui n'étaient ni d'anciens pays communistes ni d'anciens pays du Pacte de Varsovie d'en devenir membres à part entière. Cette démarche fut initiée dans un discours prononcé par Warren Christopher, alors Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, à Stuttgart, le 6 septembre 1996. Cette date marquait le 50e anniversaire d'une allocution historique de l'un de ses prédécesseurs, James Byrnes, et avait été appelée le «discours de l'espoir» de par sa vision de l'Europe et de l'engagement des Etats-Unis après la Seconde guerre mondiale. Warren Christopher avait opté pour le thème d'une Nouvelle communauté atlantique et voulait une idée accrocheuse, que le Département d'Etat s'empressa de lui fournir: transformer le CCNA en quelque chose de nouveau et l'appeler Conseil de partenariat atlantique. Les détails furent laissés pour plus tard.

Robert E. Hunter est Conseiller principal à la RAND Corporation et a été Ambassadeur des Etats-Unis auprès de l'OTAN de 1993 à 1998.

Alors que la nouvelle institution commençait à prendre forme, le préfixe «euro-» fut ajouté au nom proposé. Les membres du CCNA et les autres pays européens qui appartenaient au Partenariat pour la paix furent invités à participer, et des sondages furent réalisés au sein de l'Alliance sur la question de savoir ce que devrait être le CPEA et ce qu'il devrait accomplir. Les résultats firent l'objet d'un accord lors de la fondation officielle du CPEA, à la dernière réunion du CCNA, tenue à Sintra, au Portugal, le 30 mai 1997. Le CPEA centrerait son action sur des problèmes tels que la gestion des crises, la maîtrise des armements, le terrorisme international, la planification de la défense, l'état de préparation aux situations d'urgence du domaine civil et aux catastrophes, la coopération en matière d'armements et les opérations de soutien de la paix. Et l'OTAN déclara que le CPEA allait fournir «le cadre permettant d'offrir aux pays partenaires, chaque fois qu'on le pourra, des possibilités accrues de prise de décisions sur les activités auxquelles ils participent». On s'est toujours interrogé sur le sens exact de «chaque fois qu'on le pourra».

C'étaient là des objectifs ambitieux, et, dès sa création, le CPEA décida d'institutionnaliser toute une gamme de réunions visant à en assurer la réalisation. Il s'agissait de réunions mensuelles des ambassadeurs, de réunions semestrielles des ministres des affaires étrangères et de la défense et de réunions occasionnelles des Chefs d'Etat et de gouvernement, ainsi que de réunions «à 16 (aujourd'hui 19) + 1» des Alliés et de chacun des Partenaires. Depuis lors, le CPEA s'est efforcé de marquer de son empreinte toute une série d'activités allant de la recherche des moyens de contribuer à la maîtrise des armes légères et de petit calibre à l'organisation d'exercices concernant les plans civils d'urgence avec le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe.

Le CPEA pourrait évidemment faire beaucoup plus. Cependant, il n'a toujours pas le pouvoir de prendre des décisions. Ce pouvoir est jalousement gardé par le Conseil de l'Atlantique Nord, en grande partie parce que les Alliés ont des obligations et des responsabilités spéciales en vertu du Traité de Washington, la charte fondatrice de l'OTAN, et assument l'essentiel de l'organisation et du financement des activités du CPEA. Pourtant, en 1999, les Alliés ont commencé à faire participer les membres du CPEA à l'étude de la façon dont les pays partenaires prendraient part aux «opérations ne relevant pas de l'Article 5», c'est-à-dire aux opérations qui ne sont pas liées à la défense collective. Le but était de faire participer les pays partenaires, dans certaines limites, aux consultations politiques et aux prises de décisions, à la planification opérationnelle et aux dispositions de commandement ayant trait aux futures opérations dirigées par l'OTAN auxquelles ils prendraient part.

Etant donné l'importance grandissante du Partenariat pour la paix, une telle démarche était tout à fait logique. Parmi les nouveaux développements figuraient l'étude de questions intéressant les pays partenaires dans le cadre de l'Initiative de l'OTAN sur les capacités de défense, la création d'un Processus de planification et d'examen élargi et adapté – en partie afin d'améliorer l'interopérabilité des forces et les capacités – ainsi que des consultations sur les crises et d'autres questions politiques et liées à la sécurité. Le Plan d'action du CPEA pour 2000-2002 couvre aussi les consultations et la coopération concernant les affaires régionales, s'agissant notamment de l'Europe du sud-est et du Caucase, ainsi que les questions liées au Pacte de stabilité,

initiative de l'UE visant à établir un cadre international global destiné à favoriser la construction d'une stabilité à long terme dans l'Europe du sud-est.

Malgré les progrès ainsi accomplis, on n'a pas encore exploité toutes les possibilités offertes par le CPEA. Or, il existe deux raisons de l'aider à tirer pleinement parti de ses potentialités. Premièrement, quel que soit le nombre des pays qui seront invités à se joindre à l'Alliance au Sommet de Prague de l'année prochaine, certains des candidats vont rester sur le bord de la route. Il est essentiel que le CPEA donne à ces pays le net sentiment d'appartenir à la famille OTAN au sens large. Deuxièmement, plusieurs pays du CPEA, notamment dans le Caucase et en Asie centrale, n'ont guère de chances de rejoindre un jour l'OTAN. Le CPEA pourrait néanmoins les aider aussi à se sentir plus en sécurité et en confiance.

Donner au CPEA de véritables pouvoirs de prise de décisions, au-delà de la capacité d'aider à l'élaboration des décisions du Conseil de l'Atlantique Nord, n'est pas actuellement au programme de l'Alliance. Cependant, à mesure que les Partenaires montreront qu'ils sont capables d'assumer des responsabilités supplémentaires, cette question devrait faire l'objet d'un réexamen. Il est certain qu'intégrer davantage les activités des Partenaires dans celles de l'Alliance devrait être le prochain objectif immédiat. A cet égard, on peut d'ores et déjà distinguer plusieurs possibilités.

Gestion des crises: pour le moment, la plupart des consultations tenues à l'OTAN en cas de crise le sont essentiellement au Conseil de l'Atlantique Nord. Or, même dans ce cas, l'Alliance se trouve handicapée par le fait qu'il lui manque la compétence d'un gouvernement souverain. Le rôle joué par l'OTAN pour contribuer à la gestion des crises – comme celle de l'ex-République yougoslave de Macédoine* – est en grande partie limité à des tâches spécifiques que les Etats membres confient au Secrétaire général. En Bosnie-Herzégovine (Bosnie) et au Kosovo, par exemple, l'OTAN a été appelée à mener des actions militaires sans avoir participé directement aux démarches diplomatiques qui avaient précédé son intervention. On ne peut attendre du CPEA qu'il acquière une compétence que le Conseil de l'Atlantique Nord lui-même ne possède pas, mais on ne saurait oublier que certains de ses membres ont une grande expérience, et sont proches, des zones qui posent le plus de problèmes à l'OTAN, en particulier dans les Balkans. Le CPEA devrait donc devenir un cadre de première importance pour ce qui est de trouver aux crises des solutions viables, au lieu de rester simplement une instance à informer des résultats des délibérations du Conseil de l'Atlantique Nord.

Les Balkans: le CPEA se montre déjà actif dans l'Europe du sud-est, et notamment dans une grande partie de l'ex-Yougoslavie, qui représente un défi particulier pour la communauté internationale. Lors du Sommet que l'Alliance a tenu à Washington en 1999, l'OTAN a lancé son Initiative sur l'Europe du sud-est, dont l'un des piliers est un Groupe de travail ad hoc chargé, sous les auspices du CPEA, de promouvoir la coopération régionale. Au cours d'une réunion du CPEA au niveau des ambassadeurs qui s'est déroulée en juillet 2000, la Bulgarie a annoncé la création du Groupe directeur sur la coopération en matière de sécurité en Europe du sud-est (SEEGROUP), dans le cadre duquel tous les pays de la région peuvent se réunir pour

échanger des informations et des points de vue sur les projets et les initiatives visant à stimuler et à appuyer la coopération pratique entre les membres. Depuis le changement de gouvernement intervenu à Zagreb au début de l'année 2000, la Croatie a commencé à se rapprocher de l'Alliance. Dans un premier temps, elle a, au mois de mai de la même année, adhéré à la fois au CPEA et au Partenariat pour la paix, et elle participe aujourd'hui activement au SEEGROUP. Alors que le nouveau gouvernement démocratique de Belgrade s'ouvre à l'OTAN, le CPEA devrait jouer un rôle de premier plan s'agissant d'aider à l'évolution de la République fédérale de Yougoslavie et à sa réintégration dans la communauté internationale.

Gestion des différends et des conflits «hors zone»: beaucoup d'autres régions présentant des sujets de préoccupation pour les Alliés incluent ou jouxtent des États membres du CPEA. Jusqu'ici, ce dernier n'a guère eu l'occasion de chercher à jouer un rôle de médiateur en vue d'atténuer ou d'éliminer les tensions et les conflits entre ses membres dans le Caucase et en Asie centrale. Cependant, l'Alliance et, en particulier, le CPEA ne devraient pas reculer devant cette possibilité, ni admettre l'idée qu'il faut nécessairement, dans ce domaine, recourir en priorité à des accords ad hoc ou à quelque autre instance (telle que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe). Le leadership sera important, de même que la prise de conscience par les intéressés du fait que le CPEA peut offrir une valeur ajoutée en tant que grande institution de sécurité européenne, née de l'OTAN, qui peut être saisie des différends et des crises à caractère régional de façon légitime et productive. Seule l'expérience permettra d'atteindre cet objectif, après que le CPEA aura choisi de s'occuper d'une ou de plusieurs de ces situations et aura établi un précédent positif à l'appui de son rôle potentiel.

Faire participer la Russie: dans certains cas, la création d'un tel rôle de gestion des différends et des conflits pour le CPEA, entre ses propres membres, sera plus facile et plus productive – par exemple s'agissant de soutenir ou même de remplacer le Groupe de Minsk sur le Haut-Karabakh, région que se disputent l'Arménie et l'Azerbaïdjan – si l'on peut convaincre la Russie de jouer un plus grand rôle. Dans la période qui va précéder le Sommet de Prague, où des États d'Europe centrale pourront être invités à se joindre à l'OTAN, l'Alliance devra en tout cas faire des ouvertures à Moscou pour lui montrer que l'OTAN ne représente pas pour la Russie un défi stratégique ou politique et ne cherche pas à l'isoler. Jusqu'ici, la Russie a choisi de jouer un rôle relativement passif au sein du CPEA et du Partenariat pour la paix, et elle a été peu disposée à tirer pleinement parti des possibilités du Conseil conjoint permanent, cadre des consultations et de la coopération OTAN-Russie. L'OTAN s'efforce déjà de convaincre la Russie qu'elle a toute sa place dans un concept élargi de la sécurité européenne et que ses intérêts fondamentaux en Europe sont compatibles avec ceux de l'OTAN. En fait, s'il était possible de donner corps aux pensées du président Vladimir Poutine concernant une future entrée de la Russie dans l'OTAN, moins pour l'idée en elle-même que pour les opportunités plus larges qu'elle offrirait, le CPEA pourrait devenir pour Moscou un précieux moyen de coopérer avec l'OTAN. Il pourrait ainsi

compléter le Conseil conjoint permanent, la Russie étant alors mieux placée qu'aujourd'hui pour faire entrer dans le jeu d'autres pays du CPEA sans qu'ils craignent de la voir exercer une influence excessive sur leurs choix stratégiques et politiques. Le CPEA pourrait dès lors devenir un mécanisme permettant plus facilement à la Russie d'accepter un élargissement de l'OTAN à des pays proches de ses frontières.

Le CPEA, la PESD et les relations UE-OTAN: l'OTAN a établi des relations avec l'Union européenne alors que cette institution se dote d'une Politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD). Ce processus est loin d'avoir abouti, et, selon moi, l'harmonie lui fait cruellement défaut. L'un des moyens de chercher à surmonter les divergences est de mettre en concordance les instances des deux organisations, notamment par des réunions conjointes du Conseil de l'Atlantique Nord et du nouveau Comité de l'Union européenne pour les affaires poli-

tiques et de sécurité (PSC) aux niveaux des ambassadeurs et des ministres. Étant donné que l'Union européenne comme l'OTAN admettent de nouveaux membres d'Europe centrale et sont par ailleurs très directement intéressées par cette région, que toutes deux sont engagées dans les Balkans, que toutes deux ont établi des relations spéciales avec la Russie et l'Ukraine, et que toutes deux font porter une partie de leurs activités sur le Caucase et l'Asie centrale, ces réunions conjointes devraient aussi inclure des consultations parallèles entre le CPEA et le PSC. Cela pourrait également amener la Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne à se tourner davantage vers l'extérieur. Quoi qu'il en soit, l'Union européenne et l'OTAN ont des programmes largement analogues, même si elles abordent la plupart des questions non liées à la défense

sous des angles différents. Dans l'action menée pour faire tomber les barrières artificielles qui existent depuis si longtemps entre ces deux institutions, le CPEA pourrait jouer un rôle particulièrement utile.

Enfin, il importe de se rappeler qu'à mesure que l'OTAN continuera d'admettre de nouveaux membres, et le CPEA et le Partenariat pour la paix prendront naturellement un caractère différent, et aussi, à certains égards, des orientations différentes. Avec la poursuite de l'élargissement de l'OTAN, le rapport numérique entre Partenaires et Alliés au CPEA évoluera progressivement en faveur de ces derniers. La composition «hors Alliance» du CPEA sera de plus en plus dominée par des pays situés à l'est de la Turquie. Il y a donc tout lieu de centrer l'action du CPEA sur le règlement des différends et des conflits, ainsi que sur la coordination avec l'Union européenne et d'autres institutions, afin d'aider les pays du Caucase et de l'Asie centrale dans leur développement politique et économique, de même que dans la réforme de leurs forces armées.

Pour ce qui est de l'avenir, la vision d'une «Europe entière et libre» ne pourra se concrétiser que si l'on donne à la «sécurité» son sens le plus large. Le CPEA a beaucoup à offrir à cet égard et pourrait devenir un précieux instrument politique et de sécurité avec des attributions dépassant largement son mandat initial. ■

A mesure que l'OTAN continuera d'admettre de nouveaux membres, et le CPEA et le Partenariat pour la paix prendront naturellement un caractère différent, et aussi des orientations différentes

Promouvoir la sécurité régionale

James Appathurai analyse la façon dont l'OTAN favorise la coopération régionale en matière de sécurité dans les Balkans, le Caucase et les Etats baltes.

Dans le domaine de la coopération euro-atlantique en matière de sécurité, certains éléments de premier plan retiennent pratiquement toute l'attention de la presse, qu'il s'agisse de l'OTAN et de son Partenariat pour la paix, de la dimension de défense en développement de l'Union européenne ou de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE). Pourtant, à côté de ces structures de grande taille et déjà bien en place, des accords régionaux plus récents et de moindre envergure apportent d'importantes contributions à la sécurité dans des endroits sensibles de toute la zone euro-atlantique. Même si elles sont menées à un niveau moins élevé, ces activités de coopération occupent une place non négligeable dans l'ensemble de l'architecture de sécurité, et l'Alliance est très désireuse d'aider à les faire progresser.

La logique de la coopération régionale en matière de sécurité est tout à fait claire. En mettant leurs ressources en commun de façon adéquate, des pays ayant les mêmes objectifs peuvent renforcer plus efficacement leur propre sécurité. Au plan économique, la coopération permet des économies d'échelle et l'acquisition d'équipements qui, sinon, seraient financièrement inaccessibles aux pays – surtout les plus petits – qui agiraient individuellement. Au plan militaire, la coopération multiplie le potentiel des forces armées de chacun des pays concernés. Au plan politique, la coopération dans le domaine de la sécurité est la meilleure des mesures de confiance et de sécurité, du fait qu'elle implique transparence, coordination et confiance mutuelle.

L'OTAN est un vivant témoignage du succès de cette approche. Formée à sa naissance, en 1949, d'un groupe de nations divisées par une histoire très récente, et aussi séparées par un océan, elle est devenue l'alliance politico-militaire la plus cohésive et la plus efficace de tous les temps. L'expérience de l'OTAN montre aussi que la coopération régionale ne remplace pas les autres démarches, mais les complète. Tout pays peut avoir des associations de sécurité multiples sans qu'aucune d'elles ait à en souffrir. On peut citer à cet égard la Coopération de défense aérospatiale de l'Amérique du Nord entre le Canada et les Etats-Unis, ou l'Identité européenne de sécurité et de défense de l'UE.

