



LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS

J U I N 2 0 0 4



**LES
ÉTATS-UNIS
& L'OTAN
UNIS DANS
LA MÊME FINALITÉ**

REVUE ÉLECTRONIQUE DU DÉPARTEMENT D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS

<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>

LES ÉTATS-UNIS ET L'OTAN UNIS DANS LA MÊME FINALITÉ



(State Department photo — Janine Sides)

Quand il a accueilli les tout nouveaux membres de l'OTAN lors de la cérémonie d'accession qui s'est tenue à la Maison-Blanche le 29 mars 2004, le président George W. Bush a rappelé que l'unité et l'attachement à la liberté avaient mené l'Alliance à la victoire pendant la guerre froide et il a noté qu'il en serait de même dans le cadre de la guerre contre le terrorisme.

«Aujourd'hui, a dit le Président, notre alliance fait face à un nouvel ennemi qui a causé la mort d'innocents, de New York à Madrid. Les terroristes haïssent tout ce que représente notre alliance. Ils méprisent notre liberté, ils craignent notre unité, ils veulent nous diviser. Ils échoueront. Nous ne serons pas divisés. Ensemble, l'Europe et l'Amérique peuvent guider des nations pacifiques pour leur faire échapper aux dangers de notre époque. L'Europe et l'Amérique peuvent faire rayonner la liberté et donner espoir et appui à ceux qui cherchent à briser le joug de l'isolement, de la peur et de l'oppression. Telle est la mission que l'histoire a confiée à l'OTAN, cette alliance noble et confiante de 26 pays, et nous sommes fiers de l'accepter.»

Aujourd'hui, et comme c'est le cas depuis sa fondation, il y a cinquante-cinq ans, l'OTAN est une organisation unique et irremplaçable. Comme l'a dit son secrétaire général, M. Jaap de Hoop Scheffer, c'est «un endroit où l'Amérique du Nord et l'Europe se rassemblent pour discuter les questions politiques les plus sérieuses qui soient inscrites à notre calendrier de travail. C'est là où les pays qui partagent nos valeurs au plus profond d'eux-mêmes se mettent d'accord sur une action commune. Et c'est la plateforme qui permet aux armées les plus efficaces au monde de défendre, ensemble, notre sécurité, nos valeurs et nos intérêts à chaque fois que leur intervention se justifie.»

Quand ils se réuniront à Istanbul les 28 et 29 juin, les vingt-six membres de l'Alliance transatlantique poursuivront le dialogue noué deux ans auparavant à Prague sur la transformation de l'OTAN et ils tenteront de forger une profonde coopération pour relever les défis de sécurité de notre époque.

Le présent numéro de la revue intitulée «Les Objectifs de politique étrangère des États-Unis» examine l'élargissement récent de l'OTAN à travers toute une gamme d'articles, de commentaires et de références qui présentent le point de vue de spécialistes de la sécurité nationale au sein du gouvernement, du Congrès, du secteur de la recherche publique et des milieux universitaires.

eJOURNAL USA
LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS

DÉPARTEMENT D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS • JUIN 2004 • VOLUME 9 • NUMÉRO 2

<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm>

S O M M A I R E

LES ÉTATS-UNIS ET L'OTAN UNIS DANS LA MÊME FINALITÉ

L'OTAN demeure notre principale alliance **5**

Nicholas Burns, Ambassadeur des États-Unis auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)

Pour le prochain sommet de l'OTAN à Istanbul et au-delà, les États-Unis envisagent l'adoption d'objectifs ambitieux pour aider l'OTAN à relever les défis du XXI^e siècle.

Les États-Unis et l'OTAN : une coopération active **9**

A. Elizabeth Jones, Secrétaire d'État adjointe aux affaires européennes

Les pronostics de l'inutilité de l'OTAN et de sa disparition imminente se sont révélés faux.

L'OTAN : une Alliance en cours de transformation **11**

Ian Brzezinski, Vice-ministre adjoint de la défense pour les affaires européennes et l'OTAN

La défense collective demeure l'objectif fondamental de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, mais les missions relevant de cette responsabilité sont très différentes de celles que l'Alliance avait prévues pendant la guerre froide.

La nouvelle politique de coopération transatlantique en matière de défense **14**

Jaap de Hoop Scheffer, Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord

Dans l'environnement stratégique instable d'aujourd'hui, l'OTAN demeure un facteur de stabilité.

Le rôle de l'OTAN dans la sécurité du Grand Moyen-Orient **18**

Chuck Hagel, Sénateur des États-Unis (Nebraska) et membre républicain de la commission sénatoriale des affaires étrangères et du comité sénatorial spécial sur le renseignement

La Turquie, l'Afghanistan, l'Irak, la Méditerranée, et Israël et la Palestine sont cinq régions qui peuvent bénéficier de l'expérience de l'OTAN.

Le sommet d'Istanbul : relever les défis **22**

Joseph Biden, Sénateur des États-Unis pour le Delaware et président de la commission sénatoriale des relations extérieures

Il est temps que les membres de l'OTAN dépassent l'acrimonie qui a entouré la guerre en Irak et s'attachent à stabiliser ce pays pour la sécurité de tous.

Un moment déterminant en matière de finalité et d'engagement **25**

Simon Serfaty, Directeur du programme Europe et titulaire de la chaire Zbigniew Brzezinski de sécurité mondiale et de géostratégie au Centre d'études stratégiques et internationales

Les États-Unis et leurs partenaires européens doivent reconnaître qu'ils sont mutuellement dépendants lorsqu'il s'agit d'instaurer et de maintenir la sécurité et la stabilité.

Le Partenariat pour la paix : tracer la voie vers une ère nouvelle **30**

Jeffrey Simon, Attaché supérieur de recherches à l'Institut d'études stratégiques nationales, National Defense University

Afin de maintenir son succès, le Partenariat pour la Paix doit être transformé, adapté à d'autres régions et doté de plus de ressources afin de relever les nouveaux défis de sécurité.

La sécurité en Occident et le Grand Moyen-Orient

37

Anthony Cordesman, Chercheur principal et titulaire de la chaire de stratégie Arleigh A. Burke Centre d'études stratégiques et internationales

Instaurer la sécurité dans le Grand Moyen-Orient nécessitera, entre autres, un engagement à traiter les racines de l'instabilité, de la violence et du terrorisme.

Propositions de rénovation du partenariat atlantique

45

Charles Kupchan, Attaché supérieur de recherches et directeur des études sur l'Europe, Conseil des relations étrangères

L'Europe et les États-Unis doivent se souvenir des leçons du passé et se concentrer sur cinq tâches destinées à renforcer l'Alliance.

Bibliographie (en anglais)

51

Principaux sites Internet (en anglais)

52

eJOURNAL USA

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS

DÉPARTEMENT D'ÉTAT DES ÉTATS-UNIS

JUIN 2004 • VOLUME 9 • NUMÉRO 2

Le Bureau des programmes d'information internationale du département d'Etat des Etats-Unis offre des produits et des services qui visent à expliquer la politique des Etats-Unis à des auditoires étrangers. Le Bureau publie cinq revues électroniques qui examinent les principales questions intéressant les Etats-Unis et la communauté internationale. Dans cinq numéros distincts — « Perspectives économiques », « Dossiers mondiaux », « Démocratie et droits de l'homme », « Les Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis » et « La Société américaine » — ces revues présentent des déclarations sur la politique des Etats-Unis, des articles de fond, des analyses, des commentaires et des renseignements de base sur un thème donné.

Toutes les revues sont publiées en anglais, en français, en portugais et en espagnol; certaines d'entre elles sont également traduites en arabe et en russe. Une nouvelle revue en anglais est publiée toutes les trois à six semaines. La parution des versions traduites suit normalement de deux à quatre semaines celle de la version en anglais.

Les opinions exprimées dans les revues ne représentent pas nécessairement le point de vue ou la politique du gouvernement des Etats-Unis. Le département d'Etat des Etats-Unis n'est nullement responsable du contenu ou de l'accessibilité des sites Internet indiqués en hyperlien; seuls les éditeurs de ces sites ont cette responsabilité. Les articles publiés dans ces revues peuvent être librement reproduits en dehors des Etats-Unis, sauf indication contraire ou sauf mention de droit d'auteur. Les photos protégées par un droit d'auteur ne peuvent être utilisées qu'avec l'autorisation de la source indiquée.

Les numéros les plus récents, les archives ainsi que la liste des journaux à paraître, sont disponibles sur Internet à la page d'accueil du Bureau des programmes d'information internationale, à l'adresse suivante:

<http://usinfo.state.gov/journals/journals.htm#fr>

Ils sont disponibles dans plusieurs formats électroniques afin d'en faciliter la consultation en ligne, le transfert, le téléchargement et la reproduction.

Veuillez adresser toute correspondance au siège de l'ambassade des Etats-Unis de votre pays ou bien à la rédaction:

Editor, U.S. Foreign Policy Agenda

Political Security — IIP/T/PS

U.S. Department of State

301 4th Street, SW

Washington, DC 20547

Etats-Unis d'Amérique

Adresse courrier électronique: ejeforpol@pd.state.gov

Veuillez noter qu'il est possible de consulter le présent numéro des « Objectifs de politique étrangère des Etats-Unis » sur Internet à l'adresse suivante: <http://usinfo.state.gov/journals/tips/1102/ijpf/ijpf1102.htm>

Rédacteur en chef	Merle Kellerhals
Rédactrice adjointe	Rebecca Ford Mitchell
Rédacteurs	Brenda Butler
.	David Anthony Denny
.	Jody Rose Platt
.	Jacquelyn Porth
Documentation	Samuel Anderson
.	Camille Lyon
.	Vivian Stahl
Program Coordinator	Tracy Nelson
Directrice de la publication	Judith Siegel
Directeur de la rédaction	Guy Olson
Rédacteur adjoint	Christian Larson
Assistante graphique	Sylvia Scott
Conception graphique	Min-Chih Yao
Traduction	Service linguistique
.	IIP/G/AF
Maquette française	ARS, Paris
Editorial Board	George Clack
.	Kathleen R. Davis
.	Francis B. Ward

L'OTAN DEMEURE NOTRE PRINCIPALE ALLIANCE

Nicholas Burns

Ambassadeur des États-Unis auprès de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN)



Pour le prochain sommet de l'OTAN à Istanbul et au-delà, les États-Unis envisagent l'adoption de cinq objectifs ambitieux : l'augmentation des troupes et des ressources afin de renforcer la présence de l'OTAN en Afghanistan ; l'attribution à l'OTAN d'un rôle bien défini en Irak ; l'expansion de l'engagement de l'OTAN au Grand Moyen-Orient ; l'amélioration des relations entre l'OTAN et l'Union européenne ; et l'intensification et le renforcement des relations de l'OTAN avec la Russie. Les États-Unis restent attachés à l'OTAN, alliance essentielle, et à un multilatéralisme efficace pour assurer la réalisation de l'objectif commun de l'Europe et de l'Amérique : un avenir sûr, pacifique, démocratique et prospère.

Formée à l'origine pour protéger l'Europe de l'Ouest d'une agression soviétique, l'OTAN d'aujourd'hui s'est adaptée aux menaces du XXI^e siècle, s'est transformée politiquement, a acquis de nouvelles capacités militaires et a entrepris de nouvelles missions importantes pour faire face à la menace du terrorisme mondial sur ses diverses lignes de front. Pour le sommet de l'Organisation qui aura lieu en juin à Istanbul, et au-delà, les États-Unis envisagent l'adoption de cinq objectifs ambitieux pour l'Alliance, aujourd'hui âgée de 55 ans. Cette vénérable institution multilatérale constitue toujours une passerelle transcontinentale reliant les États-Unis et le Canada aux démocraties européennes et assurant la sécurité sur la quasi-totalité de deux continents.

Depuis le 11 septembre 2001, les États-Unis et leurs alliés procèdent à une reconstruction radicale de l'OTAN. Lors du sommet de Prague de novembre 2002, ils ont convenu d'un plan en vue de la création d'une nouvelle OTAN qui serait différente de l'institution des temps de la guerre froide par sa mission, sa composition et ses capacités. Les résultats des efforts de transformation seront évidents au sommet d'Istanbul de juin 2004.

Cette transformation historique a eu lieu en parallèle avec l'élargissement le plus important de l'Alliance depuis sa fondation en 1949. Le sommet d'Istanbul marquera la première réunion des chefs d'État de «l'OTAN des 26», l'admission de la Bulgarie, de

l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie étant venue parachever l'expansion la plus considérable des 55 ans d'existence de l'OTAN.

L'accession de ces sept nations à l'OTAN en mars dernier a contribué à consolider la révolution démocratique des anciens pays du Pacte de Varsovie. Elle donne un nouvel élan à l'Alliance et réaffirme l'importance de la sécurité en tant que condition du progrès et de la prospérité. Les nouveaux membres de l'OTAN, pour reprendre les mots du président de la Lettonie Vaira Vike-Friberg, «connaissent la signification et la valeur de la liberté. Ils savent que chaque effort pour la soutenir, la conserver, la représenter et se battre pour elle vaut la peine».

Toute aussi importante que sa transformation politique a été l'évolution stratégique de l'OTAN, qui était au départ une alliance militaire défensive et statique, dotée d'immenses armées massées à des fins de dissuasion face à la menace soviétique qui pesait sur l'Europe de l'Ouest. L'OTAN d'hier était axée vers l'intérieur sur les menaces de la guerre froide qui visaient le cœur de l'Europe. L'OTAN de demain est tournée vers l'extérieur, vers les défis que présentent les réseaux terroristes internationaux et, tout particulièrement, vers la sécurité de ses membres face à l'axe d'instabilité qui s'étend de l'Asie du Sud et du Centre jusqu'au Moyen-Orient et à l'Afrique du Nord.

Pour parer à ces nouvelles menaces, l'OTAN commence à se doter de capacités militaires modernes pour produire une force plus déployable, capacités telles que les transports aériens et l'avitaillement stratégiques, les munitions à guidage de précision, la surveillance air-sol et le soutien au combat. L'été dernier, l'OTAN a créé une nouvelle structure de commandement militaire allégée et mis en place à Norfolk un nouveau Commandement de «Transformation» de l'Alliance pour donner accès aux alliés européens aux nouveaux concepts révolutionnaires en matière de formation, de doctrine et de technologie d'avant-garde émanant du commandement interarmées des États-Unis. Chose plus significative encore, l'Alliance s'est également dotée d'une Force de réaction (NRF) souple, agile, novatrice, à laquelle la France apporte une contribution majeure. La NRF est prête à toutes les missions, qu'il s'agisse de libération d'otages, de secours humanitaire, de riposte à une attaque terroriste ou d'une intervention dans un conflit de haute intensité, est déployable en quelques jours en tout point du globe et apte à mener des opérations prolongées une fois déployée.

Aujourd'hui, l'OTAN compte plus de troupes déployées à des distances éloignées que jamais auparavant. Outre les opérations en cours au Kosovo et en Bosnie et l'appui apporté à la brigade multinationale sous commandement polonais en Irak, l'OTAN a entrepris une mission historique en Afghanistan, où elle commande la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) sous mandat des Nations unies à Kaboul.

En cette période de préparation du sommet d'Istanbul et tournant leur regard vers l'avenir, les États-Unis envisagent l'adoption de cinq objectifs pour l'OTAN. Ces objectifs définissent un ordre du jour ambitieux pour notre Alliance.

Notre toute première priorité est d'aider le peuple afghan à reconstruire son pays dévasté. L'OTAN, qui commande l'ISAF sous mandat onusien, doit renforcer son rôle de maintien de la paix à long terme en Afghanistan. Les Alliés ont convenu de se déployer au-delà de Kaboul pour établir une présence dans l'ensemble de la nation, et d'aider le

gouvernement afghan à étendre son autorité et à assurer la sécurité en vue d'élections nationales. Nous avons entrepris de créer cinq nouvelles Équipes de reconstruction provinciale. Mais le succès de l'OTAN dépend de la disponibilité de troupes et de ressources militaires à la hauteur de la tâche. Les États-Unis demandent aux nations européennes de fournir davantage de troupes et de ressources afin que l'OTAN établisse une présence plus vigoureuse en Afghanistan.

Notre deuxième grand objectif est d'examiner comment préparer le terrain en vue de l'attribution d'un rôle accru à l'OTAN en Irak, comme l'a suggéré le président Bush. Les récents événements sont venus, à l'évidence, compliquer la tâche, mais cette proposition bénéficie de l'appui de nombreux Alliés. Le 30 juin, lorsque le gouvernement intérimaire irakien aura repris les rênes du pouvoir, les alliés de l'OTAN continueront de servir en tant que membres appréciés des forces de la coalition. L'OTAN peut apporter une contribution inestimable aux Irakiens en les aidant à opérer la transition qui les mènera de la dictature à un avenir démocratique. La définition de cette mission sera l'un des grands sujets de discussion des chefs d'État et de gouvernement des pays de l'OTAN lors du sommet d'Istanbul et dans les mois qui suivront.

En troisième lieu, l'OTAN devrait accroître son engagement auprès des États arabes et d'Israël afin de les aider à décider de la voie par laquelle ils s'orienteront vers un avenir plus pacifique dans le Grand Moyen-Orient. Les États-Unis veulent que l'OTAN soit l'une des composantes de notre engagement à long terme dans cette vaste région. Les récentes consultations menées dans la région par l'Alliance ont mis en évidence l'existence d'un certain appui à des relations renforcées avec l'OTAN. Un changement durable au Moyen-Orient aidera à attaquer les fondations mêmes de la crise terroriste et donnera à la démocratie et à la société civile la possibilité de s'implanter. C'est là un défi que les Européens comme les Américains doivent s'attacher à relever. Nous pouvons transformer le Dialogue méditerranéen de l'OTAN pour en faire un authentique partenariat, offrant une formation, des exercices militaires et des relations politiques

resserrées, et lancer également des activités de diffusion vers d'autres pays par l'Initiative de coopération d'Istanbul. Nous devrions concentrer nos efforts sur une coopération pragmatique avec les pays qui souhaitent établir des relations plus étroites avec l'OTAN.

Notre quatrième objectif est celui de l'amélioration des relations entre l'OTAN et l'Union européenne (UE), ces deux grandes institutions responsables de l'avenir de l'Europe, notamment dans les Balkans. L'élargissement de ces deux organisations intervenu au printemps 2004 constitue un progrès sur la voie de la réalisation de notre but commun d'instauration d'une Europe unie, libre et en paix. À cette fin, elles continueront toutes deux à maintenir la paix et la stabilité durablement acquises dans les Balkans. Selon toute vraisemblance, l'OTAN achèvera sa mission réussie de maintien de la paix en Bosnie en décembre 2004, et elle apportera son appui à une nouvelle mission de l'UE dans le cadre des arrangements dits de «Berlin Plus» que les deux organisations ont approuvés en mars dernier. Toutefois, l'OTAN doit maintenir une forte présence et un quartier général à Sarajevo afin d'aider les autorités bosniaques à traduire en justice les criminels de guerre inculpés. Au Kosovo, l'OTAN poursuivra sa mission dans le cadre de la KFOR (Force du Kosovo), afin d'assurer la sécurité et la stabilité dont le Kosovo a besoin pour mettre en œuvre un plan, appuyé par la communauté internationale, de développement de ses institutions démocratiques, de protection des droits des minorités, de rapatriement et de réinsertion des personnes déplacées et d'ouverture du dialogue avec Belgrade. Si des progrès suffisants sont accomplis d'ici la mi-2005, la communauté internationale abordera alors les questions relatives à la détermination du futur statut du Kosovo. Ensemble, l'OTAN et l'UE doivent continuer d'appuyer la transition qui mènera à l'établissement de régimes démocratiques stables et axés sur le marché au Kosovo, en Bosnie et en Macédoine.

Notre cinquième objectif est de fortifier les relations de l'OTAN avec la Russie. Notre engagement constructif par l'entremise du Conseil OTAN-Russie a contribué à renforcer la sûreté et la sécurité de nos

populations. En fait, nos peuples n'ont pas connu un tel niveau de sécurité depuis 50 ans. L'OTAN et la Russie participeront à un grand exercice civil de gestion des crises d'urgence qui aura lieu en juin à Kaliningrad. Mais l'OTAN peut faire bien davantage avec la Russie, qu'il s'agisse d'opérations de recherche et sauvetage en mer, de défense contre les missiles de théâtre, de coopération accrue dans la région de la mer Noire ou d'activités conjointes de maintien de la paix. L'OTAN doit viser à forger avec la Russie des relations plus étroites de manière à reléguer les anciennes rivalités à tout jamais dans le passé.

Il est encore un obstacle à surmonter pour que l'Alliance atteigne ses objectifs : l'écart persistant et croissant en matière de capacités militaires entre les États-Unis et le reste de leurs alliés. Pour que la transformation de l'OTAN et ses missions à long terme réussissent, il faudra que nos alliés européens dépensent davantage, et plus judicieusement, dans le domaine de la défense. Les dépenses militaires des États-Unis seront de 400 milliards de dollars cette année ; celles des 25 autres Alliés n'atteindront pas la moitié de cette somme. Par ailleurs, il y a la question de l'écart «d'utilisabilité» des 2,4 millions de soldats européens actuellement déployés dans le cadre de nos missions prioritaires dans les Balkans, en Afghanistan et en Irak. Des forces statiques, sans entraînement, mal équipées et qui ne sont pas déployables n'apportent rien à l'OTAN ni à la cause générale de la paix et de la stabilité, que ce soit en Europe ou ailleurs.

Après les attaques terroristes du 11 septembre aux États-Unis et, plus tard, les attentats d'Istanbul et de Madrid, il ne fait aucun doute pour les alliés de l'OTAN que leur sécurité est indivisible. Les menaces les plus graves qui pèsent sur la sécurité en ce XXI^e siècle marqué par la mondialisation sont elles-mêmes mondiales et proviennent de réseaux terroristes sophistiqués qui cherchent à se procurer des armes de destruction massive. Le président Harry Truman, sous le gouvernement duquel les États-Unis ont adhéré à l'OTAN, déclarait en 1951 : «Aucune nation ne peut trouver de sécurité derrière ses propres frontières (...) la seule sécurité est une sécurité collective.» Cette déclaration reste valable aujourd'hui.

