

## Bulletin d'histoire politique

# L'OTAN depuis le 11 septembre 2001 : une alliance à la recherche de nouvelles missions

Jean-François Morel



Volume 13, Number 3, Spring 2005

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1055069ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1055069ar>

[See table of contents](#)

### Publisher(s)

Bulletin d'histoire politique  
Lux Éditeur

### ISSN

1201-0421 (print)

1929-7653 (digital)

[Explore this journal](#)

### Cite this article

Morel, J.-F. (2005). L'OTAN depuis le 11 septembre 2001 : une alliance à la recherche de nouvelles missions. *Bulletin d'histoire politique*, 13(3), 147–172.  
<https://doi.org/10.7202/1055069ar>

Tous droits réservés © Association québécoise d'histoire politique, VLB Éditeur, 2005

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

**é**rudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

# L'OTAN depuis le 11 septembre 2001 : une alliance à la recherche de nouvelles missions

JEAN-FRANÇOIS MOREL<sup>1</sup>

Depuis les attentats terroristes du 11 septembre 2001, l'OTAN vit une période mouvementée de son histoire. Au lendemain des attentats, le secrétaire général de l'OTAN, Lord George Robertson, a immédiatement invoqué l'article cinq du Traité de Washington, l'acte fondateur de l'Alliance atlantique, qui affirme qu'une attaque contre l'un de ses membres est considérée comme une attaque contre l'ensemble d'entre eux. Pourtant, en dépit de ce geste de solidarité des alliés, l'administration Bush n'a pas senti le besoin d'exiger un engagement explicite de leur part pour assurer la défense des États-Unis. Les membres de l'OTAN se sont donc retrouvés dans la situation quelque peu embarrassante de voir l'aide militaire qu'ils proposaient dans le cadre de cette nouvelle guerre contre le terrorisme être déclinée par Washington. Après cette rebuffade, plusieurs experts des études stratégiques ont affirmé que l'OTAN venait d'encaisser un coup fatal. Pour Charles Grant, directeur du *Center for European Reform*, le déclenchement de l'opération « Liberté immuable » en Afghanistan en octobre 2001 a clairement signalé la marginalisation de l'OTAN et montré que Washington ne souhaitait plus s'appuyer sur elle « pour mener des opérations militaires majeures »<sup>2</sup>. De son côté, François Heisbourg, président de l'*International Institute of Strategic Studies* et observateur bien connu des relations transatlantiques, annonçait carrément que l'alliance défensive créée à la fin des années 1940 « était bel et bien morte » avec le 11 septembre<sup>3</sup>.

La dégradation des relations transatlantiques qui a accompagné le déclenchement de la guerre en Irak n'a en rien arrangé les choses. Pour l'administration Bush, qui considérait qu'une intervention militaire en Irak devait être la deuxième phase logique de la guerre contre le terrorisme, l'opposition de certains alliés a été perçue comme un manque de loyauté. Pour ceux qui, en France et en Allemagne notamment, croyaient sincèrement que l'invasion

de l'Irak était une mauvaise idée, l'attitude adoptée à Washington témoignait plutôt d'un manque de considération flagrant envers les opinions des alliés<sup>4</sup>.

C'est dans ce climat de crise que l'Alliance atlantique a évolué au cours des trois dernières années. Mais cette période difficile n'a pas eu que des côtés sombres, puisque qu'elle a fourni aux dirigeants de l'OTAN la motivation nécessaire afin de transformer l'Alliance pour la rendre mieux adaptée aux défis de l'environnement international de l'après-11 septembre. Lors du Sommet de Prague de novembre 2002, des réformes importantes ont été adoptées afin de repositionner l'OTAN comme une organisation incontournable dans le cadre de la guerre contre le terrorisme. D'autre part, l'OTAN s'est engagée dans de nouvelles missions en prenant d'abord le commandement en août 2003 de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan puis en décidant, lors du sommet d'Istanbul en juin 2004, de contribuer à la formation et à l'entraînement des forces de sécurité irakiennes. En plus de prendre en charge des responsabilités militaires accrues, l'OTAN a aussi consolidé son mandat politique en poursuivant son élargissement vers l'Europe centrale et orientale, accueillant dans ses rangs sept nouveaux membres en avril 2004 : la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

Cet article a pour objectif de poser un regard critique sur l'évolution de l'OTAN depuis le 11 septembre, car si les réformes ont été considérables, il n'est pas encore permis d'affirmer avec certitude que la transformation de l'Alliance est pleinement réussie. Ce bref tour d'horizon commence tout d'abord par un examen des raisons qui ont poussé l'administration Bush à écarter l'Alliance atlantique après le 11 septembre. Sur ce plan, les enseignements tirés à Washington de l'expérience de l'OTAN au Kosovo en 1999, tout comme le problème persistant des capacités militaires, apparaissent déterminants pour expliquer l'attitude du gouvernement américain. Dans la deuxième partie, nous analysons plus en détail les nouvelles missions entreprises par l'OTAN en Afghanistan et en Irak, pour voir jusqu'à quel point celles-ci peuvent être considérées comme des succès. Nous abordons ensuite la question de l'élargissement et de la reconfiguration de l'OTAN de l'alliance défensive qu'elle était au temps de la guerre froide en une organisation régionale de sécurité collective. Finalement, dans la dernière partie qui se veut davantage prospective, nous nous questionnons sur les défis que l'OTAN doit surmonter pour compléter sa transformation et assurer sa pertinence dans l'environnement international actuel.

## LA MARGINALISATION DE L'OTAN DANS LA GUERRE CONTRE LE TERRORISME

Si le secrétaire général de l'OTAN Lord Robertson a posé un geste historique le 12 septembre 2001 en invoquant la clause de défense collective du traité de Washington en réaction aux attentats terroristes perpétrés contre les États-Unis, sa décision a eu des conséquences paradoxales. D'un côté, l'administration Bush s'est dite fort satisfaite de ce geste de solidarité, mais n'a pas cru nécessaire d'exiger un engagement explicite de la part de ses alliés de l'OTAN. De l'autre côté, certains membres européens de l'OTAN, qui n'avaient jamais imaginé que l'article cinq puisse un jour être invoqué dans le cadre d'une attaque contre les États-Unis, ont vu l'assistance qu'il proposait à Washington être déclinée de manière plutôt cavalière.

En effet, l'administration Bush a très rapidement décidé que sa réponse aux actes terroristes contre New York et Washington ne serait pas conduite sous l'égide de l'OTAN. Le président et ses conseillers ont vite compris qu'une intervention militaire en Afghanistan s'imposait pour capturer Oussama Ben Laden, que tous considéraient déjà comme le responsable des attentats, et pour déloger le régime des talibans qui lui offrait asile. Mais en planifiant l'opération « Liberté immuable », qui allait être déclenchée le 7 octobre 2001, les responsables de la Maison-Blanche avaient la ferme intention de ne pas répéter l'expérience de l'opération « Force alliée » au Kosovo en 1999. Ces derniers se rappelaient fort bien qu'à l'époque certains membres de l'OTAN, notamment la France, avaient souhaité limiter les bombardements en cherchant à réduire l'éventail des cibles à frapper. Cette situation avait été vécue difficilement à Washington, surtout au Pentagone où plusieurs militaires croyaient que le refus de frapper rapidement le centre-ville de Belgrade avait prolongé inutilement l'opération et mis la vie des pilotes américains en danger<sup>5</sup>. Par conséquent, pour l'administration Bush, l'opération « Force alliée » au Kosovo représentait exactement le modèle à *ne pas* suivre, c'est-à-dire mener des guerres « par comités » où les intérêts politiques divergents de chacun prennent le pas sur les objectifs militaires. Le secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld a très clairement défendu cette position dans un article publié dans la revue *Foreign Affairs* au printemps 2002, affirmant que les « coalitions ne doivent pas déterminer les missions » pour éviter que celles-ci ne soient réduites « au plus petit dénominateur commun »<sup>6</sup>.

D'autre part, comme l'intervention au Kosovo l'avait également montré, la disparité entre les capacités militaires des États-Unis et celles des autres membres de l'Alliance, cela ne rendait pas la perspective d'un recours à l'OTAN des plus séduisantes. Les planificateurs américains avaient décidé que

la première phase de l'intervention en Afghanistan utiliserait massivement les bombes à guidage de précision et la grande majorité des alliés européens ne possédaient pas ce type de munition. L'administration Bush ne voyait aucun donc avantage à mener l'opération militaire en Afghanistan par l'intermédiaire de l'OTAN. Au contraire, elle souhaitait avoir les coudées franches et diriger cette campagne comme elle l'entendait, sans avoir à négocier constamment avec les alliés européens sur le choix des cibles comme cela avait été le cas au Kosovo<sup>7</sup>.

Par conséquent, durant la première phase de la guerre contre le terrorisme, le rôle de l'OTAN a été essentiellement limité à des mesures de soutien aux États-Unis et aux autres membres de la « coalition de volontaires » mise sur pied par Washington dans le cadre de l'opération « Liberté immuable ». L'OTAN a ainsi encouragé le partage des renseignements concernant le réseau al-Qaida et autorisé la coalition à utiliser les ports et les aéroports de ses membres pour faciliter le ravitaillement. Des éléments de la force navale permanente de l'OTAN ont aussi été déployés dans la Méditerranée et les avions AWACS (*Airborne Warning and Control System*) de l'Alliance ont participé à la surveillance de l'espace aérien des États-Unis.