C'est précisément parce que le potentiel de la coopération régionale et subrégionale est si évident que l'Alliance appuie de plus en plus les efforts déployés dans ce domaine, même entre des pays qui ne sont pas candidats à une adhésion à l'OTAN. Il n'existe pas de document unique qui expose officiellement les principes de base de la coopération régionale et les modalités du soutien que l'Alliance lui apportera. En fait, cette approche est

définie par toute une série de documents et de choix politiques dont chacun porte sur un secteur ou un problème spécifique mais qui, pris dans leur ensemble, forment un tout intellectuellement cohérent. L'Alliance s'emploie à favoriser la coopération régionale en matière de sécurité essentiellement dans les Balkans, le Caucase et les Etats baltes, dans le cadre général de l'action qu'elle mène pour promouvoir la paix et la sécurité dans toute la zone euro-atlantique. L'OTAN cible son approche sur chacune des régions, parce que chacune est confrontée à ses propres défis de sécurité dans un contexte géopolitique unique, et parce que chacune présente pour l'Alliance un intérêt unique sur le plan de la sécurité.

Les Balkans



L'Europe du sud-est revêt pour l'OTAN une extrême importance géopolitique. Le Kosovo, par exemple, se situe dans une zone stratégique vitale pour l'Alliance: il se trouve juste au-dessus de deux membres de l'OTAN, en dessous de nouveaux membres d'Europe centrale, et il est organiquement lié à la Bosnie-Herzégovine (la Bosnie). L'instabilité, les conflits et les multiples violations des droits de l'homme qu'a connus cette région ont représenté des défis directs pour les intérêts de l'OTAN au cours de la dernière décennie, et l'Alliance a dû s'employer à faire en sorte que les crises ne déstabilisent pas les pays voisins. Les moyens les plus connus par lesquels l'OTAN a favorisé la paix et la sécurité dans les Balkans sont les opérations de maintien de la paix qu'elle a dirigées en Bosnie et au Kosovo. Mais l'Alliance s'est aussi engagée dans un certain nombre d'autres entreprises militaires et politiques destinées à promouvoir la stabilité dans toute l'Europe du sud-est, de la diplomatie préventive à la promotion active de la coopération régionale.

L'exemple le plus remarquable de telles entreprises est sans doute l'Initiative de l'OTAN sur l'Europe du sud-est. Lancée par l'Alliance lors de son Sommet de Washington de 1999 en vue de

James Appathurai est Administrateur principal à la Section plans politiques de la Division des affaires politiques de l'OTAN.

promouvoir la coopération et la sécurité et la stabilité à long terme dans la région, elle s'est appuyée sur des relations de coopération déjà largement établies avec les Partenaires dans le cadre du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) et du Partenariat pour la paix et s'est étendue à des pays qui n'appartenaient pas à ces institutions et programmes – la Bosnie et (à l'époque) la Croatie – avec une perspective d'inclusion de la République fédérale de Yougoslavie. Un Groupe de travail ad hoc sur la coopération régionale, créé sous les auspices du CPEA, favorise la coopération régionale de manière à stimuler et à soutenir la collaboration pratique entre les pays de l'Europe du sud-est. Les pays de la région, par exemple, ont établi, en septembre 2000, le Groupe directeur sur la coopération en matière de sécurité en Europe du sud-est (SEEGROUP), dont les membres assument la présidence à tour de rôle, afin d'appuyer les divers processus de coopération en cours. Les activités comportent le déminage, la recherche de la maîtrise des armes légères et de petit calibre, la simulation dans le domaine de la gestion des crises et la gestion de la circulation aérienne.

L'Alliance s'emploie aussi, avec d'autres organisations internationales, à construire la stabilité régionale dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est, parrainé par l'UE. Ainsi, l'OTAN a contribué au lancement de programmes visant à faciliter le passage à la vie civile d'officiers appelés à sortir du cadre militaire (voir article page 23) et d'autres programmes devant permettre de fermer des bases militaires et de les affecter au secteur civil. D'autres activités doivent être dirigées au niveau régional. Un bon exemple est celui du Document commun d'évaluation des défis et des opportunités en matière de sécurité régionale en Europe du sud-est (SEECAP). L'idée en a été lancée par l'OTAN, puis reprise par les pays de la région, dont la République fédérale de Yougoslavie. Le SEECAP énonce des conceptions des défis de sécurité qui sont communes aux pays signataires et devrait constituer une première étape essentielle vers l'établissement de relations pacifiques dans les Balkans. Il expose aussi les opportunités qui s'offrent aux pays participants pour ce qui est de coopérer au traitement de ces défis.

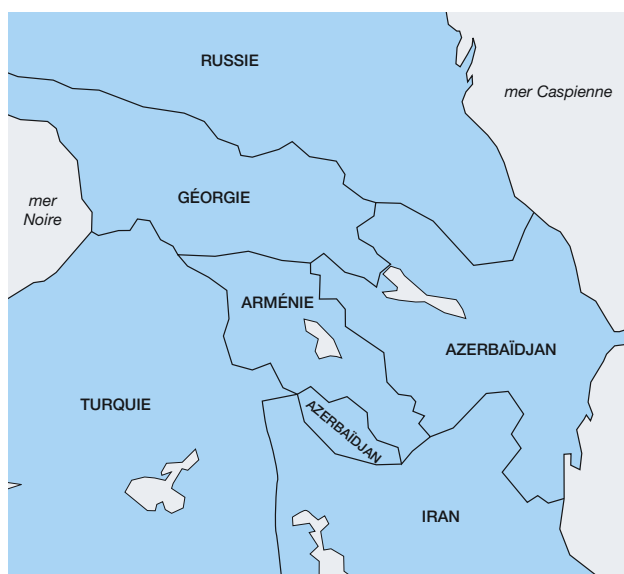
Le Caucase

Le scénario est différent dans le Caucase, où l'OTAN favorise également la coopération régionale. Même si le Caucase connaît des problèmes tout aussi difficiles à résoudre, le seul membre de l'Alliance à en ressentir directement les effets est la Turquie. De plus, il existe certainement l'idée que l'OTAN en tant qu'organisation n'a qu'une influence limitée dans la région et que ses membres peuvent y contribuer plus utilement à la paix et à la sécurité par des mesures bilatérales, ou dans le cadre d'une action menée par l'intermédiaire d'autres organisations, telles que l'OSCE ou les Nations Unies.

Pour toutes ces raisons, l'OTAN adopte dans le Caucase une approche plus discrète. Elle n'en continue pas moins de soutenir activement la coopération en matière de sécurité dans la région, afin d'y promouvoir la transparence et la confiance. Le principal instrument de cette action de l'OTAN est le Groupe de travail ad hoc du CPEA sur les perspectives de coopération régionale dans le Caucase. Les domaines prioritaires recensés par ce groupe de travail pour une coopération pratique au niveau régional sont les questions économiques liées à la défense, les plans civils d'urgence, la coopération scientifique et environnementale, et les activités d'information.

Sous les auspices du CPEA, un séminaire sur la coopération régionale en matière de sécurité énergétique dans le Caucase s'est tenu en Azerbaïdjan en 2000, pour traiter des aspects de la sécurité énergétique relatifs à l'environnement, à l'économie et aux situations d'urgence du domaine civil. Des séminaires ont aussi eu lieu en d'autres endroits de la région à propos de l'économie liée à la défense, des plans civils d'urgence, de la coopération civilo-militaire, des armes légères et de petit calibre et de la coopération scientifique. Il est envisagé d'organiser d'autres conférences, sur le terrorisme international et sur la non-prolifération des armes de destruction massive, de même que sur la gestion des crises et le déminage. Les démarches ainsi entreprises sont toutes d'autant plus utiles qu'elles portent sur des questions d'intérêt immédiat pour la sécurité des pays de la région.

Il convient de souligner que, s'agissant de promouvoir la coopération dans le Caucase, d'autres groupements régionaux, tels que l'OSCE et le Groupe GUUAM, organisme réunissant la



Géorgie, l'Ukraine, l'Ouzbékistan, l'Azerbaïdjan et la Moldova, jouent un rôle prépondérant. L'OTAN continue toutefois d'assumer le sien en encourageant l'élaboration de solutions communes entre des pays confrontés aux mêmes défis.

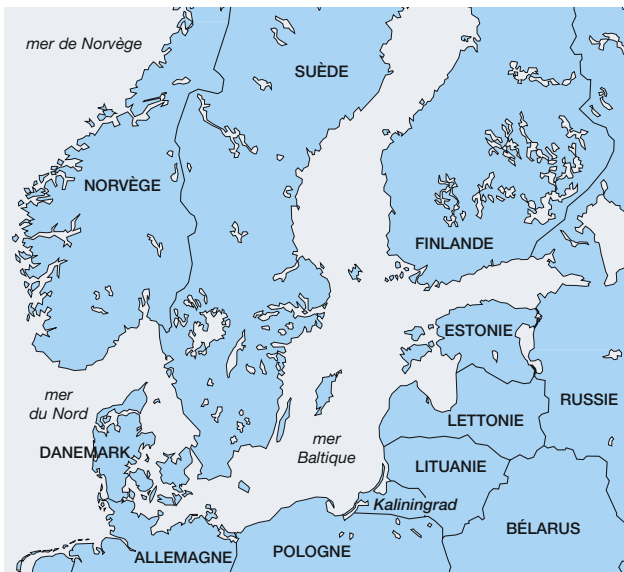
Les Etats baltes

La troisième grande région dans laquelle l'OTAN s'emploie à promouvoir la coopération est celle de la Baltique. A la différence des Balkans, où les problèmes sont graves et l'intérêt de l'OTAN immédiat, ou du Caucase, où les problèmes sont tout aussi difficiles à résoudre mais affectent moins directement l'Alliance dans son ensemble, la région des Etats baltes, si elle revêt pour l'Alliance une importance géopolitique directe, connaît une coopération qui est déjà en bonne voie et ne nécessite pas le même niveau de soutien de l'OTAN.

Les progrès ainsi accomplis localement n'ont rien de surprenant, car il s'agit d'une région où une coopération existe de longue date. Il est clair qu'une fois devenues des Etats, au début du XXe siècle, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie ont naturellement cherché à établir entre elles une coopération plus étroite, pour des raisons géographiques, politiques, économiques et militaires évidentes. Aujourd'hui, cette coopération s'est encore ren-

forcée – également pour des raisons évidentes. D'un point de vue géographique, ces trois pays forment toujours une région naturelle. Ce sont de petits Etats, dont la population et l'économie ont des dimensions modestes. En outre, leur évolution socio-économique depuis les années 20 présente des caractéristiques similaires, et il n'existe actuellement aucun véritable sujet de désaccord entre eux.

C'est sans doute pourquoi l'on peut dire sans risque d'erreur que nulle part dans l'Europe de l'après-Guerre froide, la coopération subrégionale n'a été aussi profonde que dans la région de la Baltique. Le Conseil des Etats de la mer Baltique (CBSS), qui a été instauré en 1992 à l'initiative des ministres danois et allemand des affaires étrangères de l'époque, constitue un excellent exemple de groupement régional réussissant dans ses entreprises. Douze pays s'y efforcent ensemble d'approfondir la coopération dans toute une série de domaines. Si la sécurité au sens traditionnel ne figurait pas initialement à son programme, le CBSS favorise maintenant la coopération subrégionale pour la lutte contre



le crime organisé et la recherche et le sauvetage en mer, en recourant même à des unités militaires.

Le CBSS a servi de modèle pour des entreprises similaires dans d'autres parties de l'Europe, en particulier dans les Balkans. De plus, les activités de coopération menées au niveau des Etats sont étayées par un solide réseau d'organismes spécialisés, ainsi que par des liens tissés entre les provinces, les villes et les communes de toute la région. C'est notamment le cas dans le domaine de la sécurité, où les trois Etats ont le même désir de consolider leur indépendance et de repousser toute instabilité venant de l'Est. Une coopération trilatérale régulière concernant la protection de l'espace aérien, par exemple, a récemment conduit à la création du Réseau balte de surveillance aérienne (BALTNET), système commun aux trois pays.

Ces pays se rendent également compte qu'étant donné le caractère limité de leurs ressources de défense, il est logique qu'ils travaillent ensemble à leur développement. Le Groupe d'assistance pour la sécurité dans la Baltique travaille efficacement à la coordination internationale de l'aide à la sécurité destinée aux forces armées de l'Estonie, de la Lettonie et de la

Lituanie. Le Collège de défense balte, école créée principalement à l'intention des officiers des Etats baltes et où les cours ont lieu en langue anglaise, est aussi un bon exemple de coopération en matière de formation militaire.

Les trois Etats baltes veulent par ailleurs montrer qu'ils sont de bons partenaires européens, désireux d'apporter leur contribution à la sécurité. Leur bataillon commun de maintien de la paix, le BALTBAT, et la Flottille balte (BALTRON) sont des exemples évidents de la mise en œuvre d'une coopération concrète. Le BALTBAT a déjà participé activement aux opérations de maintien de la paix dirigées par l'OTAN dans les Balkans.

L'appui par l'OTAN de la participation des Etats baltes à ses opérations de maintien de la paix est l'une des formes d'encouragement que l'Alliance et ses membres apportent à la coopération entre les trois pays. Ces opérations ont montré qu'en agissant ensemble, les Etats baltes peuvent disputer un match dans une catégorie supérieure à la leur et exercer sur les événements de la zone euro-atlantique une influence hors de proportion avec la taille de chacun d'eux.

L'OTAN facilite aussi cette coopération par le biais du Plan d'action pour l'adhésion et du Partenariat pour la paix. Ces deux projets visent à améliorer les capacités militaires des pays participants et, en particulier, à accroître l'interopérabilité pour les opérations menées conjointement. Il s'agit là de conditions indispensables à un renforcement de la coopération régionale, et les trois Etats baltes s'emploient à y répondre.

Les membres de l'Alliance appuient également la coopération des Etats baltes au niveau national. Ainsi, le Danemark a joué à cet égard un rôle de premier plan, en fournissant une aide au Collège de défense balte et en accueillant des soldats de la paix baltes au sein des formations danoises présentes dans les Balkans. Les Etats-Unis ont, de leur côté, apporté un soutien politique essentiel, qui s'est exprimé en particulier dans leur Charte pour la Baltique de 1998, accord qui, comme l'a indiqué à l'époque le président Bill Clinton, vise à encourager une coopération étroite entre les Etats baltes et leurs voisins et à montrer «la volonté de l'Amérique d'aider l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie à approfondir leur intégration et à se préparer à une adhésion à l'Union européenne et à l'OTAN».

Le lien établi par le président Clinton entre la coopération régionale et l'appartenance aux institutions euro-atlantiques est important du fait que c'est dans la région de la Baltique, en particulier, que l'on se demande parfois si le succès de la coopération régionale ne risquerait pas de nuire aux aspirations concernant une adhésion à l'OTAN. Or, loin de limiter les chances d'une telle adhésion, le succès de la coopération régionale constitue pour les pays candidats un puissant «argument de vente». L'OTAN est une organisation dont les Etats membres travaillent ensemble, mettent leurs ressources en commun et élaborent des politiques par consensus. Le succès de la coopération régionale n'a pas seulement pour effet de préparer les candidats à une adhésion; il montre aussi aux membres actuels de l'Alliance que les pays en cause sont désireux et capables d'accepter les conditions et les méthodes de travail de l'OTAN – tout en assurant, évidemment, la sécurité nécessaire à l'ensemble des participants. ■

Le partenariat dans la pratique: l'expérience de la Géorgie

Irakli Menagarichvili décrit la relation de la Géorgie avec l'Alliance et la façon dont elle évolue, dans un sens positif à la fois pour la Géorgie et pour l'OTAN.

En matière de politique étrangère, l'objectif primordial de la Géorgie est de s'intégrer dans les structures politiques, économiques et de sécurité euro-atlantiques, de se joindre à la communauté des nations européennes et de répondre ainsi à une aspiration historique du peuple géorgien. Depuis la désintégration de l'Union soviétique, mon pays s'est toujours efforcé de se doter d'une société démocratique moderne et d'établir des relations plus étroites et plus profondes avec les pays et les institutions de toute la zone euro-atlantique. Dans le même temps, la Géorgie et l'ensemble du Caucase ont connu beaucoup d'instabilité et de turbulences. C'est pourquoi l'établissement d'une relation à long terme et mutuellement avantageuse avec l'Alliance constitue une priorité nationale depuis une dizaine d'années et se caractérise par une évolution positive à la fois pour la Géorgie et pour l'OTAN.