Il y a là un conseil avisé concernant le rôle des États-Unis au sein de l'actuelle OTAN. Les États-Unis resteront attachés à l'OTAN et à un réel multilatéralisme dans leurs efforts visant à combler les divisions au sein de l'Alliance et à la reconstruire pour l'avenir. La coopération des Alliées dans les domaines de la paix et de la sécurité internationales qui a aidé l'OTAN à gagner la guerre froide sera indispensable pour remporter la victoire sur le terrorisme. La nouvelle OTAN reste pour nous l'Alliance essentielle et c'est par elle que nous atteindrons notre objectif commun d'un avenir pacifique, démocratique et prospère. ©

LES ÉTATS-UNIS ET L'OTAN : UNE COOPÉRATION ACTIVE

A. Elizabeth Jones

Secrétaire d'État adjointe aux affaires européennes



Malgré de multiples déclarations selon lesquelles elle a cessé d'être utile et est sur le déclin, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord compte aujourd'hui un plus grand nombre de membres et est plus active que jamais. Les débats d'Istanbul ne porteront pas sur la question de savoir si l'existence de l'OTAN est encore justifiée ou si l'OTAN doit se transformer. Ils concerneront les opérations militaires et les activités de diffusion extérieure entreprises par l'Organisation de par le monde pour sauvegarder et promouvoir les valeurs communes sur lesquelles repose l'Alliance : la liberté et la démocratie.

Il y a toute une clique de détracteurs qui tirent leur subsistance de l'hypothèse de la disparition imminente de l'OTAN, disparition qu'ils pronostiquent depuis la chute du mur de Berlin. La critique s'est calmée après l'intervention efficace de l'OTAN dans les Balkans, mais elle a repris l'an dernier, alimentée par les dissensions liées à la question irakienne. Selon ces détracteurs, l'OTAN serait une alliance sur le déclin, irrémédiablement fracturée par des différends transatlantiques au-delà de tout rapprochement possible.

Ces analyses ne présentent qu'une seule faiblesse : elles ne sont pas confirmées par les faits. Tandis qu'approche le sommet de l'OTAN qui aura lieu à Istanbul (Turquie) les 28 et 29 juin, l'Organisation vient d'accueillir sept nouveaux membres, de nombreux candidats frappent à sa porte et elle est plus active que jamais :

- L'ancien secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, a déclaré l'an dernier que l'Organisation devait «s'étendre au-delà de sa région ou mettre la clé sous la porte». En Afghanistan, l'OTAN a relevé le défi et a convenu de diriger et d'élargir la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF). La première priorité de l'OTAN est de stabiliser l'Afghanistan et d'assurer l'instauration de la sécurité requise pour que la démocratie puisse s'installer. L'accomplissement de cette mission pourra prendre des années, mais en tout cas il établira la capacité de l'OTAN à jouer un rôle clé en matière de sécurité non seulement en Europe, mais en tous points du globe.
- En Irak, l'OTAN joue déjà un rôle appréciable par l'appui qu'elle apporte à la Division multinationale Centre-Sud dirigée par les Polonais. De nombreux appels ont été lancés en faveur d'une intervention plus importante de l'OTAN, et le président Bush admet que l'Organisation devrait examiner les options envisageables à cette fin. À Istanbul, nous examinerons en détail le rôle le plus utile qui pourrait être celui de l'Alliance.
- En Bosnie, l'OTAN a défini le plan des activités requises aux fins de l'élaboration de la nation. Elle a amené la paix et le dispositif de sécurité nécessaire à la reconstruction et à la démocratisation. À Istanbul, l'OTAN annoncera que la SFOR (Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine), sa mission accomplie, mettra un terme à ses activités à la fin 2004. Mais l'OTAN restera présente dans la région et continuera de fournir un appui essentiel à une mission conjointe de forces armées et de forces de police que l'UE dépêchera en Bosnie en 2005 aux fins de conforter la stabilisation et d'accélérer l'intégration du pays au sein des institutions européennes.
- Au Kosovo, l'OTAN est intervenue pour arrêter le génocide puis, ici encore, est restée sur le terrain pour apporter la sécurité nécessaire à la reconstruction et au développement. De récents événements sont venus démontrer la fragilité de la situation au Kosovo et la nécessité du maintien de l'engagement de l'OTAN pour assurer l'établissement d'un Kosovo multiethnique et

démocratique, quel que soit le statut définitif du pays.

- En Méditerranée, l'OTAN a lancé l'opération «Active Endeavour» qui vise à surveiller le trafic maritime et à prévenir les déplacements de terroristes. Dans le cadre de cette opération, les bâtiments et les avions de patrouille des forces navales de l'OTAN assurent une surveillance sans précédent des activités de l'ensemble de la navigation dans la Méditerranée.
- L'OTAN a entrepris un élargissement et un approfondissement sans précédents de ses relations avec ses voisins immédiats du sud et de l'est. L'Alliance se prépare à annoncer le lancement de l'Initiative de coopération d'Istanbul et le resserrement de ses relations avec les sept pays du Dialogue méditerranéen (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Maroc, Mauritanie et Tunisie). Ces deux initiatives rapprocheront l'Alliance des pays du Grand Moyen-Orient et mettront l'expertise de l'OTAN au service de la réalisation de la vision du président Bush d'une région réformée et démocratique.
- L'OTAN fera des pays de l'Asie centrale et du Caucase le point focal du Partenariat pour la paix (PPP), initiative d'expansion de son rayon d'action la plus efficace de l'Alliance, pour refléter leur importance dans la guerre contre le terrorisme. Dans ce contexte, le PPP se réalignera sur son objectif initial qui était d'accroître la coopération militaire entre l'OTAN et ses partenaires, plutôt que de viser comme il le faisait récemment à préparer les partenaires en vue de leur adhésion à l'Alliance. Dans le cadre de cette initiative, l'OTAN prévoit d'annoncer à Istanbul son intention d'ouvrir des bureaux régionaux dans le Caucase ainsi qu'en Asie centrale.

- Par l'entremise du Conseil OTAN-Russie, l'OTAN vise à resserrer sa coopération avec la Russie, et à jeter les fondations de futures opérations conjointes. En avril, l'OTAN et la Russie ont décidé d'établir une mission russe permanente au SHAPE (Grand quartier général des puissances alliées en Europe), et d'élargir l'accès de la mission de l'OTAN à Moscou. Nous espérons que la réunion OTAN-Russie prévue à Istanbul sera productive et viendra conforter cette importante coopération.
- L'Alliance réalise également des progrès dans ses efforts visant à acquérir de nouvelles capacités pour remporter la victoire sur le terrorisme, notamment en se dotant de forces expéditionnaires capables de faire face aux menaces où que celles-ci se présentent. Elle a fait un grand pas dans ce sens en octobre dernier en mettant sur pied la Force de réaction de l'OTAN (NRF). La NRF sera, à terme, dotée d'un effectif de 30 000 soldats et sera capable de réagir aux crises en l'espace de quelques jours et de se déployer pratiquement en n'importe quel point du globe.

C'est là tout un programme pour une alliance qui, aux dires de certains, serait en train de péricliter. Les débats d'Istanbul ne porteront pas sur la question de savoir si l'existence de l'OTAN est encore justifiée ou si l'OTAN doit se transformer. Ils concerneront les opérations militaires et les activités d'expansion hors zone pour sauvegarder et promouvoir les valeurs communes sur lesquelles repose l'Alliance, à savoir la liberté et la démocratie.

«Partenariat, a déclaré le Secrétaire d'État Colin Powell, est le mot d'ordre de la stratégie des États-Unis conçue par le présent gouvernement», et l'OTAN reste pour nous un partenaire d'une importance vitale. ●

L'OTAN : UNE ALLIANCE EN COURS DE TRANSFORMATION

Ian Brzezinski

Vice-ministre adjoint de la défense pour les affaires européennes et l'OTAN



Entre les sommets de Prague en 2002 et d'Istanbul en 2004, l'Alliance de l'OTAN a réalisé des progrès sans précédent en se transformant de façon à relever les défis, nouveaux et très différents, de l'après 11 septembre. Lorsque les chefs d'État et de gouvernements membres de l'OTAN se réuniront à l'occasion du sommet d'Istanbul, ils seront à la tête d'une Alliance non seulement unie par des valeurs communes et dynamisée par une même vision de l'avenir, mais aussi plus sensible aux défis et aux possibilités qui se présentent dans le monde.

La défense collective demeure l'objectif fondamental de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord, mais les missions relevant de cette responsabilité sont très différentes de celles que l'Alliance avait prévues pendant la guerre froide – et même de celles qui ont été menées au cours des dix dernières années. Des attentats terroristes imprévisibles et apparemment gratuits montrent le danger que posent aux sociétés libres ceux qui cherchent à causer des pertes massives. L'ampleur du danger que représentent les organisations terroristes est très inquiétante, étant donné leur volonté de se procurer des armes de destruction massive (ADM).

L'OTAN protège la communauté transatlantique de cette menace et s'emploie sans relâche à renforcer ses capacités défensives et à étendre la portée de ses moyens offensifs pour combattre et repousser cet ennemi mondial.

Entre deux sommets de l'OTAN – Prague en 2002 et Istanbul en 2004 – l'Alliance a connu une période d'activité sans précédent. En fait, l'OTAN a procédé au cours des deux dernières années à des changements constructifs uniques dans son histoire. Le sommet de Prague a posé les jalons de plusieurs initiatives décisives en matière de transformation militaire, et les opérations de l'Alliance ont été mises en œuvre avec une rapidité remarquable.

L'OTAN a invité sept partenaires à se joindre à l'Alliance. En avril 2004, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie sont devenues membres. Chacun de ces pays

a apporté sa contribution à la guerre mondiale contre le terrorisme. Des soldats de ces démocraties d'Europe centrale servent aux côtés d'autres alliés de l'OTAN en Afghanistan et en Irak. Leur intégration au sein de l'OTAN constitue un progrès important vers la réalisation de l'objectif commun qui consiste à construire une Europe unie et libre, où la sécurité et la prospérité sont partagées et indivisibles.

L'OTAN a pris le commandement de la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan (ISAF). Lors du sommet de Prague, l'OTAN a accepté de prendre la relève de la mission des Nations Unies chargée d'assurer la sécurité à Kaboul. Il s'agit de la première mission de l'OTAN en dehors de l'Europe. Aujourd'hui, plus de 6000 soldats de l'OTAN sont déployés en Afghanistan afin d'assurer la stabilité de Kaboul et de Konduz. L'Alliance envisage actuellement d'étendre la mission de l'ISAF, de façon à stabiliser les régions septentrionale et occidentale de l'Afghanistan et à créer cinq nouvelles Équipes de reconstruction provinciale.

L'OTAN a apporté son soutien à la Pologne lorsque celle-ci a pris la direction de la division multinationale en Irak. Lorsque la Pologne s'est chargée de la difficile tâche qui consiste à diriger la division multinationale réunissant 16 nations, l'OTAN lui a apporté un appui en matière de constitution de forces, de planification et de communication. L'action menée par l'OTAN en Afghanistan et en Irak a permis de répondre une bonne fois pour toutes à la question qui se posait en ces termes : l'OTAN «va-t-elle sortir de sa région ou

cesser d'exister» ? Elle est sortie de sa région et elle continue d'exister.

L'OTAN poursuit l'opération «Active Endeavour».

Lancée avant le sommet de Prague, l'opération Active Endeavour (OAE) a été l'une des premières actions de l'OTAN contre le terrorisme. Composante importante de la stratégie adoptée par l'OTAN en vertu de l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord, à la suite des attentats terroristes perpétrés aux États-Unis le 11 septembre 2001, des navires et avions alliés contribuent à la guerre mondiale contre le terrorisme en effectuant des patrouilles maritimes en Méditerranée et des arraisonnements autorisés de navires présumés terroristes. À ce jour, les forces de l'OAE ont permis d'identifier, de suivre et d'arraisonner 48 navires soupçonnés d'activités liées au terrorisme dans la Méditerranée orientale et ont escorté 421 navires civils dans le détroit de Gibraltar.

L'OTAN a également établi la Force de réaction de l'OTAN (NRF).

La NRF, qui devrait parvenir en octobre 2004 au stade initial de capacité opérationnelle, est une force interarmées de 21 000 hommes qui est efficace, techniquement supérieure à toute menace anticipée et rapidement déployable dans de brefs délais (de cinq à 30 jours). La NRF est un moyen de doter l'OTAN de capacités spéciales ultrasophistiquées destinées à l'ensemble des missions de l'Alliance, les Alliés fournissant des forces en vertu d'un système de rotation de six mois.

La NRF a déjà engendré de profondes transformations. Les autorités militaires de l'OTAN sont en train d'élaborer des normes en matière d'état de préparation et de capacités auxquelles les forces de la NRF doivent satisfaire, ainsi qu'une procédure de certification de leurs aptitudes. La doctrine de l'Alliance concernant le déploiement des forces de la NRF sera intégrée au programme d'études des écoles de l'OTAN.

Les transformations qu'ont suscitées la NRF ont également des répercussions dans les capitales des pays de l'Alliance. Les pays membres reconnaissent qu'il est nécessaire de modifier les lois qui restreignent l'emploi de leurs troupes affectées à la NRF. Les Alliés veillent à ce que les lois nationales

facilitent le déploiement rapide des troupes ; à cette fin, la plupart d'entre eux sont en train d'augmenter les effectifs dont le déploiement est autorisé par la loi.

L'OTAN a créé une structure de commandement plus souple.

En vue de répondre efficacement, au moyen de forces militaires interarmées faciles à déployer, à des situations de crise qui évoluent rapidement, l'Alliance a décidé lors du sommet de Prague de moderniser et de simplifier sa structure de commandement. Cette nouvelle structure, approuvée en juin 2003, a permis d'éliminer neuf quartiers généraux et permet d'assurer le commandement et le contrôle des opérations de l'OTAN partout dans le monde.

L'OTAN a établi le Commandement allié

«Transformation» (ACT). Dans le cadre de la réforme de la structure de commandement, l'ACT définit actuellement de nouvelles approches en matière de planification et de constitution de forces, et met également au point des Centres d'excellence et un processus de certification des NRF. Véritable source de transformation de l'Alliance, l'ACT devrait être le fondement même de l'interopérabilité militaire au sein de l'Europe et de part et d'autre de l'Atlantique.

L'OTAN s'est doté d'un bataillon de défense contre les agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN).

Le Bataillon multinational de défense CBRN, dirigé par la République tchèque, est déjà parvenu au stade de l'entraînement et des exercices de préparation. Lorsqu'il sera entièrement opérationnel, il pourra intervenir rapidement en cas d'attaque chimique, biologique, radiologique ou nucléaire, soit seul, soit avec des forces de l'OTAN, par exemple les NRF. Le bataillon parviendra le 1er juillet au stade de capacité opérationnelle initiale.

Ce qui a débuté à Prague ne s'achèvera pas à Istanbul.

Les contributions des forces alliées aux opérations militaires menées dans les Balkans, en Méditerranée, en Afghanistan et en Irak témoignent des responsabilités mondiales de plus en plus lourdes qui incombent à l'OTAN. Ces opérations mettent à rude

épreuve les ressources de l'Alliance et soulignent à quel point la transformation de l'OTAN est urgente. Elles mettent en évidence des lacunes reconnues depuis longtemps en matière de défense dans des domaines comme les transports aériens et les munitions à guidage de précision. En outre, si certains Alliés réforment actuellement la structure de leurs forces afin de pouvoir les déployer plus facilement et d'accroître leurs capacités de mener des missions prolongées et leur puissance de feu, les armées alliées continuent de pâtir, dans l'ensemble, d'un nombre excessif de forces de défense territoriale statiques.

Pour contribuer à remédier à cette situation, l'Alliance doit de nouveau mettre l'accent sur l'Engagement capacitaire de Prague, en particulier dans des domaines tels que la déployabilité, les capacités de soutien et l'efficacité au combat. L'OTAN prépare également en prévision du sommet d'Istanbul un ensemble d'initiatives qui amélioreront la façon dont l'Alliance détermine ses besoins à venir en effectifs et la façon dont les pays peuvent y répondre. Les Alliés doivent éliminer les forces datant de la guerre froide qui ne conviennent plus aux missions contemporaines de l'OTAN et réinvestir les ressources ainsi libérées dans des forces pouvant être déployées et utilisées.

À mesure que l'OTAN avance vers l'avenir, elle fait face à des responsabilités de nature à la fois régionale et mondiale. Nous ne devons pas oublier que l'Europe n'est pas encore au complet. Sept pays invités à se joindre à l'OTAN lors du sommet de Prague feront leur entrée officielle lors du sommet d'Istanbul, mais l'Europe compte encore des démocraties souhaitant adhérer à l'OTAN. Notre vision d'une Europe libre et unie ne se réalisera pas tant que des pays comme l'Ukraine, l'Albanie, la Macédoine et la Croatie ne seront pas membres à part entière de la communauté transatlantique. Il est dans l'intérêt des Alliés, nouveaux aussi bien qu'anciens, d'aider ces pays à satisfaire aux conditions politiques, économiques et militaires qu'il est nécessaire de remplir pour adhérer à l'OTAN.

Dans une région de l'Europe tristement célèbre au cours des dernières années pour la violence dont elle a été le théâtre, l'Alliance envisagera de mettre fin avec succès à l'une de ses premières missions «hors zone», la mission de la SFOR (Force de stabilisation) en Bosnie. L'Union européenne (UE) est en train d'examiner la possibilité de mener une nouvelle mission de suivi en Bosnie dans le cadre des dispositions dites de «Berlin Plus», qui régissent la coopération entre l'UE et l'OTAN. Même si la mission de la SFOR s'achève, l'OTAN maintiendra sa présence en Bosnie pour aider, entre autres missions, à y promouvoir la réforme de la défense.

À l'échelle mondiale, l'OTAN doit réfléchir à la façon dont elle peut contribuer à la paix et à la stabilité en dehors des frontières européennes. La stratégie de promotion de la liberté au Moyen-Orient qu'a adoptée le gouvernement Bush stipule que tant que la liberté ne régnera pas dans cette région du monde, «elle restera un lieu de stagnation, de rancune et de violence prêtes à l'exportation», a déclaré le président Bush.

L'OTAN peut contribuer aux réformes et à la démocratie dans cette région du monde en renforçant le Dialogue méditerranéen auquel participent actuellement l'Algérie, l'Égypte, Israël, la Jordanie, la Mauritanie, le Maroc et la Tunisie. L'OTAN peut également instaurer un plus vaste réseau de relations avec certains pays du Grand Moyen-Orient, en collaborant avec eux dans les domaines de la lutte contre le terrorisme et les ADM, de l'interdiction et des opérations de stabilité.

L'OTAN a reconnu à Prague qu'elle devait se transformer pour relever avec succès les défis de l'après 11 septembre. Des progrès sans précédent ont été réalisés dans ce sens. Lorsque les chefs d'État et de gouvernements membres de l'OTAN se réuniront au sommet d'Istanbul, ils seront à la tête d'une Alliance unie par des valeurs communes et dynamisée par une même vision d'une Europe libre et unie ; une Alliance plus consciente des défis et des possibilités qui influenceront les relations transatlantiques. ©

LA NOUVELLE POLITIQUE DE COOPÉRATION TRANSATLANTIQUE EN MATIÈRE DE DÉFENSE

Jaap de Hoop Scheffer

Secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord



Le sommet d'Istanbul mettra en valeur la nouvelle formule par laquelle l'OTAN va contrer les nouvelles menaces et qui consiste à projeter la sécurité. L'engagement de l'Alliance vis-à-vis de l'Afghanistan demeure la plus haute priorité. Seront également discutés le renforcement et l'élargissement des partenariats, les aspects de la transformation de l'OTAN liés à la constitution de forces et aux procédures de planification, ainsi que le suivi des opérations militaires en cours. La défense du territoire demeure une fonction fondamentale, mais pour assurer la sécurité il faut impérativement tenir compte des risques et des menaces potentiels qui pointent à l'horizon. Soit nous nous attaquons immédiatement à ces problèmes où qu'ils se

présentent, soit ils finiront par arriver aux portes de l'OTAN.

Le sommet de l'OTAN viendra ponctuer une série d'activités diplomatiques intensives et de haut niveau, dont la réunion du Groupe des Huit, le sommet entre les États-Unis et l'Union européenne et les cérémonies commémoratives du Débarquement en Normandie. Le sommet de l'OTAN, qui aura ses objectifs et ses réalisations propres, s'inscrit donc dans une optique plus large. Dans l'environnement stratégique fluide d'aujourd'hui, c'est bien ce qui se doit. De concert avec ses partenaires et d'autres organisations internationales, l'OTAN va agir de manière novatrice pour contrer les menaces de notre époque : elle va projeter la stabilité.

Pour la communauté transatlantique, la projection de la stabilité constitue une condition préalable à sa sécurité. La défense du territoire demeure une fonction fondamentale, mais nous ne pouvons tout simplement plus protéger notre sécurité sans tenir compte des risques et des menaces potentiels qui pointent à l'horizon. Soit nous nous attaquons immédiatement à ces problèmes partout où ils se présentent, soit ils finiront par arriver à notre porte.

Le sommet d'Istanbul mettra en relief les moyens par lesquels l'OTAN projette la stabilité, à savoir :

- par le renforcement de ses relations avec un nombre sans cesse croissant de partenaires, des Balkans au Caucase et de l'Asie centrale aux pays méditerranéens, voire au-delà ;
- par le biais de ses opérations militaires dans les Balkans et en Afghanistan comme par celui de l'opération «Active Endeavor» en Méditerranée ;
- et par la modernisation de ses forces armées, sur le plan de l'organisation et du déploiement, afin qu'elles puissent effectuer des missions loin de leurs bases.

Ma première priorité à Istanbul – la priorité de l'OTAN –, c'est l'Afghanistan. L'importance que revêt ce pays pour notre sécurité est claire. L'Afghanistan a beau se trouver à l'autre bout du monde, sa réussite a de l'importance pour notre sécurité.

Voilà pourquoi les pays membres de l'OTAN se sont engagés vis-à-vis de l'Afghanistan. Depuis que l'OTAN assume le commandement de la Force

L'article ci-après est l'adaptation d'un discours prononcé le 17 mai, lors d'une conférence organisée dans le cadre du «New Defense Agenda», et qui avait pour titre : « Défendre la sécurité mondiale : La nouvelle politique de coopération transatlantique en matière de défense. »

internationale d'assistance à la sécurité (ISAF), c'est-à-dire depuis le mois d'août, la situation a évolué de manière positive. Grâce aux patrouilles de l'ISAF, la sécurité n'a jamais été aussi bien assurée à Kaboul. Nous aidons à mettre en sûreté les armes lourdes dans la capitale. Nous avons maintenant commencé à nous déployer en dehors de Kaboul. Nous aidons à reconverter les combattants afghans pour qu'ils puissent se réinsérer dans la vie civile. Bref, par sa présence, l'OTAN intervient de manière tangible.

Mais nous devons faire plus encore. Je compte pouvoir annoncer, lors du sommet d'Istanbul, aux côtés de vingt-six chefs d'État ou de gouvernement, que nous élargirons notre présence en Afghanistan en accroissant le nombre de nos équipes de reconstruction provinciale. Je veux voir l'OTAN jouer un solide rôle d'appui dans le contexte des élections que l'Organisation des Nations unies s'emploie à préparer d'ici à la fin de l'année.