Pour plusieurs, la mise à l'écart de l'OTAN dans le cadre de l'opération « Liberté immuable » a clairement signalé le besoin de réformes. Aux États-Unis, des personnalités politiques importantes comme le sénateur Richard Lugar (R-Ind), pourtant un défenseur de longue date de l'Alliance, ont déclaré que la marginalisation de l'OTAN par l'administration Bush n'était due qu'à son incapacité à faire face aux nouvelles menaces posées par le terrorisme<sup>8</sup>. Confronté à cette avalanche de critiques, Lord Robertson, le secrétaire général de l'époque, a jugé que la seule façon de garantir la pertinence de l'OTAN dans le nouvel environnement international était de réformer en profondeur ses structures décisionnelles et de promouvoir activement l'augmentation des capacités militaires des alliés européens et du Canada. Un important programme de réformes a donc été entériné lors du sommet de l'OTAN organisé à Prague en novembre 2002. Le sommet de Prague, que tous avaient imaginé jusqu'alors être une rencontre hautement positive devant servir à annoncer le nouvel élargissement de l'OTAN à l'Europe centrale et orientale, s'est donc métamorphosé en un « sommet des transformations ».

Si la question des capacités militaires apparaissait alors tellement capitale pour le secrétaire général, c'est qu'elle n'était pas nouvelle. Encore à l'époque de la guerre du Kosovo, lors du sommet de Washington en avril 1999, les dirigeants de l'Alliance avaient annoncé la mise en chantier de l'Initiative des capacités de défense (*Defense Capabilities Initiative*, DCI) pour tenter de combler l'écart de capacités qui s'élargissait déjà entre les États-Unis et les

autres membres de l'OTAN. Malgré l'assentiment enthousiaste que ce projet avait reçu du secrétaire général de l'époque, Javier Solana, et en dépit des pressions constantes exercées par son successeur Lord Robertson sur les gouvernements des pays membres afin qu'ils respectent leurs engagements, la DCI s'est soldée par un échec cuisant, que plusieurs observateurs ont attribué au manque de volonté politique des gouvernements européens qui rechignaient à réinvestir dans le secteur de la défense<sup>9</sup>. Lors du sommet de Prague de novembre 2002, un nouveau programme, l'Engagement capacitaire de Prague (*Prague Capabilities Commitment*, PCC), a donc été approuvé pour tenter une nouvelle fois de réduire l'écart de capacités. En raison du resserrement des objectifs à atteindre et de l'obligation pour chaque État membre de définir de façon individuelle sa contribution dans la bonification des capacités de l'OTAN, le PCC a été perçu comme une initiative prometteuse permettant d'espérer la réduction du fossé de capacités<sup>10</sup>.

Il reste à voir maintenant dans quelle mesure le PCC répondra aux attentes qui sont placées en lui. Un bref examen des budgets de défense depuis 2001 montre que les États-Unis dépensent en moyenne deux fois plus dans ce secteur que tous les autres membres de l'OTAN réunis (voir tableau 1). Cet écart ne devrait pas s'amenuiser puisque le budget de défense des États-Unis atteindra, pour l'année fiscale 2005 (qui a commencé en octobre 2004), la somme phénoménale de 447 milliards de dollars américains<sup>11</sup>. Dans le contexte actuel où les taux de croissance en Europe stagnent et où ni l'opinion publique, ni les élites politiques ne semblent prêtes à appuyer des réinvestissements massifs dans le domaine de la défense, les disparités qui existent entre les États-Unis et les autres membres de l'OTAN sur le plan des capacités militaires prendront vraisemblablement un caractère permanent.

Mais le simple étalage des budgets de défense n'explique pas tout. La façon dont ces sommes sont dépensées est aussi capitale. Les États-Unis consacrent environ 35 % de leur budget de défense au personnel et 30 % à l'achat de nouveaux équipements, le reste des crédits étant distribués dans d'autres secteurs incluant l'entretien des infrastructures. La situation des membres européens de l'OTAN est complètement différente. La Belgique consacre par exemple plus de 70 % de son budget de défense au personnel. Pour d'autres pays comme la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, la Pologne ou l'Espagne, la proportion atteint 60 %. Cette situation fait en sorte que la plupart des membres européens de l'OTAN ne dédient pas plus de 10 % de leur budget de défense, en moyenne, à l'achat de nouveaux équipements, ce qui rend bien évidemment la modernisation difficile<sup>12</sup>.

TAB. 1 : *Budgets de défense des membres de l'OTAN de 2001 à 2003 (en milliards de dollars américains)*

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
États-Unis	329,0	362,1	382,6
<b>Membres européens et Canada</b>			
Allemagne	21,5	25,1	27,4
Belgique	2,3	2,8	3,0
Canada	7,4	7,6	9,1
Danemark	2,1	2,24	2,6
Espagne	7,1	7,8	8,5
France	25,8	30,7	34,9
Grèce	3,4	3,6	4,0
Hongrie	0,823	1,1	1,4
Islande	0,0236	0,0256	ND
Italie	15,9	20,2	22,3
Luxembourg	0,146	0,204	0,229
Norvège	3,0	3,5	4,2
Pays-Bas	5,7	6,9	7,2
Pologne	3,4	3,5	3,9
Portugal	1,6	1,7	1,9
Royaume-Uni	33,6	36,6	41,3
Turquie	5,7	6,5	7,8
<b>Total membres européens et Canada</b>	<b>139,49</b>	<b>160,07</b>	<b>179,73</b>

Source : International Institute for Strategic Studies,

*Military Balance 2003-2004*, Oxford, Oxford University Press, 2003. Notons que l'Islande ne possède pas de forces armées et que les dépenses indiquées dans ce tableau sont surtout dédiées à l'entretien de sa garde côtière. Les budgets militaires des nouveaux membres admis en 2004 n'ont pas été inclus ici, mais leur addition ne change strictement rien à l'équation. Nous revenons plus en détail sur les budgets militaires des nouveaux membres plus loin dans cet article.

Par conséquent, la mise en œuvre du PCC ne permet aucunement de croire que le fossé séparant les États-Unis des autres membres de l'OTAN sur le plan des capacités militaires cessera de s'élargir dans les années à venir. D'ailleurs, un rapport intérimaire déposé en avril 2004 à l'Assemblée parlementaire de l'OTAN examinant l'état d'avancement du PCC montre qu'en dépit de certains accomplissements intéressants, entre autres dans les domaines du transport maritime stratégique et de l'acquisition de munitions à guidage de précision, le bilan de sa mise en œuvre reste pour l'instant « mitigé » en raison du « manque persistant de moyens de financement » et de la « part disproportionnée de son budget » que l'Europe continue de consacrer au personnel et à l'infrastructure<sup>13</sup>.

Le problème des capacités militaires se complique davantage lorsqu'on prend en considération une autre initiative lancée lors du sommet de Prague, c'est-à-dire la création de la Force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force*, NRF). Le projet de la NRF est ambitieux. Cette force, que l'on souhaite être majoritairement européenne, sera composée de 20 000 soldats et comprendra des éléments air, terre et mer complètement intégrés lorsqu'elle atteindra sa capacité opérationnelle complète, un objectif fixé pour octobre 2006. La NRF sera ainsi dotée d'équipements à la fine pointe de la technologie et maintiendra un niveau de préparation élevé lui permettant d'être déployée dans un délai de cinq jours et de soutenir ses opérations pendant un mois sans ravitaillement. La NRF, toutefois, ne sera pas une force permanente, mais plutôt constituée à partir des troupes mises à la disposition de l'Alliance par les pays membres. Les forces qui seront affectées à la NRF devront recevoir un entraînement spécifique pour obtenir une certification confirmant leur préparation et leur intégration interarmées<sup>14</sup>.

Bien que la NRF soit une initiative digne d'intérêt, il est permis de se demander comment les membres européens de l'OTAN pourront y participer sans augmenter de façon draconienne leurs budgets militaires. Selon les estimations faites par Barry Posen dans le *Financial Times*, maintenir une force prête au déploiement d'environ 20 000 soldats requerra dans les faits 60 000 hommes disponibles (20 000 en entraînement, 20 000 déployés et 20 000 en récupération après le déploiement) et coûtera au bas mot 4,5 milliards de dollars américains annuellement<sup>15</sup>. Même si plusieurs États européens ont déjà délégué certaines de leurs troupes parmi les mieux entraînées à la NRF<sup>16</sup>, il est difficile de voir comment ils pourront soutenir les coûts associés à une telle entreprise tout en maintenant le cap sur le PCC. D'autant plus que les principaux pays contributeurs sont également engagés dans la création de la Force de réaction rapide (FRR), qui doit compter elle aussi quelque 60 000 hommes pour appuyer les initiatives diplomatiques de l'Union européenne.



Même si les objectifs de la NRF et de la FRR sont différents, cette dernière se concentrant surtout sur les « tâches de Petersberg » (opérations humanitaires, maintien de la paix, interposition entre belligérants, etc.), les ressources humaines et financières manqueront probablement aux États européens pour garantir les capacités opérationnelles à la fois de la NRF et de la FRR<sup>17</sup>.