Au début des années 90, alors que l'OTAN ouvrait les bras aux anciens membres du Pacte de Varsovie et aux Etats qui avaient succédé à l'Union soviétique, la Géorgie n'a pas tardé à se joindre à tous les nouveaux organismes et programmes de sécurité. Elle est devenue membre du Conseil de coopération nord-atlantique en 1992, elle a signé le Document cadre du

Partenariat pour la paix en 1994, et elle a été l'un des membres fondateurs du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) en 1997. La Géorgie a progressivement accru sa participation au Partenariat pour la paix, en termes à la fois quantitatifs et qualitatifs, et elle prend maintenant part à une centaine d'activités chaque année.

Cet été, la Géorgie a été le théâtre d'un événement marquant avec la tenue du premier exercice de grande envergure du Partenariat pour la paix dans le sud du Caucase, Cooperative Partner 2001. Cet exercice, qui s'est déroulé au port de Poti, sur la mer Noire, et dans les environs, et a mis en jeu quelque 4 000 militaires de neuf pays de l'OTAN et de six pays partenaires, visait à développer l'interopérabilité des unités navales et amphibies des participants de l'Alliance et des Partenaires dans le cadre du soutien de la paix et de l'aide humanitaire. Il a représenté, par sa dimension, la plus importante activité menée par la Géorgie avec l'OTAN. Il a contribué à promouvoir la coopération militaire entre les forces armées de la Géorgie et celles des membres de l'Alliance. Il a aussi été le reflet d'une relation toujours plus étroite entre la Géorgie et l'OTAN.

La Géorgie n'a jamais cessé d'appuyer les efforts déployés par l'OTAN pour mettre fin à la violence et construire la stabilité dans les Balkans. Nous avons d'ailleurs affecté une section d'infanterie à la Force du Kosovo (KFOR) dirigée par l'OTAN, afin de montrer notre engagement à l'égard du processus de paix dans cette partie de l'Europe. Nous sommes également convaincus qu'aucun pays ne peut être à l'abri d'une instabilité régnant hors de ses frontières, et que les menaces pour la sécurité dans l'une des parties de la zone euro-atlantique constituent dès lors des menaces pour l'ensemble de cette zone. Il s'ensuit que si l'on veut voir régner en Europe une sécurité digne de ce nom, tous les pays doivent contribuer, chacun selon ses moyens, à l'élimination de tous les foyers d'instabilité. La Géorgie a donc toujours vivement souhaité participer aux activités destinées à améliorer la sécurité dans toute la zone euro-atlantique et aspire à s'intégrer finalement à l'OTAN.

La Géorgie et l'ensemble du Caucase présentent de grandes potentialités. La Géorgie est, par exemple, au centre des efforts déployés pour mettre en place le Corridor de transports eurasiens, artère commerciale est-ouest clé entre l'Asie et l'Europe. Elle représente également un centre de transport naturel pour cette nouvelle «Route de la soie», dont les trois principaux éléments sont le Corridor de transports Europe-Caucase-Asie, un Corridor stratégique transcaucasien pour l'énergie (transport de ressources énergétiques de la Caspienne vers les marchés occidentaux) et un Réseau de télécommunications transcaucasien. Cependant, pour que ces projets – qui ont l'appui de l'Union européenne et d'autres pays intéressés – puissent aboutir, il faut



Irakli Menagarichvili est le Ministre des affaires étrangères de la Géorgie.

dra stabiliser l'ensemble de la région et garantir de façon tangible la paix et un développement durable.

La position de la Géorgie à l'égard de l'ensemble du Caucase repose sur des principes présentés par le président Edouard Chevardnadze dans son *Initiative pour un Caucase pacifique*, en 1996, et ayant recueilli les signatures des Présidents de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan. Cette initiative, qui exclut l'emploi de la force dans le règlement des différends, propose une formule politique visant à remplacer les affrontements et les crises qui existent dans la région par la coopération et un bien-être général. Ces principes ne pourront être appliqués que grâce aux efforts concertés des pays de la région, de leurs voisins et d'autres protagonistes de la scène mondiale désireux de voir le Caucase connaître la paix et la stabilité. Dans ce contexte, d'autres initiatives – dont le projet de *Pacte de stabilité pour le Caucase* – méritent un examen attentif.

En plus de l'intensification de ses relations avec l'OTAN, la Géorgie s'est employée à se rapprocher d'autres organisations internationales et à y accéder. Elle est membre du Conseil de l'Europe, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et de l'Organisation mondiale du commerce, et elle a signé un Accord de partenariat et de coopération avec l'Union européenne en 1996. Elle est aussi membre de l'Organisation de coopération économique de la mer Noire, qui a pour vocation de favoriser la compréhension mutuelle, l'amélioration du climat politique et le développement économique dans cette région. Elle fait également partie du Groupe GUUAM (Géorgie, Ukraine, Ouzbékistan, Azerbaïdjan et Moldova), organisation régionale ayant pour but d'harmoniser l'approche des problèmes politiques, économiques, humanitaires et écologiques.

En Géorgie même, les problèmes de sécurité les plus aigus sont les différends internes avec les séparatistes d'Abkhazie et de Tskhinvali (ex-Ossétie du sud). Un règlement satisfaisant de ces différends constitue un préalable essentiel à l'établissement de conditions politiques, sociales et économiques stables, ainsi qu'au retour de quelque 300 000 Géorgiens qui ont dû fuir les violences ethniques au début des années 90. Nous entendons consolider notre indépendance en faisant bien comprendre à nos voisins qu'ils ont tout intérêt à voir exister une Géorgie indépendante, prospère, stable et unifiée. Cela vaut en particulier pour la Fédération de Russie, dont quelque 6 000 hommes sont actuellement stationnés sur notre sol. La Géorgie cherche à obtenir le retrait échelonné de toutes les troupes russes de son territoire et la fermeture de leurs bases militaires. Au Sommet que l'OSCE a tenu à Istanbul en 1999, la Russie a signé un accord dans ce sens, comportant un calendrier de retrait pour deux des quatre bases, qui n'a cependant été pleinement appliqué que dans un seul cas.

La Géorgie voit dans le CPEA une institution particulièrement importante, en mesure d'étudier et d'aider à résoudre de nombreux problèmes de sécurité dans la zone euro-atlantique. Les Partenaires ayant la possibilité d'y proposer des thèmes de discussion et de consultation, la Géorgie a utilisé le cadre du CPEA pour soumettre une série de questions qui l'intéressent tout spécialement. Ces questions concernent notamment la sécurité régionale, le règlement et la prévention des conflits et la maîtrise des armements conventionnels. La Géorgie a aussi tiré

pleinement parti du mécanisme du CPEA prévoyant la tenue de réunions entre les 19 Alliés et chacun des pays partenaires (les réunions «à 19 + 1») pour avoir avec l'OTAN des consultations sur des questions intéressant à la fois la Géorgie et l'Alliance. Les premières consultations politiques entre la Géorgie et l'OTAN se sont déroulées au siège de l'Organisation au printemps de 2001, aux niveaux du Secrétaire général adjoint pour les affaires politiques et du Vice-ministre des affaires étrangères. L'utilité de ces réunions montre ce que peuvent apporter les relations entre l'Alliance et un Partenaire, pour peu qu'existe une réelle volonté de promouvoir la coopération et la compréhension.

Ces dernières années, la Géorgie a attaché une importance particulière à la mise en œuvre de son Programme de partenariat individuel avec l'OTAN et à sa participation au Processus de planification et d'examen, auquel elle s'est jointe en 1999. A présent, la Géorgie a accepté et s'emploie à atteindre 29 Objectifs du Partenariat. Elle a également accueilli un nombre non négligeable d'activités du CPEA. Je citerai à cet égard un stage régional sur les plans civils d'urgence et la coopération civilo-militaire tenu en mai 1997, le premier séminaire du CPEA sur la coopération pratique en matière de sécurité régionale, en octobre 1998, la réunion du Groupe 9 sur l'armement des forces terrestres (OTAN et pays partenaires), en octobre 1998, un autre atelier du CPEA sur les Aspects économiques de l'établissement des budgets de défense dans les économies en transition, en juin 2000, la réunion d'une Commission consultative du Programme scientifique de l'OTAN sur les sciences et technologies de la vie, en mai 2001, et une réunion du Comité scientifique de l'OTAN, en octobre 2001.

La coopération en matière de sécurité régionale dans le Caucase est un domaine d'activité du CPEA auquel la Géorgie a toujours accordé son parrainage et où elle souhaite vivement que des progrès soient réalisés afin que puisse être exploité son propre potentiel comme celui de l'ensemble de la région. Etant donné que le Document de base du CPEA prévoit la possibilité de créer des groupes régionaux spéciaux, la Géorgie a proposé la formation d'un groupe de travail sur le Caucase. Cette initiative a été appuyée à la fois par l'Arménie et par l'Azerbaïdjan, ainsi que par d'autres membres du CPEA, et a conduit à la création du Groupe de travail ad hoc du CPEA sur les perspectives de coopération régionale dans le Caucase. Ce groupe s'est réuni officiellement à l'automne de 1999 afin d'examiner les possibilités d'une coopération pratique dans la région, en s'inspirant des travaux déjà entrepris lors de discussions informelles tenues en 1997. Il a recommandé un certain nombre d'activités entrant dans les domaines prioritaires suivants: économie de défense, plans civils d'urgence, sciences liées à la sécurité et coopération en matière d'environnement, information et relations publiques. Le Groupe de travail a tenu une nouvelle réunion en 2000 pour dresser un bilan des travaux entrepris dans ces domaines et étudier d'autres possibilités de coopération.

Au cours des dix dernières années, la Géorgie et l'OTAN ont fait ensemble beaucoup de chemin. En participant au CPEA et en développant ses relations bilatérales avec les principaux membres de l'OTAN, la Géorgie a pu se rapprocher politiquement de l'Alliance et se joindre au processus d'intégration euro-atlantique. A l'évidence, la relation de la Géorgie avec l'OTAN s'est déjà révélée très fructueuse. Ce partenariat peut cependant devenir plus fructueux encore. ■

Imaginer l'OTAN en 2011

Michael Rühle regarde dans sa boule de cristal et imagine à quoi l'Alliance et l'environnement de sécurité euro-atlantique pourraient ressembler dans dix ans.

En 1984, un célèbre chercheur norvégien spécialiste des études sur la paix établit une liste de ce qu'il considérait comme les Etats européens les plus sûrs. Il avait placé en tête la Suisse, ce qui n'était guère surprenant. En revanche, son choix pour les deuxième et troisième places paraissait étrange même à l'époque, car il s'agissait de l'Albanie et de la Yougoslavie. Son raisonnement était aussi simple qu'inquiétant: étant donné que l'OTAN et le Pacte de Varsovie étaient manifestement sur le sentier de la guerre, les pays les plus éloignés des «blocs militaires» étaient promis au meilleur avenir.

Il peut être tentant de ramener cette malencontreuse analyse à une vision caractéristique du début des années 80. Pourtant, les sinistres prédictions concernant l'avenir de l'OTAN n'ont pas connu de sort vraiment meilleur que celui des prédictions formulées au sujet des Balkans. L'actuelle primauté de l'OTAN s'agissant de la sécurité euro-atlantique ne doit pas faire oublier qu'il y a seulement une décennie, l'avenir de l'Alliance semblait plutôt sombre. En fait, au début des années 90, même les atlantistes les plus convaincus avaient des doutes quant à l'avenir d'une organisation dont la mission paraissait avoir été menée à son terme. Si l'on avait alors prédit qu'en 1999, l'OTAN accueillerait en son sein trois anciens membres du Pacte de Varsovie et mènerait une opération aérienne prolongée dans les Balkans, de telles prédictions auraient probablement été jugées impensables, voire ridicules.

Spéculer sur l'avenir reste une démarche hasardeuse, mais d'une réelle utilité. Même si les prédictions ne se concrétisent pas toujours, la prévision est un exercice qui, en soi, aide à centrer la réflexion sur les problèmes essentiels. Elle oblige ainsi à réfléchir à un «avenir privilégié», aux moyens d'y parvenir et aux variables qui pourraient entrer en jeu.

Une telle approche semble particulièrement appropriée dans un environnement de sécurité aussi propice à l'évolution que celui de l'Europe d'aujourd'hui, après la fin de la Guerre froide. Dans ce cadre évolutif, des institutions telles que l'OTAN jouent un rôle majeur pour l'orientation de la sécurité euro-atlantique. Cela revient à dire que les institutions sont devenues des conceptrices de programmes. Non seulement elles permettent une action collective en cas de crise, mais elles favorisent l'établissement de nouvelles relations de sécurité et abordent ainsi les questions concernant la stabilité de l'Europe au sens large, et même son ordre politique à long terme.

Cette étude des possibilités qu'a l'OTAN de façonner l'environnement de sécurité euro-atlantique de la prochaine décennie comportera trois phases. Elle exposera les grandes lignes d'un scénario favorable pour 2011, définira certaines des principales conditions et variables liées à ce scénario et présentera des suggestions concernant ce que l'OTAN doit faire dès maintenant pour contribuer à sa concrétisation.

Un scénario favorable pour 2011

On peut sans doute dire avant tout de l'«OTAN 2011» que sa composition se sera étendue. Après plusieurs vagues d'élargissement, l'Alliance comptera alors 25 membres ou plus. Sa composition restera donc supérieure à celle d'une Union européenne en élargissement. Cependant, le nombre des membres communs demeurera suffisant pour permettre aux deux organisations de poursuivre leur rapprochement institutionnel. La crainte de voir le processus de prise de décisions de l'OTAN com-

promis par l'augmentation du nombre de ses membres aura été dissipée. Le rôle politique et militaire unique des Etats-Unis dans le domaine de la sécurité euro-atlantique subsistera et continuera de conforter les Alliés dans leur volonté de rechercher des solutions communes.

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

L'ambition de l'UE de se doter d'une Politique européenne en matière de sécurité et de défense (PESD) se sera manifestée par un rôle militaire encore plus marqué de l'Europe dans les Balkans, ainsi que par



des initiatives de politique étrangère plus cohérentes concernant le Caucase, le Proche-Orient et l'Afrique du Nord. Principalement grâce à une rationalisation des pratiques d'acquisition et à une mise en commun des moyens militaires européens, les pays de l'UE auront obtenu une certaine amélioration de leurs capacités de défense. Il subsistera toutefois des déficits au niveau des capacités indispensables à la gestion des conflits de forte intensité, ce qui nécessitera le maintien de liens étroits entre l'Union européenne et l'OTAN.



Les relations UE-OTAN auront largement dépassé le cadre de la PESD pour inclure des consultations régulières sur l'Europe du sud-est, la Méditerranée, la Russie, le terrorisme et, en particulier, la prévention des crises. Il y aura aussi régulièrement des réunions ministérielles UE – OTAN immédiatement consécutives, ce qui soulignera la

volonté de l'Europe et de l'Amérique du Nord de maintenir la cohérence des institutions et des politiques.

L'OTAN aura encore des troupes déployées dans les Balkans, mais l'ampleur de sa présence militaire aura été largement réduite, grâce aux progrès politiques et économiques accomplis dans la région. La Bosnie-Herzégovine et la Yougoslavie auront depuis longtemps rejoint le Partenariat pour la paix et seront toutes deux officiellement candidates à une adhésion à l'OTAN.

Les risques de prolifération se faisant toujours plus importants, les Alliés auront établi une politique coordonnée visant à prévenir la prolifération des armes de destruction massive par des moyens diplomatiques et économiques. Les Etats-Unis auront déployé un système de défense de base contre les missiles stratégiques. Plusieurs Alliés européens auront mis en place des systèmes de défense contre les missiles tactiques dans leurs forces armées. Ce nouveau rapport entre la dissuasion et la défense sera également reflété dans la stratégie militaire de l'OTAN, qui comportera des éléments de contre-prolifération et mettra davantage l'accent sur la défense active et la lutte contre le terrorisme.

Le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) aura établi des liens officiels avec l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et sera devenu un organe directeur pour les secours en cas de catastrophe à l'échelle européenne. Les échanges concernant le terrorisme se seront intensifiés. Le CPEA aura également acquis un rôle de facilitateur de la coopération régionale dans le Caucase et en Asie centrale, où il servira de cadre à l'étude de problèmes tels que le contrôle des frontières et la sécurité dans le domaine de l'énergie.

Le Partenariat pour la paix se sera encore développé en tant qu'élément central de la coopération militaire paneuropéenne, et, avec le CPEA, il ser-

vira à faire en sorte que les Partenaires, en particulier ceux qui seront membres de l'UE sans encore appartenir à l'OTAN, restent étroitement associés à l'Alliance. Le Partenariat couvrira l'ensemble de la coopération militaire entre les pays de l'OTAN et les pays partenaires, y compris la planification et la réforme de la défense. Il mettra davantage l'accent sur la coopération régionale et la prévention des crises, notamment par le biais de programmes de coopération sécuritaire ciblés, de mesures de confiance, de déploiements préventifs et de mécanismes de consultation.