Je veux voir l'OTAN dire au président Karzaï et au peuple afghan que l'Alliance Atlantique les aide à se construire un avenir meilleur. Un avenir de paix et de sécurité. Un avenir de prospérité croissante. Et un avenir dans lequel leur pays contribuera à la sécurité internationale au lieu de la menacer. J'ai bon espoir que cet objectif prendra corps. On ne saurait nier l'importance des opérations que nous menons, par exemple en Afghanistan et en Méditerranée dans le cadre d'«Active Endeavor», et cette capacité de mener de robustes opérations militaires confère à l'Alliance un caractère unique. Pour autant, ces opérations ne sont qu'un outil parmi d'autres à la disposition de l'OTAN. Celle-ci est aussi une enceinte où se déroulent des consultations politiques, en particulier pour ce qui touche à la sécurité.

Je tiens à être clair : projeter la stabilité, c'est avant tout forger des partenariats pour maximiser notre capacité collective de défendre la paix. Telle a toujours été la vocation de notre Partenariat pour la paix et celle du Conseil de partenariat euro-atlantique. Ceux-ci se montrent assurément à la hauteur de leurs ambitions. Nos partenaires sont solidaires de notre action en Bosnie. Ils sont solidaires de notre action au Kosovo. Et ils

contribuent de manière importante à soutenir la plus haute priorité de l'OTAN, en l'occurrence l'Afghanistan.

À Istanbul, nous allons consolider et élargir nos partenariats afin de maximiser notre action. Nous allons nous concentrer davantage sur la réforme de la défense de façon à accompagner certains de nos partenaires engagés dans des transitions démocratiques. En outre, nous allons nous employer à renforcer notre coopération avec le Caucase et l'Asie centrale, deux régions qui semblaient naguère bien éloignées, mais dont nous savons aujourd'hui qu'elles sont indispensables à notre sécurité ici même.

La Russie est un partenaire crucial. À elle seule, sa relation avec l'OTAN constitue un atout essentiel pour la sécurité de l'Europe tout entière. Maintenant que nous sommes partenaires, l'OTAN et la Russie connaissent l'une et l'autre un plus haut degré de sécurité. Nous collaborons à toute une gamme de projets, notamment en matière de lutte contre le terrorisme et la prolifération, de planification civile d'urgence et de coopération militaire. Lors de ma récente visite à Moscou, j'ai exprimé au président Poutine mon désir de voir les conditions réunies pour qu'il vienne à Istanbul.

L'Ukraine est un autre partenaire fondamental. Sa réussite représente un objectif stratégique essentiel, ne serait-ce que du fait de sa situation géographique. Nous sommes étroitement engagés avec ce pays, et nous le resterons, pour l'aider à cimenter sa démocratie et contribuer à notre sécurité mutuelle. Nous voulons aider l'Ukraine à s'intégrer davantage dans notre communauté euro-atlantique.

Par ailleurs, l'OTAN s'emploie à consolider ses partenariats avec les pays méditerranéens et elle tend la main à ceux qui dépassent le cadre géographique de cette région.

Personne aujourd'hui ne saurait douter de l'importance de ces régions. Les considérations démographiques et économiques aussi bien que les menaces transnationales resserrent nos liens d'interdépendance.

Récemment, mon adjoint s'est rendu dans des pays de la région en vue d'explorer le meilleur moyen de procéder. Nous voulons nous mettre à l'écoute de ces pays et comprendre leurs attentes en matière de dialogue et de coopération. Mais surtout, nous voulons faire appel à leur participation et nous assurer que les mesures de coopération visant à rehausser notre sécurité commune nous appartiennent aux uns comme aux autres.

Il s'agit là d'une entreprise ambitieuse. Sans pour autant mettre en doute la nécessité stratégique de notre engagement, d'aucuns pensent le moment mal venu, étant donné la situation qui prévaut au Moyen-Orient. D'autres, plus persuasifs, font valoir qu'il n'y a pas de temps à perdre. De leur côté, le Groupe des Huit et l'Union européenne étudient de nouvelles initiatives, et nos efforts devront être complémentaires. Le moment est venu de tisser de nouveaux liens avec cette région vitale.

Permettez-moi d'ajouter un mot sur l'Irak. Notre sommet se tiendra 48 heures seulement avant que ce pays ne retrouve sa souveraineté. L'Irak continuera de faire parler de lui aux informations, et il restera certainement inscrit à notre calendrier de travail. Mais, comme nous le savons tous, la situation évolue rapidement. Je ne vais pas me perdre en conjectures sur la tournure qu'elle pourrait présenter à la fin du mois de juin. Toutes sortes de variables sont en jeu, dont les actions nécessaires que doit prendre le Conseil de sécurité, les événements sur le terrain et, ne l'oublions pas, la nature et les vues du nouveau gouvernement. Un grand nombre d'alliés ont déployé des troupes en Irak, et l'OTAN continuera d'appuyer la Division multinationale et de suivre de près l'évolution de la situation. En dehors de cela, je ne puis prédire les décisions de l'Alliance.

Par ailleurs, le sommet d'Istanbul fera certainement ressortir la valeur stratégique d'un robuste partenariat entre l'OTAN et l'Union européenne. De toute évidence, à mesure que l'OTAN se transforme et que l'Union européenne cherche à définir son rôle dans l'architecture de la sécurité, notre relation continuera d'évoluer. Nous accueillons avec satisfaction une politique européenne de sécurité et de défense,

laquelle ne peut que renforcer la contribution de l'Europe à notre sécurité commune.

À Istanbul, nous comptons annoncer que la mission de l'OTAN en Bosnie (la force de stabilisation, la SFOR) pourra être menée à bien d'ici la fin de l'année. L'Union européenne a déjà déclaré qu'elle serait prête à déployer une mission en Bosnie, en totale coopération avec l'Alliance et avec le soutien continu de l'OTAN.

Cette étape représentera un grand pas en avant dans la relation entre l'OTAN et l'Union européenne, relation qui se trouve de plus en plus guidée par le pragmatisme, la tenue de consultations étroites et la transparence. Elle fera avancer la coopération entre elles dans d'autres domaines, notamment en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention de la prolifération.

La probabilité présumée que l'Union européenne assumera des responsabilités accrues en matière de sécurité en Bosnie, conjuguée à l'engagement croissant de l'OTAN en Afghanistan, porte certaines personnes à craindre que l'OTAN ne se retire des Balkans. Ce ne sera pas le cas. Nous maintiendrons une présence de l'OTAN en Bosnie, même après que l'Union européenne aura pris la situation en main. Nous continuerons d'épauler ce pays en ce qui concerne la réforme de sa défense – parce que nous avons toujours pour objectif, le moment venu, d'accueillir la Bosnie-Herzégovine, ainsi que la Serbie et le Monténégro, dans notre Partenariat pour la paix.

De même, notre engagement vis-à-vis du Kosovo demeure constant. Le Kosovo continue de présenter un défi considérable. Mais les actes de violence observés récemment n'ont fait que renforcer notre détermination. Quand ils ont fait leur apparition à la mi-mars, nous avons pu renforcer rapidement notre présence et éteindre l'incendie. Et nous n'avons jamais été aussi impliqués dans le processus politique. Notre mission dans les Balkans ne saurait se substituer à celle que nous menons en Afghanistan, et vice-versa. Nous pouvons assumer l'une et l'autre, et c'est ce que nous faisons.

Enfin, le sommet d'Istanbul démontrera que la transformation militaire de l'OTAN donne des résultats. La Force de réaction de l'OTAN est en place et elle est opérationnelle. Nous avons mené à bien diverses initiatives issues de notre sommet de Prague, notamment en ce qui concerne l'amélioration de la capacité d'emport instantané et de transport maritime, ainsi qu'un train de mesures relatives au contre-terrorisme et à la défense antimissile. En outre, nous annoncerons la capacité pleinement opérationnelle de notre nouveau bataillon de défense CBRN (contre les armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires).

Mais la transformation de l'OTAN ne se limite pas à l'acquisition de nouveau matériel militaire. Elle met aussi en jeu la notion d'aptitude au déploiement et d'utilisation des troupes. Je compte faire en sorte que nous disposerons des forces nécessaires pour effectuer les missions sur lesquelles les pays se mettront d'accord. Notre crédibilité dépend de notre capacité de tenir nos promesses. À cet égard, l'amélioration de la constitution des forces et des procédures de planification revêt une importance cruciale.

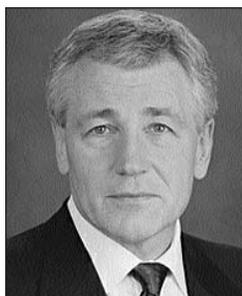
Le sommet d'Istanbul fera comprendre que l'OTAN s'attaque aux nouveaux défis du XXI^e siècle. Il fera comprendre que la nouvelle OTAN, forte de vingt-six membres, est une alliance qui agit. Elle agit dans les Balkans et en Afghanistan, où la présence de nos soldats fait la différence entre la guerre et la paix. Elle agit en Méditerranée, où ses navires mènent des opérations antiterroristes. Elle agit en liaison avec ses partenaires, qu'ils soient anciens ou récents. Et elle coopère plus étroitement que jamais avec d'autres institutions internationales.

Voilà la nouvelle OTAN que nous présenterons à Istanbul : une alliance au sein de laquelle l'Europe et l'Amérique du Nord se consultent au quotidien sur les questions fondamentales de sécurité et agissent ensemble, sur le terrain, pour défendre notre sécurité commune et contribuer au renforcement de la sécurité là où le besoin s'en fait sentir. ●

LE RÔLE DE L'OTAN DANS LA SÉCURITÉ DU GRAND MOYEN-ORIENT

Chuck Hagel

Sénateur des États-Unis (Nebraska) et membre républicain de la commission sénatoriale des affaires étrangères et du comité sénatorial spécial sur le renseignement



La menace qui pèse aujourd'hui sur l'OTAN ne provient pas de grandes puissances mais de pays faibles. Le monde ne peut s'offrir le luxe de choisir les défis qu'il veut relever. Terrorisme, pauvreté, maladies endémiques, prolifération des armes de destruction massive, États déstructurés et conflits prolongés en sont les causes complexes et interdépendantes. Le futur succès de l'OTAN sera déterminé par son aptitude à approfondir et à étendre la coopération dans les domaines du renseignement, de l'application des lois, de l'économie, de la diplomatie et de l'action humanitaire, notamment au Grand Moyen-Orient.

La durabilité de l'Alliance atlantique repose sur les valeurs, les intérêts et le destin partagés de ses membres. Lors de sa création en 1949, Européens et Américains du Nord comprenaient l'objectif commun de l'Alliance. Il n'y avait pas alors de débats significatifs sur la question de savoir si l'Union soviétique représentait une menace pour la sécurité et la paix dans le monde.

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a, en tant qu'alliance, réussi mieux que toute autre dans l'histoire, parce qu'elle a mis la puissance au service de ses objectifs et qu'elle a servi les intérêts de ses membres. L'élaboration de l'Alliance a contribué à l'avènement d'un monde meilleur.

La fin de la guerre froide et la réunification de l'Allemagne ont soulevé de nouvelles questions. Aux dires de certains, l'Union européenne (UE) ne pourrait pas s'adapter à la réintégration d'une Allemagne unie au sein de l'Europe. Selon d'autres pronostics, l'OTAN risquait de devenir victime de son propre succès. En l'absence de la menace émanant de l'Union soviétique, le sort de l'Alliance semblait incertain. Quel était désormais son objet ?

La pérennité et l'objet de l'Alliance atlantique ont toutefois été bien saisis par Henry Kissinger, qui note dans son ouvrage intitulé «Diplomatie» :

« Les architectes de l'Alliance atlantique auraient été incrédules si on leur avait dit que la victoire dans la guerre froide viendrait jeter des doutes sur l'avenir de leur création. Il était évident pour eux que le prix de cette victoire serait un partenariat atlantique durable. C'est au nom de cet objectif que se sont livrées et qu'ont été remportées certaines des batailles politiques décisives de la guerre froide. Dans ce processus, l'Amérique était liée à l'Europe par des institutions consultatives permanentes et par un système de commandement militaire intégré, structure d'une ampleur et d'une durée uniques dans l'histoire des coalitions. »

Lorsque l'histoire avance, alliances et institutions doivent s'adapter pour conserver leur vitalité et leur pertinence. Durant les années 90, l'OTAN a entamé un processus d'adaptation par lequel elle s'est efforcée de se définir un nouveau rôle dans les affaires internationales, processus qui comprenait un élargissement de sa composition pour accueillir de nouveaux pays d'Europe de l'Est et l'établissement de nouvelles relations avec la Russie.

Le 11 septembre 2001 a eu pour effet de faire percevoir plus clairement le but de l'OTAN. Aujourd'hui, la plus grave menace qui pèse sur l'Alliance atlantique émane des groupes et réseaux terroristes et de la possibilité que ceux-ci obtiennent et emploient des armes de destruction massive.

La menace qui pèse sur l'OTAN ne vient pas aujourd'hui des grandes puissances, mais de pays faibles. Les terroristes trouvent refuge dans les États déstructurés ou en faillite, dans les conflits régionaux non résolus et dans la misère de la pauvreté endémique et du désespoir. Aucun État, y compris les États-Unis avec leur immense puissance militaire et économique, ne peut relever seul tous ces défis.

La lutte dans laquelle nous sommes engagés aujourd'hui est une lutte mondiale qui se livre dans des conditions différentes de celles des affrontements ou des alliances militaires des époques précédentes. Il ne s'agit plus du choc traditionnel entre deux armées qui combattent pour acquérir ou défendre des territoires. La progression doit se faire à l'intérieur des pays, sur le terrain des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de la réforme économique, au-delà de la force militaire, avant que nous puissions espérer une sécurité et une stabilité durables.

La puissance militaire continuera de jouer un rôle vital, mais le succès futur de l'OTAN sera déterminé par l'aptitude de ses membres à approfondir et à élargir leur coopération dans les domaines du renseignement, de l'application des lois, de l'économie, de la diplomatie et de l'action humanitaire.

L'adaptation à ce nouvel environnement stratégique sera difficile, coûteuse et exigera de l'OTAN l'adoption d'une nouvelle doctrine stratégique. En s'adaptant à la fois à une composition élargie et à un nouvel environnement stratégique, l'OTAN doit résoudre les problèmes des disparités au niveau des dépenses et des capacités militaires de ses membres. Elle ne peut pas repousser indéfiniment les décisions difficiles.

Il est essentiel que les membres de l'OTAN ne se laissent pas aller à la dérive en laissant leurs différends déboucher sur la discorde. Les difficultés et les divergences qui existeront toujours entre ses membres doivent se résoudre à l'intérieur de l'OTAN, et non pas à l'extérieur. L'OTAN ne peut pas se laisser miner par ses propres dissensions internes.

Le président Bush a proposé un plan pour le Grand Moyen-Orient qui est de portée potentiellement historique et qui reflète l'importance stratégique de cette région pour la politique étrangère des États-Unis. Le soutien de l'Amérique à la liberté au Grand Moyen-Orient doit s'accompagner de programmes opérationnels de partenariat avec les populations et les gouvernements de la région afin de promouvoir une démocratisation politique et une ouverture économique. L'OTAN est d'une importance essentielle pour le succès de cette entreprise.

Il y a, je crois, cinq dossiers spécifiques dans lesquels l'OTAN peut jouer un rôle accru pour apporter la sécurité et la stabilité au Grand Moyen-Orient : la Turquie, l'Afghanistan, l'Irak, la Méditerranée et le problème israélo-palestinien.

Tom Friedman, un chroniqueur du «New York Times» lauréat du prix Pulitzer, a décrit la donne internationale actuelle comme une «charnière de l'histoire». Et la Turquie se trouve placée précisément au centre de cette charnière. Notre ligne d'action avec les sociétés arabes et islamiques doit consister à jeter des ponts plutôt qu'à creuser des fossés, et l'Alliance de l'OTAN peut fournir le mécanisme requis. De même que l'Europe et l'OTAN ont accueilli une Allemagne unifiée et les États de l'ancien Pacte de Varsovie, nous devons à présent veiller à adopter la même attitude à l'égard de la Turquie. Cette dernière est un membre vital de l'OTAN. Son gouvernement est une force solide et honnête qui œuvre pour le bien de sa population. Cet effort mérite d'être reconnu.

La Turquie est également une charnière culturelle et géographique avec le monde arabe et islamique. En rapprochant d'elle la Turquie, l'Alliance atlantique augmentera ses chances d'encourager la poursuite des réformes politiques et économiques et accroîtra les possibilités de règlement des différends impliquant ce pays. Si nous repoussions la Turquie, nous irions à l'encontre de nos intérêts qui sont liés à la paix et à la stabilité de toute la région.

En Afghanistan, la «Loya Jirga» a récemment achevé la rédaction d'une nouvelle constitution qui prévoit la tenue d'élections dans le courant de cette année et qui

est porteuse de la promesse d'une transition démocratique et de l'instauration de la primauté du droit. Le gouvernement du président Hamid Karzaï et le peuple afghan ont accompli des progrès considérables ces deux dernières années. Mais le travail est loin d'être terminé. Les forces reconstituées des Talibans et d'Al-Qaïda continuent de menacer les fragiles progrès réalisés.

L'OTAN a pris la direction de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) sous mandat des Nations unies, ce qui constitue la première mission de l'Alliance hors de la région euro-atlantique. De plus, le secrétaire général de l'OTAN, M. Jaap de Hoop Scheffer, a déclaré à de multiples reprises que «l'Afghanistan est la première priorité de l'Alliance».

L'objectif de l'OTAN devrait être, à terme, d'assumer la responsabilité de toutes les opérations militaires et de la reconstruction en Afghanistan, y inclus de l'opération Liberté immuable. L'expansion de l'ISAF au-delà de Kaboul et le déploiement d'équipes de reconstruction provinciale sous la direction de l'OTAN dans tout le pays intensifieront les efforts de gestion de la transition qui mènera à la stabilité et à la démocratie en Afghanistan. Il est également d'une importance essentielle que les forces de l'OTAN promises pour l'Afghanistan soient au rendez-vous, sur le terrain et opérationnelles.

Troisièmement, l'OTAN devra jouer un rôle significatif pour apporter la sécurité et la stabilité en Irak. L'an dernier, l'OTAN s'est engagée à fournir un appui aux forces polonaises en Irak, mais elle devrait engager des pourparlers et envisager de prendre la succession des forces polonaises dans le centre de l'Irak, ou peut-être de prendre la tête d'une division dans le nord du pays.

Il est dans l'intérêt de tous les membres de l'OTAN d'instaurer la sécurité et la stabilité en Irak. S'il y a eu des désaccords sur la façon optimale d'agir face au régime de Saddam Hussein avant la guerre, c'est désormais du passé. L'Alliance doit être capable de surmonter les dissensions, comme elle l'a fait dans le passé. Je songe par exemple à Suez, au Vietnam et au déploiement des missiles nucléaires de portée

intermédiaire en Allemagne en 1983. L'Irak peut être envisagé dans la même perspective.

Si l'Irak échoue, sa libération aura été une chance historique ratée, pour l'Irak, pour le Grand Moyen-Orient et pour le monde. Nos objectifs communs dans tout le Grand Moyen-Orient et le monde islamique, notamment la guerre contre le terrorisme, le règlement du conflit israélo-palestinien et la sécurité énergétique mondiale, seront directement affectés par l'évolution de la situation en Irak.

Il y a peu d'espoir pour l'avenir de l'Irak sans l'appui et l'engagement résolu de la communauté internationale, tout particulièrement des Nations unies et de l'OTAN, au cours de la présente période cruciale de transition. Les États-Unis ne peuvent pas poursuivre une politique à long terme en Irak sans la coopération de ces deux institutions.

Quatrièmement, l'OTAN devrait élargir et approfondir son partenariat avec les pays de la Méditerranée. Il y a eu là certaines réalisations significatives, mais nous devrions envisager pour cette région une version modifiée du Partenariat pour la paix.

La Méditerranée est appelée à prendre une importance stratégique accrue pour l'OTAN dans les années à venir. C'est une région d'une importance géopolitique cruciale, et elle possède une dynamique qui lui est propre. Le terrorisme, le trafic des stupéfiants et des personnes, et les autres menaces présentes dans cette région constituent des préoccupations majeures en matière de sécurité pour l'Europe et l'Alliance atlantique. Lieu de convergence de l'Europe, de l'Afrique du Nord et du Moyen-Orient, la Méditerranée subit l'influence des développements politiques de chacune de ces régions.

Il existe un immense potentiel d'expansion de la coopération pour la sécurité, notamment en matière de recueil et d'échange de renseignements, ainsi que de développement économique et commercial en Algérie, en Tunisie et au Maroc. Ces pays prennent actuellement d'importantes mesures vers les réformes politiques et économiques. Ils doivent faire

d'avantage, mais tous trois progressent dans la bonne direction. Leurs progrès peuvent être minés par l'instabilité en Afrique de l'Ouest, par les groupes extrémistes islamistes et par les terroristes basés dans cette région. Ces zones exigent une attention accrue de la part de l'Alliance atlantique.

Cinquièmement, l'OTAN devrait commencer à prévoir de jouer un rôle dans le conflit israélo-palestinien. Je crois que l'OTAN pourra, à terme, être chargée d'une mission de maintien de la paix israélo-palestinienne et qu'un jour viendra où les troupes de l'OTAN surveilleront la naissance d'un État palestinien. L'OTAN est la seule institution qui jouit de la crédibilité nécessaire et qui possède les capacités requises pour entreprendre une mission aussi critique. Nous n'en sommes pas encore là, mais je crois que nous devons commencer à orienter notre pensée, nos politiques et notre planification dans cette direction. Le règlement du conflit israélo-palestinien est indissociable des efforts que nous déployons en Irak et en Afghanistan.

Le changement est difficile, tout particulièrement pour les institutions. Il nous force à réexaminer les fondements mêmes de notre identité, de nos objectifs et de nos politiques. Le monde ne peut s'offrir le luxe de choisir les défis qu'il va relever. Terrorisme, pauvreté, maladies endémiques, prolifération des armes de destruction massive, États déstructurés et conflits prolongés en sont les causes complexes et interdépendantes. Et ces problèmes ne se prêtent pas à des solutions faciles.

L'avenir de l'OTAN sera déterminé par les résultats de l'initiative en faveur du Grand Moyen-Orient. C'est là un fardeau historique dont nous devons tous nous charger dans une région qui est d'une grande richesse culturelle et historique mais qui, jusqu'à présent, demeure opposée à la modernité. Notre approche exige du tact, de la perspicacité, de la détermination et de la persévérance.

Il n'y a jamais eu, historiquement, de partenariat ou d'alliance mieux placée ou plus capable politiquement de mener le changement qui aboutira à l'avènement d'un monde meilleur et plus sûr que cette institution que nous appelons l'OTAN.