Mais au-delà des coûts associés à sa création, le rôle qui sera dévolu à la NRF suscite aussi des débats. En fait, à l'heure actuelle, ses missions n'ont pas encore été clairement définies et plusieurs mettent en doute qu'une force comportant, en théorie, des capacités militaires aussi élevées puisse être utile pour mener des opérations de sauvetage comme celle mise en scène lors de son premier exercice tenu en novembre 2003 en Turquie<sup>18</sup>. Par ailleurs, le processus de prise de décision qui permettra le déploiement de la NRF demeure nébuleux. Les États membres qui fournissent des troupes à la NRF auront-ils chacun un droit de veto sur son déploiement ? Si tel est le cas, il est fort possible que la NRF ne soit une Force de réaction rapide que sur papier, puisque des négociations devront être entreprises à chaque fois que son utilisation sera envisagée<sup>19</sup>.

Le problème des capacités militaires demeure par conséquent la pierre d'achoppement qui empêche l'OTAN d'exercer un rôle militaire important dans le contexte de la guerre contre le terrorisme. Malgré les réformes entreprises au sommet de Prague en 2002, les chances de voir l'écart de capacités entre les États-Unis et les autres alliés être réduit apparaissent bien minces. Cette situation fait en sorte que les États-Unis ne sont plus intéressés à conduire des campagnes militaires par l'intermédiaire de l'OTAN, les généraux américains jugeant contre-productif et même dangereux de négocier le déroulement des opérations avec les alliés alors que les forces armées américaines font l'essentiel du travail sur le terrain. À l'heure actuelle, il est presque impossible d'imaginer que les États-Unis utiliseront de nouveau l'OTAN pour mener une campagne militaire majeure, comme ce fut le cas en 1999 dans le cadre de l'opération « Force alliée » au Kosovo. D'ailleurs, les problèmes énormes rencontrés par l'OTAN depuis sa prise en charge de la FIAS en Afghanistan ne font que renforcer ce constat, tout comme y contribuent également les débats incessants qui entourent son engagement en Irak.

## L'OTAN EN AFGHANISTAN ET EN IRAK : MISSIONS IMPOSSIBLES ?

Les capacités militaires déficientes de certains alliés européens ont un effet direct sur les missions que l'OTAN est capable d'entreprendre et de mener à terme avec succès. Si Lord Robertson a fait de l'extension de la zone d'action de l'Alliance un critère essentiel à sa survie, reprenant à son compte un

slogan souvent entendu qui prédisait que si l'OTAN refusait d'aller « out of area », elle serait bientôt « out of business », il semble évident aujourd'hui que la prise en charge de nouvelles missions en dehors de l'Europe s'avère problématique. La situation de la FIAS en Afghanistan est sur ce plan fort révélatrice.

Créée en décembre 2001 par la résolution 1386 du Conseil de sécurité dans l'objectif de protéger l'autorité intérimaire afghane et le personnel des Nations Unies œuvrant à Kaboul, la FIAS a été placée sous le commandement de l'OTAN en août 2003<sup>20</sup>. En prenant en charge la FIAS, l'OTAN s'est engagée dans une mission difficile et périlleuse qui promet de l'occuper durant les prochaines années. M. Jaap de Hoop Scheffer, le nouveau secrétaire général en poste depuis le début de l'année 2004, a d'ailleurs rappelé avec force que la stabilisation de l'Afghanistan représentait dorénavant la priorité numéro un de l'OTAN<sup>21</sup>. Ces déclarations d'intention ne doivent toutefois pas masquer la réalité. Dans les faits, plusieurs alliés européens expriment toujours de sérieuses réserves quant à l'extension de la zone d'action de l'OTAN et ne voient aucun intérêt à déployer des soldats en Afghanistan. Maintenir la FIAS à flot, dont les effectifs ne s'élèvent pourtant qu'à 6 500 hommes, représente par conséquent un défi constant<sup>22</sup>. Depuis août 2003, l'Allemagne et le Canada ont été l'épine dorsale de la FIAS. Ils y ont déployé les contingents les plus importants et ont commandé, à tour de rôle, la FIAS au nom de l'OTAN. La décision du gouvernement canadien de réduire sa contribution à la FIAS à la fin de son tour de commandement en août 2004, faisant passer son contingent de 1 600 à 700 hommes environ, a donc provoqué une certaine panique. Évoquant la fatigue de ses soldats qui ont été largement mis à contribution au cours des dernières années à la fois dans les Balkans et en Afghanistan, le Canada a refusé, en dépit des pressions, de revoir sa décision. Ce sont finalement la Belgique, la Norvège et la Hongrie qui ont fourni les hommes pour pallier au rapatriement des soldats canadiens. Mais bien peu de pays ont montré qu'ils étaient prêts à prendre la relève du Canada à la tête de la FIAS et c'est pourquoi l'Eurocorps a été désigné pour succéder au commandement canadien. Cependant, plusieurs doutent que cette unité multinationale commandée conjointement par la France et l'Allemagne, qui entreprend sa première mission à l'extérieur de l'Europe, puisse accomplir cette tâche efficacement<sup>23</sup>.

Le peu d'enthousiasme des alliés européens à fournir davantage de ressources à la FIAS a été illustré par la « controverse des hélicoptères » qui a accompagné la prise en charge de la mission par l'OTAN en août 2003. En dépit des appels répétés des commandants militaires sur le terrain qui réclamaient des hélicoptères pour accomplir leurs opérations quotidiennes, les gouvernements des pays membres ont tergiversé pendant des mois avant de s'entendre

sur ceux qui allaient fournir ces appareils à la FIAS et sur la façon de payer la facture. Ce sont finalement les pressions exercées par Lord Robertson en décembre 2003, soit juste avant qu'il ne quitte ses fonctions de secrétaire général, qui ont permis de régler partiellement ce problème. Robertson a finalement été capable d'obtenir six hélicoptères fournis par les Pays-Bas et la Turquie<sup>24</sup>. Néanmoins, quelques mois supplémentaires ont été nécessaires avant que les appareils promis n'arrivent en Afghanistan<sup>25</sup>. Cette situation a été tellement embarrassante pour les dirigeants de l'OTAN qu'ils ont décidé en mai 2004 de procéder à la première Révision militaire opérationnelle depuis la fin de la guerre froide. L'objectif de cette Révision est de simplifier le processus de génération des forces qui, dans le cadre des missions entreprises en dehors de l'article cinq, nécessitent l'organisation de conférences où chaque pays membre identifie les ressources qu'il est prêt à octroyer. La révision cherche à pallier aux difficultés inhérentes à ce processus d'attribution en demandant plutôt aux alliés de fournir des contributions fixes, ce qui faciliterait grandement le travail des planificateurs militaires de l'OTAN qui pourraient dès lors compter sur un pool de ressources humaines et matérielles immédiatement disponibles pour les missions de l'Alliance<sup>26</sup>. Cette nouvelle façon de faire pourrait effectivement régler bien des problèmes, mais rien n'indique pour le moment qu'elle sera adoptée.

Pour l'instant, les moyens limités de la FIAS l'empêchent d'étendre son autorité au-delà de Kaboul et cela a déjà des conséquences fâcheuses. Les élections parlementaires qui devaient avoir lieu en Afghanistan, prévues d'abord pour juin puis pour septembre 2004, ont été reportées au printemps 2005 en raison de la sécurité précaire dans plusieurs régions du pays<sup>27</sup>. Certes, lors du sommet d'Istanbul, le secrétaire général de Hoop Scheffer a annoncé la prise en charge par la FIAS de quatre nouvelles équipes provinciales de reconstruction à Mazar-e-Sharif, Meymana, Feyzabad et Baghlan, celles-ci venant s'ajouter à celle que l'OTAN contrôlait déjà à Kunduz. Cette décision vise justement à augmenter la sécurité en-dehors de la capitale pour permettre l'exercice du processus démocratique. De même, le sommet d'Istanbul a donné l'occasion au secrétaire général de proclamer le renforcement temporaire des effectifs de la FIAS en vue des élections présidentielles d'octobre 2004. Mais le déploiement de troupes supplémentaires n'a été complété qu'au tout début du mois d'octobre, soit à peine deux semaines avant la tenue des élections, et les renforts ont été moins importants que prévus<sup>28</sup>.

Les difficultés rencontrées par la FIAS laissent penser que l'OTAN est, pour le moment du moins, incapable d'assumer davantage de responsabilités en Irak. Mais dans ce cas précis, en plus des problèmes liés à la génération des forces, les prises de position de plusieurs dirigeants européens contre la

guerre en Irak, appuyés massivement dans leur décision par l'opinion publique européenne, posent un obstacle supplémentaire à l'engagement de l'OTAN.