Même si les multiples démarches en vue de l'adhésion de la Russie à l'Alliance n'auront pas encore porté leurs fruits, les relations OTAN-Russie se seront nettement améliorées, au point de ressembler à une quasi-association. Dans le contexte de l'adhésion des Etats baltes à l'OTAN, une solution satisfaisante aura été trouvée au problème de Kaliningrad, l'enclave russe située entre la Lituanie et la Pologne. Le dialogue aura été étendu à toute la gamme des questions spécifiées dans l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997, telles que la non-prolifération, la réforme de la défense et les plans civils d'urgence. Les relations comporteront également une importante coopération militaire au-delà des Balkans, notamment dans le cadre d'une brigade expérimentale de maintien de la paix OTAN-Russie. Elles incluront en outre une coopération en matière d'armements, par exemple dans le domaine de la défense contre les missiles tactiques.

Les relations de l'OTAN avec les Nations Unies auront été affirmées au niveau officiel comme au niveau conceptuel. Au niveau officiel, l'établissement d'un bureau de liaison permanent au siège de l'ONU soulignera le caractère essentiel du rôle de l'OTAN dans la gestion des crises à l'échelle européenne. Au niveau conceptuel, l'expérience acquise par l'OTAN dans les Balkans constituera une partie importante de la réforme par les Nations Unies de leur propre approche du maintien de la paix.

L'importance stratégique grandissante du sud de la Méditerranée aura élevé le Dialogue méditerranéen au-delà de son rôle de simple ramification des activités d'ouverture de l'OTAN.

Son évolution aura été comparable à celle du Partenariat pour la paix, et elle sera marquée par une coopération militaire significative, notamment dans le domaine de la gestion des crises, et par l'accent mis sur la non-prolifération. Compte tenu de l'importance croissante de la région Asie-Pacifique, les conférences semestrielles Japon-OTAN auront fait place à un plus large Dialogue Asie-OTAN, sur le modèle du Dialogue méditerranéen.

C'est certainement là un scénario favorable, où l'OTAN jouera un rôle majeur, mais nullement singulier, dans la gestion du changement. La principale différence entre 2011 et 2001 sera le fait que les relations ad hoc entre grandes institutions qui s'étaient instaurées par nécessité dans les Balkans seront devenues de solides relations officielles, facilitant une approche globale de la gestion des crises, et aussi, il faut l'espérer, de leur prévention. Le réajustement interne de l'OTAN de l'après-Guerre froide, largement mené à bien à la fin des années 90, aura été complété par la mise en place de divers mécanismes additionnels, à la mesure des nouveaux défis qui seront apparus après 2000.

Les conditions essentielles

Du point de vue de l'analyse, il serait au moins discutable, sinon totalement inutile, d'esquisser pour l'avenir un scénario favorable sans considérer, au minimum, les conditions les plus importantes de sa réalisation. En fait, ces conditions en disent autant sur la voie à suivre que le scénario lui-même.

A l'évidence, *l'évolution de la Russie dans un sens positif* sera une condition déterminante. Si l'expérience démocratique de la Russie devait échouer, ou si son existence même en tant qu'Etat devait être compromise par une fragmentation politique et économique, il semblerait impossible d'arriver à l'avenir privilégié esquissé plus haut. Certes, un déclin de la Russie ne provoquerait pas nécessairement une nouvelle Guerre froide, mais une Russie en proie à des crises serait un élément très préjudiciable au développement de toutes les institutions euro-atlantiques.

Parmi les autres conditions figure *la cohérence des processus d'élargisse-*

ment de l'Union européenne et de l'OTAN, qui sont les acteurs institutionnels clés de l'Europe. Si l'élargissement de l'une de ces institutions, ou des deux, devait marquer le pas et si les différences de composition devaient s'accroître, les chances de voir s'élaborer des politiques cohérentes et efficaces – dont le potentiel a été récemment démontré dans les Balkans – subiraient un nouveau recul.

Le développement judicieux d'une *Politique européenne en matière de sécurité et de défense* représente une autre grande variable. Si la PESD s'en tient à son actuelle philosophie atlantiste, elle pourrait répondre à au moins certaines des demandes formulées par les Etats-Unis concernant le partage du fardeau. En revanche, si la PESD en arrivait à être perçue par l'UE comme un moyen de s'affirmer, ou même de «contrebalancer» un unilatéralisme des Etats-Unis, elle deviendrait, pour les relations transatlantiques, un handicap plutôt qu'un atout.

Le maintien de l'intérêt des Etats-Unis pour l'Europe sera également crucial. Si l'intérêt des Etats-Unis pour la sécurité de l'Europe reste élevé, d'éventuels ajustements dans les relations transatlantiques, tels qu'un plus grand rôle de l'UE en matière de sécurité ou une focalisation plus marquée des Etats-Unis sur l'Asie, pourraient s'effectuer sans dommages pour la structure transatlantique. Mais si l'intérêt des Etats-Unis pour l'Europe diminuait, en raison d'une dégradation des relations transatlantiques ou de l'existence pour les Américains d'autres préoccupations présentant un caractère d'urgence à l'échelle mondiale, l'OTAN serait privée du leadership dont elle a besoin pour jouer un rôle effectif d'agent du changement.

Faire face à l'évolution de la technologie militaire sera aussi nécessaire à la réalisation d'un scénario favorable. La défense antimissile, par exemple, pourrait largement contribuer à assurer une protection contre la prolifération, et elle devrait donc faire partie intégrante de l'«OTAN 2011». Cependant, si elle était mal gérée politiquement, elle pourrait également provoquer un déphasage entre l'Europe et les Etats-Unis. Un accroissement de l'écart technologique transatlantique diminuerait l'importance des Alliés européens aux yeux des

Etats-Unis et aviverait le débat sur le partage du fardeau. Il risquerait aussi de renforcer les tendances unilatéralistes existant aux Etats-Unis, ce qui ferait alors grandir le ressentiment éprouvé en Europe.

Des ressources suffisantes sont une autre des conditions qu'implique un scénario optimiste pour 2011. Consacrer à la défense des crédits insuffisants aurait pour effet de restreindre les rôles sécuritaires potentiels de l'Union européenne et de l'OTAN, et de rendre ainsi le scénario moins favorable. Dans le contexte d'un débat plus passionné sur le partage du fardeau, le fait de ne pas financer de manière adéquate des programmes comme le Grand objectif de l'Union européenne ou l'Initiative de l'OTAN sur les capacités de défense pourrait avoir des ramifications politiques qui dépasseraient de loin la valeur militaire immédiate de ces programmes. Dans le même ordre d'idées, un renforcement de l'industrie de défense européenne et/ou une restriction des politiques américaines concernant la coopération entre les industries de défense pourraient se traduire par l'édification d'une «forteresse Europe» et d'une «forteresse Amérique», ce qui serait extrêmement préjudiciable aux relations transatlantiques.

Enfin, il y a l'évolution des *risques et menaces* en Europe et alentour. C'est là, naturellement, la première des variables, dont les conséquences ont potentiellement la plus vaste portée, comme le montrent les attentats terroristes qui ont frappé New York et Washington le 11 septembre. Si l'évolution de la sécurité en Europe et alentour demeure essentiellement favorable, certains isolationnistes américains et certains «europhiles» pourraient être tentés de considérer que l'engagement militaire des Etats-Unis en Europe n'est plus nécessaire. Il ne faut pourtant pas en conclure que l'OTAN ne peut que prospérer dans un environnement explosif, ni que ce serait forcément le cas. Des désaccords entre Alliés sur la façon d'aborder une autre guerre dans les Balkans, par exemple, pourraient même provoquer des réalignements stratégiques parmi les Alliés et affaiblir l'OTAN. Il est clair que la construction de la sécurité européenne par des moyens pacifiques demeure l'option privilégiée de l'Alliance.

Ce que l'OTAN doit faire dès maintenant pour que le scénario favorable se concrétise

Rester en activité: l'actuelle architecture de sécurité européenne est loin d'être parfaite, mais elle comporte une puissante dynamique de coopération qui offre de nombreux éléments programmés de dissuasion contre les actions scélérates ou la poursuite d'intérêts nationaux par tous les moyens. En revanche, si l'OTAN devait disparaître, certains pays craindraient d'être marginalisés. Cela risquerait de faire naître un plus grand sentiment d'insécurité dans toute l'Europe et de conduire à des politiques qui inverseraient l'évolution positive que le continent a connue ces dix dernières années. Si le cadre de l'OTAN a évidemment des limites, il n'existe aucune autre formule institutionnelle viable pour ce qui est de l'avenir prévisible.

Tenir le cap: qu'il s'agisse de l'élargissement de l'OTAN, de la participation de la Russie, de la PESD ou des Balkans, aucun changement radical de politique n'est à présent nécessaire. En fait, comme le lecteur attentif à l'OTAN l'aura déjà deviné, si le programme actuel de l'Alliance était pleinement mis en œuvre, il pourrait, pour l'essentiel, permettre la réalisation du scénario favorable esquissé plus haut, avec peut-être une ou deux nouvelles initiatives. Par contre, un brusque demi-tour sur l'une quelconque de ces questions ne pourrait que rouvrir les conflits du milieu des années 90. L'OTAN poursuivra l'établissement de nouveaux mécanismes permettant de répondre aux mutations de l'environnement de sécurité, notamment en intensifiant la coordination de sa lutte contre le terrorisme international, mais les paramètres de base sont d'ores et déjà en place.

Bien s'entendre sur l'essentiel: malgré ce que pourraient parfois faire croire les positions excessives adoptées dans l'actuel débat transatlantique, aucun divorce entre l'Europe et les Etats-Unis par suite de «différends insurmontables» concernant l'effet de serre et les organismes génétiquement modifiés n'est en vue. Un simple coup d'œil sur les éléments fondamentaux de la sécurité transatlantique suffit à placer les choses dans leur juste perspective. On voit bien, par exemple, que les Etats-Unis ne vont pas refuser à l'Europe le droit de mener une politique de sécurité distincte, pas plus

que l'Europe ne va imposer aux Etats-Unis une politique de vulnérabilité stratégique en faisant obstacle à la mise en place d'une défense antimissile. On voit aussi que l'OTAN s'est engagée dans les Balkans de façon irréversible, et que succomber à la tentation d'un désengagement ne pourrait que relancer la discorde entre les deux parties qui avait marqué la première moitié des années 90. On voit enfin que l'Europe et l'Amérique du Nord partagent beaucoup d'autres intérêts stratégiques, tels que la prévention de la prolifération, la lutte contre le terrorisme et le maintien de marchés libres. La coopération transatlantique devra donc se poursuivre. Comme l'a confirmé la décision de l'Alliance d'invoquer son engagement de défense collective en réponse aux attentats terroristes commis à New York et à Washington, l'OTAN a une trop grande valeur stratégique pour que l'on puisse laisser des querelles sur des questions de tactique lui porter préjudice.

Le présent essai a pour thème implicite la mutation de l'OTAN. Par rapport à l'Alliance sous sa forme actuelle, l'«OTAN 2011» sera plus large, un peu plus «européenne» et peut-être aussi un peu plus «méditerranéenne» dans ses choix stratégiques. En outre, l'évolution de l'Alliance dépendra de plus en plus des développements qui interviendront à l'extérieur, dans les Balkans, au sein de l'Union européenne, dans la Méditerranée et en Russie. Cependant, aucun de ces changements ne devrait avoir pour effet, en 2011, de priver l'OTAN des caractéristiques fondamentales qui l'ont rendue aussi précieuse que durable, en particulier sa forte dimension transatlantique et sa compétence militaire unique. Marlene Dietrich a dit un jour que la plupart des femmes cherchent à changer un homme, et que, lorsqu'elles y sont parvenues, il ne leur plaît plus. Même si elle aura bien changé, l'«OTAN 2011» devrait, au contraire, être une Alliance qui plaira toujours à ses membres et Partenaires, dont elle aura toute l'approbation.

...

Le présent essai est basé sur une conférence de vulgarisation que Michael Rühle donne régulièrement à l'Ecole OTAN d'Oberammergau, en Allemagne. L'auteur tient à remercier Rad van den Akker, James Appathurai et Nick Williams de leurs commentaires et suggestions.

Conférence sur le partenariat



L'OTAN a organisé une conférence internationale pour marquer le dixième anniversaire de la création du Conseil de coopération nord-atlantique et célébrer une décennie de relations toujours plus étroites entre les membres de l'Alliance et les Partenaires.

Cette conférence, intitulée *Dix ans de partenariat et de coopération*, a eu lieu le vendredi 26 octobre au siège de l'OTAN et a réuni des participants des 46 membres du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA).

Elle avait pour buts de passer en revue les événements majeurs enregistrés dans la formation de la stratégie de partenariat de l'OTAN et d'évaluer les résultats obtenus jusqu'ici, mais également d'examiner l'évolution future des relations entre les membres de l'Alliance et les Partenaires et d'étudier la façon dont le CPEA pourrait se développer dans les années à venir.

Le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, a prononcé à cette occasion son principal discours de l'année sur le partenariat et la coopération. Cette intervention et celles d'autres orateurs de premier plan ont été diffusées en direct sur le site web de l'OTAN.

Le Bureau de l'information et de la presse de l'OTAN a par ailleurs publié une brochure spéciale d'une vingtaine de pages en rapport immédiat avec la conférence. Intitulée *Le partenariat en action*, cette brochure évoque la naissance et le développement de l'idée du partenariat et expose la manière dont celui-ci fonctionne en pratique.



D'autres informations sur la conférence, la diffusion sur le Web et la brochure *Le partenariat en action* sont disponibles dès maintenant sur le site web de l'OTAN, à l'adresse www.NATO.int

SURVEILLER LA CONTAMINATION AU KAZAKHSTAN

De 1949 à 1989, 456 essais nucléaires ont été effectués au Kazakhstan, à Semipalatinsk, principal centre d'essais de l'ex-Union soviétique jusqu'à sa fermeture par décret présidentiel, en 1991. Pendant le reste de la décennie, en dépit des craintes suscitées par le niveau de radioactivité et l'impact potentiel sur la population, la flore et la faune locales, le centre est resté largement sans surveillance. Aujourd'hui, toutefois, les scientifiques ont commencé à mesurer et étudier systématiquement la contamination sur le site, dans le cadre d'un projet parrainé par l'OTAN.

Ce projet de Semipalatinsk, réalisé conjointement par des scientifiques du Kazakhstan et du Royaume-Uni, vise à examiner les niveaux de contamination sur quelque 600 des 22 000 kilomètres carrés du site, soit à peu près la superficie du Pays de Galles. Il réunit des scientifiques de la Middlesex University de Londres et leurs homologues de l'Université nationale kazakhe Al-Farabi d'Almaty, de l'Institut de sûreté nucléaire et d'écologie de Kourchatov et de l'Institut de physique nucléaire d'Almaty. Des experts viennent également de l'University College de Dublin.

La participation de l'OTAN au projet fait suite à une série d'essais effectués en 1997 par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), qui ont confirmé que le site représentait un risque grave pour la santé de certains individus et groupes de population. L'AIEA a recommandé une nouvelle surveillance, et une résolution des Nations Unies de décembre 1997 a mis l'accent sur la nécessité de mener une action collective au niveau international pour trouver les moyens d'une solution viable aux problèmes écologiques du centre d'essais de Semipalatinsk. A l'is-

sue d'une conférence des donateurs tenue à Tokyo en 1998, l'OTAN a décidé de financer une étude sur trois ans, qui a commencé en 1999, pour une somme de BEF 20,5 millions (soit environ USD 500 000).

Nicholas Priest, professeur de toxicologie environnementale à la Middlesex University, et Moukhambetkali Bourkitbaev, titulaire de la chaire de chimie inorganique à l'Université nationale kazakhe Al-Farabi, sont les codirecteurs du projet. Ils ont choisi pour l'étude la zone de 600 kilomètres carrés parce qu'elle dispose d'eau douce et d'une alimentation électrique, qu'elle a naguère été utilisée pour le pâturage et la production de foin, et qu'elle jouxte le village de Sarzhal, qui compte environ 2 000

bombe à hydrogène. Elle est située à proximité des monts Degelen, où ont été effectués 239 essais nucléaires souterrains, et elle a été le théâtre de deux expériences sur la possibilité d'ouvrir des canaux et de détourner des cours d'eau au moyen d'explosifs nucléaires. Elle est également proche d'une autre zone d'essais, Balapan, où ont eu lieu une centaine d'explosions nucléaires en puits.