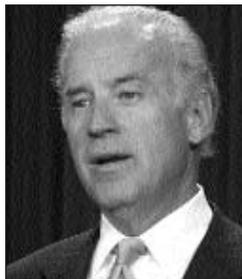
L'un des grands accomplissements de la dernière moitié du XX^e siècle a été un remodelage de l'ordre mondial qui a apporté liberté et prospérité à des millions de gens qui n'avaient jamais rien connu de tel. L'OTAN a contribué à garantir une bonne part de ces progrès.

Et il en sera de même pour le XXI^e siècle. Le but de l'OTAN a été fixé. Ses responsabilités sont claires. Telle est la noblesse de son héritage. Telle est la réalité de sa destinée. ©

LE SOMMET D'ISTANBUL : RELEVER LES DÉFIS

Joseph Biden

Sénateur des États-Unis pour le Delaware et président de la commission sénatoriale des relations extérieures



Depuis la chute de l'Union soviétique, les dangers qui menacent la région de l'Atlantique Nord viennent de plus en plus de l'Asie centrale et du Moyen-Orient. Durant la période qui a précédé la guerre contre l'Irak, d'après débats ont eu lieu au sein de l'OTAN. Aujourd'hui, quel que soit le jugement que l'histoire portera sur cette guerre, il y va de l'intérêt immédiat de tous les membres de l'Alliance d'assurer la stabilisation de l'Irak. L'échec de cette mission est tout simplement impensable.

Le Sommet de l'OTAN qui se tiendra à Istanbul les 28 et 29 juin 2004 se situe à une époque charnière de l'histoire de l'Alliance. Depuis le sommet de Prague de novembre 2002, deux événements d'une importance majeure sont survenus : l'élargissement de l'Alliance, forte aujourd'hui de 26 membres, et sa prise de commandement de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) en Afghanistan, première opération extra-européenne de l'OTAN depuis sa création, il y a 55 ans.

Simultanément, l'OTAN se trouve placée devant un défi d'une importance tout aussi considérable : doit-elle, en tant qu'alliance, s'impliquer activement dans la situation irakienne dont la gravité ne fait que croître ? Je le pense.

Il est difficile de croire qu'il y a un peu plus de six ans, l'OTAN comptait 16 pays membres, 14 pays Européens et deux Nord-Américains. Sa composition n'avait que très peu changé depuis le milieu des années 50, l'adhésion de l'Espagne étant intervenue en 1982 et l'intégration de l'ex-Allemagne de l'Est après la réunification allemande en 1990. Hormis la Grèce et la Turquie, les membres européens de l'Alliance provenaient exclusivement de la région occidentale du continent.

Comme la situation est différente aujourd'hui ! La Pologne, la République tchèque et la Hongrie sont devenues membres de l'OTAN en 1998 et ont été

rejointes cette année, à la fin mars, par la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. En Europe centrale et orientale, le territoire de l'Alliance s'étend à présent sans interruption du golfe de Finlande jusqu'aux rives méridionales de la mer Noire.

Et quel apport de vitalité et d'enthousiasme ! Les ressortissants de ces 10 pays qui ont souffert près de cinq décennies sous le joug communiste comprennent mieux que personne la valeur de la liberté. C'est ce qui fait que tous les nouveaux membres de l'OTAN ont participé à la SFOR (Force de stabilisation en Bosnie-Herzégovine), ou à la KFOR (Force de paix au Kosovo) dans les Balkans, ou encore à l'opération «Liberté Immuable» ou à l'ISAF en Afghanistan, quand ce n'était pas en Irak et, dans de nombreux cas, sur ces trois théâtres en même temps.

De plus, dans le cadre du processus de préparation à l'adhésion à l'OTAN, plusieurs des nouveaux membres ont réglé des différends qui les opposaient de longue date à leurs voisins, renforçant ainsi la stabilité européenne.

Les nouveaux membres de l'OTAN sont étroitement liés aux États-Unis par des liens avec les quelque 25 millions d'Américains originaires d'Europe du centre et de l'est. Ils sont également bien disposés envers les États-Unis en raison des décennies de politique étrangère américaine fidèle à ses principes.

Les Lettons, les Litvaniens et les Estoniens savent que les États-Unis sont pratiquement les seuls au monde à n'avoir jamais reconnu l'annexion unilatérale de leur pays par l'Union soviétique en 1940. Ils se souviennent, et avec eux d'autres Européens du centre et de l'est, des célébrations annuelles de la «Semaine des nations captives» aux États-Unis. Grâce à leur courage et à la persistance des États-Unis dans leur opposition à l'impérialisme soviétique, l'Europe est aujourd'hui sur le point de parvenir à l'intégrité territoriale et à la liberté auxquelles elle aspirait.

Cet attachement signifie-t-il que les nouveaux adhérents s'aligneront aveuglément sur les États-Unis dans tous les différends opposant les membres de l'Alliance ? Certainement pas. Mais cela signifie qu'à une époque où la critique de la politique des États-Unis a été remplacée par un antiaméricanisme viscéral dans de nombreuses contrées d'Europe occidentale, les nouveaux membres de l'OTAN, à tout le moins, ne mettront vraisemblablement pas en question les mobiles des actions de l'Amérique, mais accorderont à Washington le bénéfice du doute.

La prise officielle du commandement de l'ISAF par l'Alliance en août dernier, après que plusieurs États membres se furent succédés à ce poste, est un autre événement novateur. Depuis la chute de l'Union soviétique, les dangers qui pèsent sur la région de l'Atlantique Nord viennent de plus en plus de l'extérieur de l'Europe, notamment de l'Asie centrale et du Moyen-Orient. Dès novembre 1991, avec l'adoption à Rome du Concept stratégique de l'Alliance, l'OTAN a pris note des changements fondamentaux de la donne internationale. Ce document considère les difficultés économiques, sociales et politiques, les rivalités ethniques et la prolifération des armes de destruction massive comme de nouvelles menaces.(1) Il précise en outre que «la sécurité de l'Alliance doit aussi s'envisager dans un contexte global».(2)

Le sixième Concept stratégique de l'Alliance, le plus récent, adopté au sommet de Washington en avril 1999, est allé un pas plus loin en reconnaissant «l'inadéquation ou l'échec des efforts de réforme, les violations des droits de l'homme et la dissolution

d'États»(3) comme des facteurs susceptibles de conduire à une instabilité locale et même régionale. Il signale également de manière prémonitoire que «les intérêts de sécurité de l'Alliance peuvent être remis en cause par d'autres risques à caractère plus général, notamment des actes relevant du terrorisme (...)».(4)

Malgré ces avertissements fragmentaires, il a fallu des terribles attaques du 11 septembre 2001 contre le World Trade Center et le Pentagone pour mettre en évidence la menace mortelle que font peser sur l'Occident les États déstructurés qui abritent des terroristes dotés de compétences techniques et animés par une idéologie fanatique.

Le lendemain des attaques, l'OTAN a réagi en invoquant pour la première fois l'article 5 du Traité de l'Atlantique Nord. Je crois que les États-Unis ont laissé passer là une occasion en n'ayant pas recours immédiatement à l'aide ainsi offerte par les Alliés en Afghanistan et, après la défaite des Taliban et d'Al-Qaïda, en n'étendant pas rapidement la zone de maintien de la paix de l'ISAF à tout le pays. Par la suite, la plupart des partenaires de l'OTAN ont apporté des contributions majeures aux efforts déployés en Afghanistan, tant dans la guerre (Opération «Liberté Immuable») qu'au sein de l'ISAF.

Le 14 mai 2002, sous l'influence du 11 septembre et de la guerre en Afghanistan, l'Alliance a porté le contre-terrorisme à sa conclusion logique dans le communiqué final de sa réunion ministérielle de Reykjavik, en déclarant : «Pour accomplir la gamme complète de ses missions, l'OTAN doit pouvoir aligner des forces capables de se déployer rapidement «partout où elles sont nécessaires» (c'est moi qui souligne), de mener des opérations soutenues, à longue distance et dans la durée, et d'atteindre leurs objectifs».(5)

Au titre du mandat de Reykjavik, l'Alliance a pris le commandement de l'ISAF l'été dernier, franchissant ainsi le Rubicon et s'engageant dans des opérations hors d'Europe. Tant que les menaces terroristes continueront d'émaner de l'extérieur de la zone euro-atlantique, l'OTAN devra continuer d'être disposée à engager des forces pour attaquer le problème à sa source.

C'est durant la période de l'avant-guerre en Irak, en 2002 et 2003, que l'OTAN a connu les débats les plus âpres de son histoire. Quel que soit le jugement que l'histoire portera sur la sagesse ou l'imprudence de la guerre, la réalité est qu'il y va de l'intérêt immédiat des 26 membres de l'Alliance d'assurer la stabilité de l'Irak dans l'après-guerre. L'échec de cette mission est tout simplement impensable. Il en résulterait, c'est là une quasi-certitude, une guerre civile en Irak, dans laquelle seraient vraisemblablement entraînés certains de ses voisins tels que la Turquie et l'Iran. L'Irak pourrait fort bien, à l'instar de l'Afghanistan des Taliban, être doté d'un gouvernement central qui céderait de fait le contrôle à des terroristes déterminés à lancer des attaques contre l'Europe et l'Amérique. Les Irakiens démocrates seraient jetés aux loupes, les modérés et les modernisateurs de la région mis sur la défensive et les extrémistes propulsés en position d'influence.

À moyen et à long terme, certes, il incombera aux Irakiens d'orienter leur pays sur la voie de la stabilité démocratique. Mais à court terme, c'est la communauté internationale qui doit «monter au créneau». À titre de première mesure nécessaire, j'espère et j'attends que les États-Unis, de concert avec les quatre autres membres permanents du Conseil de sécurité des Nations unies, élaborent une nouvelle résolution qui accordera aux Nations unies des pouvoirs significatifs dans la reconstruction de l'Irak après le transfert de souveraineté du 30 juin 2004. Cette résolution pourrait autoriser spécifiquement une intervention de l'OTAN dans le processus de stabilisation.

Une fois la résolution approuvée, j'encouragerais vivement le Conseil de l'Atlantique Nord à entreprendre immédiatement la planification des opérations de l'OTAN en Irak. Parmi les domaines d'activité envisageables figurent la surveillance des frontières de l'Iran et de la Syrie, le déminage, la formation de l'armée et de la police irakiennes, et la prise du commandement du nord de l'Irak et du secteur centre-sud actuellement sous contrôle polonais.

Je connais l'argument selon lequel l'OTAN devrait d'abord mener à bien la mission de l'ISAF en Afghanistan avant de se charger d'une autre tâche, mais je ne le trouve pas convaincant. En premier lieu, l'enjeu est tel en Irak, et la situation actuelle d'une telle précarité, qu'il n'est pas question de temporiser. En second lieu, si encourageante que soit la participation alliée en Afghanistan, le peu d'inclination de nombreux alliés à y effectuer des contributions de matériel, même modestes, est extrêmement consternante. Collectivement, l'Alliance est capable de mettre à disposition des troupes et des ressources en matériel de très loin supérieures.

L'OTAN a toujours su relever les défis. La nécessité de le faire n'a jamais été aussi impérieuse qu'à l'heure actuelle. Je prie donc instamment l'Alliance de convenir à Istanbul de prendre part à la tâche vitale de la stabilisation de l'Irak. ●

(1) «Le Concept stratégique de l'Alliance», Partie I, articles 10 et 13 (Bruxelles: Bureau de presse et d'information de l'OTAN, 1991).

(2) Ibid, Partie I, article 13.

(3) «Le Concept stratégique de l'Alliance», Partie II, article 20 (Washington: Communiqué de presse NAC-S(99)65, 24 avril 1999).

(4) Ibid, Partie II, article 24.

(5) «Communiqué final. Réunion ministérielle du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Reykjavik le 14 mai 2002», article 5 (Reykjavik: Communiqué de presse M-NAC-(2002)59).

UN MOMENT DÉTERMINANT EN MATIÈRE DE FINALITÉ ET D'ENGAGEMENT

Simon Serfaty

Directeur du programme Europe et titulaire de la chaire Zbigniew Brzezinski de sécurité mondiale et de géostratégie au Centre d'études stratégiques et internationales



L'OTAN se heurte à une crise structurelle qui découle de trois réalités héritées de la guerre froide qui ont été affectées par les événements du 11 septembre 2001 : l'Europe et son état inachevé, les États-Unis et leur puissance prépondérante, et la nouvelle donne en matière de sécurité. La rénovation de l'OTAN implique que les membres de cette institution s'engagent à agir en tant que communauté en vue d'atteindre des objectifs communs à l'intérieur de la zone euro-atlantique et par-delà. Au sein d'une alliance unie dans sa finalité, le but n'est pas que tous les alliés fassent tout tous ensemble ; il s'agit plutôt de faire en sorte que les objectifs communs de tous les Alliés soient atteints.

Nous sommes parvenus à une croisée des chemins : les États-Unis et les États européens ont un rendez-vous à l'aveuglette avec l'histoire. À commencer par les sommets de l'Union européenne et de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord qui se tiendront respectivement à Dublin (Irlande) et Istanbul (Turquie) en juin 2004, les décisions prises de part et d'autre de l'Atlantique au cours des cinq prochaines années, et les conflits auxquels les parties pourraient être amenées à prendre part (en Irak et ailleurs), laisseront leur marque sur l'Europe et ses relations avec les États-Unis aussi bien qu'avec l'Union européenne et l'OTAN : elles deviendront soit plus cohésives et plus fortes, soit plus fragmentées et plus faibles.

L'Alliance construite pendant la guerre froide dans un but précis, puis deux fois élargie, et rassemblée en une communauté de valeurs de plus en plus conciliables et d'intérêts compatibles, doit aujourd'hui être renouvelée, maintenant que ses membres s'engagent comme ils le doivent à agir en tant que communauté en vue d'atteindre des objectifs communs à l'intérieur de la zone euro-atlantique et par-delà.

Comme on l'a vu pendant la crise survenue en 2003 au sujet de l'Irak, la rénovation de l'Alliance ne se fera pas sans mal. Cette crise, qui n'est pas terminée, tant s'en faut, n'était ni bilatérale (pas même entre les États-Unis et la France ou tout autre pays de l'Union

européenne) ni personnelle (pas même au sujet de la méfiance de l'Europe vis-à-vis du président George W. Bush et de certaines parties de son gouvernement).

Ces difficultés sont révélatrices de conditions qui se sont souvent manifestées dans le passé et qui se trouvaient facilement aplanies à la faveur d'une réunion au sommet (telle que celle de Williamsburg, en Virginie, en mai 1983) ou de la manifestation rapide de l'influence des États-Unis (comme on l'a vu à Paris en octobre 1954, à Nassau en janvier 1963, à Washington en février 1973 et à Dayton (Ohio) à l'automne 1995). À la vérité, la crise de 2003 était, et demeure, une crise structurelle née de trois nouvelles réalités qui se chevauchent, lesquelles sont héritées de la guerre froide et affectées par les événements du 11 septembre 2001 : l'Europe et son état inachevé, les États-Unis et leur puissance prépondérante, et la nouvelle donne en matière de sécurité.

COMPLÉTER L'UNION

La transformation de l'Europe, cette mosaïque fragmentée et instable d'États-nations qui est devenue une union toujours plus large et plus pacifique d'États-membres, constitue l'évolution géopolitique la plus notable de la deuxième moitié du XXe siècle. Les États-Unis y voient une cause de légitime satisfaction.

Dans une certaine mesure, l'idée d'une Europe unie est une idée américaine, qu'on songe non seulement à l'exemple inspirant des accomplissements de quelques petites centaines d'Américains dans le Nouveau Monde deux cents ans plus tôt, mais aussi au fait que c'est l'engagement de la puissance et de l'influence des États-Unis, après la Deuxième Guerre mondiale, qui a donné aux États européens les ressources, le temps et la sécurité dont ils avaient besoin pour entamer un processus d'intégration alimenté à l'origine par le sentiment partagé de leurs échecs passés plus que par la volonté d'exprimer une vision commune de l'avenir.

Au cours des quarante dernières années, toutefois, l'intégration de l'Europe a été fonction de plusieurs conditions qui ont déterminé la portée, la cadence et l'efficacité de chacune de ses nouvelles initiatives :

- une croissance économique robuste et équitablement répartie, les principaux avantages allant aux membres les plus récents ou aux petites économies, plus nécessiteuses, comme l'a montré l'histoire de l'Union européenne après l'élargissement de 1973 et celui de 1986 ;
- une gestion nationale centriste, stable et confiante, et capable de résister aux pressions exercées par l'une ou l'autre extrême de l'éventail politique, ainsi que le révèle la transformation de la gauche européenne en France, en Espagne, en Italie et en Grande-Bretagne ; et
- la stabilité régionale, à l'est pendant la guerre froide (certains des nouveaux membres rentrent dans cette catégorie) et aussi, en particulier depuis 2001, au sud, là où s'étend le Grand Moyen-Orient, du golfe Persique au Moyen-Orient et jusqu'en Afrique du Nord.

Alors que l'Europe est en plein cœur ou à la veille de sa finalité et menacée par une vague de terrorisme à laquelle elle pourrait bien être plus vulnérable que ne le sont les États-Unis, ces caractéristiques font défaut, et l'Union européenne connaît peut-être le plus grand défi, et les plus gros risques, de ces trente dernières années. Ce sont là des causes d'appréhension non seulement en Europe, mais aussi

aux États-Unis, où l'attachement à une Europe toujours plus unie et plus vaste semble plus réel que dans bon nombre de pays membres européens, ce qui est pour le moins paradoxal.

À l'approche du cinquantième anniversaire des Traités de Rome, en mars 2007, trois questions en particulier suscitent la polémique :

- les débats sur la ratification de ce qu'on appelle la constitution de l'Union européenne ;
- la renégociation du Pacte de stabilité et de croissance ainsi que la négociation d'un nouveau budget de six ans pour l'Union européenne ; et
- l'intégration réussie des dix nouveaux membres de l'Union européenne, y compris – et surtout – la Pologne, de même que la gestion efficace des demandes d'adhésion actuelles et à venir, celle de la Turquie y compris.

C'est un ordre du jour ambitieux. L'habileté avec laquelle il sera géré, et la façon dont il le sera, dépendent des vingt-cinq membres de l'Union européenne ; pour autant, il intéresse directement les États-Unis dans le contexte de leurs relations avec l'Europe au sein de l'Alliance comme en dehors de celle-ci.

PUISSANCE ET FAIBLESSE

La capacité qu'a l'Europe d'alimenter sa puissance par elle-même, en particulier sa puissance militaire, est une cause d'exaspération plus que d'appréhension. Certes, la possibilité qu'une Europe plus forte puisse devenir un contrepoids qui définirait, avec d'autres États ascendants, une nouvelle multipolarité au détriment de l'influence des États-Unis suscite quelques préoccupations. Celles-ci sont exagérées ; et les pressions concurrentielles susceptibles de découler du renforcement de l'Europe ne s'accompagneront pas forcément d'un rapport d'opposition ; il est même improbable que ce soit le cas. Au contraire, seul un partenariat euro-atlantique capable de dépasser le débat entre «puissance et faiblesse» peut s'élever au-dessus de discussions futiles sur la pertinence marginale des États

européens qui semblent essentiellement des poids morts, par opposition à une Amérique dont la quasi-ubiquité lui confère de plus en plus l'apparence d'une brute impérialiste.

En d'autres termes, seule une Europe plus forte (et donc plus unie) peut devenir un contrepoids crédible au sein de l'Alliance, et seule une Alliance qui repose sur deux piliers (forcément inégaux, mais, il faut l'espérer, complémentaires) peut montrer la voie vers un ordre mondial qui n'atteindra pas le niveau de bellicosité caractéristique de la multipolarité antérieure à 1914, mais qui dépassera le cadre de la prépondérance des États-Unis, symbole de l'unipolarité postérieure à 1989. Bref, les notions de contrepoids et de multipolarité ne sont pas, en soi, une conjecture erronée, parce qu'elles aident toutes les deux les participants de part et d'autre de l'Atlantique à se décharger mutuellement de certains des fardeaux de la défense collective et du maintien de l'ordre mondial.

Pour autant, la nature multidimensionnelle de la puissance impose la discussion des faiblesses observées tant aux États-Unis qu'en Europe. Si la prépondérance des États-Unis est indiscutable (sur le plan des capacités, de l'influence et, maintenant, du zèle), l'Europe mérite assurément d'être considérée comme une puissance en raison de ses intérêts de portée mondiale et d'importance vitale, de ses capacités qui sont au moins compétitives dans toutes les dimensions non militaires, aussi bien que de sa réputation de clairvoyance héritée du passé, mais qui connaît un nouveau souffle depuis une cinquantaine d'années.

Les prochaines années nous montreront si les États de l'Europe et leur Union sont disposés à acquérir la puissance militaire, capables de le faire, et prêts à y recourir, puissance sans laquelle ils demeureront incapables de passer au degré supérieur (c'est-à-dire de passer du rang de «puissance dans le monde» à celui de «puissance mondiale»), ou, comme l'a dit le Premier ministre britannique, M. Tony Blair, s'ils formeront une superpuissance, mais pas un super État.

La référence à Tony Blair ne tient pas au hasard : la clé de l'élaboration d'une politique étrangère, de sécurité et de défense commune réside assurément dans la participation du Royaume-Uni, composante encore plus indispensable, tout au moins à court terme, que les contributions de l'Allemagne.

Indépendamment du scepticisme ou de l'ambivalence qui peut prévaloir aux États-Unis à l'idée de la montée d'une Europe forte, c'est aux Européens qu'il appartiendra de prendre les décisions à venir – dépenser mieux, mais aussi dépenser plus, au nom d'intérêts et pour la défense de valeurs que les Américains n'ont pas lieu de redouter, dans la mesure où ces intérêts et ces valeurs sont effectivement plus compatibles avec ceux des États-Unis qu'avec ceux de toute autre région du monde.

Dans une alliance de finalité, ce n'est pas en recherchant l'équilibre (en tant que «contrepoids» hostile) ni en se résignant à faire œuvre de suivant (en tant que «contrepartie» passive) qu'il convient de réagir face à la prépondérance d'un seul pays sur un grand nombre. Le fait que nous ayons une finalité commune laisse envisager la faisabilité d'actions complémentaires au nom de politiques jugées nécessaires à l'accomplissement des objectifs qui sont communs à chacun des alliés, même si tous n'y attachent pas une importance égale.

La notion de complémentarité n'est pas nouvelle. C'est une idée que l'Amérique et l'Europe, l'OTAN et l'Union européenne mettent en pratique jour après jour en Afghanistan, et c'est une idée qui a été appliquée à plusieurs reprises à Haïti, dans les Balkans, en Libye, en Iran et ailleurs. À l'aube d'un siècle nouveau, tout au long de la recherche constante d'un nouvel ordre mondial, les partenaires les plus fiables de la coalition restent les États épris des mêmes idéaux qui constituent l'Alliance atlantique, et ces États méritent tout au moins de disposer du droit d'exercer un premier refus d'engagement pour toute mission susceptible de nécessiter la formation d'une coalition.