Depuis la fin de 2003, le gouvernement américain essaie de réintégrer l'OTAN dans le processus de reconstruction en Irak<sup>29</sup>. Cette campagne de séduction a bien évidemment été motivée par les obstacles majeurs rencontrés par les États-Unis en Irak, où la situation ne semble guère s'être améliorée depuis que le président Bush a annoncé triomphalement et sans doute prématurément la fin des combats majeurs lors d'un discours prononcé sur le pont du porte-avions Abraham-Lincoln le 1er mai 2003. Mais pour l'instant, les blessures que cette guerre a causées à l'Alliance atlantique ne sont pas encore guéries et certains chefs d'État européens refusent toujours d'envisager le déploiement d'une mission militaire de l'OTAN en Irak. Le président français Jacques Chirac a d'ailleurs rappelé à plusieurs reprises, notamment lors du sommet du G-8 à Sea Island en Georgie en juin 2004 et encore à l'occasion du sommet d'Istanbul, que le travail de l'OTAN n'était pas d'intervenir en Irak. Le chancelier allemand Gerhard Schröder et le nouveau premier ministre espagnol José Luis Rodriguez Zapatero ont également exprimé des positions semblables<sup>30</sup>. Par conséquent, si une entente a été conclue au sommet d'Istanbul pour permettre à l'OTAN de participer à l'entraînement des forces de sécurité irakiennes, les États-Unis ont dû négocier pendant de longues semaines avec les Européens pour définir les modalités précises de la contribution de l'Alliance. Un consensus a finalement été obtenu à la fin du mois de septembre 2004 et trois cents officiers de l'OTAN participeront à la formation de l'armée irakienne dans une académie militaire qui sera établie en banlieue de Bagdad. Mais la France, l'Allemagne, la Belgique et l'Espagne ont décidé de ne pas fournir de personnel pour cette mission d'entraînement<sup>31</sup>.

Mais plus encore que les oppositions de principe de certains dirigeants politiques européens, ce sont probablement les positions exprimées par l'opinion publique qui empêcheront l'OTAN de s'engager plus formellement en Irak. En effet, une telle décision représenterait sans doute aux yeux de beaucoup d'Européens un geste de déférence inacceptable à l'endroit des États-Unis. Pour plusieurs citoyens européens, le gouvernement américain se trouve aujourd'hui dans une situation de faillite morale, une perception renforcée par le refus de l'administration Bush d'admettre ses torts quant à la question des armes de destruction massives et par l'entêtement qu'elle met à affirmer les liens entre le régime de Saddam Hussein et al-Qaida alors que ceux-ci ne peuvent être démontrés<sup>32</sup>. Le scandale de la prison d'Abu Ghraib, où des prisonniers irakiens ont subi la torture aux mains de soldats américains, a renforcé encore davantage cette perception. De l'avis de plusieurs

observateurs, ce scandale aura des effets néfastes et à long terme sur les relations transatlantiques. John Kornblum, qui a été ambassadeur en Allemagne à l'époque de l'administration Clinton, affirmait que les conséquences de cette affaire n'étaient rien de moins que catastrophiques pour l'image des États-Unis : « Même ces gens qui étaient prêts à s'entendre sur l'Irak — qui essayaient de trouver des raisons d'être positifs — même ceux-là sont effondrés »<sup>33</sup>, déclarait-il à un journaliste en mai 2004. L'écrivain Pascal Bruckner est représentatif de cette tendance, lui qui exprime généralement des positions proaméricaines et qui avait été l'un des rares intellectuels français à appuyer la position des États-Unis contre le régime de Saddam Hussein. Les tortures d'Abu Ghraib l'ont poussé à faire son *mea culpa* dans le *Figaro* du 11 mai 2004 et à dénoncer sans réserve l'administration Bush : « Quoi qu'elle fasse [l'Amérique] a perdu la bataille de l'image, et ses dirigeants actuels auront réussi l'exploit de la rendre haïssable au monde entier, y compris de ses propres amis, alliés et voisins », écrivait-il avant d'ajouter que « les tortionnaires d'Abu Ghraib ont rabaisé leur pays au niveau des pires dictatures du globe »<sup>34</sup>.

De nombreux analystes s'inquiètent en ce moment de l'émergence en Europe d'une génération dont les sentiments à l'égard des États-Unis seront forgés quasi uniquement par la guerre en Irak et des conséquences que cela peut avoir sur les relations transatlantiques à moyen et à long terme. Pour reprendre les mots de Bernhard May de la prestigieuse *German Foreign Policy Society* de Berlin : « Si toute une génération en arrive à percevoir l'Amérique selon le prisme de la guerre en Irak, alors nous aurons des problèmes pour les années à venir »<sup>35</sup>. Le danger est que le scandale d'Abu Ghraib, alimenté par des photographies toutes plus dérangeantes les unes que les autres, ne crée une image des États-Unis comme celle d'une puissance qui bafoue le droit international. D'ailleurs, une récente étude menée par le *Pew Research Center for the People and the Press* pour mesurer les tendances de l'opinion publique en Europe et dans certains pays du Moyen-Orient a révélé que la perception des États-Unis était plus mauvaise que jamais un an après la guerre en Irak, surtout chez les jeunes. Même en Grande-Bretagne, où l'opinion publique entretient généralement une attitude favorable à l'égard des États-Unis, les opinions exprimées au sujet de l'Amérique sont de plus en plus négatives<sup>36</sup>. La tendance au Canada ne semble guère différente, comme l'a révélé une vaste étude du *Time magazine* réalisée à peine quelques semaines avant les élections présidentielles américaines<sup>37</sup>.

Dans ce contexte, les chances que les gouvernements européens acceptent de déployer des troupes en Irak sous l'égide de l'OTAN pour seconder l'armée américaine apparaissent minces, surtout avec la réélection du président Bush

lors du scrutin du 2 novembre. Au lendemain des présidentielles américaines, il semble plutôt que de plus en plus de pays qui avaient appuyé les États-Unis dans leur aventure en Irak souhaitent maintenant retirer leurs troupes. La Hongrie a par exemple annoncé dès le 3 novembre qu'elle rapatrierait son personnel déployé en Irak (environ 300 personnes), suivant une tendance amorcée en mars par le retrait des troupes espagnoles. Même en Pologne, qui est souvent citée en exemple par l'administration Bush pour son soutien indéfectible, la question du retrait des troupes est dorénavant évoquée ouvertement, le gouvernement polonais ayant annoncé qu'il souhaitait voir tous les soldats polonais en mission en Irak rentrer au pays d'ici la fin de l'année 2005<sup>38</sup>.

Les difficultés auxquelles est confrontée l'OTAN en Afghanistan et les débats incessants qui accompagnent son engagement en Irak montrent que la plupart des alliés manquent non seulement de capacités militaires, mais aussi de volonté politique pour permettre la prise en charge de nouvelles missions en dehors de l'Europe. Malgré la volonté de Lord Robertson de transformer l'OTAN pour lui faire jouer un rôle de premier plan dans la guerre contre le terrorisme, un agenda que semble vouloir poursuivre son successeur M. de Hoop Scheffer, l'Alliance atlantique n'a pas encore réussi à trouver sa nouvelle raison d'être dans des engagements périlleux et à long terme en Asie centrale ou au Moyen-Orient. Par contre, il faut reconnaître que l'OTAN continue encore aujourd'hui à montrer son utilité en consolidant son mandat politique par le processus d'élargissement à l'Europe centrale et orientale, qui a atteint une deuxième étape importante en avril 2004. En continuant d'encadrer patiemment les réformes en cours dans les pays de l'ancienne sphère soviétique, l'OTAN montre clairement qu'elle a encore un rôle fondamental à jouer sur le continent européen.

## L'ÉVOLUTION VERS LA SÉCURITÉ COLLECTIVE

L'OTAN a toujours possédé un mandat politique. Lors de sa création en 1949, elle avait évidemment été pensée avant tout comme une alliance défensive dont le rôle principal était de protéger l'Europe occidentale contre une invasion de l'Union soviétique. Pourtant, dès cette époque, l'OTAN possédait aussi des fonctions de régulation interne qui encourageaient ses membres à adopter une position commune par rapport aux questions de sécurité. L'OTAN comportait donc, dès 1949, certains attributs d'une organisation de sécurité collective<sup>39</sup> imposant des normes internes de sécurité à ses membres<sup>40</sup>. Ces normes sont clairement édictées dans le Traité de Washington, qui affirme dans son préambule que les alliés s'engagent à sauvegarder « la liberté de

leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit », tandis que les articles un et deux imposent une ligne de conduite quant au recours à la force et aux relations économiques<sup>41</sup>.

S'il est tout à fait juste d'affirmer que ces normes n'ont pas été respectées uniformément par tous les membres de l'OTAN durant la guerre froide, au point de faire dire à certains qu'elles n'étaient qu'illusions<sup>42</sup>, il est tout aussi légitime d'affirmer que le mandat de sécurité collective de l'OTAN s'est largement renforcé depuis la fin de la guerre froide<sup>43</sup>. La consolidation du mandat de sécurité collective, rendue nécessaire par la disparition de l'URSS, a été décidée dès le sommet de Rome de novembre 1991 par l'adoption d'un concept stratégique qui reconnaissait non seulement la disparition de la menace qui avait justifié l'existence de l'OTAN pendant plus de quarante ans, mais qui identifiait comme sa nouvelle raison d'être les perspectives de déstabilisation en Europe centrale et orientale causées par les problèmes économiques, sociaux, politiques et ethniques engendrés par la transition post communiste<sup>44</sup>. Loin d'être abandonné, ce nouveau rôle de l'Alliance a été réaffirmé avec conviction par l'adoption d'un autre concept stratégique au sommet de Washington en 1999<sup>45</sup>. L'un des moyens qu'ont trouvé les dirigeants de l'OTAN pour faire face à ces nouveaux défis a été d'offrir la possibilité aux États de l'ancienne sphère soviétique de développer des relations de coopération avec l'Alliance, leur permettant ainsi de percevoir concrètement leur intégration aux institutions occidentales. Ces relations de collaboration ont tout d'abord pris la forme d'initiatives comme le Partenariat pour la Paix (PPP), mais il est vite devenu évident que la plupart des pays d'Europe centrale et orientale espéraient davantage et souhaitaient devenir membres à part entière de l'OTAN.