Le projet concernant Semipalatinsk a pour but de mesurer les niveaux de contamination dans toute cette zone de 600 kilomètres carrés, en déterminant la partie habitable immédiatement, celle qui pourrait l'être avec un minimum d'assainissement et celle dont l'accès devrait être interdit en permanence. Par ailleurs, on étudie les résultats des deux expériences relatives à l'ouverture de canaux et au détournement de cours d'eau. En outre, trois universitaires kazakhs examinent respectivement les niveaux de plutonium dans la population vivant à proximité du site, les niveaux du plutonium contenu dans l'eau et

les risques de contamination des zones adjacentes par le plutonium répandu dans l'air. Les résultats des diverses études sont immédiatement intégrés dans un second projet sur l'utilisation des terres financé par le Département britannique du développement international.

Le projet de Semipalatinsk est l'un des plus vastes des 97 projets qui bénéficient actuellement du soutien du programme OTAN de la Science au service de la paix. Ce programme, qui a vu le jour en 1997 et dispose aujourd'hui d'un budget annuel de plus de USD 5 millions, repose sur le principe que la science et la technologie

sont d'une importance cruciale pour la sécurité des nations. Tous les projets de recherche scientifique financés par l'OTAN impliquent une coopération entre scientifiques des Etats membres de l'Alliance et des pays partenaires. En 2000, un appel de propositions a suscité quelque 850 demandes, sur lesquelles 45 à 50 nouveaux projets seront finalement retenus. ■

© SIP-Semirad



Surveiller la radioactivité

habitants. Le professeur Priest a déclaré: «avant que l'OTAN finance notre recherche, la surveillance des niveaux de radioactivité et de contamination ne s'effectuait que d'une façon limitée et cas par cas».

La zone étudiée revêt une importance particulière du fait qu'en 1953, elle s'est trouvée dans le panache de l'explosion au niveau du sol d'une

FACILITER LE PASSAGE À LA VIE CIVILE

Un programme novateur parrainé par l'OTAN aide les officiers bulgares et roumains récemment rendus à la vie civile ou sur le point de l'être à trouver un emploi et à se construire une vie nouvelle hors du milieu militaire, et il sera bientôt étendu à la Croatie et, éventuellement, à l'Albanie.

Ce programme, qui a été élaboré dans le cadre du Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est, parrainé par l'UE, réunit des institutions et des organisations qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble, telles que l'OTAN et la Banque mondiale, en vue de répondre à de sérieux problèmes sociaux et de contribuer à l'instauration d'une stabilité à long terme dans l'Europe du sud-est. Au total, quelque 60 000 officiers – 20 000 en Bulgarie, 20 000 en Roumanie et 20 000 en Croatie – en bénéficieront, ce qui pourrait aussi être le cas de milliers d'autres si le programme est étendu à d'autres pays de la région.

Comme le dit Chuck Parker, coordonnateur de l'Initiative de l'OTAN sur l'Europe du sud-est, «l'OTAN et la Banque mondiale font ce que chacune sait le mieux faire. L'OTAN aide les pays partenaires à réduire la taille de leurs forces armées et la Banque Mondiale prête une partie de l'argent nécessaire pour financer les réformes et aider les militaires à devenir des civils».

Ancien colonel de l'US Army, Chuck Parker a participé à la conception et au développement du programme avec des collègues de la Banque mondiale, des experts du Pacte de stabilité et les ministères bulgares et roumains intéressés. Selon lui, «l'OTAN et la Banque mondiale ne forment pas un couple par nature, mais elles ont pu s'associer grâce au cadre fourni par le Pacte de stabilité, et la synergie qui en est résultée donne à présent des résultats compréhensibles pour l'homme de la rue».

Après de premiers échanges de vues au cours des mois qui ont suivi la création du Pacte de stabilité, en juillet 1999, l'OTAN a envoyé des équipes composées d'experts néerlandais, allemands, français et américains en Bulgarie et en Roumanie, en février et mars 2000, pour aider à la conception des programmes respectifs. Cette aide, accompagnée d'un contrôle de suivi de l'OTAN, a contribué à persuader la Banque mondiale d'accorder les prêts nécessaires.

La Roumanie a emprunté USD 500 000 à la Banque mondiale pour faire démarrer son programme au mois de mars de cette année, et elle négocie actuellement un autre prêt de USD 3 millions. Le programme roumain, établi sur le modèle d'un plan d'assistance créé au bénéfice des mineurs en



À la recherche de nouvelles carrières

chômage, est géré par le Ministère de la défense. Il réunit plusieurs services et organes gouvernementaux et fonctionne selon une formule itinérante, avec des visites aux bases militaires, où les officiers sur le point d'être rendus à la vie civile reçoivent des conseils destinés à leur permettre de mieux surmonter le choc de leur départ et à leur faire connaître les possibilités que leur offre le secteur civil.

En septembre dernier, environ 2 000 anciens militaires avaient eu recours au programme.

La Bulgarie, quant à elle, a décidé de ne pas donner suite à l'offre de prêt de la Banque mondiale et a préféré faire appel au financement de donateurs. En réponse à cet appel, le Royaume-Uni lui a fait don d'ordinateurs, et les Pays-Bas, la Norvège et l'«Open Society Institute», la fondation caritative du philanthrope milliardaire George Soros, ont apporté près de USD 500 000 pour assurer le lancement du programme. Celui-ci est maintenant financé jusqu'à la fin de l'année 2001, les Pays-Bas ont accepté de financer l'un des quatre centres régionaux jusqu'à la fin de 2002 et de nouvelles donations sont attendues pour l'année prochaine.

Le programme de la Bulgarie est quelque peu différent de celui de la Roumanie. Il est géré par une organisation non gouvernementale, le Centre de ressources ONG, qui est dirigé par un colonel bulgare en retraite et a établi quatre centres régionaux. En juillet de cette année, quelque 2 500 sur les quelque 3 000 officiers rendus à la vie civile avaient pris contact avec l'un de ces centres. Certains ont reçu un premier soutien et se sont ensuite mis eux-mêmes à la recherche d'un emploi. Un millier d'autres se sont fait inscrire officiellement ou ont demandé que le programme leur offre une situation. Parmi ces derniers, 200 ont trouvé un emploi et 400 à 600 autres suivent des pistes ou se préparent à des entrevues organisées par le programme.

Les programmes bulgare et roumain commençant à donner des résultats, l'Albanie et la Croatie se sont déclarées intéressées par le lancement d'initiatives similaires. Des envoyés croates se sont rendus en Roumanie pour voir comment y fonctionnait le programme et se faire une idée des travaux préparatoires requis. En mars 2001, une équipe OTAN est allée en Croatie donner des conseils sur les étapes suivantes.

Les programmes bulgare et roumain s'inscrivent dans le cadre de l'Initiative de l'OTAN sur l'Europe du sud-est, lancée en 1999, à la suite de la campagne aérienne du Kosovo, en vue de contribuer à la construction de la stabilité dans l'Europe du sud-est. ■

Martti Ahtisaari, médiateur international

En juin 1999, alors qu'il était Président de la Finlande, Martti Ahtisaari a persuadé Slobodan Milosevic, alors Président de la Yougoslavie, d'accepter les conditions mises par l'OTAN à la fin de la campagne aérienne du Kosovo. Arrivé au terme de son mandat, en 2000, il a présidé diverses organisations s'occupant de la prévention des conflits, été inspecteur indépendant des dépôts d'armes de l'IRA en Irlande du Nord et fondé une association chargée de faciliter son action au niveau international.

Revue de l'OTAN: au cours de la dernière décennie, l'environnement de sécurité euro-atlantique est devenu pratiquement méconnaissable. Quelles sont, aujourd'hui, les plus grandes menaces pour la sécurité?

Martti Ahtisaari: au lendemain des tragiques attentats de New York et de Washington, la menace du terrorisme et la lutte contre ce fléau sont évidemment au premier plan des préoccupations de tous. En fait, il y a là un bon exemple de la façon dont les nouvelles menaces pour la sécurité peuvent gravement affecter un système sécuritaire qui est encore largement l'affaire des Etats. Beaucoup des menaces les plus redoutables revêtent aujourd'hui une dimension mondiale. En plus du terrorisme, elles comprennent la corruption, le crime organisé, le trafic de drogues et la prolifération des armes de petit calibre. En revanche, la plupart des conflits armés actuels ont lieu, non pas entre des Etats, mais à l'intérieur de certains Etats, avec des violations systématiques des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Le schéma que l'on retrouve le plus souvent est celui d'un effondrement des structures de l'Etat et d'une mobilisation politique des populations pour des raisons d'appartenance ethnique et religieuse. Les moyens traditionnellement employés pour gérer les différends internationaux sont sans valeur en de pareils cas.

RO: que pourrait-on faire de plus pour renforcer la sécurité dans la zone euro-atlantique?

MA: dans l'ensemble, ces nouvelles menaces sont telles qu'il est extrêmement difficile aux gouvernements d'y réagir de façon efficace. A l'évidence, de tels problèmes ne peuvent être résolus sans une véritable coopération internationale. Il est donc indis-



pensable, avant tout, d'améliorer nos formes de coopération et d'échange d'informations.

RO: le Conseil de partenariat euro-atlantique est devenu un important cadre de dialogue sur les questions de sécurité. Comment voyez-vous son évolution dans les années à venir?

MA: le CPEA offre un cadre très utile pour la consultation et le dialogue politiques de haut niveau entre les Partenaires et les Alliés. Après les attentats terroristes perpétrés aux Etats-Unis, je pense qu'il existe, dans ce cadre, des possibilités de coopération encore plus grandes. Cela dépend largement de la manière dont la situation sera gérée, mais je vois, pour le CPEA, de grandes possibilités de coopération transatlantique entre les Etats-Unis, l'Europe et la Russie.

RO: actuellement, l'OTAN et l'Union européenne envisagent toutes deux de s'élargir. Quels problèmes poten-

tiels prévoyez-vous?

MA: d'un point de vue organisationnel, l'élargissement de l'OTAN est plus facile à réaliser. Dans le cas de l'Union européenne, il est clair que nous devons examiner à la fois les processus de prise de décisions et les institutions elles-mêmes. Je préconise l'élargissement de l'Union européenne depuis de longues années, et j'y vois donc plus de possibilités que de problèmes. Je comprends aussi les pays qui souhaitent se joindre à l'OTAN. Ils veulent avant tout voir régner un climat pacifique leur permettant de promouvoir des traditions démocratiques, le respect des droits de l'homme et le règne du droit. Pour eux comme pour les membres actuels de l'Organisation, il s'agit de faire en sorte, au cours des années à venir, que le processus d'élargissement soit une réussite.

RO: vous avez une idée très précise du rôle que Slobodan Milosevic a joué dans les conflits nés de la dissolution de la Yougoslavie. Comment un médiateur négocie-t-il avec quelqu'un de son acabit?

MA: j'ai rencontré Slobodan Milosevic pour la première fois quand je présidais le groupe de travail sur la Bosnie-Herzégovine à la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie, à Genève. J'ai exercé ces fonctions d'août 1992 à octobre 1993. Cependant, mon curriculum vitae vous montre que mes interlocuteurs ont presque toujours été des personnalités assez difficiles. Dans l'Afrique du Sud d'avant la démocratisation, par exemple, nous avons dû négocier avec des gens qui n'étaient pas particulièrement bien disposés. Cette expérience a été utile lorsqu'il s'est agi de traiter avec Slobodan Milosevic. Il importe toutefois de se rappeler que Viktor Tchernomyrdine et moi-même ne négocions pas avec Slobodan Milosevic. Nous lui présentions simplement une offre qui faciliterait l'arrêt des bombardements, à la condition qu'il engage le gouvernement yougoslave à respecter certains principes.

RO: quelle sera l'importance du procès de Slobodan Milosevic?

MA: avant notre visite à Belgrade, Slobodan Milosevic savait qu'il avait été mis en accusation. Je pense pourtant qu'à l'époque, il n'imaginait pas qu'il serait un jour envoyé à La Haye. La question n'a d'ailleurs pas été évoquée au cours de nos entretiens. Je crois que, d'une façon générale, il importe que tous les dirigeants politiques prennent conscience du fait qu'ils ne peuvent échapper à la justice s'ils commettent de telles exactions. C'est peut-être là la meilleure forme de diplomatie préventive.

RO: les divers processus de paix menés dans les Balkans sont-ils sur la bonne voie, ou la communauté internationale devrait-elle changer de tactique?

MA: Je considère toujours le cas des Balkans à la lumière de ce que nous avons appris ailleurs en Europe. Prenez, par exemple, le processus d'unification de l'Allemagne. Lorsque ce processus a été entamé, mes amis allemands disaient qu'il s'étendrait sur une génération. Pourtant, j'ai récemment rencontré là-bas des gens qui y travaillaient, selon lesquels il faudrait sans doute attendre jusqu'à deux générations. Au-delà des solutions administratives, il s'agit d'une évolution d'ordre psychologique. Si le processus nécessite une ou deux générations en Allemagne, il sera certainement plus long dans les Balkans. Aussi longtemps que la communauté internationale sera prête à y maintenir une présence pendant 10 à 20 ans, nous pourrions fixer des objectifs de mise en œuvre à court terme et faire avancer le processus. Le défi est cependant énorme. Selon de récents sondages d'opinion, quelque 62 pour cent des Bosniaques de 14 à 30 ans aspiraient à quitter le pays. Il reste manifestement beaucoup à faire. Cela dit, nous avons aussi beaucoup fait, et beaucoup appris. Nous commençons à mettre en place des institutions qui fonctionnent. Des élections ont lieu régulièrement. Les gens apprennent à respecter les processus démocratiques. Par ailleurs, on voit des autochtones arriver à la tête des principales institutions, ce qui est bien préférable à la formule consistant à confier la direction du processus à la communauté internationale, en laissant aux gens du pays le seul soin de critiquer notre action.

RO: au cours de la dernière décennie, la communauté internationale a investi des milliards et des milliards de dollars dans l'ex-Yougoslavie. Existe-t-il des moyens plus efficaces et plus opportuns de gérer les conflits, ou d'y parer, que vous pourriez préconiser?

MA: l'un des enseignements de l'expérience acquise par la communauté internationale dans les Balkans est l'importance qui s'attache à la création d'un cadre conceptuel de fonctionnement et à l'analyse de toutes les actions et de toutes les politiques. En l'absence d'un tel cadre, nous risquons un gaspillage pur et simple de notre argent. Il est donc extrêmement important de financer certains des groupes de réflexion qui travaillent sur ces questions en Europe. Ces dix-huit derniers mois, j'ai lu plusieurs études très intéressantes réalisées dans le cadre de l'Initiative concernant la stabilité européenne, à laquelle, en tant que président de l'«East-West Institute», j'ai collaboré pour un projet d'évaluation des programmes du Pacte de stabilité. Il faut que de telles études soient portées à la connaissance d'un public beaucoup plus large.

RO: depuis la fin de votre mandat, vous avez travaillé sur un certain nombre d'initiatives visant à améliorer les réactions internationales aux crises. Quelles sont-elles, et comment pourraient-elles apporter une contribution?

MA: j'ai lancé trois activités dans le cadre de mon association, l'Initiative sur la gestion des crises. Premièrement, je m'emploie à améliorer l'utilisation de la technologie de l'information dans la gestion des crises. Ayant moi-même dirigé une mission internationale complexe en Namibie de 1989 à 1990, je sais combien il aurait été utile que je puisse mettre au service de l'ensemble de l'opération une technologie dont on ne disposait pas à l'époque. D'ailleurs, lorsque je dirigeais une administration aux Nations Unies, j'ai réformé les applications de la technologie de l'information. La technologie permet de mettre facilement les gens en contact, de partager l'information et d'économiser du temps et de l'argent. Deuxièmement, je m'emploie à améliorer les réactions du secteur civil aux crises. Si l'on compare l'état de préparation des militaires à celui des civils dans le domaine de la gestion des crises, on constate une énorme différence. Les militaires disposent de schémas d'entraînement bien établis, et aucun d'eux n'est affecté à une mission de maintien de la paix sans une formation préalable. On ne peut pas en dire autant des civils. Au sein de l'Union européenne, il nous faut constituer un groupe de civils ayant suivi une formation spéciale aux opérations de gestion des crises. Tous devraient recevoir un enseignement commun, et les programmes devraient être plus adaptés aux différentes professions. Si un tel projet peut se concrétiser, nous serons mieux en mesure de traiter les crises. Troisièmement, j'ai fait avancer l'idée d'un portail pour la gestion des crises sur l'internet permettant de mettre en contact les analystes, les responsables des prises de décisions, les journalistes et les autres parties intéressées par la gestion des crises en vue de leur fournir les outils nécessaires à la production, à la diffusion et à l'accumulation des connaissances dans ce domaine. Un tel portail pourrait aussi, je l'espère, permettre de procéder activement aux échanges de vues nécessaires. ■

La nouvelle question macédonienne

Christopher Bennett passe en revue les ouvrages récemment consacrés à la dernière partie de l'ex-Yougoslavie à connaître la violence ethnique.