Ceci signifie que plusieurs objectifs fondamentaux devront être atteints pour que l'Europe achève sa transition vers une union complète – complète d'un

point de vue géographique et de l'accès à la puissance, mais complète aussi par son étroite association à l'OTAN.

- La complémentarité de l'adhésion des Européens à l'OTAN et à l'Union européenne – autrement dit, tout État européen membre de l'OTAN devrait être, à terme, membre de l'Union européenne, y compris la Turquie, mais aussi la Norvège (et d'autres pays), et tous les membres de l'Union européenne devraient être membres de l'OTAN, y compris l'Autriche, mais aussi la Suède (et d'autres pays).
- La complémentarité des relations de l'OTAN et de l'Union européenne avec les pays qui ne sont membres d'aucune de ces institutions, ce qui implique en particulier la coordination plus active des politiques américaines et européennes envers la Russie et les autres pays européens institutionnellement orphelins, ainsi qu'envers d'autres pays qui ne font pas partie de la zone géographique euro-atlantique, mais qui cherchent des partenariats pour la paix et la prospérité dans son contexte, comme en Afrique du Nord.
- Le resserrement des relations entre les États-Unis et l'Union européenne : par exemple, l'Europe pourrait reconnaître aux États-Unis un statut spécial d'État non-membre de l'Union européenne, tout comme les États-Unis pourraient reconnaître que l'Europe est un partenaire vital, même s'il n'est pas encore entièrement développé. Dans la foulée de l'élargissement historique de l'Union européenne et de l'OTAN, la mise en place d'une nouvelle Commission européenne et d'un gouvernement américain nouveau ou renouvelé à l'automne 2004 devrait favoriser une nouvelle donne dans les relations États-Unis-Union européenne-OTAN, notamment la tenue, le plus tôt possible, d'une réunion au sommet sans précédent entre les chefs d'État ou de gouvernement de tous les pays membres de l'Union européenne et de l'OTAN et des pays qui aspirent à y adhérer.
- Une meilleure coordination entre l'OTAN et l'Union européenne, institutions dont les contributions parallèles à la guerre contre le terrorisme mondial sont indispensables si l'on veut

gagner cette guerre et y mettre fin une fois pour toutes. L'avenir de la sécurité européenne est lié à l'OTAN, et l'avenir de l'OTAN dépend de sa capacité d'entreprendre des actions à caractère multilatéral – sur la double base de capacités renforcées par une meilleure coordination des outils non militaires de sécurité entre les Alliés, et de la vision commune des priorités découlant d'une perception plus stratégique du monde.

LES NOUVEAUX CONTOURS DE LA SÉCURITÉ

Les intérêts vitaux des États-Unis en Europe, et l'intérêt fondamental de l'Amérique pour une Union qui forme le cœur de la nouvelle Europe, sont restés inchangés après les événements du 11 septembre 2001, et cela ne devrait guère susciter de débats. La fin d'un conflit mondial et le début d'un autre ont accru la nécessité de rapprocher et de mieux coordonner les actions euro-atlantiques sur les questions de sécurité, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la zone euro-atlantique.

Comme on l'a vu en Irak, même un pays sans égaux militaires ne peut pas se passer pendant longtemps d'alliés capables. En Irak, en effet, la coalition des bonnes volontés qui avait été organisée début 2003 s'est révélée insuffisante pour mener à bien les missions plus diffuses auxquelles elle s'est trouvée confrontée à la fin des grandes opérations militaires, le 1er mai 2003.

On ne saurait exagérer l'importance de l'Irak. L'échec n'est pas une option. Et le départ abrupt des forces de la coalition avant que ne soient atteints les objectifs de la stabilité et de la reconstruction de l'Irak, dans la période de l'après-Saddam, n'est pas un choix acceptable.

Il n'est pas utile non plus de s'en prendre les uns aux autres, que ce soit au sein de la coalition ou avec les États qui ont fait bande à part. C'est un jeu où personne ne peut gagner, si ce n'est nos ennemis communs. Il est grand temps d'en finir une fois pour toutes avec les débats d'idées improductifs et d'inscrire la recherche d'une solution dans le même cadre multilatéral que celui qui a servi à mettre fin à

la guerre en Afghanistan après la défaite des Talibans, cadre multilatéral qui renforce la légitimité mondiale de l'ONU et les capacités spécialisées de l'OTAN et de l'Union européenne.

Au sein d'une alliance unie dans sa finalité, le but n'est pas que tous les alliés fassent tout tous ensemble ; il s'agit plutôt de faire en sorte que les objectifs communs de tous les alliés soient atteints.

Dans les mois à venir, la coalition en Irak devra être élargie pour s'acquitter d'une mission qui doit être approfondie. Celle-ci comporte quatre volets :

- Restaurer la sécurité. Ceci pourrait exiger le déploiement de troupes supplémentaires sur le terrain, dont des forces de l'OTAN, en attendant que des forces militaires et policières irakiennes viables puissent prendre la relève.
- Affirmer la légitimité nationale d'un gouvernement irakien qui réhabilite l'État irakien. Ceci exige un engagement direct de l'ONU dans la perspective du transfert de souveraineté du 30 juin 2004 et de la tenue d'élections nationales en janvier 2005 au plus tard.
- Poursuivre la reconstruction de l'Irak, sous la gestion directe du nouveau gouvernement irakien, avec l'appui de tous les alliés, indépendamment de leurs sentiments au début de la guerre.
- Réaliser la réconciliation non seulement à l'intérieur des principales communautés irakiennes et entre ces communautés, mais aussi entre l'Irak et ses voisins.

Il n'y a pas lieu de limiter à l'Irak les critères de la solidarité dans le contexte des nouveaux contours de la sécurité, et dont l'origine remonte aux événements du 11 septembre 2001 (et aussi du 11 mars 2004). Les guerres qui découlent du 11 septembre ont de nombreux fronts : arguer, par exemple, que l'Espagne n'est plus engagée dans ces guerres parce qu'elle a retiré ses troupes d'Irak n'a pas plus de sens que d'affirmer que les États-Unis ont attendu le Débarquement en Normandie, en juin 1944, pour entrer dans la Deuxième Guerre mondiale – avec cette réserve, toutefois, qu'une partie des militaires espagnols qui ont été retirés d'Irak doivent être utilisés à bon escient sur un autre front, en Afghanistan par exemple

Par-delà les débats en Europe sur la finalité de l'Alliance, que les États-Unis ne peuvent pas faire semblant d'ignorer, et par-delà la guerre en Irak, à laquelle les États européens ne peuvent pas rester indifférents en raison des conséquences impensables et indivisibles d'un échec, le Grand Moyen Orient est le défi géopolitique déterminant de notre siècle (qui comprend la faille israélo-palestinienne, mais qui ne se limite plus à elle) dans une région à la fois d'une instabilité extrême et d'un intérêt vital pour le reste du monde.

Ce constat doit sauter aux yeux : il ne peut y avoir d'ordre mondial si l'ordre ne règne pas dans cette région. Pour qu'un tel ordre prenne forme, la puissance des États-Unis, aussi indispensable soit-elle, se révélera insuffisante sans le concours de la puissance européenne, laquelle, aussi nécessaire soit-elle, n'est manifestement pas suffisante à elle seule.

Tel est le défi que nous devons relever maintenant, avec la même audace, la même compassion et la même détermination que celles qui se sont exprimées quand a commencé la transformation de l'Europe, il y a cinquante ans, lorsqu'il a été décidé de tirer un trait sur un passé discrédité. ©

Les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ni les politiques du gouvernement des États-Unis.

LE PARTENARIAT POUR LA PAIX : TRACER LA VOIE VERS UNE ÈRE NOUVELLE

Jeffrey Simon

Attaché supérieur de recherches à l'Institut d'études stratégiques nationales, National Defense University



Dans le contexte de l'après 11 septembre et des engagements accrus de l'OTAN qui en découlent, le Partenariat pour la paix (PPP) redouble d'importance. Pour qu'il demeure pertinent et efficace, il faut le transformer, le financer et mieux l'intégrer aux démarches bilatérales et régionales visant à faire face aux nouveaux défis de sécurité. Le sommet d'Istanbul devrait lancer une initiative destinée à promouvoir les nouveaux programmes du PPP spécialement adaptés aux Balkans, à la région de la mer Noire et à l'Asie centrale.

Maintenant que dix des vingt-quatre pays qui ont été les premiers à adhérer au Partenariat pour la paix sont membres à part entière de l'Alliance, des questions commencent à se poser sur la direction de ce programme et sa viabilité à long terme.

La raison d'être stratégique du PPP, à savoir le renforcement de la stabilité des pays à la périphérie de l'OTAN et le resserrement de la coopération avec eux, présente un caractère plus impérieux encore dans le contexte de l'élargissement de l'Alliance, de la guerre contre le terrorisme et de l'importance croissante des intérêts occidentaux en Asie du Sud-Ouest et centrale. En revanche, la principale incitation à se rallier au Partenariat, en l'occurrence le fait que l'adhésion au PPP passait pour être «la meilleure façon de devenir membre de l'OTAN», a perdu de son cachet, puisque les partenaires qui restent devront probablement attendre de nombreuses années avant de pouvoir s'intégrer à l'Alliance, si tant est qu'ils souhaitent même le faire.

Pour que le PPP demeure pertinent et efficace, il faut le transformer, le financer et mieux l'intégrer aux démarches bilatérales et régionales visant à faire face aux nouveaux défis de sécurité. Le sommet d'Istanbul pourrait lancer une initiative à laquelle les Alliés affecteraient de solides ressources de trésorerie et qui aurait pour objectif de promouvoir de nouveaux programmes du PPP spécialement adaptés aux Balkans, à la région de la mer Noire et à l'Asie centrale.

LES DÉFIS DE L'APRÈS 11 SEPTEMBRE

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, l'OTAN et de nombreux gouvernements partenaires se démènent, avec un succès variable, pour redéfinir leurs options militaires de manière à contrer les nouveaux risques associés au terrorisme mondial. Les États-Unis ont rajouté 48 milliards de dollars à leur enveloppe de la défense, soit une somme égale à la totalité du budget de la défense du Royaume-Uni. À titre de comparaison, les budgets défense de la plupart des autres Alliés de longue date sont restés inchangés, et l'écart des capacités entre les États-Unis et les autres pays membres de l'OTAN s'est encore creusé. Rappelons pourtant que, dans la foulée du 11 septembre, celle-ci s'est engagée à réaliser un double élargissement, à la fois fonctionnel et géographique.

L'utilité du PPP ne fait pas de doute quand on sait l'appui que ses membres ont apporté aux opérations de l'OTAN en Afghanistan et dans les environs. Lors de leur première réunion après les attentats du 11 septembre, les ministres de la défense du Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA) ont affirmé leur détermination à faire appel au Partenariat en vue d'accroître la coopération et les capacités contre le terrorisme.

Dans le cadre de l'opération «Liberté immuable» – l'opération militaire dirigée par les États-Unis contre des cibles terroristes en Afghanistan -, un grand nombre des alliés de l'OTAN (dont deux des plus récents, à savoir la Pologne et la République tchèque)

et six membres du PPP ont fourni une aide importante.(1)

Et quand l'OTAN a assumé le commandement des opérations de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF) en Afghanistan, en avril 2003, elle l'a fait avec la participation de six partenaires.(2) Après la chute de Saddam Hussein en Irak, l'OTAN a fourni un appui en matière de renseignement et sur le plan logistique à la division multinationale dirigée par la Pologne, laquelle se composait de nombreux membres alliés et de 11 partenaires.(3)

Pour mieux relever ces nouveaux défis, le sommet de Prague, tenu en 2002, a approuvé l'Engagement capacitaire de Prague (PCC), la nouvelle Structure de commandement et la Force de réaction de l'OTAN (NRF). Véritable clé de voûte, cette dernière possède des capacités de haute technologie à l'appui de missions expéditionnaires auxquelles les alliés européens de l'OTAN pourraient apporter leur concours dans des secteurs-créneaux (police, génie technique, déminage, décontamination chimique, unités alpines et forces spéciales, par exemple), et compter sur des transmissions protégées, la disponibilité opérationnelle, les capacités de déploiement et de ravitaillement des États-Unis qui coopéreraient avec elles dans toute la gamme des conflits. La mise en place de la NRF, si elle se concrétise, facilitera le partage des charges de manière plus constructive au sein de l'OTAN.

LE TERRORISME ET LA GESTION DES URGENCES

Par ailleurs, le sommet de Prague a souscrit au concept militaire pour la défense contre le terrorisme, lequel prévoit «l'amélioration du partage des données et des dispositions de réponse aux crises». En outre, ses participants se sont engagés «à mettre intégralement en œuvre [en coopération avec leurs partenaires] le Plan d'action en matière de plans civils d'urgence (...) face au risque d'attaques (...) au moyen d'agents chimiques, biologiques et radiologiques (CBR)». En outre, par le biais du Plan d'action du partenariat contre le terrorisme, adopté par le CPEA en novembre 2002, les partenaires se sont engagés à prendre un certain nombre de mesures pour combattre

le terrorisme ainsi qu'à échanger des informations pertinentes et leur expérience. Bien qu'il n'ait pas encore beaucoup de réussites à son actif, ce plan d'action constitue cependant le cadre dans lequel les fonctions nécessaires peuvent s'accomplir.

UNE VOIE À SUIVRE

Comme les membres alliés de l'OTAN, qui tous se débattent pour transformer leurs forces armées et leur infrastructure de sécurité, sont aujourd'hui plus nombreux que les partenaires restants (20, dont la Russie et l'Ukraine, qui présentent un cas spécial) – notons que ces derniers sont nettement plus faibles sur le plan institutionnel et qu'ils ont des intérêts et des besoins plus variés que ceux qui ont déjà accédé à l'OTAN –, le sommet d'Istanbul sonnera le glas du PPP si celui-ci ne reçoit pas un sérieux ballon d'oxygène lors de cette réunion.

La pertinence du PPP ne pourra être assurée qu'au prix du développement des capacités de lutte contre le terrorisme et les autres menaces transnationales. De nouveaux programmes pourraient cibler l'amélioration des échanges d'informations entre les ministères de l'intérieur, la police et les gardes-frontières ainsi que des informations relatives au secteur financier et bancaire.

De surcroît, il convient de réexaminer et de mettre à jour les budgets et les fonctions en vue d'appuyer les futures opérations contre-terroristes, notamment en matière de lutte contre la prolifération et de systèmes de défense antimissile.

UNE VISION STRATÉGIQUE POUR LA REVALORISATION DU PPP

De toute évidence, dix ans après la formation du Partenariat pour la paix, le sommet d'Istanbul doit formuler une nouvelle vision stratégique si l'on veut que le PPP aide l'OTAN à réussir son double élargissement, géographique et fonctionnel.

Mais pour que cette revalorisation aboutisse, le programme doit être adapté aux besoins des vingt partenaires restants de l'OTAN et des deux pays qui aspirent à adhérer au PPP, lesquels se répartissent en

huit groupes distincts en fonction de la diversité de leurs besoins, de leurs intérêts et de leurs capacités :

- cinq partenaires «avancés» (Finlande, Suède, Irlande, Autriche et Suisse), qui n'ont pas le désir pour le moment d'adhérer à l'Alliance ;
- les trois partenaires membres du Plan d'action pour l'adhésion (MAP) (Albanie, Macédoine et Croatie), qui aspirent à devenir membres de l'OTAN et pour lesquels celle-ci doit maintenir la crédibilité de sa politique de la porte ouverte ;
- l'Ukraine, pays aspirant à l'adhésion et qui dit avoir un plan d'action, et qui souhaite adhérer au MAP ;
- la Russie, qui n'aspire pas à l'adhésion, mais qui maintient une relation spéciale avec le conseil OTAN-Russie ;
- deux partenaires relativement inactifs (Moldavie et Biélorussie) ;
- trois partenaires du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan et Géorgie) ;
- cinq partenaires d'Asie centrale (Kazakhstan, Kirghizistan, Tadjikistan, Turkménistan et Ouzbékistan) ; et
- deux pays des Balkans qui souhaitent adhérer au PPP (Bosnie-Herzégovine et Serbie-Monténégro).

Les incitations à participer au PPP varient considérablement, qu'il s'agisse par exemple de la Russie, peu soucieuse d'une adhésion officielle, ou de l'Ukraine, laquelle veut s'intégrer à l'OTAN. Pour la Bosnie-Herzégovine et la Serbie-Monténégro, en revanche, l'adhésion au PPP demeure une voie d'accès aux structures euro-atlantiques et à la légitimité. Relativement inactives au sein du PPP, la Moldavie et la Biélorussie pourraient voir leur rôle se modifier une fois qu'elles se seront adaptées à leur nouvel environnement géostratégique après l'agrandissement. Les seize partenaires restants du PPP comprennent les quatre groupes ci-après :

Les partenaires avancés

Les cinq partenaires avancés (hormis la Suisse) font déjà partie de l'Union européenne et c'est par choix qu'ils restent en marge de l'OTAN. Leur participation accrue au PPP ces dernières années a principalement visé les Balkans, et elle présente ceci d'intéressant qu'elle s'avère importante en soi, et non pas

nécessairement en tant que moyen d'accéder à l'adhésion. Il convient d'encourager ces cinq pays, ainsi que les membres de l'OTAN, à établir un système de jumelage (semblable à celui de la Suède et de la Finlande envers les États baltes) avec les partenaires du Caucase et ceux de l'Asie centrale (à l'image de ce que la Lituanie fait avec la Géorgie). Ce ne sera peut-être pas chose aisée, étant donné que les partenaires avancés ont toujours été plus actifs dans les opérations à l'appui de la paix dans les pays baltes et les Balkans, lesquelles passent inexorablement sous la responsabilité de l'Union européenne.(4) Dès lors, il faudra jouer d'adresse pour les amener à rester engagés dans les intérêts géographiques élargis de l'OTAN. Une solution pourrait consister à assouplir les modalités des exercices de l'OTAN dans le Caucase et en Asie centrale de façon à permettre aux partenaires non alignés de jouer un plus grand rôle dans leur planification tout en encourageant leur expertise en matière de sécurité.

Les pays des Balkans qui aspirent à l'adhésion

L'élargissement de l'OTAN, le processus du MAP et le PPP ont joué, et continuent de jouer, un rôle très important mais sous-apprécié pour ce qui est de rehausser la stabilité et la sécurité dans les Balkans. L'adhésion de la Slovénie, de la Bulgarie et de la Roumanie à l'OTAN constitue une fondation stable en matière de sécurité. Tant que l'article X, relatif à la politique de la porte ouverte, reste crédible, le MAP facilite la participation positive de l'Albanie, de la Macédoine et de la Croatie à des activités conformes aux principes de l'OTAN, et la perspective d'adhérer au PPP incite la Serbie-Monténégro et la Bosnie-Herzégovine à focaliser leurs actions. Le maintien de leur engagement revêt une importance croissante au vu du transfert de l'opération Harmonie alliée, en Macédoine, qui va passer du contrôle de l'OTAN à celui de l'Union européenne (sous le nom d'opération Concordia), et il redoublera d'importance quand l'OTAN cèdera à l'Union européenne la responsabilité de la SFOR.

Si le PPP devient une institution moribonde, et donc moins crédible, la sécurité dans les Balkans pourrait se trouver considérablement sapée parce que certains pays risqueraient d'être tentés de s'avancer dans des voies non constructives.

Dès lors, l'OTAN devrait se fixer des objectifs plus précis en vue de conserver la crédibilité de sa politique de la porte ouverte pour les trois membres restants du MAP. La question va probablement se poser pour l'Albanie et la Macédoine, dont la patience pourrait atteindre ses limites, dans la mesure où elles sont membres du PPP depuis près d'une dizaine d'années et qu'elles ont à leur actif cinq ans d'expérience en matière de MAP et de plan national annuel. Si elle n'est pas prête à solliciter prochainement leur adhésion, l'OTAN doit tout au moins définir les contours de la perspective d'une telle adhésion. Elle pourrait envisager une option «régate» qui permettrait de lier l'accession d'un partenaire du MAP dans les Balkans à la réalisation, dans un délai d'environ cinq à huit ans, d'objectifs spécifiques et définis par l'OTAN, même si le concept de la régates a été écarté en ce qui concerne les pays invités au sommet de Prague en 2002, bon nombre de politiciens arguant que l'accession est, au bout du compte, une affaire politique, ce qui est vrai.

Avec le concours de l'Union européenne, il convient de coordonner les programmes du PPP en fonction de la réforme du secteur lié à la sécurité, et ce en vue de contrer les nouvelles menaces.

Le PPP doit être lié à la Ministérielle de défense pour l'Europe du Sud-Est (SEDM) (dont les fonctions doivent être élargies pour y intégrer des éléments de sécurité intérieure et du renseignement), à l'Initiative de coopération pour l'Europe du Sud-Est (SECI) visant à combattre la grande criminalité et à la Brigade multinationale SEEBRIG (South-Eastern Europe Brigade) dans les Balkans. Si la tâche s'avère difficile dans les Balkans, comme elle le sera probablement au-delà, il conviendra d'élargir le mandat du PPP, conformément au Plan d'action du sommet de Prague contre le terrorisme, pour y inclure des objectifs visant des activités policières. Le but recherché est d'améliorer la coordination interinstitutions et la coopération à l'intérieur des États des Balkans et entre eux.

Ces objectifs peuvent être atteints dans le cadre des réunions annuelles de la SEDM, lesquelles ont permis, depuis leur mise en place en 1996 (5), de renforcer la transparence, la coopération et la sécurité

en Europe du Sud-Est. En 1999, la SEDM a approuvé la création de la SEEBRIG, force de 25 000 soldats qui peut être réunie en cas de besoin, sur l'initiative de ses commandants, et qui pourrait être déployée en Bosnie à l'avenir.

Le moment est venu de faire fond sur les succès de la SEDM pour s'attaquer au nouvel environnement des risques ainsi que d'élargir cette enceinte en y faisant participer les ministres responsables de la planification civile d'urgence, de la défense, de l'intérieur et du renseignement, ce qui reviendrait à créer une ministérielle annuelle pour la défense, l'intérieur et le renseignement en Europe du Sud-Est (SEDIIM). Cette dernière devrait être encouragée à coordonner ses travaux avec la SECI, laquelle vise, entre autres, à combattre la criminalité internationale liée au trafic des stupéfiants et des armes, à la prostitution et au blanchiment des capitaux. Puisque la Moldavie fait partie de la SECI et que la Serbie-Monténégro et la Bosnie-Herzégovine aspirent à adhérer au PPP, ces pays devraient tous devenir observateurs à la SEDM, dans la perspective de leur adhésion ultérieure à l'OTAN.