Bien que la possibilité d'accueillir de nouveaux membres soit prévue par l'article dix du Traité de Washington et que ce principe ait été réaffirmé lors du sommet de Bruxelles en 1994, c'est à l'occasion du sommet de Madrid, en juillet 1997, que la décision d'élargir l'OTAN à certains pays d'Europe centrale et orientale a été entérinée. Le Conseil de l'Atlantique Nord avait alors convenu que la Pologne, la Hongrie et la République tchèque seraient admises au sein de l'OTAN en 1999. Si de nombreux universitaires et diplomates s'étaient alors prononcés contre l'élargissement surtout pour ménager les relations avec la Russie<sup>46</sup>, d'autres avaient endossé la proposition de l'élargissement de l'Alliance atlantique avec enthousiasme. L'argumentation des partisans de l'élargissement était somme toute assez simple : l'adhésion à l'OTAN représentait pour les pays candidats une récompense de taille montrant qu'ils allaient dans la bonne direction sur la voie des réformes, en plus d'offrir une

garantie de sécurité et de stabilité favorisant la consolidation démocratique. Ne pas élargir l'OTAN risquait de perpétuer les divisions héritées de la guerre froide entre une Europe occidentale prospère et démocratique et une Europe de l'Est instable et anxieuse à propos de son avenir<sup>47</sup>. Les partisans de l'élargissement de l'OTAN justifiaient donc avant tout leur position par des arguments politiques.

En dépit des avertissements lancés aux candidats leur rappelant que l'OTAN demeurerait tout de même une alliance militaire et que leur adhésion était tributaire, entre autres, de la mise à niveau de leurs capacités militaires aux standards de l'Alliance, la plupart des observateurs convenaient que les trois pays candidats ne pouvaient apporter qu'une contribution militaire limitée à l'OTAN. La reconnaissance que le processus d'élargissement bénéficiait avant tout aux candidats eux-mêmes avant de profiter à l'Alliance explique pourquoi le bilan mitigé de l'adhésion de la Pologne, de la Hongrie et de la République tchèque, qui ont toutes eu du mal à s'adapter aux normes et aux exigences imposées par l'OTAN<sup>48</sup>, n'a pas freiné le processus d'élargissement après 1999.

En raison du bilan mitigé des trois nouveaux membres admis en 1999, il ne faut pas s'attendre à ce que la nouvelle vague d'élargissement lancée lors du sommet de Prague de 2002 et concrétisée en avril 2004 vienne renforcer la cohésion militaire de l'OTAN. Au contraire, les sept candidats admis en 2004 sont, à bien des égards, moins bien préparés à leur entrée à l'OTAN que ne l'étaient la Pologne, la Hongrie et la République tchèque en 1999. Si la Slovaquie a déjà une économie solide et un système démocratique qui fonctionne bien, ses forces armées sont relativement insignifiantes, regroupant environ 6 550 hommes, dont 1 200 conscrits<sup>49</sup>. Les États baltes sont dans une situation similaire<sup>50</sup>, bien que leurs économies soient plus fragiles que celle de la Slovaquie et que des questions se posent encore sur le traitement qu'ils réservent à leurs minorités russes. De leur côté, la Bulgarie et la Roumanie connaissent toujours de sérieux problèmes économiques et leurs systèmes démocratiques rencontrent encore des ratés. Bien que le portrait de la Slovaquie soit un peu plus reluisant, elle émerge à peine de l'époque où Vladimir Meciar exerçait un pouvoir autoritaire. Cependant, contrairement aux États baltes et à la Slovaquie, qui ont dû après 1991-1992 construire leurs forces armées à partir de zéro, ce qui n'est pas une mince tâche considérant les sommes limitées qu'ils peuvent consacrer à la défense (voir le tableau 2), la Bulgarie, la Roumanie et la Slovaquie ont plutôt fait face au défi que représentait la réduction de leurs forces armées massives héritées de l'ère communiste. Pour ces trois pays, le sabrage des effectifs a été une nécessité pour favoriser la professionnalisation de leurs forces armées et pour permettre de



dédier une plus large portion des crédits alloués à la défense à la modernisation des équipements<sup>51</sup>. Il est évident que le licenciement des militaires a provoqué des coûts sociaux importants dans ces pays affectés par des taux de chômage élevés. Des sommes considérables doivent être consacrées au recyclage de ces militaires mal formés pour être compétitifs sur le marché privé de l'emploi. Il faut donc s'attendre à ce que ces trois États continuent pendant encore quelques années à dédier une large part de leur budget de défense à la formation des soldats mis à pied<sup>52</sup>.

TAB. 2 : *Budget de défense des membres de l'OTAN de 2001 à 2003 (en milliards de dollars américains)*

	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Bulgarie	0,360	0,400	0,527
Estonie	0,067	0,099	0,158
Lettonie	0,076	0,113	0,198
Lituanie	0,167	0,273	0,359
Roumanie	0,989	1,1	1,4
Slovaquie	0,345	0,464	0,624
Slovénie	0,275	0,274	0,387

Source : International Institute for Strategic Studies, *Military Balance 2003-2004*, Oxford, Oxford University Press, 2003.

Dès lors, il ne fait aucun doute que la décision d'élargir l'OTAN à de nouveaux pays d'Europe centrale et orientale répond encore, comme ce fut le cas à la fin des années 1990, à des impératifs politiques et que son objectif premier est de consolider les acquis démocratiques réalisés par les pays candidats. Dans un rapport publié en janvier 2003, la sous-commission sur l'Europe centrale et orientale de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN affirmait sans détours que l'un des principaux arguments en faveur d'un nouvel élargissement était de permettre aux hommes politiques de ces États de parvenir à un « progrès majeur » dans leurs efforts de rapprochement avec l'Occident et de contrer l'impatience qui commence à se faire sentir après plus d'une décennie de réformes<sup>53</sup>. Tous les observateurs sérieux concèdent que les nouveaux adhérents ont peu à offrir à l'Alliance en termes de capacités militaires. Comme l'a écrit Timothy Edmunds, par l'admission de dix nouveaux membres depuis la fin des années 1990, « les buts politiques du processus d'élargissement de l'OTAN ont dépassé les priorités traditionnelles de l'Alliance ».

La contribution militaire que les nouveaux membres peuvent apporter à l'OTAN est mineure, mais l'importance de l'élargissement en tant que motivation et reconnaissance pour la démocratisation post-communiste et les changements structurels demeure considérable. Dans cette perspective, les deux premières vagues d'élargissement à l'est incarnent de plus en plus une communauté atlantique élargie et en constante évolution, pour qui les aspects militaires sont moins importants que les valeurs politiques et symboliques qu'elle représente<sup>54</sup>.

En accompagnant ainsi les États de l'ancienne sphère soviétique sur la voie des réformes, l'OTAN continue à jouer un rôle primordial pour la sécurité et la stabilité de l'Europe, même si pour ce faire elle mise davantage sur ses fonctions politiques que sur son mandat militaire. Comme l'ont relevé plusieurs chercheurs, l'OTAN a eu une influence considérable sur la consolidation démocratique des pays de l'Europe centrale et orientale depuis la fin de la guerre froide en leur fournissant des garanties de sécurité nécessaires à la stabilité politique et en les incitant, par le processus d'élargissement, à adopter des réformes militaires, mais aussi économiques, politiques et juridiques qui leur seront bénéfiques à long terme, notamment en prévision de leur entrée à l'Union européenne<sup>55</sup>. Sur ce plan, le simple fait que les pays candidats aient été encouragés à renforcer le contrôle civil et démocratique de leurs forces armées par l'adoption de règles demandant la transparence des budgets et des politiques de défense représente un acquis considérable<sup>56</sup>.