En 1991, alors que la fédération yougoslave était en train d'éclater, deux des dirigeants de ses républiques ont mené un combat d'arrière-garde pour empêcher cet éclatement: Alija Izetbegovic et Kiro Gligorov, respectivement Présidents de la Bosnie-Herzégovine (la Bosnie) et de la République yougoslave de Macédoine. Les deux hommes craignaient que les conséquences d'une désintégration de la Yougoslavie ne soient particulièrement lourdes pour leurs républiques. C'est pourquoi, le 3 juin 1991, ils ont présenté au reste de la fédération leur propre modèle de compromis pour les relations entre les républiques. Malheureusement, cette audacieuse initiative de la onzième heure n'a donné aucun résultat, et la guerre a commencé en moins d'un mois. Dix mois plus tard, la Bosnie a sombré dans un conflit qui confirmait les pires craintes d'Izetbegovic. En revanche, malgré d'innombrables prédictions de catastrophe, l'ex-République yougoslave de Macédoine* est parvenue à éviter une effusion de sang et des violences similaires pendant près de dix ans.

Cette capacité de survie du nouveau pays a surpris beaucoup d'analystes. Au moment de la désintégration de la Yougoslavie, la Macédoine était pauvre, ethniquement divisée, militairement faible, dépourvue d'accès à la mer et entourée de voisins qui lui étaient traditionnellement hostiles. Au début du XXe siècle, la question macédonienne avait hanté les grandes puissances européennes, dont l'action diplomatique n'avait pas réussi à empêcher un conflit particulièrement sanglant. Au cours des Guerres balkaniques qui suivirent, et dont l'ampleur et la sauvagerie consternèrent les observateurs de l'époque, la Macédoine géographique – limitée au nord par les monts de Skopska Sredna Gora et de Sar Planina, à l'est par les massifs de Rila et de Rhodope, au sud par la côte égéenne de la région de Salonique, l'Olympe et le Pinde, et à l'ouest par les lacs d'Ohrid et de Prespa – fut arrachée à la domination ottomane et divisée en trois parties, entre la Bulgarie, la Grèce et la Serbie. Par ailleurs, au cours de l'entre-deux-guerres, des terroristes macédoniens opéraient bien au-delà des Balkans. En fait, même à la fin du XXe siècle, le nouvel Etat suscitait encore de nombreuses controverses au sujet de ses frontières, de sa langue, de son histoire, de son drapeau, voire de son nom. Si un pays avait jamais paru en voie de désintégration, c'était bien celui-là.

Sans doute est-il inévitable que les prophéties les plus sombres aient été et restent au premier plan de l'analyse faite par les médias de la situation de l'ex-République yougoslave de Macédoine*. Après tout, prédire qu'un pays va survivre en paix ne retient guère l'attention de la presse. Pourtant, pen-

dant la majeure partie des années 90, le nouvel Etat a su faire mentir les plus pessimistes. Il a négocié le départ pacifique de l'Armée populaire yougoslave de son territoire. Il a survécu à un embargo économique limité, aux retombées des sanctions internationales contre le Monténégro et la Serbie, et à la perte de ses marchés en d'autres endroits de l'ex-Yougoslavie. De plus, il s'est joint à toute une série d'organisations et de programmes internationaux, dont le Partenariat pour la paix et le Plan d'action pour l'adhésion de l'OTAN, en vue de renforcer au maximum sa sécurité. C'est ainsi qu'à la différence d'autres parties de l'ex-Yougoslavie, dont les souffrances au cours de la dernière décennie ont inspiré une multitude d'ouvrages, l'ex-République yougoslave de Macédoine* a largement échappé à la curiosité des chercheurs. En fait, seuls trois ouvrages (en langue anglaise) lui ont été consacrés ces dernières années.

Le meilleur est sans aucun doute *Who are the Macedonians?* (Hurst & Co, 2000), de Hugh Poulton. Il s'agit d'une histoire concise mais complète de la Macédoine et de ses peuples au sens le plus large, que devrait lire quiconque s'intéresse ou souhaite aider au règlement de la crise que connaît aujourd'hui l'ex-République yougoslave de Macédoine*. Poulton est l'auteur de nombreux écrits sur les Balkans et les questions relatives aux minorités, et il a travaillé dans ces domaines en tant que chercheur pour Amnesty International, l'Article 19 et le Groupement pour les droits des minorités. Il a aussi, non seulement publié ces dernières années plusieurs ouvrages originaux, mais présenté un groupe de rock, les *Walking Wounded*, dont beaucoup de chansons ont été inspirées par la dernière décennie de conflits dans les Balkans.

Who are the Macedonians? retrace l'histoire des nombreux peuples qui habitent ou ont habité la Macédoine géographique de l'Antiquité jusqu'à nos jours. Cet ouvrage analyse en même temps la formation des identités nationales modernes, et en particulier le système dit des *milleti*, qui régissait les sujets ottomans dans le cadre de leur communauté religieuse, le *millet*. Il y a là un point important, car c'est le système des *milleti* qui a permis aux terres ottomanes de connaître un tel brassage ethnique et qui explique le lien actuel entre la religion et l'ethnicité.

Poulton étudie les revendications territoriales qui opposaient les divers peuples habitant la Macédoine géographique lorsque celle-ci faisait encore partie de l'Empire ottoman et l'action menée par chacun de ces peuples lorsqu'il était en mesure de faire aboutir ces revendications. Dans une analyse relativement brève mais pleine de perspicacité, il montre comment les Etats-nations issus de la désintégration de l'Empire ottoman ont été en grande partie les produits de l'épuration ethnique, des persécutions et de la répression. Il examine aussi le cas de la tristement célèbre Organisation révolutionnaire intérieure macédonienne (ORIM), dont les activités terroristes de l'entre-deux-guerres

Christopher Bennett est le Rédacteur en chef de la Revue de l'OTAN et l'auteur de «Yugoslavia's Bloody Collapse» (New York University Press).

reflétaient la frustration nationale créée par l'absence d'un Etat slave macédonien et s'étendaient bien au-delà des Balkans. Dans la suite de son ouvrage, Poulton analyse l'évolution d'une identité nationale slave macédonienne dans la Yougoslavie de Tito, la création d'un Etat indépendant après l'effondrement de la Yougoslavie et les relations entre Slaves macédoniens et Albanais de souche. Il fait observer qu'à la différence de la Bosnie, il n'y a eu qu'un brassage minimal entre groupes ethniques. Il cite même un sondage d'opinion de 1974 qui montrait que 95 pour cent des chefs de famille slaves macédoniens et albanais de souche et 84 pour cent des chefs de famille turcs de souche refusaient de laisser leurs fils épouser quelqu'un d'une autre nationalité; en ce qui concerne le mariage des filles, les pourcentages étaient encore plus élevés.

La méfiance et l'animosité qui règnent entre les Slaves macédoniens et les Albanais de souche remontent à une époque antérieure à la création d'un Etat indépendant. En fait, Poulton décrit les mesures «néomalthusiennes» des années 80 qui visaient à restreindre le taux de natalité dans la communauté des Albanais de souche. Ces mesures comprenaient l'obligation pour les familles de payer les soins médicaux dispensés à tout enfant né après les deux premiers, ainsi que la suppression des allocations familiales pour les enfants qui viendraient s'y ajouter. En 1989, un amendement apporté à la constitution a défini la république comme un «Etat-nation formé par le peuple macédonien», alors que la définition précédente était «un Etat composé du peuple macédonien et des minorités albanaise et turque». Cet amendement reflétait l'inquiétude grandissante des autorités slaves macédoniennes devant le nationalisme albanais et les risques d'effondrement de la Yougoslavie. Il était cependant inévitable qu'un nationalisme slave macédonien plus affirmé induise lui-même une réaction similaire des Albanais de souche. En 1991, ceux-ci ont boycotté le référendum sur l'indépendance de la république, et, en 1992, ils ont organisé leur propre scrutin sur une autonomie. Depuis lors, les questions des symboles nationaux et des droits des minorités sont restées proches de la surface de la vie politique et ont resurgi après la campagne menée par l'OTAN au Kosovo.

Poulton est également l'un des auteurs de *The New MACEDONIAN QUESTION* (Palgrave, 2001), collection d'essais publiée sous la direction de James Pettifer. Son chapitre, *Non-Albanian Muslim Minorities in Macedonia*, est aussi instructif que son ouvrage précédemment cité et parle des Macédoniens slaves musulmans, sous les noms de Torbesi, de Pomaks, de Goran et Poturs, de Turcs, de Rom et, assez étonnamment, d'«Égyptiens», les Rom ayant été nombreux à choisir ce nom lors des derniers recensements, en raison de la connotation défavorable qu'ils pensaient être attachée au leur.

The New MACEDONIAN QUESTION comporte de très nombreuses contributions, dont celles d'auteurs albanais, bulgares, grecs, slaves macédoniens, russes et serbes, ainsi que d'analystes des Balkans appartenant à l'Europe de l'Ouest. C'est ce qui fait sa force, mais aussi sa faiblesse, car, même s'il comporte plu-

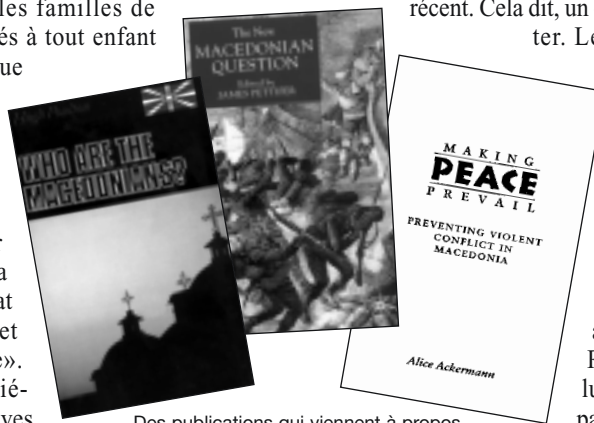
sieurs chapitres d'excellente qualité, l'ouvrage se présente sous une forme extrêmement inégale. De plus, le fait que chacun des auteurs ait été laissé libre de sa terminologie et de son style crée chez le lecteur une certaine confusion. Outre le chapitre de Poulton, les deux contributions de Pettifer – *The new Macedonian Question* et *The Albanians in western Macedonia after FYROM* – méritent certainement d'être lues. Il en est de même du premier chapitre, dû à la regrettée Elisabeth Barker et initialement publié en 1949, qui, selon Pettifer, «expose les vues traditionnellement progrecques du Foreign Office». Par ailleurs, le chapitre d'Evangelos Kofos intitulé *Greek policy considerations over FYROM independence and recognition* est particulièrement instructif. Dans l'ensemble, toutefois, *The New MACEDONIAN QUESTION* se révèle décevant parce que l'ouvrage ne correspond pas vraiment à son titre et traite en grande partie de ce que la plupart des lecteurs considéreraient comme une question macédonienne plus ancienne.

En revanche, l'ouvrage d'Alice Ackermann intitulé *Making Peace Prevail: Preventing Violent Conflict in Macedonia* (Syracuse University Press, 2000) évoque le passé très récent. Cela dit, un critique peu charitable pourrait le rejeter. Le deuxième chapitre, consacré à la

diplomatie préventive, fait penser à une revue littéraire rédigée pour une thèse de doctorat. L'analyse des «succès» et des «échecs» de la diplomatie préventive, qui oppose les réactions internationales aux différends entre la Hongrie et la Slovaquie et entre l'Estonie et la Russie aux réactions internationales au conflit entre les Hutu et les Tutsi au Rwanda et aux guerres liées à la dissolution de la Yougoslavie, semble comparer des pommes et des poires. Quant à l'analyse de la désintégration de la

Yougoslavie, qui s'inspire par trop des écrits controversés de Susan Woodward et contient plusieurs erreurs factuelles (mineures), elle n'est pas exempte de faiblesses. Il reste que toute personne souhaitant comprendre le conflit actuel devrait lire cet ouvrage.

La force de l'œuvre bien intentionnée d'Alice Ackermann réside dans la recherche originale que l'auteur a consacrée aux efforts déployés par la communauté internationale pour empêcher un conflit. Cette recherche comporte des analyses des activités du Groupe de travail sur les communautés et minorités ethniques et nationales de la Conférence internationale sur l'ex-Yougoslavie, de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe et de son Haut Commissaire pour les minorités nationales, de la Force de déploiement préventif des Nations Unies et de certaines organisations non gouvernementales, dont «Search for Common Ground» et l'«Ethnic Conflict Resolution Project». Ce qui ressort très clairement, c'est que le travail acharné et méconnu d'un certain nombre d'organisations et de responsables traitant de questions essentiellement identiques à celles qui sont aujourd'hui les premières à l'ordre du jour a bel et bien contribué à la survie du jeune pays dans les premières années. Les Macédoniens de toutes ethnies doivent espérer que les médiateurs internationaux actuels auront autant de patience, de tact et de réussite que leurs prédécesseurs. ■



Des publications qui viennent à propos

Former une nouvelle élite

A l'occasion du 50e anniversaire du Collège de défense de l'OTAN, le colonel Ralph D. Thiele décrit la façon dont celui-ci a étendu ses cours et autres activités à des ressortissants des pays partenaires.

Cinquante ans après la fondation du Collège de défense de l'OTAN par le premier Commandant suprême des forces alliées en Europe, le général Dwight D. Eisenhower, ce qui était à l'origine sa raison d'être, à savoir la nécessité de former des gens capables de s'adapter à un nouvel environnement de sécurité, garde toute sa valeur. Avec la fin de la Guerre froide, la disparition du Pacte de Varsovie et l'émergence de menaces pour la sécurité nouvelles, multi-formes et imprévisibles, l'OTAN a su devenir la pierre angulaire de la sécurité euro-atlantique. Il est pourtant plus nécessaire que jamais de pouvoir compter sur des gens capables d'innover, d'avoir une pensée latérale et de proposer des solutions créatives.

Des pays qui avaient été ennemis pendant plus de 40 ans sont devenus des Partenaires de l'OTAN, et le Collège de défense a évolué en conséquence, de manière à pourvoir aux besoins de leurs militaires autant qu'à ceux des militaires des membres de l'Alliance. Il a de plus en plus ouvert ses portes à de hauts responsables des pays du Partenariat pour la paix et du Dialogue méditerranéen, en les invitant à participer, avec leurs homologues de l'OTAN, à toute la gamme de ses activités pédagogiques. En fait, depuis maintenant plusieurs années, le Collège de défense organise pratiquement tous ses cours – cours intégré PPP/OSCE, cours destinés aux officiers généraux et aux officiers de réserve de l'OTAN et cours de niveau supérieur – dans le cadre du Partenariat pour la paix. Il en va de même pour ses activités telles que la Conférence des Commandants, le coparrainage de séminaires de recherche internationaux et le Programme de bourses. Chaque année, quatre boursiers – deux de pays du Partenariat

Le colonel Ralph D. Thiele est Chef de Cabinet au Collège de défense de l'OTAN.



Des installations sur mesure: le Collège de défense de l'OTAN a emménagé dans de nouveaux locaux à l'automne de 1999

© OTAN

pour la paix et deux de pays du Dialogue méditerranéen – bénéficient d'un parrainage qui leur permet d'effectuer au Collège de défense leurs propres travaux de recherche en matière de sécurité.

Les cours du Collège de défense sont axés, non pas sur la tactique ou les techniques opérationnelles, mais sur les questions politico-militaires internationales au niveau stratégique. En outre, tous les cours fournissent un cadre dans lequel il est possible d'échanger des informations, d'établir des consensus et d'améliorer la compréhension et la coopération entre pays de l'Alliance et pays partenaires. Avec des stagiaires venant d'une cinquantaine de pays et un corps enseignant interna-

tional, le Collège de défense est véritablement une institution multinationale, qui a pour vocation de faire valoir un point de vue allié, et non pas national. Son objectif n'est pas tant d'enseigner que d'apporter à ses étudiants un environnement pédagogique leur permettant d'élargir leurs horizons, en constatant sur place qu'il est possible d'établir des consensus et de créer des liens même entre gens d'origines très diverses. Le Collège leur offre une occasion exceptionnelle d'apprendre, mais c'est à eux qu'il appartient d'en tirer le meilleur parti.