La ministérielle pour la défense dans la région de la mer Noire et les partenaires du Caucase

La mer Noire a acquis une importance stratégique accrue depuis que l'OTAN a assumé le commandement de l'ISAF, en Afghanistan, en août 2003, et que l'Alliance appuie la division dirigée par la Pologne en Irak. Quand on considère que l'OTAN est aujourd'hui activement engagée au-delà des Balkans dans la région de la mer Noire et que les ministres de la défense des pays de cette région n'ont jamais eu l'occasion de se réunir tous ensemble, il est temps d'appliquer à cette région les leçons tirées de l'Europe centrale et des Balkans. La première étape dans la voie de la stabilisation consiste à instaurer la compréhension par le biais de la discussion des risques relatifs à la sécurité, puis à forger la coopération régionale sur une base élargie par le biais de la mise en œuvre d'activités militaires à l'appui d'un agenda transparent.

La SEDM (et l'éventuelle SEDIIM), la SECI et la SEEBRIG peuvent servir de modèles à l'élargissement des activités au-delà du littoral de la mer Noire, en sus de la formation de la

BLACKSEAFOR établie en avril 2001 parmi les six États de la mer Noire (7) pour les opérations humanitaires de recherche et de sauvetage, le déminage en mer, la protection de l'environnement et l'encouragement des visites cordiales. On peut envisager la création d'un groupe de travail sur la mer Noire qui aurait pour tâche non seulement de faire face aux situations de crise civile, tels les tremblements de terre qui frappent régulièrement la région ou les éventuels effets résiduels de l'usage d'agents CBR, mais aussi de lutter contre le trafic des stupéfiants et des armes et la traite des personnes dans la région de la mer Noire, en particulier avec la participation de l'Ukraine, de la Flotte russe et du Caucase. Dès lors, comme il est important que l'Ukraine maintienne son engagement vis-à-vis du PPP, le sommet d'Istanbul pourrait envisager de commencer à intensifier le dialogue avec ce pays à titre de condition préalable à l'adhésion au MAP, étant entendu que les élections présidentielles en Ukraine se dérouleront conformément aux normes de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe) et à la procédure constitutionnelle ukrainienne.

Par ailleurs, l'expérience acquise par l'Europe centrale et orientale depuis la fin des années 1980 révèle de nombreux exemples d'unités combinées de maintien de la paix et/ou de gestion des situations de crise civile, exemples qui méritent d'être étudiés pour voir s'il est possible de les adapter de façon à améliorer les relations interétatiques.

La probabilité de la présence des États-Unis en Bulgarie et en Roumanie peut servir de levier pour améliorer l'interopérabilité par le biais de la formation commune et des installations logistiques aussi bien que faciliter la mise sur pied d'une force opérationnelle expéditionnaire dans la mer Noire. Avec la Roumanie, la Bulgarie et la Turquie (les trois alliés de l'OTAN en mer Noire qui possèdent une grande expérience de la SEDM et de la SEEBRIG), la présence des États-Unis pourrait avoir un effet bénéfique sur le rayonnement de la stabilité et de la coopération dans la région de la mer Noire, en vertu d'un PPP revigoré.

Même s'ils ont tous signé le PPP en 1994, les trois

partenaires du Caucase voient leur participation varier considérablement. Ceci est particulièrement évident en ce qui concerne le Processus de planification et d'examen du Partenariat pour la paix (PARP), lequel demeure le noyau central de la planification transparente de la défense, de la responsabilité et de la surveillance démocratique des forces armées et qui forme la base sur laquelle la coopération sous-régionale peut être améliorée. Après le 11 septembre, les trois partenaires du Caucase ont adhéré au PARP. (8)

Bien que l'Arménie participe au PPP, son adhésion à l'OTAN demeure controversée en raison des problèmes qui continuent de se poser avec la Turquie et l'Azerbaïdjan. L'Arménie entretient des relations étroites avec la Grèce, la Roumanie et la Bulgarie, et elle reste très proche de la Russie. Signataire originelle du Traité de sécurité collective de la Communauté des États indépendants (CEI), conclu en 1992 à Tachkent avec la Russie, l'Arménie est le seul pays du Caucase qui, en 1999, a renouvelé son engagement pour une période supplémentaire de cinq ans.

L'Azerbaïdjan et la Géorgie se sont retirés de la CEI en 1999. L'Azerbaïdjan reste en conflit avec l'Arménie sur la question du Nagorno-Karabakh et il se heurte aux problèmes que posent le terrorisme, les stupéfiants, le banditisme et la traite des personnes. Il coopère avec les États-Unis en matière de contre-terrorisme et il apporte son concours à la KFOR, en Afghanistan et en Irak. La Géorgie participe à la KFOR et à la coopération régionale en mer Noire ; elle veut voir l'OTAN jouer un rôle dans le règlement des conflits en Abkhazie et en Ossétie du Sud sur le territoire géorgien ; en septembre 2002, son parlement a adopté une résolution proclamant l'objectif de l'adhésion à l'OTAN. Les États-Unis ont prêté assistance aux forces armées géorgiennes par le biais d'une mission de formation et d'équipement et ils les ont aidées à reprendre la situation en mains dans les gorges de Pankisi, près de la frontière avec la Russie.

Les États-Unis exercent une plus grande influence que l'OTAN sur les partenaires du Caucase (et d'Asie centrale) parce que l'OTAN a une marge de manœuvre moindre en ce qui concerne l'assistance

qu'elle peut leur apporter. (9) Mais la situation pourrait changer si le Programme OTAN d'investissement au service de la sécurité (NSIP) était davantage ciblé sur la région et que l'enveloppe du Fonds d'affectation spéciale du PPP était étoffée.

Il faut augmenter le budget du fonds d'affectation spéciale du PPP, qui a alloué 4,2 millions de dollars à la destruction de mines antipersonnel en Albanie, en Ukraine, et en Moldavie, ainsi qu'à l'élimination des arsenaux de missiles en Géorgie.

Le NSIP, programme de nettement plus grande envergure et dont le budget annuel dépasse les 600 millions de dollars, couvre les installations et les équipements qui ont trait aux systèmes de communications et d'information, aux systèmes radar, aux quartiers généraux militaires, aux terrains d'aviation, aux oléoducs et au stockage de carburant, aux ports et aux aides à la navigation. Puisque l'OTAN a pris les rênes en Afghanistan, les fonds du NSIP devraient pouvoir être affectés maintenant à la mission de l'ISAF et aux opérations dans la région de la mer Noire, et ce en vue d'accroître l'appui aérien, routier et ferroviaire de l'OTAN. Le sommet d'Istanbul devrait examiner la possibilité de réorienter les fonds destinés à l'infrastructure de l'OTAN aux opérations que cette dernière mène en Afghanistan.

En outre, le sommet devrait autoriser le secrétaire général à restructurer le personnel international de l'OTAN de façon à consolider le PPP en une seule direction générale (10), laquelle serait éventuellement dotée de son propre secrétaire général adjoint (ASG). Une telle mesure aurait pour effet de symboliser l'attachement de l'Alliance à un PPP revigoré et de mettre en relief l'importance renouvelée de ce programme pour l'exécution des obligations de l'OTAN.

Après le lancement du PPP, en 1994, quand il devint évident que les ressources nécessaires faisaient défaut, les États-Unis mirent en place une initiative, dite de Varsovie, à laquelle ils octroyèrent un financement annuel de 100 millions de dollars. Ce programme connut un succès considérable, et la plupart de ses principaux bénéficiaires sont aujourd'hui membres de l'Alliance. Mais les 20 partenaires restants, en particulier dans la région de la mer Noire, dans le

Caucase et en Asie centrale, se caractérisent par des institutions nettement plus faibles, que ce soit sur le plan politique, économique, social, de sécurité et de défense, et ils ont un besoin accru d'assistance pour mieux faire coïncider leur personnel et leurs institutions avec les normes de l'OTAN.

Les États-Unis devraient lancer une nouvelle initiative d'Istanbul, financée à peu près à hauteur de l'initiative de Varsovie, et qui se concentrerait sur un programme plus sophistiqué à même de rehausser les principes du PPP dans cette région en vue de promouvoir le développement d'une ministérielle défense, intérieur et renseignement dans la région de la mer Noire et d'y appuyer la création d'une force opérationnelle capable de faire face aux situations de crise civile et de participer aux missions d'interdiction.

Ils devraient mettre les autres Alliés au défi de proposer un financement de même niveau, notamment afin d'aider les États membres d'Europe centrale et orientale à transférer à ces autres partenaires les enseignements qu'ils ont tirés de la transition de leur secteur de la sécurité.

Les partenaires d'Asie centrale

Quatre des cinq États d'Asie centrale (le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan) figuraient parmi les signataires originels du traité de sécurité collective de la CEI conclu avec la Russie en 1992. En 1999, au moment de la signature du protocole portant prorogation du traité, la Biélorussie en était déjà membre, mais l'Ouzbékistan s'était retiré. Quatre des États d'Asie centrale figuraient parmi les signataires du PPP, en 1994, à savoir le Turkménistan, le Kazakhstan, le Kirghizistan et l'Ouzbékistan. Ce n'est qu'après les événements du 11 septembre que le Tadjikistan s'est enfin joint au PPP et que le Kirghizistan et l'Ouzbékistan ont adhéré au PAPP. Il avait été décidé d'inviter les anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale à adhérer au PPP afin de les lier aux valeurs occidentales, mais le fait est que leur pratique de la démocratie politique s'est généralement détériorée au cours des dix dernières années.

Même si aucun n'a participé aux opérations menées dans les Balkans (IFOR – Force d'application de la

paix en Bosnie (11) -, SFOR et KFOR), les partenaires d'Asie centrale ont appuyé celles qu'ont effectuées les États-Unis et l'OTAN en Afghanistan et en Irak : l'Ouzbékistan a appuyé l'opération Liberté immuable, le Kirghizistan et l'Ouzbékistan ont mis des bases aériennes à la disposition des troupes des États-Unis et de la coalition dans le cadre de l'ISAF et les ont autorisées à survoler leur territoire, tandis que le Kazakhstan a prêté son concours à la Pologne dans le domaine du déminage en Irak et qu'il a autorisé le survol de son territoire aux fins de transport et de ravitaillement des forces américaines en Ouzbékistan et au Kirghizistan. Ces activités n'ont cessé d'agacer les Russes. Dès lors, il sera de plus en plus important d'encourager la participation active de la Russie à un PPP revigoré ainsi qu'au Conseil Russie-OTAN afin de réduire les frictions inévitables et de faire fond sur les relations de coopération.

CONCLUSION

Malgré les défis croissants auxquels il est confronté dans le monde de l'après 11 septembre, le PPP doit rester fidèle aux valeurs constantes qui présidaient déjà à sa création il y a dix ans, c'est-à-dire la volonté de promouvoir la démocratie, l'économie de marché, la primauté du droit, le traitement équitable des minorités ethniques, les relations de bon voisinage, la veille démocratique et la gestion efficace non seulement des forces armées, mais aussi de toutes les institutions du secteur de la sécurité.

Si le sommet d'Istanbul ne parvient pas à redonner un ballon d'oxygène au PPP, des conséquences déstabilisatrices se feront probablement sentir dans toute la région du CPEA, et l'OTAN aura de plus en plus de mal à accomplir ses missions dans les Balkans, en Afghanistan et en Irak. En revanche, si le sommet sort le PPP de son ornière, la capacité de l'OTAN d'atteindre ses objectifs fonctionnels et géographiques élargis se trouvera renforcée. ©

Les opinions exprimées dans l'article ci-dessus ne reflètent pas nécessairement les vues ni les politiques du département d'État des États-Unis.

- (1) Le Kirghizistan et l'Ouzbékistan, partenaires d'Asie centrale ; la Bulgarie, l'Ukraine et la Roumanie, partenaires de la mer Noire ; la Slovaquie, invitée par le MAP (Plan d'action pour l'adhésion), ainsi que la Pologne et la République tchèque, deux nouveaux membres, ont participé à l'opération Liberté immuable.
- (2) La Finlande, la Suède et l'Autriche, membres du PPP ; l'Albanie, membre du MAP ; ainsi que la Roumanie et la Bulgarie, sur l'invitation de l'OTAN, ont participé à l'ISAF.
- (3) La Macédoine, membre du MAP ; la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et l'Estonie, invitées par le MAP ; l'Ukraine, la Roumanie et la Bulgarie, sur la mer Noire ; l'Azerbaïdjan et la Géorgie, dans le Caucase ; et le Kazakhstan, en Asie centrale, ont participé à l'opération «Iraqi Freedom» (OIF).
- (4) Par exemple, l'Autriche, la Finlande et la Suède ont participé à l'IFOR en Bosnie, puis l'Irlande les a rejointes dans la SFOR. Les cinq pays participent à la KFOR. Seules la Finlande, la Suède et l'Autriche font partie de l'ISAF, et aucun des cinq n'est intégré à l'OIF.
- (5) Les membres de la SEDM sont la Bulgarie, l'Albanie, la Grèce, la Turquie, la Slovénie, la Roumanie et la Macédoine (ainsi que deux observateurs, à savoir les États-Unis et l'Italie). La Croatie a rejoint la SEDM en octobre 2000.
- (6) Mise en place en décembre 1996 sur l'initiative des États-Unis et avec leur soutien, la SECI vise à promouvoir l'environnement, l'infrastructure des transports et la coopération commerciale dans les Balkans. À Bucarest, la SECI regroupe les membres des Balkans (sans la Serbie-Monténégro) plus la Hongrie et la Moldavie.
- (7) Turquie, Bulgarie, Roumanie, Ukraine, Russie et Géorgie
- (8) Le premier cycle du PARP, lancé en 1995, comptait 14 participants : la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie, la Slovaquie, la Slovénie, la Roumanie, la Bulgarie, la Finlande, la Suède, l'Albanie et l'Ukraine. Le second cycle, mis en route en 1996 et qui introduisait des objectifs relatifs à l'interopérabilité, a attiré l'adhésion de 18 partenaires supplémentaires ; par la suite, on en a compté 19, dont l'Ouzbékistan et le Kazakhstan et, ultérieurement, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Arménie.
- (9) Les États-Unis œuvrent en étroite collaboration avec la Géorgie (et l'Ouzbékistan en Asie centrale) depuis plus d'une dizaine d'années pour former ses forces à faire face aux besoins du pays sur le plan intérieur.
- (10) La «dérive» du PPP tient en partie à une restructuration antérieure du personnel international, de sorte que le PPP est actuellement subordonné à deux ASG, l'un à la tête de la division Affaires politiques et politique de sécurité et l'autre à la tête de la division Politique et plans de défense.
- (11) Sur les 26 partenaires du PPP, les 14 ci-après ont participé à l'IFOR : l'Autriche, la Finlande, la Suède, la République tchèque, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, l'Albanie, la Bulgarie, la Roumanie, la Russie et l'Ukraine.

LA SÉCURITÉ EN OCCIDENT ET LE GRAND MOYEN-ORIENT

Anthony Cordesman

*Chercheur principal et titulaire de la chaire de stratégie Arleigh A. Burke
Centre d'études stratégiques et internationales*



Si des raisons impérieuses poussent les membres de l'Alliance à coopérer à l'instauration de la sécurité dans le Grand Moyen-Orient, cela nécessite une évaluation réaliste des diverses politiques nationales, une réelle compréhension des problèmes politiques et socio-économiques de la région, et un engagement à éliminer les causes profondes qui sous-tendent l'instabilité, la violence et le terrorisme.

L'OTAN, qui unit différents pays européens au sein d'un cadre collectif de sécurité avec la garantie des capacités militaires des États-Unis, joue toujours un rôle prépondérant dans la stabilité européenne.

Aujourd'hui, toutefois, les principaux défis auxquels l'Ouest fait face se situent «hors zone». Les Balkans restent la seule région d'Europe à ne pas connaître la stabilité militaire, mais l'Afrique du Nord, le Moyen-Orient et l'Asie centrale présentent tous la menace de l'extrémisme islamiste et du terrorisme. Les régimes amis dans ces régions ont besoin de garanties et d'assistance de l'extérieur pour assurer leur sécurité. Les luttes qui se livrent en Irak et en Afghanistan ont démontré que l'Ouest pouvait faire beaucoup plus face aux États déstructurés et aux menaces régionales lorsqu'il agissait collectivement.

CONCENTRATION SUR LE GRAND MOYEN-ORIENT

L'extrémisme islamiste responsable des attaques terroristes du 11 septembre 2001 a attiré l'attention du monde sur les menaces qui émanent de ces régions. La position du gouvernement Bush est que le Grand Moyen-Orient relève de la responsabilité de l'Ouest, pas des États-Unis, et que les missions de l'OTAN ne constituent plus une priorité théorique d'amélioration des forces, mais une nécessité tangible et immédiate.

On ignore encore à quel point le gouvernement insistera sur le recentrage des efforts occidentaux en faveur de la sécurité, mais il a commencé à promouvoir quatre grandes initiatives :

- Un renforcement régulier de la présence de l'OTAN en Afghanistan, avec la création d'un commandement OTAN unifié d'ici à 2005, ce qui confiera de fait à l'Alliance la responsabilité de l'effort d'établissement de la paix et de construction de la nation, ainsi que de la neutralisation des éléments des Talibans et d'Al-Qaïda qui se trouvent encore dans le pays.
- Une modification de la position prise en Irak consistant en l'établissement d'un commandement de l'OTAN sous la direction des États-Unis pour apporter une assistance dans le domaine militaire et en matière de sécurité après le transfert du pouvoir, de concert avec un effort politique et économique sous l'égide des Nations unies.
- Une restructuration du positionnement et du déploiement des forces américaines en Europe afin d'accroître les interactions avec le Moyen-Orient et l'Asie centrale, en réduisant la présence des États-Unis dans des régions telles que l'Allemagne et en implantant de nouvelles installations et bases en Europe orientale et méridionale.

-
- Le passage de la constitution de capacités théoriques de projection de la force de l'OTAN à des déploiements de fait.

Nombre de pays européens sont en désaccord sur certains points de ce programme, notamment sur l'accroissement du rôle de l'OTAN en Irak. Toutefois, l'Europe comme les États-Unis ont de bonnes raisons de coopérer dans cette région, ne serait-ce que la nécessité d'une coopération militaire, la dépendance vis-à-vis du pétrole du Moyen-Orient et la menace de terrorisme émanant de l'extrémisme islamiste.

Problèmes de transformation des forces

Des budgets de la défense atteignant 400 milliards de dollars n'empêchent pas les États-Unis de se heurter à certains problèmes de modernisation des forces de leurs alliés européens. La guerre en Irak a montré que les États-Unis font face à de sérieuses contraintes lorsqu'il s'agit de mener un seul conflit prolongé de faible intensité, non pas parce qu'ils ne peuvent pas utiliser leur immense avantage en forces classiques équipées de techniques de pointe pour livrer d'autres guerres ou des guerres de bien plus grande envergure, mais parce qu'ils ne peuvent pas le faire avec la structure actuelle de leurs forces et entretenir le cycle de déploiement et de roulement nécessaire pour conserver des forces professionnelles entraînées. Les grandes transformations requises pour permettre aux États-Unis de livrer des guerres asymétriques de manière efficace ne font que commencer.

Il s'ensuit que les coalitions politiques ne suffisent plus. Les États-Unis ont besoin de coalitions belligérantes.

Mais les pays européens savent parfaitement que malgré leurs difficultés de modernisation militaire et de transformation de leurs forces, les États-Unis ont une longueur d'avance sur eux. Cela provient partiellement d'une structure des forces considérablement plus efficace et de priorités considérablement plus claires et plus fonctionnelles de la part des États-Unis. Cela s'explique aussi en partie par le fait que la plupart des pays européens se préoccupent bien davantage de priorités économiques et sociales et de l'avenir de l'Union européenne (UE) que de dépenses liées à la stratégie et à la défense.

Toutefois, la chose est due aussi au fait que les États-Unis allouent des ressources financières supérieures à la défense. Si l'Europe n'a pas les ressources lui permettant de se doter de capacités comparables à celles des États-Unis dans les domaines du renseignement, de la surveillance, de la reconnaissance, des systèmes de frappe de précision à longue portée et de guerre réseaucentrée, elle ne dépense actuellement que quelque 140 milliards de dollars pour assurer une coordination limitée entre forces traditionnelles, sans mission actuellement clairement définie.

La Grande-Bretagne est le seul pays européen qui a véritablement commencé à trouver un compromis entre l'action indépendante et la nécessité de dépendre des systèmes et de l'appui des États-Unis lors des grandes opérations de projection. Cependant, même elle, ne progresse que petit à petit vers la modernisation de ses forces.

Les plans militaires de la France sont moins bridés par le sous-financement et plus novateurs. Ce pays est mieux parvenu que de nombreuses autres puissances européennes à trouver un nouvel équilibre entre la modernisation, la réforme et les dépenses militaires, bien qu'en grande partie, les forces françaises ne soient pas déployées de manière substantielle dans les diverses régions où elles pourraient véritablement être utiles.

Si l'Allemagne possède encore certains éléments hautement capables, elle dépense actuellement moins de la moitié de ce qu'elle dépensait (en pourcentage du produit intérieur brut) durant la guerre froide, et bien moins que la France, la Grande-Bretagne et la plupart des pays d'Europe et, a fortiori, les États-Unis. Ces dépenses ne suffisent tout simplement pas à moderniser ses forces. En outre, l'Allemagne s'est actuellement engagée politiquement à une forte sous-allocation de ressources financières jusqu'à la fin 2007 et son approche qui consiste à préserver des structures militaires dépassées et la conscription est peut-être politiquement correcte sur le plan national, mais elle représente un gaspillage extraordinaire de capacités militaires.

La plupart des petits pays européens ont été lents à renoncer à leur approche traditionnelle de la planification de leurs forces et préfèrent se spécialiser en vue d'assurer une projection de puissance digne de ce nom. La Norvège, par exemple, est l'un des quelques petits États qui réussissent à se spécialiser dans des missions telles que celles des Forces spéciales plutôt que d'essayer d'entretenir la dotation traditionnelle de forces terrestres, navales et aériennes. L'Espagne et la Pologne ont également démontré qu'elles étaient capables de projeter leurs forces avec des budgets limités. Mais trop de pays européens ont des forces armées insuffisamment modernisées.

Dépendance énergétique à l'égard du Moyen-Orient¹

Le Grand Moyen-Orient présente un intérêt stratégique vital en matière de sécurité nationale pour l'Europe comme pour les États-Unis. Les nations industrialisées du monde deviennent de plus en plus dépendantes d'une économie mondiale alimentée par les exportations énergétiques du Moyen-Orient, et cette dépendance augmente rapidement, que les États concernés accroissent ou non leurs importations directes du golfe Persique et de l'Afrique du Nord.