### LES DÉFIS ACTUELS DE L'ALLIANCE ATLANTIQUE

À la lumière de ces réflexions, quel regard pouvons-nous poser sur l'avenir de l'Alliance atlantique? D'abord, et il faut absolument insister sur ce point, l'OTAN doit mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour mener à terme avec succès ses missions actuelles. Même si les fonctions militaires de l'OTAN deviennent moins importantes, l'OTAN ne peut se permettre d'échouer en Afghanistan. Les alliés doivent être prêts à fournir les troupes et les équipements nécessaires pour assurer la sécurité en-dehors de la capitale Kaboul et permettre le déroulement pacifique des élections parlementaires qui auront lieu, en toute vraisemblance, au printemps 2005. Si la menace posée par les talibans et les terroristes d'al-Qaida reste importante, les seigneurs de guerre locaux, qui contrôlent souvent les cultures de pavot et le trafic de drogue, posent également un danger considérable à la stabilité du pays en empêchant le gouvernement central d'étendre son autorité. Comme l'a souligné fort justement le journaliste américain d'origine afghane Amin Tarzi, pour contribuer à la pacification de l'Afghanistan, l'OTAN devra non seulement surveiller

les actions des talibans, mais aussi s'attaquer de front au problème posé par les barons de la drogue<sup>57</sup>. De la même façon, maintenant que les alliés ont pris l'engagement lors du sommet d'Istanbul d'entraîner les forces de sécurité irakiennes, ils doivent l'honorer. Les nouvelles autorités irakiennes, à qui les États-Unis ont remis la souveraineté le 28 juin 2004, se sont plaintes à plusieurs reprises des délais qui ont accompagné la mise en œuvre de la promesse faite à Istanbul. La décision de déployer des officiers de l'OTAN pour contribuer à l'entraînement de l'armée irakienne a maintenant été confirmée, mais des divergences persistent toujours entre les États-Unis et certains alliés européens sur la finalité de cette mission. Le gouvernement américain espère que ce premier déploiement amènera éventuellement l'OTAN à prendre en charge une mission plus importante, semblable à celle qui l'occupe en Afghanistan, ce que refusent catégoriquement des pays comme la France et l'Espagne.

Mais au-delà de ces missions en Asie centrale et au Moyen-Orient, l'OTAN ne doit pas non plus oublier ses autres engagements, notamment dans les Balkans. Si la Bosnie-Herzégovine semble maintenant pacifiée, les criminels de guerre Radovan Karadic et Ratko Mladic courent toujours. La mission de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine (SFOR) se terminera donc à la fin 2004 et passera sous l'autorité de l'Union européenne, mais l'OTAN conservera la responsabilité d'arrêter les personnes accusés de crimes de guerre par le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et devra trouver les moyens de retracer Karadic et Mladic que tous considèrent, avec Slobodan Milosevic, comme les principaux responsables du drame bosniaque. D'autre part, les événements violents qui ont eu lieu en mars 2004 au Kosovo montrent que la situation y demeure volatile. L'OTAN ne peut envisager de remettre entre les mains de l'Union européenne sa mission au Kosovo (KFOR) tant que le sort de cette ancienne province de la Serbie, qui est actuellement un protectorat international géré par l'ONU, ne sera pas connu. Pour le moment, aucun échéancier précis n'a été fixé pour déterminer le statut final du Kosovo, bien que certains évoquent que des négociations pourraient s'amorcer à ce sujet en 2005.

Le rôle de l'OTAN en Europe du sud-est prend cependant une dimension plus large, puisque trois États de la région, la Croatie, l'Albanie et la République de Macédoine, frappent maintenant à la porte de l'Alliance. Pour au moins deux de ces pays, soit la Macédoine et l'Albanie, l'entrée à l'OTAN requiert encore des réformes majeures, notamment pour combattre la corruption et pour améliorer le respect des règles démocratiques dans la vie politique. Ces deux pays comptent aussi parmi les plus pauvres d'Europe et, bien qu'ils poursuivent tous les deux une politique étrangère résolument atlantiste, ils ne possèdent tout simplement pas les ressources économiques

nécessaires pour adapter leurs forces armées aux normes de l'OTAN. La perspective de voir ces États être admis à l'OTAN pose donc un dilemme sérieux pour les dirigeants de l'Alliance, qui devront juger s'il est convenable de diminuer encore davantage les critères d'admission ou si, à l'inverse, il est sage de maintenir des lignes de fracture sur le continent européen en refusant d'admettre des pays qui ont pourtant fait de leur intégration aux institutions euro-atlantiques l'un des objectifs fondamentaux de leur politique étrangère. Le cas de la Croatie est quelque peu différent, puisque ce pays a de bonnes performances économiques et semble répondre à la plupart des critères d'admission imposés par l'OTAN. Dans le cas de la Croatie, la question de la coopération avec le TPIY a été la pierre d'achoppement qui menaçait de freiner son intégration aux institutions internationales européennes comme l'OTAN et l'Union européenne. Cependant, le nouveau gouvernement élu en novembre 2003 montre pour l'instant des signes encourageants et affirme vouloir coopérer pleinement avec le TPIY. Cette attitude devrait pouvoir garantir dans un futur proche l'entrée de la Croatie à l'OTAN. La situation dans les Balkans montre que l'Alliance atlantique a encore beaucoup de responsabilités à assumer en Europe.

D'ailleurs, il y a fort à parier que l'avenir de l'OTAN passera aussi par le renforcement de sa coopération avec l'Union européenne et par la mise en application sérieuse des accords « Berlin Plus » qui permettent à l'Europe communautaire d'utiliser les capacités militaires et de planification de l'OTAN pour entreprendre des missions de son propre chef. Si, en plein cœur de la crise irakienne, la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg n'ont pas hésité à remettre en question la pertinence de l'Alliance atlantique en appelant à la création, lors d'un mini-sommet organisé à Bruxelles en avril 2003, d'un « noyau de capacité collective » devant permettre à l'Europe « de conduire des opérations militaires de façon autonome par rapport à l'OTAN »<sup>58</sup>, cette initiative a fait long feu. Confronté à l'opposition du premier ministre britannique Tony Blair, les quatre ont été forcés de mettre de l'eau dans leur vin et d'accepter une solution qui s'avérera probablement positive à la fois pour l'Union européenne et pour l'OTAN. La mesure de compromis négociée principalement entre Paris, Londres et Berlin, a été présentée à la réunion des ministres des Affaires étrangères de l'Union européenne le 28 novembre 2003, une rencontre organisée dans le cadre des travaux de la Conférence intergouvernementale de Naples chargée de rédiger la nouvelle Constitution de l'UE. Celle-ci rejette dans les faits l'idée de créer un état-major indépendant pour diriger les opérations de l'Europe de la défense. L'entente négociée entre la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne appelle plutôt à rendre permanente la cellule de planification européenne établie au

SHAPE, le quartier général de l'OTAN situé à Mons, en Belgique, pour diriger les opérations de l'Union européenne entreprises avec les moyens de l'OTAN, et d'inclure une cellule « opérationnelle » au sein de l'état-major chargé de la « planification stratégique » dont dispose déjà l'UE à Bruxelles<sup>59</sup>. Cette solution est sans doute la meilleure, comme le soulignait d'ailleurs Lord Robertson quelques jours avant de quitter ses fonctions de secrétaire général, à la fois parce qu'elle permet à l'UE d'agir seule « si l'OTAN dans son ensemble décide de ne pas s'engager » tout en évitant le dédoublement « des capacités de planification opérationnelle de l'OTAN »<sup>60</sup>, ce qui aurait été très contre-productif pour l'Europe étant donné les ressources limitées que la majorité des États européens dédient à la défense.

## CONCLUSION

C'est donc en poursuivant le processus d'élargissement et en continuant de développer ses liens avec l'Union européenne que l'OTAN peut le mieux assurer son avenir. Puisque les États-Unis semblent de moins en moins intéressés à passer par l'OTAN pour mener des opérations militaires majeures, préférant rechercher l'appui de certains alliés de manière *ad hoc* et au cas par cas, le mandat purement militaire et défensif de l'Alliance atlantique a quelque peu perdu de sa pertinence. Cela ne signifie pas par contre que l'OTAN soit devenue obsolète. Au contraire, en étant maintenant une organisation de vingt-six membres dont dix-neuf font également partie de l'Union européenne<sup>61</sup>, l'OTAN apparaît comme le forum privilégié où les questions entourant la défense et la stabilité de l'Europe peuvent être discutées. D'autant plus que ce forum a l'avantage d'être le seul à unir les États européens aux États-Unis et au Canada de façon aussi concrète, permettant à la collaboration entre l'Europe et l'Amérique du Nord de se poursuivre. Car en dépit de l'attention actuelle tournée vers l'Asie centrale et le Moyen-Orient, les États-Unis (tout comme le Canada d'ailleurs) ont tout intérêt au maintien d'une Europe paisible et unie, avec qui ils partagent des valeurs communes.

## NOTES ET RÉFÉRENCES

1. L'auteur est candidat au doctorat au département d'histoire de l'Université Laval et chercheur pour le Programme Paix et sécurité internationales de l'Institut Québécois des Hautes Études Internationales (HEI). Je tiens à remercier les professeurs Talbot Imlay et Renéo Lukic, du département d'histoire de l'Université Laval, pour leurs commentaires pertinents sur les versions précédentes de ce manuscrit.