Les cours suscitent en général un esprit d'équipe qui leur est propre, et qui lui-même aboutit à la création d'un précieux réseau de contacts entre stagiaires des pays de l'OTAN et des pays partenaires. Cet esprit de corps aide à surmonter les obstacles qui pouvaient avoir existé auparavant ainsi qu'à renforcer la confiance entre les nations intéressées. L'esprit de consensus imprègne la vie quotidienne des stagiaires. En outre, les interventions se faisant toujours sans divulgation de source, les participants sont libres de s'exprimer en toute franchise.

Les stagiaires de différents grades, de toutes les armées et de tous les services diplomatiques et gouvernementaux apprennent

à se comprendre. Le temps et les efforts qu'ils consacrent à l'établissement de liens de confiance et d'amitié avec leurs homologues sont pour eux extrêmement payants. Ils développent et améliorent le sens de la solidarité et de la coopération, et la compréhension avec leurs condisciples. Ils s'aperçoivent aussi qu'il est possible d'échanger ouvertement des idées et de parvenir à un consensus de groupe sans sacrifier son identité personnelle ou nationale. Au-delà du programme de formation, des liens étroits se créent entre les stagiaires et leurs familles respectives grâce à l'intensité de la vie sociale et culturelle que l'on trouve à Rome.

A l'automne de 1999, le Collège de défense a emménagé dans de nouveaux locaux spécialement conçus pour lui permettre de répondre comme il convient aux besoins des générations futures. Au niveau de l'organisation, les structures et les processus ont été rationalisés et adaptés. En ce qui concerne l'enseignement, le Collège a, ces dernières années, centré son attention sur quatre domaines. Il s'agit d'adapter le programme d'études aux tâches de sécurité fondamentales énoncées dans le nouveau Concept stratégique de l'OTAN, d'utiliser les nouvelles installations pour former de plus nombreux stagiaires des pays de l'OTAN, du Partenariat pour la paix et du Dialogue méditerranéen, en augmentant également le nombre des activités, d'engager les meilleurs orateurs et de développer la nouvelle capacité au bénéfice des travaux liés à la recherche. Comme l'OTAN elle-même, le Collège de défense est maintenant en mesure de réagir à l'évolution radicale de l'environnement de sécurité et d'assumer d'autres tâches répondant aux besoins de ses nouvelles missions comme à ceux des Partenaires.

Depuis avril 2000, le Collège de défense apporte un soutien au Groupement d'instituts d'études de défense et de sécurité du Partenariat pour la paix, qui aide à l'établissement de nouvelles associations entre universitaires et praticiens, spécialistes et experts du domaine de la défense dans les pays partenaires et les

pays de l'Alliance. Le Collège sert ainsi, pour le Groupement, de point de convergence au sein de l'OTAN. Il participe aussi pleinement au groupe de travail chargé du secrétariat, met les activités de la Conférence des Commandants en harmonie avec celles du Groupement et prend part aux débats de certains groupes de travail de ce dernier, en particulier lorsqu'il s'agit de questions d'enseignement au niveau stratégique.

Au début de cette année, le Collège de défense a parrainé une semaine internationale à l'Ecole militaire nationale de l'Ukraine. Il a ainsi pu apporter aux étudiants ukrainiens une introduction unique et qualitativement différente à la sécurité euro-atlantique. A en juger par leurs réactions, notamment dans les discussions en petits groupes, il semble que cette initiative ait été vivement appréciée. Celle-ci était importante, non seulement en elle-même, mais aussi en tant qu'élément d'un processus plus large devant contribuer à transformer l'enseignement dispensé aux militaires ukrainiens, et elle pourra servir de précédent pour les activités similaires menées en d'autres endroits.

Alors que le Collège de défense célèbre son 50e anniversaire, cet automne, il garde pour vocation de jouer le rôle éducatif envisagé par son père fondateur. Il continuera de mettre au service de l'Alliance et des pays partenaires des hommes et des femmes ayant le courage de s'attaquer aux défis de sécurité du XXIe siècle et les aptitudes psychologiques nécessaires pour le faire avec toute l'efficacité voulue. ■



On trouvera d'autres informations sur le Collège de défense de l'OTAN et ses cours à l'adresse www.ndc.int



On trouvera d'autres informations sur le Groupement d'instituts d'études de défense et de sécurité du Partenariat pour la paix à l'adresse www.pfpconsortium.org

L'Ecole OTAN (SHAPE)

Comme le Collège de défense, l'Ecole OTAN (SHAPE) d'Oberammergau, en Allemagne, a adapté son recrutement et son programme au cours de la dernière décennie, de manière à pourvoir aux besoins d'un nombre grandissant de stagiaires des pays partenaires. En 2000, 5818 stagiaires appartenant à 47 pays y ont suivi des cours et des conférences; 4722 seulement venaient d'Etats membres de l'Alliance.

Les stagiaires des pays qui participent activement au Partenariat pour la paix et au Dialogue méditerranéen se font une meilleure idée du fonctionnement de l'OTAN et prennent part à des cours portant sur des sujets aussi divers que la gestion des crises, la gestion des ressources, les plans civils d'urgence et la coopération civilo-militaire. Des organismes tels que le Comité international de la Croix-Rouge et le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés envoient aussi régulièrement des stagiaires et des orateurs.

A mesure que l'OTAN s'engageait de plus en plus dans le maintien de la paix, l'Ecole a apporté un soutien aux opérations militaires en cours et organisé des stages visant à faciliter les processus de paix. De cette façon, les commandants et le personnel ayant l'expérience de l'action sur le terrain peuvent transmettre aux stagiaires des enseignements pratiques. En outre, un stage sur la coopération en matière de sécurité a été organisé à l'intention particulière des personnels civils et militaires de Bosnie-Herzégovine, dans le but d'instaurer la confiance et un esprit d'ouverture et de coopération chez les participants.

Oberammergau accueille également un certain nombre de symposiums et de conférences OTAN. L'exemple le plus significatif est celui du Symposium annuel sur la planification de la défense, auquel des représentants des Partenaires sont invités depuis 1999.

Les réalités de la réforme

Chris Donnelly analyse les raisons pour lesquelles la réforme militaire s'est révélée si difficile en Europe centrale et orientale, ainsi que les perspectives d'une restructuration.



Demi-tour: la réforme militaire s'est opérée selon un schéma remarquablement analogue dans toute l'Europe centrale et orientale

Ces dix dernières années, les forces armées de tous les pays d'Europe centrale et orientale ont subi une transformation et une réduction radicales. Né de la fin de la Guerre froide et de l'évolution des menaces pour la sécurité nationale, le processus ainsi enclenché se poursuit. Les pays d'Europe centrale et orientale présentent des différences en ce qui concerne leur taille, les capacités de leur économie, leur situation géostratégique et la nature de leurs relations avec l'Union européenne et l'OTAN. Cependant, malgré les différences correspondantes de dimension et de composition de leurs forces armées, la réforme militaire s'est partout opérée selon un schéma remarquablement analogue.

La première phase a été caractérisée par une perte de motivation et d'idéologie, ainsi que par des réductions de forces massives dues au changement des conditions géostratégiques, économiques et politiques. Elle a aussi vu la disparition des mécanismes de contrôle du Parti communiste et du gouverne-

ment, qui n'ont pas été remplacés par des mécanismes correspondants de nature à permettre un contrôle démocratique. Partout, les nouveaux gouvernements ne disposaient ni de l'expertise militaire nécessaire ni des mécanismes civils qu'il leur aurait fallu pour élaborer une politique militaire ou diriger le cours des affaires militaires et l'évolution de leurs forces armées. Lorsque des mécanismes existaient, ils étaient rudimentaires et ne servaient guère qu'à fixer des plafonds toujours plus bas pour les dépenses de défense. Dans beaucoup de pays, les luttes internes pour le pouvoir ont fait que le contrôle des forces armées a été, soit scindé entre de nombreux ministères et organismes, dont certains ne se seraient pas normalement attendus à devoir assumer une telle responsabilité, soit transféré d'une branche de l'exécutif à une autre, par exemple du gouvernement à la présidence, ou vice versa. Dans plusieurs pays, les politiques ont cherché à se servir directement des militaires dans leurs rivalités. Cela a encore réduit le contrôle politique réellement exercé sur les forces armées.

La deuxième phase du processus a vu les responsables des forces armées s'unir pour protéger et préserver leurs systèmes militaires, en s'efforçant de conserver autant que possible les dispositifs et les infrastructures du passé. Cette attitude avait

Chris Donnelly est le Conseiller spécial de l'OTAN pour les questions d'Europe centrale et orientale.

des motifs divers, et les droits acquis n'y étaient certainement pas étrangers. Cependant, l'élément moteur était une conviction sincère, fondée sur la patriotisme et une profonde croyance en la valeur de l'ancien système, et confortée par le manque de compétence et d'expertise des nouveaux gouvernements civils. A cela s'ajoutaient le manque de contact des militaires avec d'autres milieux professionnels et les qualités de cohésion existant naturellement dans tous les systèmes militaires efficaces.

Les effets n'ont pas été longs à se faire sentir. Tenter de maintenir une structure imposante mais obsolète en des temps marqués par un changement social et un déclin économique rapides s'est révélé catastrophique. A mesure que les pays d'Europe centrale et orientale s'acheminaient péniblement vers une économie de paiements en termes réels, les ressources des militaires ont commencé à s'épuiser. Dans la plupart des pays, cette tendance n'a pas été immédiatement perceptible, parce que les responsables des forces armées avaient toujours pu faire appel à des ressources en nature plutôt qu'en espèces et avaient leurs propres moyens de s'assurer des revenus et des biens de consommation. C'est ainsi que l'essentiel de l'appareil militaire a pu survivre malgré le manque de financement de l'Etat.

Après plus de quatre, et même, dans certains cas, de sept décennies d'économie dirigée, tous les pays d'Europe centrale et orientale manquaient de comptables possédant la formation nécessaire et de procédures comptables efficaces. De plus, ni la police ni la justice n'avaient les moyens de contrôler et de combattre les irrégularités financières. C'était particulièrement le cas dans les milieux de la défense, où la nécessité du secret militaire empêchait aussi la transparence. Ainsi, le secteur de la défense en Europe centrale et orientale a été lent à mettre en place des systèmes budgétaires adéquats, et, dans certains cas, la corruption est devenue endémique. La vente ou la distribution incontrôlable de matériel militaire, l'absence de directives concernant les officiers qui se servaient de leur poste et des forces sous leur commandement à des fins personnelles, l'engagement de soldats par des officiers, les vols caractérisés et d'autres formes de corruption – toutes hautement préjudiciables à la discipline militaire – ont proliféré. Il en est résulté un rapide déclin des niveaux d'entraînement, puis des niveaux de vie, à la fois pour les appelés et pour les officiers et les sous-officiers supérieurs à qui leur grade ou leur poste ne permettait pas d'avoir accès aux ressources commercialisables, ou – et c'était le cas de la majorité – qui étaient simplement honnêtes.

Dans la troisième phase, le système d'acquisition s'est écroulé. Les industries de défense, privées d'un marché intérieur imposé, ont généralement cherché à éviter les restructurations et les réorientations, en s'imaginant que les ventes d'armes à l'étranger allaient les sauver. En fait, par suite de la corruption, d'un refus de la réforme et d'un manque de connaissance des réalités de l'économie de marché, les industries de défense de l'Europe centrale et orientale ont manqué ce qui aurait pu être pour elles, au début des années 90, une occasion de s'emparer d'une part du marché mondial. Une fois perdues ces chances d'exportation, et après l'effondrement de la demande intérieure, les industries de défense ont demandé aux gouvernements de les renflouer. Elles ont absorbé d'énormes subventions mais ont utilisé l'argent pour assurer la subsistance d'un très nombreux personnel en chômage plutôt que pour se restructurer. A long terme,

aucun pays ne peut maintenir la qualité et le rapport coûts-avantages qui favorisent les exportations sans la sécurité d'un marché intérieur solide. Etant en mesure de faire appel à de vastes réserves en matière de recherche scientifique fondamentale et de recherche-développement militaire, les industries ont pu survivre sous leur forme obsolète et éviter une pénible réforme. Néanmoins, ces réserves sont en train de s'épuiser, et les industries de défense de l'Europe centrale et orientale qui ne se sont pas encore restructurées risquent un effondrement quasi total. La réforme va être aujourd'hui beaucoup plus difficile et beaucoup plus pénible que si elle avait été entreprise il y a dix ans.

Dans presque tous les pays, l'impact de cette multitude de problèmes a été ressenti d'abord par les appelés, dont les niveaux d'entraînement et de vie se sont trouvés en chute libre. Le refus des milieux militaires de certains pays d'évoluer avec la société a fait que les jeunes n'ont plus voulu servir sous les drapeaux, et l'effondrement du système établi a fait qu'ils ne pouvaient plus être contraints. Le système de la conscription générale s'est rapidement dégradé, ainsi que toute préparation militaire dispensée au niveau des écoles secondaires et des universités. Dès ce moment, seule une fraction des tranches d'âge remplissant les conditions requises servirait effectivement. Les exemptions officielles, l'inefficacité de l'incorporation et la corruption feraient que les jeunes les plus aisés et les plus instruits n'auraient jamais à servir dans les rangs.

La désintégration du service national a sonné le glas de l'idée d'une «nation socialiste en armes». Il était d'ailleurs impossible de rétablir l'ordre ancien, sa base initiale ayant à jamais disparu. Rétrospectivement, cela semble évident. Pourtant, à l'époque, dans la première moitié des années 90, cette réalité n'a pas été mesurée par des décideurs formés dans un système très différent, de sorte que le déclin s'est poursuivi. La baisse du nombre et de la qualité des appelés, le problème endémique des mauvais traitements que leur infligeaient les soldats plus anciens et les officiers, la chute catastrophique du niveau d'entraînement et l'effondrement consécutif du prestige des forces armées ont alors eu un effet désastreux sur les jeunes officiers, dont beaucoup ont démissionné. Dans le même temps, les niveaux requis pour l'admission dans les écoles d'officiers ont fortement baissé. Par ailleurs, nombre d'élèves officiers ayant reçu une bonne formation technique ont décidé de ne pas entrer dans l'armée et sont partis dès la remise de leur diplôme ou juste avant. Cela a mis le comble à l'autodestruction de l'ancien système.

Les forces armées de l'Union soviétique et du Pacte de Varsovie, suivant un modèle soviétique commun, avaient chargé les jeunes officiers de toutes les tâches subalternes d'encadrement et de formation au niveau des unités qui, dans la plupart des armées occidentales, sont effectuées dans des dépôts ou par des sous-officiers professionnels d'une certaine ancienneté. Le manque de jeunes officiers a entraîné une accélération de la baisse constante des niveaux de formation. Un cercle vicieux avait été créé. La formation a connu un grave déclin. Des équipements sont tombés en panne et n'ont pas été remplacés. Les brimades infligées aux soldats se sont accrues. L'écart entre le commandement et la troupe s'est creusé. Le recrutement de jeunes officiers est devenu plus difficile. Les militaires ont perdu le moral, ainsi que le respect de l'opinion publique. Il en est résulté un recul des compétences, accompagné d'un exode régulier des cerveaux du commandement et de l'admi-

nistration, alors que des officiers quittaient leur poste à tous les niveaux et que la structure des forces s'écroulait. Lorsque ce processus s'est également accompagné d'actions militaires comme celle menée par l'Armée russe dans la première guerre de Tchétchénie, on a pu constater immédiatement le résultat de toutes ces dégradations.

A mesure que diminuait l'effectif des forces armées, la proportion d'officiers est devenue nettement excessive, ce qui, en soi, a représenté un obstacle à la réforme. Cependant, les mesures prises en vue de réduire considérablement le nombre des officiers ont aussi eu un effet négatif. Le limogeage brutal d'officiers supérieurs dont les services n'étaient plus jugés nécessaires et qui partaient sans pension de retraite ni couverture de sécurité sociale dignes de ce nom et avec peu de chances de se recycler a incité le personnel qui ne possédait aucune autre qualification à tout faire pour rester dans les forces armées. Il a également démoralisé les officiers subalternes et dissuadé de nombreux jeunes d'embrasser une carrière militaire.

La détérioration des forces armées ne s'est pas produite partout à un rythme analogue, et, dans les divers pays, ce rythme a même varié d'une armée à l'autre. D'une façon générale, les problèmes ont été plus graves en Russie et dans certains des nouveaux pays de l'ex-Union soviétique que dans la majeure partie de l'Europe centrale. Cependant, la plupart des pays ont connu des phénomènes similaires. Les ministres et les chefs d'état-major de la défense qui se sont succédés ont essayé de rationaliser ce qui restait de leurs armées, avec des succès divers. Dans les unités et formations commandées par des hommes exceptionnels, les compétences et l'aptitude au combat ont été préservées. Grâce à une concentration des efforts et des ressources sur un petit nombre d'unités (régiments, escadrons ou navires), certains de ces éléments ont gardé un état de préparation militaire relativement satisfaisant.