Il en est ainsi parce que le volume des importations directes d'hydrocarbures n'est qu'une mesure partielle de la dépendance stratégique. Les États-Unis et les économies européennes dépendent de plus en plus des importations à forte intensité en énergie en provenance d'Asie et d'autres régions.

L'Administration de l'information énergétique des États-Unis n'établit pas d'estimations des importations indirectes de pétrole du Moyen-Orient – c'est-à-dire le pétrole que les pays qui fournissent des produits manufacturés aux États-Unis et à l'Europe doivent importer eux-mêmes pour produire ces biens. Si l'on tenait compte de ces importations, le niveau de dépendance des États-Unis, par exemple, augmenterait sans doute de 30 à 40 %.

De plus, les États industrialisés dépendent de plus en plus de la santé de l'économie mondiale. C'est ainsi, par exemple, qu'à l'exception de l'Amérique latine, du Mexique et du Canada, tous les grands partenaires commerciaux des États-Unis dépendent de manière

critique des exportations pétrolières du Moyen-Orient.

Les problèmes de sécurité persistants du Moyen-Orient

La menace de l'extrémisme islamiste est un autre facteur unificateur qui donne à la région un intérêt stratégique appelé à se maintenir bien après le règlement des problèmes actuels avec l'Irak, les Talibans et Al-Qaïda. L'extrémisme islamiste et le terrorisme ont des racines culturelles et idéologiques profondes. Ils procèdent de l'échec général des politiques et des idéologies séculaires dans une grande partie du Moyen-Orient et des changements culturels et sociaux imposés par l'effondrement de nombreux secteurs agricoles et par les changements radicaux intervenus dans le domaine des médias et des communications, tels que l'avènement de la télévision par satellite et d'Internet.

Le choc culturel et les problèmes politiques qui résultent de cet état de choses garantissent pratiquement une longue période d'instabilité au Moyen-Orient parce que de nombreux habitants de la région cherchent refuge dans la religion et dans la renaissance d'une culture arabe. Simultanément, l'impact du colonialisme turc et occidental, les tensions religieuses, le conflit israélo-arabe et l'hostilité envers le matérialisme inaccessible de l'Occident se combinent pour susciter de l'hostilité envers les États-Unis et l'Europe. Ces problèmes sont aggravés par de fortes pressions économiques et démographiques.

La région n'a connu qu'un développement économique médiocre depuis le boum pétrolier qui s'est achevé à la fin des années 70. Selon le rapport de la Banque mondiale sur le développement économique mondial de 2003, la croissance du revenu annuel par habitant en prix constants qui était de 3,6 % durant la période 1971-1980 a chuté pour s'établir à - 0,6 % de 1981 à 1990, et n'était que de 1 % de 1991 à 2000 ; la stagnation des revenus sur près de 20 ans se double d'une distribution très inégale dans la région.

Certains États tels que le Koweït, le Qatar et les Emirats arabes unis possèdent, grâce aux hydrocarbures, une telle richesse par habitant, qu'il leur sera sans doute possible de s'acheter indéfiniment des solutions et des remèdes à leurs erreurs. La plupart des pays du Moyen-Orient, en revanche, souffrent gravement des carences de la gestion économique et d'une emprise excessive de l'État sur l'économie. La réforme structurelle de l'économie a commencé en Algérie, au Maroc, en Tunisie, en Égypte, en Jordanie, en Arabie saoudite, au Liban et à Bahreïn. L'issue de cette réforme est toutefois des plus incertaines et elle n'est encore parvenue dans aucun pays à un point où elle aurait de véritables chances de réussite.

Dans les autres pays du Moyen-Orient, les perspectives économiques à court et à moyen terme sont incertaines, et cela vaut aussi pour la plupart des pays exportateurs de pétrole. L'Arabie saoudite, par exemple, a connu plus d'une décennie de déficits budgétaires et ses richesses pétrolières deviennent de plus en plus marginales du fait que sa croissance démographique est de très loin supérieure à son développement économique. Les économies israélienne et palestinienne ont été paralysées par la guerre. L'Égypte, la Jordanie, le Liban et la Syrie connaissent tous de graves problèmes économiques et démographiques et l'économie irakienne, déjà faible, pourrait subir de nouveaux chocs. L'économie iranienne traverse une crise grave, aggravée encore par de profonds conflits idéologiques.

Tout cela fait que la combinaison de la fluctuation des recettes tirées des hydrocarbures, des taux de croissance démographique élevés et de l'absence de modernisation et de diversification de l'économie générale menacent de transformer la richesse pétrolière passée des pays exportateurs en une pauvreté pétrolière.

À ces difficultés économiques viennent s'ajouter de fortes pressions démographiques. La population totale du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord est passée de 78,6 millions d'habitants en 1950 à 307,1 millions en 2000. Selon des projections conservatrices, elle atteindra 376,2 millions en 2010, 522,3 millions en 2030 et 656,3 millions en 2050.

Cette croissance épuisera les ressources naturelles en eau, imposera une dépendance permanente vis-à-vis des importations alimentaires et portera le chiffre de la population active jeune (groupe des 15 à 30 ans) de 20,5 millions en 1950 à 145,2 millions en 2050. Avec plus de 40 % de la population de la région aujourd'hui âgée de 14 ans ou moins, il y aura des contraintes énormes sur les systèmes sociaux, éducatifs, politiques et économiques.

Par ailleurs, les régimes politiques restent fragiles et largement autoritaires, quelle que soit la structure officielle du gouvernement. En général, aucun État de la région n'est parvenu à créer une culture politique séculaire réellement pluraliste.

La turbulence sociale qui en résulte est intensifiée par l'extrême jeunesse de la population, la présence de systèmes d'éducation surchargés et désuets et l'incapacité des marchés du travail à créer des emplois pour les nombreux jeunes hommes qui entrent dans la population active. L'émigration est une autre source de troubles sociaux, tandis que les barrières religieuses et culturelles et la question de l'emploi des femmes intensifient les autres problèmes de productivité et de compétitivité avec les régions développées.

L'ANNÉE 2004 EST-ELLE CELLE DE L'OTAN ET DU GRAND MOYEN-ORIENT ?

Des obstacles de taille s'opposent à l'obtention de la coopération au sein de l'OTAN sur les questions du Moyen-Orient. Plusieurs facteurs clés entrent en jeu :

Irak

Abstraction faite de la genèse et de la justification de la guerre en Irak, les nations européennes ne peuvent pas aujourd'hui se désintéresser du sujet et accepter de laisser échouer la coalition dirigée par les États-Unis et le Royaume-Uni. Par ailleurs, les problèmes de l'Irak sont autant politiques et économiques que militaires, et la réelle nature d'une mission qui serait confiée à l'OTAN est loin d'être claire.

- Il se peut que l'Irak ne parvienne tout simplement pas à la stabilité et à la viabilité nécessaires pour que les États-Unis et l'Europe jouent un rôle

majeur de l'envergure envisagée par les États-Unis. Reste à savoir, et c'est là une toute autre histoire, si l'Irak souhaitera que les États-Unis jouent un rôle quelconque, et il ne sera peut-être que marginalement plus tolérant à l'égard de l'OTAN ou d'une présence européenne majeure, à moins qu'il ne puisse s'en servir contre les États-Unis.

- Les États-Unis vaincront peut-être les insurgés, mais dans le cas contraire, ils demanderaient à l'OTAN, et plus spécifiquement à l'OTAN-Europe, d'entreprendre une mission de sécurité à durée indéterminée qui comporterait des combats réels. La division multinationale a démontré qu'un assemblage très varié de forces polonaises, espagnoles, ukrainiennes et autres est capable d'opérer de manière satisfaisante dans le cadre d'une mission de maintien de la paix dans une zone relativement stable selon les procédures de l'OTAN. Il n'en serait peut-être pas de même en cas de conflit prolongé de faible intensité et face à des actes de terrorisme. On ignore également, même si un certain nombre de ministères européens de la défense estiment cette mission souhaitable, s'ils seront en mesure de réunir le soutien politique nécessaire.
- Les États-Unis parlent d'une projection de puissance européenne sérieuse. Or à ce jour, les débats qui ont lieu au sein de l'UE et de l'OTAN jettent de sérieux doutes sur la compréhension de la part de tout pays européen autre que la Grande-Bretagne des coûts et des difficultés de la projection de forces nombreuses à de grandes distances.
- Donner une telle mission à l'OTAN a au moins pour effet de mettre indirectement en question la politique actuelle de la France et de l'Allemagne à l'égard de l'Irak ; cela exige un engagement majeur en faveur de l'OTAN de préférence à d'autres intérêts. L'octroi d'un rôle important à la France et à l'Allemagne exigera également des compromis américains majeurs.
- La durée de la mission, en Irak comme en Afghanistan, sera également un facteur. Il est facile de s'engager dans ce genre d'initiatives, mais le

fait que les forces de maintien de la paix en sont à leur cinquième année au Kosovo et à leur huitième en Bosnie montre qu'il est considérablement plus difficile de se désengager.

- En Irak, les dossiers de l'économie et du pétrole prendront une importance croissante durant l'année 2004, de même que les questions de savoir qui effectue les apports et qui assure la gestion de l'aide, des remises de dettes et des réparations.

Afghanistan

L'Europe et l'OTAN jouent déjà un rôle de premier plan en Afghanistan. L'Allemagne, en particulier, a pris d'importantes initiatives visant à résoudre les problèmes économiques et politiques du pays. La situation présente toutefois un certain nombre de difficultés, notamment :

- En dehors des progrès réalisés par la «Loya Jirga», il reste d'immenses obstacles qui tiennent à la transformation du «Kaboulstan» en Afghanistan et qui comportent une série de problèmes politiques et économiques à résoudre dans l'ensemble du pays, ainsi que des difficultés militaires. La construction de la nation s'accompagne d'autres problèmes en termes de coûts et de ressources. En outre, on ne sait pas au juste s'il existe un plan exécutable qui permettrait de surmonter les divisions internes manifestes dans le pays, de remédier à la faiblesse du gouvernement central et de surmonter les difficultés cruciales du développement économique.
- Le problème de la sécurité déborde largement sur le territoire du Pakistan où il est essentiellement le fait d'extrémistes islamistes pakistanais, d'Al-Qaïda et des nouveaux mouvements salafis. Le rôle de l'OTAN face à ce problème doit être défini et les défis pourraient fort bien être aussi nombreux ici qu'en Afghanistan.
- De manière plus générale, on ne sait pas clairement où s'arrête le Grand Moyen-Orient. S'il peut englober l'Afghanistan et l'Irak, il peut également inclure le Pakistan, la mer Caspienne et l'Asie centrale. On s'expose toutefois, ce faisant, à voir émerger de nouvelles tensions et de nouveaux différends dans un certain nombre de cas.

-
- L'Afghanistan est aux portes de la Russie dont les intérêts en matière de sécurité sont ici concernés. À moins que la Russie ne se voie attribuer un rôle clairement défini, elle risquera de ne pas se montrer très réceptive devant une mission de grande envergure de l'OTAN. Il n'est pas non plus certain qu'une telle mission puisse être entièrement dissociée des mouvements islamistes extrémistes du reste de l'Asie centrale. La Chine et l'Iran seront également des acteurs intéressés (et intéressants).

Le défi israélo-arabe

Le processus de paix israélo-arabe constitue un défi régional d'une égale gravité. Aucune question ne polarise davantage le monde arabe et islamique. Les manifestations d'hostilité visent essentiellement les États-Unis et non l'Occident en général, parce que les opinions publiques et les gouvernements européens sont beaucoup plus critiques à l'égard d'Israël que les partis politiques et la population des États-Unis.

La Feuille de route semblait offrir une issue, un compromis auquel l'Ouest pourrait se rallier, mais elle reste lettre morte. Israël et les Palestiniens ont déjà deux entités dirigeantes qui ont échoué, et des structures politiques qui ont été incapables de progresser vers une paix réelle. Ils risquent également d'avoir deux peuples en faillite, car, de chaque côté, la majorité est trop courroucée et trop effrayée pour accepter des compromis ou pour comprendre la validité des besoins de l'autre partie.

La combinaison de la barrière de sécurité et des colonies israéliennes de peuplement et du terrorisme palestinien pourrait pousser Israël à prendre des mesures qui rendraient pratiquement impossible l'établissement d'un État palestinien digne de ce nom, si la démographie et l'économie de la bande de Gaza et de la Cisjordanie ne l'ont pas déjà fait. Il est certain qu'il ne faut pas s'attendre à un aplanissement futur des difficultés qui ont abouti à l'incapacité des Américains et des Européens de s'entendre sur le détail des frontières d'Israël et des questions telles que le statut de Jérusalem lors de la formulation de la Feuille de route.

La situation soulève les questions suivantes :

Peut-on envisager un rôle de l'OTAN et de l'Europe en Irak et en Afghanistan qui serait dissocié du dossier israélo-palestinien ? Probablement aux yeux des Américains, mais pas à ceux des Européens et des populations arabes ou islamiques souvent hostiles à des missions étroitement liées aux États-Unis. Une option préférable pour l'établissement de la paix serait que la Grande-Bretagne et d'autres nations européennes, auxquelles les États-Unis sont prêts à faire confiance concernant leur sensibilité aux préoccupations israéliennes, assument un rôle de premier plan.

L'OTAN peut-elle ignorer l'éventuelle nécessité d'une mission conjointe de maintien de la paix pour intervenir dans la crise arabo-israélienne ? La guerre n'est pas encore assez brutale ni assez coûteuse pour pousser les dirigeants politiques et l'opinion populaire de l'un ou l'autre côté à accepter une paix par épuisement. En outre, une paix fondée sur la confiance est impossible depuis longtemps. Or, moins une paix fondée sur la confiance est envisageable, plus il faut songer à une forme d'intervention militaire de l'extérieur. Il ne sera toutefois pas facile de parvenir à un accord sur ce point au sein de l'OTAN, et il est pratiquement certain que toute intervention militaire devra être liée à une aide économique tout aussi durable et tout aussi coûteuse.

Iran

L'Europe peut se joindre aux États-Unis pour chercher à prévenir la prolifération [des armes nucléaires] en Iran, mais elle ne perçoit pas ce pays comme faisant partie d'un axe du mal. Tandis que les États-Unis cherchent à imposer des sanctions à l'Iran, l'Europe préfère le dialogue, les échanges culturels et les liens économiques, approche qui semble mieux réussir et plus apte à apporter influence et puissance aux forces de la modération en Iran. Le gouvernement Bush se détournera peut-être des sanctions et de l'isolement, mais une politique de sécurité unifiée pour le Grand Moyen-Orient doit tenir compte de la question iranienne.

La guerre contre le terrorisme

Aucune des discussions précédentes n'a abordé de front la nécessité de traiter du problème général du terrorisme islamiste, ni celle d'élaborer des approches mieux intégrées et plus efficaces en matière de contre-terrorisme et de sécurité intérieure. De maintes façons, des améliorations significatives sont déjà en cours : échange de renseignements et coopération bien meilleures entre les pays, meilleur dialogue relatif à la défense nationale et coopération renforcée avec Interpol. L'OTAN a entrepris de se doter d'une fonction de centre de distribution des analyses et des renseignements nationaux.

Il est vital de poursuivre sur cette lancée et de faire fond sur ces progrès, mais cela soulève presque autant de questions sur les dépenses et l'aptitude à convenir de politiques communes que le dossier de la sécurité militaire.

Affrontements entre civilisations et tensions internes

Enfin, enfouie sous toutes ces questions de sécurité et de diplomatie, se trouve la grande question de savoir comment l'Ouest peut traiter les conflits et les tensions qui se manifestent au sein du monde arabe et du monde islamique, et tout particulièrement le défi que l'extrémisme islamiste constitue pour la stabilité et les systèmes politiques des pays de la région et, en conséquence, des autres pays.

Les problèmes de la conception occidentale du Grand Moyen-Orient sont compliqués par un manque de compréhension de l'islam, de l'Iran et du monde arabe et, parfois, par des préjugés culturels et raciaux explicites ou implicites. Dans le cas des États-Unis, les relations avec Israël et le choc du 11 septembre ajoutent à cette incompréhension. En Europe, la perception des problèmes est colorée par l'attaque contre l'Espagne de mars dernier ainsi que par le choc culturel et économique de l'immigration licite et clandestine, en dépit du fait que la démographie européenne impose pratiquement à l'Europe une dépendance à long terme vis-à-vis de la main-d'œuvre du monde arabe et du monde islamique.

Toutefois, n'en déplaise à Huntington [Samuel Huntington, auteur de «Le choc des civilisations»], le vrai problème ne réside pas au niveau d'un choc de civilisations entre l'Ouest et le monde arabe et islamique, mais dans les tensions internes de ce monde. La vraie question est celle de savoir si le monde arabe et islamique peut surmonter ses propres tensions politiques, culturelles, économiques et démographiques par la réforme et l'évolution ou s'il connaîtra une période prolongée de violence et de révolution. Il s'agit également de savoir si l'Algérie et l'Iran constituent des avatars de ce que l'extrémisme islamiste apportera à la région.

Il est possible que les forces à l'œuvre dans le monde arabo-islamique soient d'une intensité et aient acquis un élan tels que les efforts occidentaux visant à appuyer l'évolution et la réforme ne pourront avoir qu'un impact marginal, comme dans le passé. Il y a eu beaucoup de dialogue, une certaine aide économique, un flot considérable de ventes d'armes ruineuses et peu de progrès réels. Il en est de même des efforts d'aide dans les domaines des forces armées et de la sécurité. Une dizaine d'années de Dialogue méditerranéen à l'OTAN n'ont jusqu'à présent produit que du dialogue. Une relation plus significative avec la région serait utile.

CONCLUSION

L'Ouest ne peut pas espérer traiter des problèmes de l'instabilité, de la violence et du terrorisme dans le monde arabo-islamique s'il ne s'efforce pas authentiquement de s'attaquer aux causes premières de ces phénomènes. Il doit également forger des partenariats stratégiques avec les régimes modérés et les intellectuels arabes et islamiques pour avoir une chance quelconque de vaincre une idéologie hostile.

Le gouvernement Bush a touché à toutes ces questions dans son appel à la démocratie dans le monde arabe, comme l'ont fait des appels analogues à la réforme venus d'Europe, mais jusqu'ici, on ne constate guère l'élaboration des politiques nuancées et pragmatiques nécessaires pour faire face aux besoins très variés d'États arabes et islamiques très individualisés. Comment des régimes sans véritables partis politiques ni expérience du pluralisme

deviennent-ils des démocraties authentiques et stables ? Comment résolvent-ils la nécessité correspondante d'instaurer la primauté du droit et le respect des droits de l'homme dans les cultures politiques séculaires ? Que faut-il faire pour traiter des problèmes démographiques et de la nécessité de réformes économiques majeures ? Que la chose soit intentionnelle ou non, les efforts actuels ont généralement été perçus dans la région comme des appels à des changements de régime favorables aux États-Unis et non pas en faveur d'appuis à une réelle réforme.

Si l'Ouest traite avec le Grand Moyen-Orient uniquement en termes de sécurité, le mieux qu'il puisse espérer est un mélange d'endiguement, d'extrémisme et de conflits occasionnels. Pour éliminer le terrorisme ou pour assurer la sécurité énergétique, il faut impérativement s'attaquer aux causes premières des problèmes de la région de manière aussi complète et aussi pragmatique que s'il s'agissait d'une opération militaire. ©

¹ Pour des informations spécifiques sur les projections relatives à la dépendance mondiale des hydrocarbures de la région Moyen-Orient/Afrique du Nord, voir «Energy Information Agency, International Energy Outlook, 2003», Washington, DOE/EIA-0484 (2003), May 2003, pp. 42, 45, 185, 237 ;

« International Energy Agency, World Energy Outlook, 2002 Insights », Paris, IEA, 2002, pp. 91-93, 106-107 ; et BP/Amoco, BP Statistical Review of World Energy, London, BP, 2003, pp. 6-7, 17.

Les opinions exprimées dans l'article ci-dessus ne reflètent pas nécessairement les vues ni les politiques du département d'État des États-Unis.

PROPOSITIONS DE RÉNOVATION DU PARTENARIAT ATLANTIQUE

Charles Kupchan

*Attaché supérieur de recherches et directeur des études sur l'Europe
Conseil des relations étrangères*



L'OTAN doit s'adapter aux nouvelles réalités géopolitiques et forger un nouveau «code de la route». Pour aller de l'avant, l'Alliance doit formuler de nouvelles politiques communes sur l'attitude à adopter vis-à-vis des États irresponsables, le recours à la force militaire, le rôle des institutions multilatérales et les moyens d'introduire des réformes politiques et économiques au Grand Moyen-Orient. En outre, il est temps de clarifier les objectifs et les avantages de l'intégration européenne.

Les accomplissements de l'Alliance atlantique sont remarquables. L'histoire retient peu d'exemples d'alliances qui ont apporté autant d'avantages à leurs membres ou à l'ensemble de la communauté internationale, si tant est même qu'elle en retienne un.

Malgré ces accomplissements, la relation transatlantique n'a jamais connu autant de sources de tension depuis au moins une génération. Beaucoup d'Européens prêtent aux États-Unis des intentions pernicieuses. De nombreux Américains sont irrités par le comportement des Européens et ils rejettent la façon dont ceux-ci perçoivent les menaces actuelles. Il est aujourd'hui de bon ton en Europe de voir dans les États-Unis une hyper-puissance qui doit être contenue. Par ailleurs, le recours aux coalitions des bonnes volontés quand l'Organisation des Nations unies et l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ne sont pas disposées à intervenir constitue aujourd'hui la règle d'action des États-Unis.

La guerre en Irak a porté ces tensions à leur paroxysme. La France et l'Allemagne ont mobilisé une résistance contre les États-Unis au Conseil de sécurité de l'ONU, de concert avec la Russie, historiquement le principal adversaire de l'OTAN. Du coup, le gouvernement Bush a tenté de séparer ces États des autres membres de l'Alliance et de l'Union européenne. Pendant un certain temps, la diplomatie a cédé la place aux joutes oratoires quand il s'agissait de définir des positions, d'adresser

des critiques et de forger des coalitions.

Ces événements, avouons-le, présentaient un caractère insolite. La politique intérieure, les questions de personnalité, les malentendus et des circonstances malencontreuses ont influencé leur issue. Mais la réalité dépasse la confluence d'événements inattendus, de désaccords sur les questions de politique et la malchance. Les racines du conflit irakien remontent au moins jusqu'au 9 novembre (9/11) 1989, jour de la chute du mur de Berlin ; elles ont été renforcées par les événements du 11 septembre (11/9) 2001, jour où des terroristes ont détruit le World Trade Center, attaqué le Pentagone et tué près de 3 000 personnes innocentes.

