

Table des matières

Editorial	1
<i>Peter Foot</i>	
Faut-il redéfinir le Contrat Atlantique?	
La politique de défense européenne à la suite du sommet de Nice: la dimension transatlantique	3
<i>François Heisbourg</i>	
Les Etats-Unis, l'OTAN et le nouveau rôle de la défense de l'Union Européenne: vers une renégociation du traité de Washington?	9
<i>Stanley R. Sloan</i>	
La propagation de la Sécurité coopérative: la création d'un Conseil euro-atlantique?	15
<i>Richard Cohen</i>	
Le Débat russe	
Une politique européenne de sécurité et de défense commune: les horizons de la perception russe	23
<i>Vladimir Baranovsky</i>	
Répondre au Traité de Nice La sécurité et la défense européenne: la dimension parlementaire.	31
<i>Simon Lunn</i>	
La PESD et le groupe des six	43
<i>Ferenc Gazdag</i>	
La Bulgarie et l'IESD/PESDC: aucun problème pour nous?	49
<i>Plamen Pantev</i>	
Les pays du Sud de la Méditerranée et l'avènement d'une politique de défense européenne	53
<i>Abdelwahab Biad</i>	
Point de vue	
Les déficits démocratiques, l'Amérique du Nord, et la sécurité	59
<i>David M. Law</i>	
Travail exemplaire	
L'élargissement de l'OTAN à la veille de la seconde phase	79
<i>Mihaela Vasiu with Michael Schmitt</i>	

Editorial

Peter Foot¹

C'est avec grand plaisir que je vous accueille au nom du comité de rédaction du Partenariat du Consortium pour la Paix pour le premier numéro du *CONNECTIONS Quaterly Journal*. En tant que porte-parole du comité, je recommande ce journal qui est une nouveauté surprenante dans le domaine de la littérature professionnelle au service des nombreuses académies de défense et d'instituts d'études sur la sécurité au sein de la communauté du conseil du partenariat euro-atlantique.

Par bien des aspects, la contribution de ce journal est originale et constructive. Tout d'abord, il sera disponible en quatre langues: en russe, en allemand, en français et en anglais. Cela permettra une diffusion à long terme du matériel académique à l'intérieur des pays du CPEA² et plus particulièrement dans les pays où il est difficile d'avoir accès aux débats sur la sécurité. Cette publication répond ainsi à un besoin réel de la part des éducateurs militaires et des chercheurs en matière de sécurité. A longue échéance, cette publication devrait permettre de réduire les obstacles aux communications de savoirs intellectuels et d'informations qui persistent en dépit des progrès accomplis lors de la dernière décennie. Deuxièmement, il étudie les pays partenaires ainsi que leurs intérêts et défis en matière de sécurité. Cette publication n'est pas destinée à véhiculer une introspection transatlantique traditionnelle et uniquement tournée sur elle-même. Troisièmement, chaque numéro rattachera l'étude d'un vaste problème de sécurité du CPEA à une région particulière. Les numéros à venir couvriront entre autres: les Balkans, considérés du point de vue de la reconstruction de l'ordre civil et des sociétés après le sinistre; les problèmes de sécurité liés à la corruption et à l'évolution démographique en Russie et en Ukraine ; les moyens d'empêcher que les conflits internes dans les petits états voisins, dans ce cas précis, la région du Caucase toute entière, ne se transforment en un problème régional plus vaste.

Ce numéro de *Quaterly* est consacré à la l'IESD/PESC³ et au problème général de l'élargissement des anciennes institutions multilatérales de l'Ouest. Le comité de rédaction remercie le Général Alain Faupin d'avoir bien voulu accepter de superviser les contributions autour du sujet principal. Désireux toujours d'utiliser autant que possible le site internet du Consortium, nous y avons ajouté deux articles supplémentaires. Ils constituent un arrière-plan essentiel au débat sur

¹ Peter Foot est le Directeur et le Doyen des Etudes Académiques (Relations Extérieures), Département des Etudes de Défense, Kings College, Londres.

² C'est vrai de toutes les publications du consortium PPP. Certaines versions ne sont disponibles que sur le site internet www.pfpconsortium.org/.

³ Les sigles signifient respectivement: Identité Européenne de Sécurité et de Défense et Politique Etrangère et de Sécurité Commune

l'IESD/PESC. Il s'agit de l'IESD/PESC de l'Union Européenne: le chemin jusqu'à Nice et au-delà" de son Excellence l'ambassadeur Eric P Hochleitner et de "La sécurité commune et la défense de l'Europe après Nice" du Colonel Hartmut Bühl⁴. On peut consulter ces deux contributions à la page des Publications du site internet: www.pfpconsortium.org/.