Dans l'ensemble, le déclin s'est cependant poursuivi. Ainsi, durant les années 90, aucune des forces armées des pays de l'ex-Union soviétique ou de ses anciens alliés d'Europe centrale et orientale n'est parvenue à reconstruire un système militaire efficace et viable selon des critères modernes. En fait, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale sont arrivés à un point où la situation est devenue désespérée pour les forces armées. Celles-ci étaient manifestement en perdition, et, pour elles, toute réforme passait obligatoirement par une plus grande aide financière de l'Etat.

Tout programme de réforme militaire complet a un prix. Mais dans les pays d'Europe centrale et orientale, l'expérience a montré que lorsque des crédits étaient octroyés au secteur de la défense avant les réformes, ils servaient en général, non pas à financer ces réformes, mais à maintenir l'ancien système sous assistance respiratoire. Des améliorations symboliques ont été apportées, mais la réforme fondamentale a en fait été différée, et la situation s'est aggravée. La réforme est même devenue plus difficile à cause des sommes accordées, qui ont offert aux milieux militaires de nouveaux moyens de résistance.

Le «facteur OTAN» a joué un rôle dans le processus pour de nombreux pays d'Europe centrale et orientale. Dans certains pays qui tenaient à entrer à l'OTAN, les responsables militaires ont parfois proposé l'acquisition d'équipements inutiles et souvent inaccessibles financièrement en prétendant qu'ils seraient nécessaires à l'admission du pays au sein de l'Alliance. A une époque où les dirigeants politiques et leurs services civils, ainsi que les parlementaires et les journalistes, ne connaissaient pas suffisamment les questions militaires, un tel argument pouvait paraître convaincant. De plus, des fabricants d'armes occidentaux colportaient souvent la même idée. Dans d'autres pays, les gouvernements ont parfois invoqué les «exigences de l'OTAN» pour s'efforcer de faire adopter une réforme de la défense parce qu'ils ne se sentaient pas capables d'aborder cette question en usant de leur seule autorité. Les deux approches ont été préjudiciables aux relations entre civils et militaires, ainsi qu'à la confiance de l'opinion publique.

En Russie, le «facteur OTAN» a joué un rôle différent. L'idée que l'OTAN représentait toujours une menace militaire a servi à justifier la préservation d'une grande partie de l'ancienne infrastructure des forces armées. L'attention et les ressources financières ont été ainsi détournées d'une vraie réforme de la défense.

Les réformes sont
poussées par le
sentiment que si elles
devaient être différées,
le processus n'en
deviendrait que
plus difficile

Enfin, le «facteur OTAN» s'est traduit par la volonté des gouvernements comme des appareils militaires de l'Europe centrale et orientale de se tourner vers l'Ouest pour y trouver des modèles d'organisation et de réforme de la défense. Tous les membres de l'OTAN ont des systèmes militaires différents, tandis que les pays d'Europe centrale et orientale ont chacun des besoins bien particuliers en matière de réforme de la défense ou de reconstruction des forces. Il a donc été extrêmement difficile à ces pays de trouver des modèles qui puissent leur convenir,

de déterminer les éléments adaptés à leur propre développement et d'obtenir des conseils fiables et impartiaux. Gouvernements et forces armées sont allés d'un extrême à l'autre, soit en rejetant toute influence de l'Ouest, soit en s'empressant d'adopter ses idées, comme celle de la professionnalisation, sans vraiment savoir ce que cette dernière implique – ou peut coûter.

Beaucoup d'efforts déployés en faveur de la réforme depuis la base ont échoué. Il fut un temps où les partisans de la réforme espéraient que les jeunes officiers pourraient revivifier le système en y apportant des idées nouvelles. Cette approche avait même connu momentanément quelques succès. Mais il y a finalement eu trop peu de jeunes officiers motivés pour faire décoller la réforme. Ceux qui ont essayé n'ont pu y parvenir, soit parce qu'ils ne sont pas arrivés à surmonter l'inertie des structures intermédiaires, soit parce que leur action a été sapée par des supérieurs qui voyaient en eux une menace.

Il en a été de même des officiers qui sont allés suivre une formation à l'étranger, le plus souvent au Canada, en France, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis. On attendait d'eux qu'à leur retour au pays, ils apportent à leurs systèmes militaires des idées nouvelles. Dans la pratique, cet espoir s'est révélé sans lendemain, étant donné que, la plupart du temps, les respon-

sables militaires ont serré les rangs pour se protéger. Dans certains pays d'Europe centrale, même jusqu'en 2000, tout officier envoyé à l'étranger pour y suivre un stage de formation a été, à son retour, soit limogé, soit rétrogradé, soit affecté à un poste sans avenir dans un trou perdu. Dans un autre pays, tous les officiers généraux avaient reçu une formation à l'étranger, mais leurs ordres n'ont pas été respectés par la masse de leurs colonels, qui ont fait obstacle à l'application des consignes. Le «contrôle démocratique des forces armées» signifie habituellement que les généraux doivent obéir aux politiques. Mais ce contrôle peut aussi être voué à l'échec si les colonels n'obéissent pas aux généraux.

Un autre échec commun a été l'incapacité des ministères de la défense des pays d'Europe centrale et orientale de mettre en œuvre un système efficace en matière de budget et de planification. Une telle mesure est extrêmement difficile à prendre du fait qu'elle implique de changer la mentalité de la collectivité militaire. Celle-ci a toujours voulu conserver le système existant, tout en modernisant les armes et en améliorant les conditions de vie et de travail des soldats. En conséquence, elle a tout fait pour obtenir les ressources que nécessitait son approche, en refusant d'admettre que les réalités économiques rendent injustifiables des dépenses de défense excessives et que les changements sociaux et économiques exigent une réforme. Les armées occidentales, en revanche, abordent la question des plans de défense en partant du budget, en déterminant les possibilités offertes par ce dernier et en établissant des priorités sur la base des évaluations de la menace du moment.

Cet échec commun aux pays d'Europe centrale et orientale est lié à l'absence quasi totale d'un système ouvert d'évaluation des aptitudes et des qualifications des officiers. Faute d'un tel système, il est pratiquement impossible d'établir un processus adéquat en matière de promotion et d'affectation. Sans lui, les ministres de la défense ne parviendront jamais à institutionnaliser la réforme, parce qu'ils seront incapables de savoir quels sont les officiers qui possèdent les qualités requises pour créer un nouveau type d'armée, ou de les affecter à des postes où ils pourront faire en sorte que l'on passe des paroles aux actes.

Dans tous les pays d'Europe centrale et orientale, on s'est beaucoup intéressé à la question du contrôle démocratique des forces armées. L'un des aspects de ce contrôle a toutefois été

fréquemment négligé: savoir si le gouvernement est effectivement compétent pour arrêter et appliquer une politique de défense et mener le processus de réforme militaire. Il y a là une lacune que l'on retrouve dans tous les cas, et qui a souvent des conséquences catastrophiques. De fait, les pays d'Europe centrale et orientale ne sont pas encore parvenus à mettre en place, dans le domaine de la défense, les experts civils dont les services sont nécessaires à un bon équilibre et à la formulation d'avis objectifs. Les fréquents changements de gouvernement intervenus en Europe centrale et orientale ont aggravé les effets de ce manque d'experts. Lorsque les gouvernements s'en remettent aux militaires pour les conseiller sur les questions de défense, ce sont les forces armées, et non les pouvoirs publics, qui sont les vrais décideurs. Cet état de choses persiste dans certains pays d'Europe centrale et orientale, malgré l'existence sur le papier – et dans la loi – de dispositions qui, autrement, constitueraient des mécanismes adéquats de contrôle démocratique.

Ces dernières années, la situation a néanmoins commencé à changer dans certains pays d'Europe centrale et orientale. Le déclin enregistré a été stoppé, et les perspectives de création d'un nouveau type de forces armées semblent favorables. Les pays qui ont reconnu le caractère fondamental de leurs problèmes sont maintenant prêts à sauter le pas, à éliminer les derniers éléments de l'ancien système et à reconstruire sur de nouvelles bases. Ce n'est pourtant pas le cas partout: dans certains pays, comme la Russie, les problèmes fondamentaux doivent encore être affrontés.

Dans les pays d'Europe centrale et orientale où la réforme a pris racine et peut maintenant se développer, le processus a été dirigé par quelques officiers de haut rang possédant la vision, le courage, la détermination et les connaissances techniques nécessaires. Ils ont pu inciter leurs subordonnés à les suivre et se faire aider par des experts venus de l'extérieur. Ils ont également eu la chance de disposer d'un puissant soutien des politiques, qui les ont protégés et encouragés, et qui ont organisé des campagnes d'information publiques leur assurant l'appui de l'opinion. Les processus de réforme désormais en cours dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale vont être longs à mener à bonne fin. Mais ils sont poussés par le sentiment grandissant que s'ils devaient encore être différés, la réforme n'en deviendrait que plus difficile. ■



LE PROGRAMME SCIENTIFIQUE DE L'OTAN

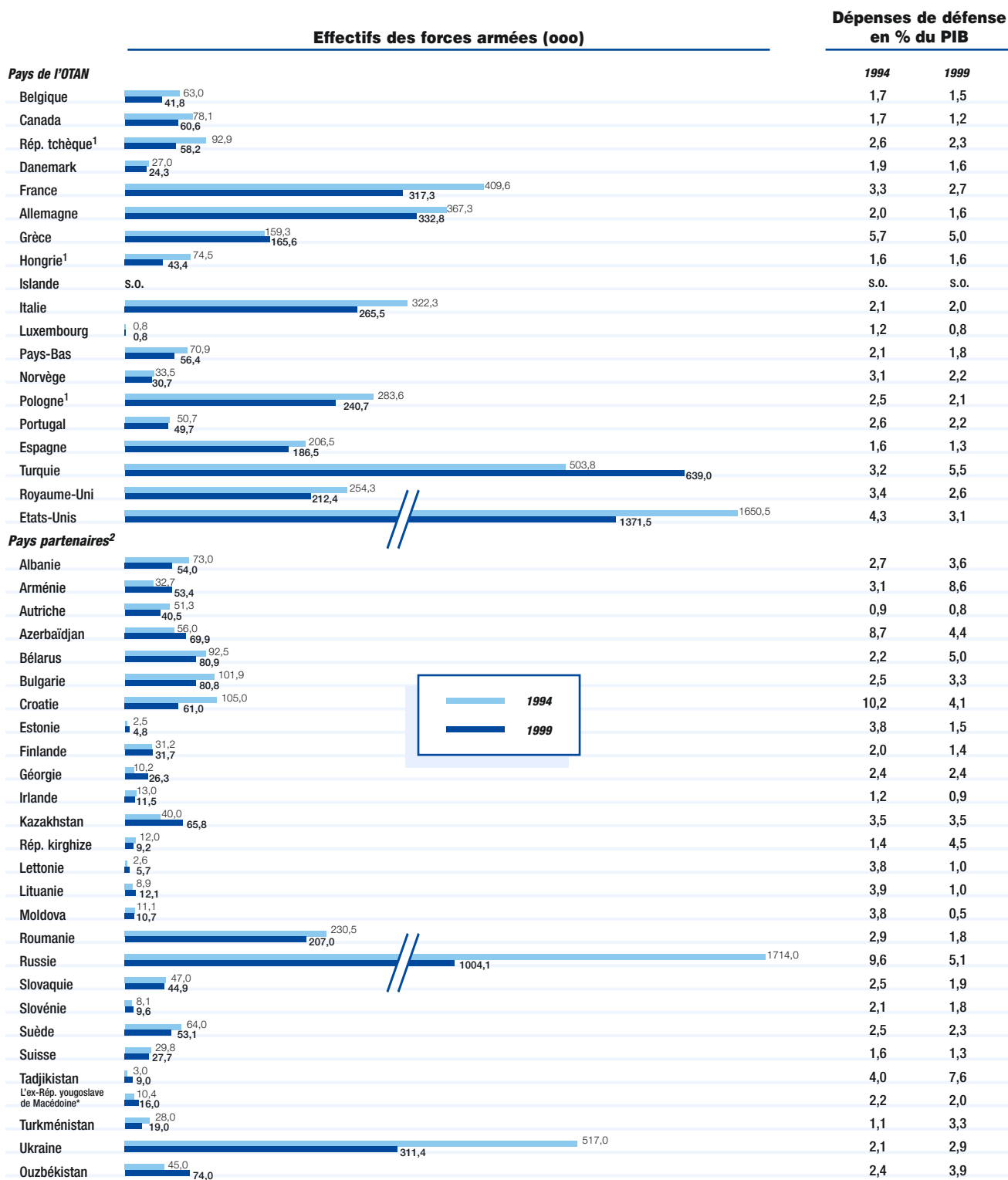
«Rassembler le monde scientifique pour le progrès et la paix»



Le Programme scientifique de l'OTAN apporte un soutien aux projets en collaboration entre scientifiques des pays alliés et des pays partenaires. Ce programme - qui n'est pas lié à la défense - a pour but de stimuler la coopération entre scientifiques d'origines différentes, de faire naître des liens durables entre chercheurs et de faciliter l'évolution des communautés scientifiques des pays partenaires.

On trouvera toutes informations complémentaires sur le site web de l'OTAN, à l'adresse suivante: <http://www.nato.int/science>

Dépenses de défense et importance numérique des forces armées de l'OTAN et des pays partenaires



Sources: *The Military Balance 1995-1996* et *The Military Balance 2000-2001*, statistiques publiées par l'International Institute of Strategic Studies de Londres.

(1) Entrées à l'OTAN en 1999

(2) Membres du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA)

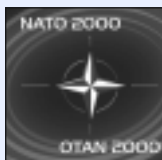


Le Manuel de l'OTAN

Guide complet des buts et activités de l'OTAN et de ses politiques et structures actuelles, avec une présentation chronologique de l'histoire de l'Alliance

L'OTAN au XXI^e siècle

Brochure d'introduction à l'Alliance donnant un aperçu de son histoire, de ses politiques et de ses activités



OTAN 2000

CD-Rom retraçant l'évolution de l'Alliance et l'adaptation dont elle a fait l'objet afin de pouvoir faire face aux enjeux de sécurité du XXI^e siècle

L'OTAN et la Russie, partenaires dans le maintien de la paix

Feuille d'information décrivant la coopération pratique sur le terrain entre les soldats de la paix de l'OTAN et de la Russie dans les Balkans



KOSOVO: UN AN APRÈS - Réalisations et défis

Rapport de Lord Robertson, Secrétaire général de l'OTAN



Votre guide complet du Sommet de Washington

Compilation de tous les textes et déclarations officiels publiés au Sommet de l'OTAN tenu à Washington en avril 1999, comprenant des informations générales sur les programmes et activités de l'Alliance



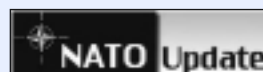
OTAN - Points de repères

Présentation visuelle de l'Alliance indiquant les grandes étapes de l'évolution de l'OTAN et les principales questions à son ordre du jour

(édition électronique seulement:
www.nato.int/docu/topics/2000/home.htm)

OTAN Hebdo

Bulletin d'information hebdomadaire sur le site web résumant les activités et les événements liés à l'OTAN et donnant un aperçu général des initiatives à l'échelle de l'Alliance
(édition électronique seulement: www.nato.int/docu/update/index.htm)



TOUTES LES PUBLICATIONS SONT DISPONIBLES EN ANGLAIS ET EN FRANÇAIS; CERTAINES SONT DISPONIBLES DANS D'AUTRES LANGUES

Toutes les demandes de renseignements et commandes de copies papier doivent être adressées au:
Bureau de l'information et de la presse - Unité de distribution
Bld Léopold III - B-1110 Bruxelles
Tél: 32-2 707 5009
Fax: 32-2 707 12 52
E-mail: distribution@hq.nato.int

Les versions électroniques de ces publications sont disponibles sur le site web de l'OTAN www.nato.int

Le site web publie également des déclarations officielles, des communiqués de presse et des discours, ainsi que d'autres informations sur les structures, les politiques et les activités de l'Alliance; il offre aussi plusieurs services en ligne.

organisation du traité de l'atlantique nord



*allemagne
belgique
canada
danemark
espagne
états-unis
france
grèce
hongrie
islande
italie
luxembourg
norvège
pays-bas
pologne
portugal
république tchèque
royaume-uni
turquie*