Avec l'effondrement de l'empire soviétique en Europe orientale, la principale raison d'être de la solidarité de l'OTAN a disparu. Si le 9/11 a accru la portée des différends entre les États-Unis et l'Europe, le 11/9 a créé les conditions propices à des désaccords qui se révèlent véritablement dangereux pour la relation transatlantique. Les attaques perpétrées ce jour-là ont produit la plus vaste

Le présent essai est une version abrégée du rapport d'un groupe de travail indépendant parrainé par le Conseil des relations étrangères, sous la présidence d'Henry Kissinger et de Lawrence Summers. Charles Kupchan avait assumé les fonctions de directeur de projet. Le texte intégral de ce rapport (publié en anglais sous le titre «Renewing the Atlantic Partnership») est accessible au site http://www.cfr.org/pdf/Europe_TF.pdf.

réorientation de la stratégie globale des États-Unis en plus d'un demi-siècle. Dorénavant, Washington viserait non seulement à contenir les États hostiles et à faire œuvre de dissuasion, mais aussi à attaquer préalablement les terroristes et les régimes qui les protègent. En revanche, les stratégies européennes n'ont subi aucune révision comparable. À la vérité, beaucoup d'alliés de l'OTAN se sont plaints de l'unilatéralisme américain et ils ont mis en doute l'assertion du gouvernement des États-Unis selon laquelle la sécurité de tous les pays se trouvait maintenant compromise.

Ces glissements survenus dans la relation entre les États-Unis et l'Europe (conséquences des événements du 9/11 et du 11/9) font clairement ressortir le besoin urgent de réévaluer la relation transatlantique.

Face à la remise en question croissante de l'intégrité de l'Occident, que peut-on faire pour replacer le partenariat atlantique sur une base solide ?

LES ENSEIGNEMENTS À TIRER

Européens et Américains doivent maintenant œuvrer de concert pour faire en sorte que la crise irakienne devienne une anomalie dans leur relation, et non un précédent. À cette fin, les pays atlantiques doivent tirer les leçons suivantes de leur passé commun :

Leçon numéro 1 – Aucune alliance ne peut fonctionner en l'absence d'une stratégie commune ni en la présence de stratégies concurrentielles.

Une alliance n'a de sens que lorsque ses membres ajustent leurs politiques pour tenir compte des intérêts de leurs partenaires, autrement dit quand ils font pour un des leurs des choses qu'ils ne feraient pas si l'alliance n'existait pas. Pour que la relation transatlantique conserve tout son sens, les deux camps doivent tirer les leçons de leur échec au sujet de l'Irak. Les Américains doivent réaffirmer la sagesse qui les a guidés tout au long de la guerre froide dans leurs rapports avec les Alliés, à savoir que le pouvoir d'agir n'est pas nécessairement celui de persuader ; et que, même dans une alliance dont les capacités militaires sont distribuées de manière disproportionnée, le coût de l'unilatéralisme peut

dépasser celui de la recherche du consentement. De leur côté, les Européens devront reconnaître que le monde de l'après 11 septembre n'est pas sûr pour les sociétés transatlantiques, que les dangers en question ne proviennent pas de Washington et que ni la nostalgie du passé ni l'insularité du présent ne suffiront à contrer ces menaces. L'objectif n'est pas tant l'obtention d'un consensus formel (démarche qui peut se révéler débilite et paralysante) que le sentiment de suivre d'une direction commune.

Leçon numéro 2 – Une stratégie commune n'implique pas nécessairement l'équivalence des capacités.

La complémentarité est un atout, non un fardeau. Si les États-Unis sont le pays indispensable au vu de leur puissance militaire, alors les Européens sont assurément des alliés indispensables dans la plupart des autres catégories de pouvoir dont dépend l'art de gouverner. Qu'il s'agisse de lutter contre le terrorisme, de libéraliser les échanges, de prévenir le grand banditisme international, de contenir les armes de destruction massive, de reconstruire des États après un conflit, de combattre la pauvreté, de déjouer les maladies ou de faire rayonner la démocratie et les droits de l'homme, les priorités et les capacités des Européens et des Américains se complètent mutuellement bien plus souvent qu'elles ne se font concurrence.

Leçon numéro 3 – Le moment est venu de clarifier les objectifs et les avantages de l'intégration européenne

C'est aux Européens qu'il appartient de déterminer la cadence et la portée de l'intégration européenne. Mais la réaction des Américains devant ce processus sera affectée par la façon dont les dirigeants et l'électorat de l'Union européenne percevront le rôle de cette dernière. Vouloir faire de l'Union européenne le contrepoids des États-Unis, même à des fins exclusivement rhétoriques, c'est à coup sûr alimenter les tensions transatlantiques et encourager Washington à se trouver des partenaires internationaux ailleurs. En revanche, si l'Union européenne définit ses politiques sous l'angle de la complémentarité, comme elle le faisait naguère, Washington devrait continuer de voir son approfondissement et son élargissement comme étant

dans l'intérêt de l'Amérique. L'approfondissement de l'Europe pourrait garantir le caractère irréversible de l'union et déboucher sur la formation d'une Union européenne aux capacités militaires renforcées – laquelle pourrait ultérieurement devenir un partenaire plus efficace des États-Unis. L'élargissement de l'Europe pourrait garantir le rayonnement continu de la paix, de la démocratie et de la prospérité vers l'est, cette évolution pouvant converger avec des tendances de même nature en Russie.

De part et d'autre de l'Atlantique, on a donc un rôle important à jouer pour forger l'avenir de l'Union européenne. Les responsables américains doivent sortir de leur état d'ambivalence vis-à-vis de l'émergence d'une entité européenne. Les dirigeants européens doivent résister à la tentation de définir leur identité en prenant le contre-pied des États-Unis. Ceux qui croient au partenariat atlantique doivent faire entendre leur voix et prôner une Europe qui demeure un partenaire constant des États-Unis, tandis qu'elle se renforce et qu'elle intensifie son influence internationale.

LES TÂCHES COMMUNES

À mesure que les démocraties atlantiques renouvellent leur partenariat, elles doivent se concentrer sur les tâches communes ci-après :

Adapter l'OTAN aux nouvelles réalités géopolitiques

Aujourd'hui, les principes de l'OTAN demeurent valables, mais ce n'est pas le cas de toutes ses pratiques passées. Une forte présence militaire des États-Unis ne se justifie plus au cœur de l'Europe ; ailleurs, des redéploiements sont déjà en cours. Les menaces auxquelles l'Alliance doit faire face sont plus diverses qu'elles ne l'étaient pendant la guerre froide ; dès lors, les intérêts des Américains et des Européens en matière de sécurité ne coïncident pas avec le même degré de précision qu'ils le faisaient autrefois. Dorénavant, l'OTAN doit faire preuve d'une souplesse accrue dans ses procédures, et d'une ambition renforcée dans ses missions.

Même s'ils réduisent leurs effectifs déployés sur le continent, les États-Unis doivent maintenir une présence suffisante pour assurer l'interopérabilité et le sentiment de but collectif qui naît de l'existence d'une structure militaire intégrée. Par ailleurs, ils doivent se montrer plus réceptifs aux efforts consentis par l'Union européenne pour jouer un rôle plus important dans la prise en charge de la sécurité européenne.

La politique générale en la matière doit suivre une direction claire : les États-Unis doivent continuer d'accueillir avec satisfaction la démarche qu'ils soutiennent depuis les premiers jours de la guerre froide, à savoir la recherche d'une Europe dans laquelle les Européens assument la principale responsabilité de leur sécurité.

L'OTAN doit prendre conscience du degré auquel les séquences du 9/11 et du 11/9 ont transformé les priorités stratégiques des États-Unis. Tandis que les États-Unis redéploient leurs forces en dehors de l'Europe, l'Alliance doit trouver l'équilibre qui convient entre le nouvel accent mis sur les missions hors zone et son engagement traditionnel envers la sécurité de l'Europe. Certes, l'OTAN demeurera active à l'intérieur comme à l'extérieur des limites géographiques de l'Europe, mais il doit être compris par tous que l'OTAN doit se préoccuper davantage des menaces qui émanent de l'extérieur de l'Europe pour que l'importance de l'Alliance s'avère aussi capitale dans le monde de l'après 9/11 (et de l'après 11/9) qu'elle l'a été tout au long de la guerre froide.

Etablir de nouvelles directives relatives à l'usage de la force militaire

Ces cinquante dernières années, l'accord sur les principes de base qui gouvernent le recours aux capacités militaires a été un signe distinctif du partenariat transatlantique. Aujourd'hui, l'évolution des défis nécessite la réévaluation de ces principes. L'Alliance atlantique peut apporter sa pierre à l'édifice en établissant un nouveau «code de la route» pour le recours préventif à la force militaire. Pour commencer, elle pourrait parvenir à un consensus sur ce qu'il ne faut pas faire : par exemple, les Européens pourraient accepter de ne pas rejeter le principe même de l'action préventive, tandis que les

Américains pourraient convenir de réserver celle-ci aux cas particuliers, étant entendu qu'elle ne constituerait pas la clé de voûte de la stratégie des États-Unis. Les deux parties pourraient alors reconnaître les progrès qui ont été faits pour ce qui est de préciser les conditions dans lesquelles une intervention se justifie : pour combattre le terrorisme (comme en Afghanistan), pour donner du poids aux inspections sanctionnées à l'échelon multilatéral (comme en Irak) ou pour atteindre des objectifs humanitaires (comme en Bosnie, au Kosovo et au Timor oriental). Récemment, des documents de planification émanant de l'Union européenne ont prôné une action robuste pour contrer la double menace du terrorisme et des armes de destruction massive, comme l'a d'ailleurs fait le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan. Ces tendances donnent à penser que les États-Unis, l'OTAN, l'Union européenne et l'ONU ont peut-être plus de chance de trouver un terrain d'entente sur ce point qu'on ne pourrait le croire, à entendre les propos échangés.

Formuler une politique commune envers les États irresponsables

Les frappes préventives doivent toujours rester une mesure de dernier ressort. En outre, l'Alliance transatlantique doit se mettre d'accord sur les moyens de prendre les devants quand les circonstances pourraient l'exiger. Cela signifie qu'il faut formuler des politiques compatibles envers les États qui possèdent ou qui cherchent à acquérir des armes de destruction massive, et contre ceux qui abritent des terroristes ou appuient le terrorisme et qui cherchent par ces moyens à défier l'ordre international qu'ont créé (et que doivent maintenir) les Européens et les Américains. Les Européens doivent reconnaître la nécessité de recourir à des menaces crédibles, et non à de simples incitations, face aux États irresponsables : à certains moments, la diplomatie coercitive s'impose quand on veut obtenir des résultats. De leur côté, les Américains doivent être prêts à inclure des incitations dans leur stratégie : les menaces ne produisent pas l'acquiescement à tous les coups.

Les partenaires atlantiques doivent veiller à ce que leur recherche d'un terrain d'entente ne devienne pas prétexte à procrastination, parce que cela donne aux États irresponsables davantage de temps pour mettre au point leurs capacités d'armement. Dès lors, il convient d'accélérer les initiatives en cours, notamment dans les domaines suivants : resserrement de la coopération sur la sécurisation des matières nucléaires dans l'ancienne Union soviétique ; renforcement des liens entre les services de renseignement des États-Unis et de l'Europe ; élargissement du programme récent de perquisitions et saisies en mer, connu sous le nom d'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI) ; élimination des échappatoires présentes dans le régime de non-prolifération et qui permettent aux États de se constituer des arsenaux de combustible nucléaire ; et renforcement des mécanismes coercitifs face aux violations des régimes existants de lutte contre la prolifération.

Se mettre d'accord sur le rôle des institutions multilatérales

La mésentente sur l'efficacité et la responsabilité des institutions internationales est une source de friction transatlantique importante depuis le milieu des années 1990. Dans la foulée des désaccords sur le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires, du Protocole de Kyoto et de la Cour pénale internationale, on ressent le sentiment croissant en Europe (et aux États-Unis, parmi les détracteurs du gouvernement Bush) que les Américains sont en train de devenir des unilatéralistes intransigeants, alors que les Européens passent aux yeux de leurs critiques américains pour des multilatéralistes naïfs et dont le but véritable est de contenir la puissance des États-Unis.

Ces erreurs de perception masquent la nature du problème. Ce sont des désaccords sur les règles d'action, et non des divergences de vues sur l'utilité des institutions internationales, qui ont provoqué la plupart des heurts. Si les Américains et les Européens avaient forgé un consensus sur les questions en jeu, les désaccords en matière de procédure auraient été nettement moins graves.

Comme le montre clairement l'expérience tirée de la Deuxième Guerre mondiale et de la guerre froide, quand les États-Unis et leurs alliés européens se mettent d'accord sur les objectifs d'une politique, les cadres institutionnels se mettent généralement en place à l'appui de son application.

Il existe aujourd'hui des raisons impérieuses, de part et d'autre de l'Atlantique, de remettre à l'honneur la tradition selon laquelle la fonction détermine la forme. L'Europe constatera que les institutions internationales perdent considérablement de leur efficacité si la seule superpuissance au monde s'en éloigne. Les États-Unis voient leur soutien à l'étranger diminuer quand leurs actions sont perçues comme étant unilatéralistes, ce qui complique à Washington la tâche de recruter des alliés dans la poursuite de ses objectifs et de mobiliser un soutien intérieur.

Forger une approche commune à l'égard du Grand Moyen-Orient

Le Grand Moyen-Orient est la région la plus susceptible d'affecter la sécurité et la prospérité des Européens et des Américains. La communauté transatlantique doit s'attaquer à quatre questions centrales, à commencer par l'Irak. Européens et Américains doivent mettre de côté des ambitions politiques et économiques qui témoignent d'une certaine étroitesse de vue, et assumer conjointement la responsabilité de stabiliser le pays. L'OTAN, qui a déjà prouvé sa valeur en Afghanistan, est un successeur naturel à la présence militaire internationale actuelle en Irak. Si l'Europe va accroître son soutien financier et militaire de manière importante, les États-Unis doivent être prêts à accepter un plus grand degré de participation de sa part à la gestion politique de l'Irak.

Le deuxième dossier est celui de l'Iran. Dans ce pays, la question de la direction de la politique intérieure et de la politique étrangère suscite des débats considérables. Américains et Européens devraient coordonner leurs politiques (avec la Russie aussi, si possible) pour ne laisser aux Iraniens aucun doute quant à la réaction de la communauté internationale face à leurs décisions en matière de prolifération, d'appui au terrorisme et d'entraves à la démocratie.

L'importance de l'encouragement à la réforme politique en Iran et à la neutralisation des menaces potentielles émanant de ce pays devrait donner à l'Europe et aux États-Unis une sérieuse incitation à agir à l'unisson.

Le conflit israélo-palestinien constitue le troisième volet. Le sentiment, très répandu en Europe, que les États-Unis ont un parti pris pour Israël atténue le soutien de ce continent à la politique étrangère des États-Unis. Pour leur part, les décideurs américains sont nombreux à penser que la politique européenne dans ce domaine se veut pro-palestinienne par réflexe. Les deux camps doivent faire un effort pour parvenir à une position commune : les États-Unis doivent définir plus précisément leur concept d'un État palestinien ; l'Europe doit prendre plus au sérieux les inquiétudes d'Israël pour sa sécurité.

Le quatrième domaine sur lequel doit porter la coopération transatlantique concerne le développement économique et politique à long terme du Grand Moyen-Orient. Un bon nombre de pays de la région accusent un certain retard par rapport au reste du monde pour ce qui est d'évoluer dans la voie d'une société démocratique et d'une économie de marché. Dès lors, l'Europe et les États-Unis doivent unir leurs efforts pour promouvoir la réforme politique et économique. Il ne s'agit pas d'imposer des changements à des sociétés traditionnelles, mais plutôt d'œuvrer de concert avec les responsables politiques, économiques et civiques nationaux à l'appui de l'aménagement progressif de réformes.

CONCLUSION

La clairvoyance et le courage politique ont soutenu le partenariat transatlantique pendant un demi-siècle, pour le plus grand avantage des Européens, des Américains et du monde. Les défis qui se posent aujourd'hui sont différents, mais les atouts du partenariat demeurent importants – comme le seraient aussi les coûts de son érosion. L'acrimonie observée ces derniers temps démontre non seulement les difficultés qui surviennent pour l'Amérique et l'Europe quand elles n'arrivent pas à se comporter en partenaires, mais aussi l'avantage qu'il y a de

s'attaquer ensemble aux problèmes pressants de notre époque.

Au bout du compte, l'Europe et l'Amérique ont beaucoup plus à gagner en étant alliées plutôt qu'en restant neutres ou en se comportant en adversaires. Animés d'un esprit éclairé, les gouvernements et les citoyens de part et d'autre de l'Atlantique vont certainement comprendre cette réalité et agir en conséquence. ©

Les opinions exprimées dans le présent article ne reflètent pas nécessairement les vues ni les politiques du département d'État des États-Unis.

BIBLIOGRAPHIE (EN ANGLAIS)

*Le département d'État américain n'est pas responsable du contenu
ou de la disponibilité des ressources énumérées ci-dessous.*

Archick, Kristin, and Paul E. Gallis. NATO AND THE EUROPEAN UNION. Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, 6 April 2004. 20 p.

Asmus, Ronald D. OPENING NATO'S DOOR: HOW THE ALLIANCE REMADE ITSELF FOR A NEW ERA. New York, NY: Council on Foreign Relations, 2002. 415 p.

Barany, Zoltan. "NATO'S PEACEFUL ADVANCE." *Journal of Democracy*, Vol. 15. No. 1. January 2004. pp. 63-76.

Bensahel, Nora. THE COUNTERTERROR COALITIONS: COOPERATION WITH EUROPE, NATO, AND THE EUROPEAN UNION. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2003. 80 p.

Bereuter, Doug, and John Lis. "BROADENING THE TRANSATLANTIC RELATIONSHIP." *The Washington Quarterly*, Vol. 27. No. 1. Winter 2003. pp. 147-162.

Campbell, Kurt M. "THE END OF ALLIANCES?: NOT SO FAST." *The Washington Quarterly*, Vol. 27. No. 2. Spring 2004. pp. 151-163.

"CAN NATO SURVIVE EUROPE?" *The National Interest*, No. 75. Spring 2004. pp. 65-76.

Gallis, Paul E. NATO'S DECISION-MAKING PROCESS. Washington, DC: Library of Congress, Congressional Research Service, 8 March 2004. 6 p.

Gardner, Hall. "ALIGNING FOR THE FUTURE: ASSERTIVE UNILATERALISM OR CONCERT OF POWERS?" *Harvard International Review*, Vol. 24. No. 4. Winter 2003. pp. 56-61.

Gorowitz, Alan. A REPORT OF THE GEORGE C. MARSHALL EUROPEAN CENTER FOR SECURITY STUDIES CONFERENCE ON: TOWARD NATO MEMBERSHIP: HARMONIZING EFFORTS IN SOUTHEAST EUROPE. Garmisch-Partenkirchen, Germany: George C. Marshall European Center for Security Studies, 4-7 November 2003. 4 p.

Kissinger, Henry A., Charles A. Kupchan, and Lawrence H. Summers. RENEWING THE ATLANTIC PARTNERSHIP. New York, NY: Council on Foreign Relations, 2004. 42 p.

Larrabee, F. Stephen. NATO'S EASTERN AGENDA IN A NEW STRATEGIC ERA. Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2003. 222 p.

Moravcsik, Andrew. "STRIKING A NEW TRANSATLANTIC BARGAIN." *Foreign Affairs*, Vol. 82. No. 3. July/August 2003. pp. 74-89.

National Defense University (NDU). NATO AND THE CHALLENGES OF GLOBAL SECURITY: PROCEEDINGS. Washington, DC: NDU, 28-29 January 2004. 13 p.

Robertson, Lord. "OUR GRANDCHILDREN'S NATO." *European Foreign Affairs Review*, Vol. 8. No. 4. December 2003. pp. 509-513.

Simon, Jeffrey. "PARTNERSHIP FOR PEACE: CHARTING A COURSE FOR A NEW ERA." *Strategic Forum*, No. 206. March 2004. pp. 1-6.

Zwack, Peter B. "A NATO-RUSSIA CONTINGENCY COMMAND." *Parameters*, Vol. 34. No. 1. Spring 2004. pp. 89-103. ©

PRINCIPAUX SITES INTERNET (EN ANGLAIS)

*Le département d'État américain n'est pas responsable du contenu
ou de la disponibilité des ressources énumérées ci-dessous.
(Ressources Internet disponibles en juin 2004.)*

Sites gouvernementaux

Allied Command Transformation Homepage
<http://www.act.nato.int/>

Allied Forces North Europe
<http://www.afnorth.nato.int/>

The Euro-Atlantic Partnership Council
<http://www.nato.int/issues/eapc/>

George C. Marshall European Center for
Security Studies
<http://www.marshallcenter.org/>

Joint Force Command Naples
<http://www.afsouth.nato.int/>

NATO Consultation, Command and Control Agency
<http://www.nc3a.nato.int/>

NATO Official Homepage
<http://www.nato.int/>

NATO Parliamentary Assembly
<http://www.naa.be/>

NATO Summit - Istanbul 2004
<http://www.natoistanbul2004.org.tr/>

The Partnership for Peace
<http://www.nato.int/issues/pfp/>

SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe
<http://www.nato.int/shape/>

U.S. Air Force, Europe
<http://www.usafe.af.mil/>

U.S. Army, NATO
<http://www.usanato.army.mil/>

U.S. Department of State: Bureau of European and
Eurasian Affairs: NATO
<http://www.state.gov/p/eur/rt/nato/>

U.S. Department of State: International Information
Programs: The U.S. in NATO
http://usinfo.state.gov/is/international_security/nato.html

U.S. Embassy Vienna: U.S.-NATO
<http://www.usembassy.at/en/policy/nato.htm>

U.S. European Command
<http://www.eucom.mil/>

U.S. Marine Corps Forces, Europe
<https://www.mfe.usmc.mil/>

U.S. Mission to NATO
<http://nato.usmission.gov/>

U.S. Mission to the European Union
<http://www.useu.be/>

U.S. Mission to the OSCE
<http://www.usosce.rpo.at/>

U.S. Naval Forces, Europe
<http://www.naveur.navy.mil/>

Sites non gouvernementaux

The American Enterprise Institute: New Atlantic
Initiative
<http://www.aei.org/research/nai/projectID.11/default.asp>

Arms Control Association: Subject Resources: NATO
<http://www.armscontrol.org/subject/nato/>

The Atlantic Council of the U.S.
<http://www.acus.org/>

The Brookings Institution: Center on the
United States and Europe
http://www.brookings.edu/fp/cuse/center_hp.htm

The Heritage Foundation: NATO and European Defense
<http://www.heritage.org/research/europe/issues2004.cfm>





LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DES ÉTATS-UNIS

J U I N 2 0 0 4



**LES
ÉTATS-UNIS
& L'OTAN
UNIS DANS
LA MÊME FINALITÉ**