2. Charles Grant, « Does This War Show That NATO No Longer Has a Serious Military Role? », *The Independent* (Londres), 16 octobre 2001.
3. Les propos de François Heisbourg sont cités dans John Vinocur, « Is NATO “Relevant” in Era of U.S. Power? », *International Herald Tribune*, 6 décembre 2001, p. 1.
4. Pour une analyse détaillée de la crise dans les relations transatlantiques durant la guerre en Irak, voir Philip H. Gordon et Jeremy Shapiro, *Allies at War : America, Europe, and the Crisis over Iraq*, New York, McGraw Hill, A Brookings Institution Book, 2004.
5. Sur les tensions entre les Américains et les Français sur le choix des cibles durant l'opération « Force alliée » au Kosovo, voir David Halberstam, *War in a Time of Peace : Bush, Clinton and the Generals*, New York, Scribners, 2001, p. 444-453 ; ainsi que Renéo Lukic, *L'agonie yougoslave (1986-2003) : Les États-Unis et l'Europe face aux guerres balkaniques*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2003, p. 339-341.
6. Donald H. Rumsfeld, « Transforming the Military », *Foreign Affairs*, vol. 81, n° 3 (mai/juin 2002), p. 31.
7. Jean-Yves Haine, « L'OTAN : Alliance superflue? », *Esprit*, n° 297 (août-septembre 2003), p. 12.
8. À ce sujet, voir Stanley R. Sloan, *NATO, the European Union, and the Atlantic Community : The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003, p. 189-192.
9. « Special Report : A Moment of Truth-- The Future of NATO », *The Economist*, 4 mai 2002, p. 26.
10. Edgar Buckley, « Des objectifs réalistes », *Revue de l'OTAN*, automne 2002, version électronique disponible à l'adresse suivante : <http://www.nato.int/docu/review/2002/issue3/french/art2.html>.
11. Alan Fram, « House Approves \$447b Defense Bill », *The Boston Globe*, 10 octobre 2004, sur <http://www.boston.com>.
12. Les données statistiques présentées dans ce paragraphe sont tirées de Donald C. Daniel, « NATO Technology : from Gap to Divergence? », *Defense Horizons*, n° 42, juillet 2004, p. 1.
13. Sous-commission sur la Coopération transatlantique en matière de défense et de sécurité, John Shimkus (États-Unis) rapporteur, « Progrès de l'Alliance dans la mise en œuvre de l'Engagement capacitaire de Prague », Projet de rapport, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 57 DSCTC 04 F, 14 avril 2004, paragraphes 7, 54, 55.
14. « La Force de réaction de l'OTAN : Au centre de la transformation de l'OTAN », *Les dossiers de l'OTAN*, à l'adresse électronique suivante : <http://www.nato.int/issues/nrf/index-fr.htm>.
15. Barry Posen, « Europe Cannot Advance on Two Fronts », *Financial Times*, 24 avril 2003, disponible en version électronique à l'adresse suivante : <http://www.unieurope.org/archives.php?dest=showA&Aid=518>.

16. Le nouveau secrétaire général de l'OTAN, M. Jaap de Hoop Scheffer, a d'ailleurs annoncé le 13 octobre 2004 que la NRF venait d'acquiescer sa capacité opérationnelle initiale, avec quelque 17 000 soldats. Voir « Response Force Ready for Mission », *NATO Update*, 13 octobre 2004, <http://www.nato.int/docu/update/2004/10-october/e1013a.htm>.

17. Sous-commission sur l'avenir de la sécurité et des capacités de défense, David Price Rapporteur, « La constitution des forces de réaction de l'OTAN et de l'Union européenne et l'évolution des relations OTAN-UE », Projet de rapport, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 56 DSC FC 04 F, 19 avril 2004, paragraphe 32.

18. Avant même que cet exercice ne soit tenu, François Heisbourg avait affirmé que la NRF serait inutile si ses missions se limitaient à de telles opérations de sauvetage. Il posait alors la question : dans quelle circonstance pourra-t-elle être utilisée ? Voir Steven Larabee et François Heisbourg, « Débat : Quel rôle mondial l'OTAN peut-elle et doit-elle jouer ? », *Revue de l'OTAN*, printemps 2003, version électronique à l'adresse suivante : [http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/french/debate\\_pr.html](http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/french/debate_pr.html).

19. Des débats animés entourent déjà l'utilisation effective de la NRF dans les missions de l'OTAN. Ainsi, lors du sommet d'Istanbul en juin 2004, le président français Jacques Chirac s'est opposé à ce que la NRF soit utilisée pour renforcer la présence de l'OTAN en Afghanistan, une initiative proposée par les États-Unis et également soutenue par la Grande-Bretagne. Pour justifier sa position, le président Chirac, tout en se disant favorable au déploiement de troupes supplémentaires en Afghanistan pour appuyer la FIAS, a affirmé que la NRF ne devait être utilisée que dans des « situations d'urgence » et non pour le « maintien de la paix ». Voir « NATO Troop Moves Spur Splits », 30 juin 2004, *CBS News*, sur <http://www.cbsnews.com>.

20. Françoise Chipaux, « L'OTAN prend le commandement de l'ISAF en Afghanistan », *Le Monde*, 12 août 2003, p. 4.

21. « L'Afghanistan est la priorité n° 1 de l'OTAN », *OTAN Hebdo*, 14 janvier 2004, sur <http://www.nato.int/docu/update/2004/01-january/fo114a.htm>.

22. Philip Shishkin, « NATO's Will Exceeds Its Resources : In Key Afghan Mission, Alliance Finds Itself Short of Personnel, Equipment », *Wall Street Journal*, 6 février 2004, p. A14 ; Michael R. Gordon, « NATO Flirts With Failure in Afghanistan », *New York Times*, 21 mai 2004, <http://www.nytimes.com>.

23. Andrew North, « NATO Under Fire for Afghan Role », *BBC News*, 9 août 2004, [http://news.bbc.co.uk/go/pr/ft/-/2/hi/south\\_asia/3547230.stm](http://news.bbc.co.uk/go/pr/ft/-/2/hi/south_asia/3547230.stm).

24. Pierre Lelouche, Rapporteur général, « Les opérations en Afghanistan et le rôle croissant de l'OTAN », Projet de rapport général, Assemblée parlementaire de l'OTAN, 55 DSC 04 F rév 1, 28 avril 2004, paragraphe 16.

25. Amin Tarzi, « NATO's Involvement in Afghanistan Between the Prague and Istanbul Summits », *RFE/RL Afghanistan Report*, 3 (22), 18 juin 2004, <http://www.rferl.org/reports/afghan-report/2004/06/22-180604.asp>.

26. Judy Dempsey, « NATO Launches Review of Afghan Failings », *Financial Times*,

24 mai 2004, p. 7.

27. Carlotta Gall, « Afghan Parliamentary Elections May Be Delayed Again », *New York Times*, 9 juillet 2004, <http://www.nytimes.org>.

28. Jackson Diehl, « NATO's "Myth" in Afghanistan », *Washington Post*, 5 juillet 2004, p. A17 ; Françoise Chipaux, « Les renforts de l'OTAN tardent à arriver en Afghanistan », *Le Monde*, 3 août 2004, p. 4 ; « ISAF Augmentation in Support of Afghanistan's Presidential Elections Is Complete », Communiqué de presse (2004) 129, 1er octobre 2004, <http://www.nato.int/docu/pr/2004/p04-129e.htm>.

29. « U.S. Presses NATO to Step Up Role in Postwar Iraq », *Reuters*, 4 décembre 2003, version électronique sur <http://www.nytimes.com>. Voir aussi Elaine Sciolino, « The Great Divide : The U.S. and Europe Stretch to Close It », *New York Times*, 8 décembre 2003, version électronique sur <http://www.nytimes.com>.

30. Glenn Kesler et Dana Milbank, « Leader Dispute NATO Role in Iraq », *Washington Post*, 10 juin 2004, p. A06 ; Richard W. Stevenson et David E. Sanger, « Bush Doesn't Expect NATO to Provide Troops for Iraq », *New York Times*, 11 juin 2004, version électronique sur <http://www.nytimes.com> ; Claire Tréan, « Isolé dans le rôle de rabat-joie, Jacques Chirac s'exaspère », *Le Monde*, 30 juin 2004, p. 6.

31. Craig R. Smith, « NATO to Send Military Officers to Run Training Program in Iraq », *New York Times*, 23 septembre 2004, <http://www.nytimes.com> ; Keith B. Richburg, « NATO to Dispatch Additional Military Trainers to Iraq », *Washington Post*, 23 septembre 2004, p. A21.

32. Les membres de la commission bipartisane enquêtant sur les attentats du 11 septembre ont d'ailleurs donné un dur coup à l'administration Bush en publiant deux rapports intérimaires le 17 juin 2004, dans lesquels ils affirment clairement que les liens entre al-Qaïda et l'Irak de Saddam Hussein étaient inexistants. Philip Shenon et Christopher Marquis, « Panel Finds No Qaida-Iraq Tie ; Describes a Wider Plot for 9/11 », *New York Times*, 17 juin 2004, version électronique sur <http://www.nytimes.com>.

33. Richard Bernstein, « Growing Ever Deeper : The Trans-Atlantic Divide », *International Herald Tribune*, 14 mai 2004, version électronique sur <http://www.ihf.com>.

34. Pascal Bruckner, « Irak, l'effroyable gâchis », *Le Figaro*, 11 mai 2004, p. 1 et 12.

35. Peter Ford, « Rise of an "Iraq Generation" in Europe ? », *The Christian Science Monitor*, 14 mai 2004, version électronique sur <http://www.csmonitor.com>.

36. La recherche du Pew Research Center montre notamment que la proportion de gens qui, en Grande-Bretagne, entretiennent une « opinion favorable » à l'égard des États-Unis est passée de 75 % à l'été 2002 à 58 % en mars 2004. En France, pour la même période, ceux qui exprimaient une « opinion favorable » envers les États-Unis sont passés de 63 % à 37 % et en Allemagne, de 61 % à 38 %. Pew Research Center for the People and the Press, *A Year After Iraq War : Mistrust of America in Europe Ever Higher, Muslim Anger Persists. A Nine Country Survey*, 16 mars 2004, voir p. 6, 9-10, 28-29 entre autres, rapport disponible à l'adresse <http://www.people-press.org>.



37. Dans ce sondage réalisé pour le *Time* par la firme EKOS entre le 13 et le 17 octobre 2004 auprès de 1 237 Canadiens âgés de plus de 18 ans, 54 % des répondants affirmaient notamment que les États-Unis étaient devenus le « world bully », alors que 70 % prétendaient que les politiques de l'administration Bush avaient rendu le monde « moins sécuritaire ». Steven Frank, « Our Take on America », *Time* (édition canadienne), 1<sup>er</sup> novembre 2004, p. 12-23.

38. Voir à ce sujet Judy Dempsey, « Hungary Joins Others in Pulling Troops From Iraq », *New York Times*, 4 novembre 2004, sur <http://www.nytimes.com>.

39. Il existe une vaste littérature théorique définissant les organisations de sécurité collective. Une définition simple est qu'une organisation de sécurité collective impose à ses membres le respect de certaines normes en matière de sécurité et que toute violation de ces normes par l'un des membres sera punie collectivement par les autres membres de l'organisation. Par conséquent, une organisation de sécurité collective repose sur le principe de la dissuasion interne. Cf. Lynn H. Miller, « The Idea and the Reality of Collective Security », *Global Governance*, 5 (3), juillet-septembre 1999, p. 303-332.

40. Tom Lansford explique fort bien les deux rôles complémentaires dévoués à l'OTAN dès sa création, soit ceux d'alliance défensive et d'organisation de sécurité collective. « À un premier niveau, l'OTAN a été établie en 1949 comme une alliance formelle. [...] L'impulsion qui a mené à sa création était la perception de la menace extérieure que représentait l'Union soviétique. [...] Néanmoins, même si l'OTAN était conçue pour contenir cette menace extérieure, elle l'était aussi pour réguler les interactions de sécurité de ses États membres à la manière d'une organisation de sécurité collective. [...] À la différence des alliances et des coalitions, les arrangements de sécurité collective mettent l'accent presque exclusivement sur les dimensions internes de la sécurité et proposent une coopération à long terme même en l'absence d'une menace immédiate. [...] L'essence d'un système de sécurité collective est l'intérêt qu'il accorde dans l'autorégulation et la punition collective. [...] Le système [de sécurité collective] est fondé sur le principe des "trois mousquetaires" ou du tous pour un. Il dissuade à la fois les menaces intérieures et extérieures en assurant que les États qui violent les normes et règlements du régime [de sécurité collective] sont punis par une coalition d'une force "prépondérante" ». Tom Lansford, *All for One : Terrorism, NATO and the United States*, Aldershot, Ashgate, 2002, p. 34-35.

41. *Le Traité de l'Atlantique Nord*, Washington (DC), 4 avril 1949, <http://www.nato.int/docu/fonda/traité.htm>.

42. Par exemple, le Portugal, l'un des membres originaux de l'Alliance, était sous l'emprise de la dictature de Salazar au moment de la création de l'OTAN. De plus, la Grèce et la Turquie, qui ont joint l'OTAN en 1952, n'ont jamais été menacées d'expulsion lorsque des gouvernements issus de coups d'État ont pris le contrôle de leurs institutions politiques (entre 1967 et 1974 dans le cas de la Grèce, en 1960, 1971 et 1980 dans celui de la Turquie). Voir à ce sujet Dan Reiter, « Why NATO Enlargement Does Not Spread Democracy », *International Security*, vol. 25, n° 4 (printemps

2001), p. 56-59.

43. Richard E. Rupp, « NATO Enlargement : All Aboard ? Destination Unknown », *East European Quarterly*, vol. XXXVI, n° 3 (septembre 2002), p. 342-343.

44. *Le Concept stratégique de l'Alliance approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord*, Rome, les 7 et 8 novembre 1991, paragraphe 9, à l'adresse suivante : <http://www.nato.int/docu/fonda/911107a.htm>. Voir également Rupp, « NATO Enlargement », p. 344.

45. *Le Concept stratégique de l'Alliance approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord*, Washington, 23 et 24 avril 1999, paragraphes 20 à 24, à l'adresse <http://www.nato.int/docu/pt/1999/p99-065f.htm>.

46. Les positions de ceux qui s'opposaient à l'élargissement de l'OTAN en 1999 sont bien exposées dans le texte de David Law, « Why Spain Should Have Been NATO'S Last Member », dans Charles-Philippe David et Jacques Lévesque (dir.), *The Future of NATO : Enlargement, Russia, and European Security*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, 1999, p. 35-36. Deux prises de positions « célèbres » contre l'adhésion de la Pologne, de la République tchèque et de la Hongrie à l'Alliance atlantique ont été celles de George F. Kennan, « A Fateful Error », *New York Times*, 5 février 1997, p. A19 ; et de l'historien John Lewis Gaddis, « History, Grand Strategy, and NATO Enlargement », *Survival*, vol. 40, n° 1 (printemps 1998), p. 145-151.

47. Zoltan Barany, « NATO's Peaceful Advance », *Journal of Democracy*, vol. 15, n° 1 (janvier 2004), p. 63 et 65-66.

48. Sean Kay, « Putting NATO Back Together Again », *Current History*, vol. 102, n° 662 (mars 2003), p. 109.

49. International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2003-2004*, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 79, version électronique sur <http://www3.oup.co.uk/milbal/current/>. Cependant, la Slovénie a adoptée en 2002 une loi prévoyant l'élimination complète de la conscription en juin 2004 et l'augmentation subséquente de ses forces armées à 6 100 militaires professionnels d'ici 2010. Cf. Sous-Commission sur l'avenir de la sécurité et des capacités de défense, David Price (Canada) rapporteur, « État d'avancement des réformes militaires dans les pays invités », Assemblée parlementaire de l'OTAN, projet de rapport, 146DSCFC03 F, 23 septembre 2003, paragraphe 74.

50. Selon les données rassemblées par l'*International Institute for Strategic Studies* (IISS) de Londres, l'Estonie et la Lettonie peuvent compter sur des forces armées de 5 000 hommes environ, alors que celles de la Lituanie en regroupent près de 13 000. Il faut de plus préciser que beaucoup de soldats faisant partie des forces armées des pays baltes sont des conscrits et non des professionnels. Voir IISS, *The Military Balance 2003-2004*, p. 71 et 74-75, version électronique sur <http://www3.oup.co.uk/milbal/current/>.

51. Anthony Forster, Timothy Edmunds et Andrew Cottey, « Introduction : The Professionalisation of Armed Forces in Postcommunist Europe », dans Forster, Edmunds et Cottey (dir.), *The Challenge of Military Reform in Postcommunist Europe : Building Professional Armed Forces*, Basingstoke et New York, Palgrave Macmillan, 2002, p. 1-16.
52. Sous-Commission sur l'avenir de la sécurité et des capacités de défense, « État d'avancement », paragraphes 22, 57-58, 65-67 et 71.
53. Sous-Commission sur l'Europe centrale et orientale, Bert Koenders (Pays-Bas) Rapporteur, « L'Élargissement de l'OTAN et les Partenariats », Assemblée parlementaire de l'OTAN, AV 194 PC/CEE (02) 4 rév 1, janvier 2003, paragraphe 69.
54. Timothy Edmunds, « NATO and its New Members », *Survival*, vol. 45, n° 3 (automne 2003), p. 161.
55. Barany, « NATO's Peaceful Advance », p. 69-70 et 74-75.
56. Edmunds, « NATO and its New Members », p. 148-152.
57. Amin Tarzi, « NATO's Involvement in Afghanistan Between the Prague and Istanbul Summit », *RFE/RL Afghanistan Report*, vol. 3, n° 22 (18 juin 2004), sur <http://www.rferl.org/reports/afghan-report/2004/06/22-180604.asp>.
58. « Les "Quatre" proposent un noyau militaire européen autonome de l'OTAN », dépêche de *Reuters* et *AFP* publiée dans *Le Monde*, 29 avril 2003, version électronique sur <http://www.lemonde.fr>.
59. Laurent Zecchini, « Paris, Londres et Berlin sont parvenus à un compromis sur la défense européenne », *Le Monde*, 28 novembre 2003, version électronique sur <http://www.lemonde.fr>.
60. « Press Statement from NATO Secretary General », 11 décembre 2003, Communiqué de presse (2003)154, disponible à l'adresse suivante : <http://www.nato.int/docu/pr/2003/p03-154e.htm>.
61. Pour le moment, en plus du Canada et des États-Unis, les autres membres de l'OTAN à ne pas faire partie de l'Union européenne sont la Bulgarie, l'Islande, la Norvège, la Roumanie et la Turquie. Toutefois, la Bulgarie et la Roumanie deviendront vraisemblablement membres de l'UE en 2007, ce qu'espère aussi la Turquie à l'horizon 2010-2011.