C'est avec grand plaisir que nous inaugurons, avec cette première édition du *Quarterly*, une section spéciale consacrée à l'excellent travail des étudiants des nations partenaires au sein de divers établissements de formation et d'éducation. Le premier de ces travaux est celui de Mihaela Vasiiu⁵. Attaché au Ministère des Affaires étrangères roumain, il a récemment fini le Programme Exécutif au centre Marshall, à Garmisch-Partenkirchen, en Allemagne. Ce travail symbolise parfaitement les valeurs de *Quarterly*:

- Il apporte un nouveau point de vue partenarial au sujet de l'élargissement de l'OTAN, le thème politique prédominant des relations transatlantiques, tout en offrant une analyse précise des attitudes roumaines et a le mérite de présenter un point de vue qui ne se restreint pas au point de vue de Bucarest.
- La publication tombe fort à propos, elle contribue de manière constructive au débat qui précède la réunion de l'OTAN à Prague en 2002, réunion qui décidera de la seconde phase d'élargissement.
- Le travail possède des qualités intellectuelles qui lui permettent d'avoir sa place parmi ceux d'auteurs occidentaux reconnus. Il devrait encourager d'autres jeunes chercheurs, officiers et fonctionnaires des Ministères des pays Partenaires à utiliser pleinement les possibilités offertes par le Consortium.

La spécificité des sujets importe moins que la qualité de la contribution au débat sur la sécurité. J'encourage vivement les commandants et les directeurs de cours à me contacter directement avec les candidats qui désirent publier dans notre revue⁶.

N'hésitez pas à nous faire savoir comment nous pourrions améliorer notre service en ce qui concerne vos intérêts éducatifs, de formation et de recherche dans la gamme des publications du Consortium, y compris celle-ci. En attendant, les membres du comité de rédaction et moi-même espérons que le *Quarterly* répondra à vos attentes.

⁴ Son excellence l'ambassadeur Hochleitner est l'auteur de *CONNECTIONS Athena Paper*, Numéro 1, *La Politique Etrangère et de Sécurité Commune de l'Union européenne*, Octobre 2001, consultable également sur le site internet.

⁵ En collaboration avec Michael Schmitt.

⁶ Les articles peuvent nous être envoyés dans l'une des quatre langues de travail du Consortium. Le Consortium se charge de tous les frais de traduction. Les articles ne doivent pas faire plus de 7000 mots, notes et références non comprises.

La politique de défense européenne à la suite du sommet de Nice: la dimension transatlantique

*François Heisbourg*¹

La réunion du Conseil européen à Nice en décembre 2000 a constitué une étape importante pour le progrès de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) en effet, la défense est un domaine dans lequel le sommet de Nice a obtenu des résultats positifs. Ce sommet a permis de s'assurer que les décisions et les horaires présentés lors des Conseils de Cologne et d'Helsinki de l'année dernière seraient mis en application selon les prévisions. Ainsi, la création de nouvelles institutions de défense a évolué d'une phase intermédiaire à la mise en place d'arrangements plus complets. La clef de voûte institutionnelle de la PESD, le comité de la politique de sécurité, est intégrée au nouveau traité de l'Union Européenne. De même, l'objectif du Conseil de Cologne de définir le destin des principaux atouts de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) a été atteint à la fin de l'année 2000 avec la décision de transférer le centre satellitaire de Torrejón et l'Institut des Etudes de Sécurité au sein de l'UE. En termes de capacités de défenses réelles (il s'agit évidemment du cœur du sujet), les conférences de constitution des forces du 20 au 21 novembre 2000 se sont soldées par de bons résultats, qui donnent à l'UE de fortes chances de boucler son calendrier chargé et d'établir une force de réaction rapide pour 2003. Cette force, qui peut être déployée en soixante jours et qui peut être opérationnelle pendant au moins une année, devrait pouvoir, en utilisant les atouts de l'OTAN, accomplir, seule ou en coalition avec les alliés de l'OTAN et les autres partenaires, la gamme complète des missions de Petersberg, du traditionnel maintien de la paix de l'ONU aux opérations militaires de gestion de crise et d'instauration de la paix. Il faut également souligner que les rouages consultatifs mis en place pour éviter une discrimination qui porterait préjudice aux États non-européens ont été instaurés soit sur le mode UE-OTAN ou sur le mode "15 plus 15". Il reste à voir, cependant, si ce processus sera sensiblement retardé du fait de la révision à laquelle la nouvelle administration américaine se livrera au sujet de cette question et d'autres, ou du fait des réticences de la Turquie en ce qui concerne l'accès de l'UE à l'élaboration des plans de l'OTAN.

Malgré cette dernière notification d'opposition, le bilan n'est pas mauvais deux ans seulement après l'étape importante de Saint-Malo. Le dossier semble bien meilleur si on ajoute que, parallèlement pendant les deux dernières années, l'industrie de défense européenne a subi une restructuration et une consolidation

¹ Le Professeur François Heisbourg est le Président du Centre de Genève pour la Politique de Sécurité.

sans précédent, accompagnées d'engagements de traité entre les principaux pays européens pour harmoniser leurs procédés d'acquisition de matériel militaire.

Malgré toute une série de questions (De quelle efficacité sera la force de réaction rapide? Les membres de l'UE forgeront-ils une vision stratégique commune quant à l'utilisation collective de leurs forces de défense? Les Européens augmenteront-ils sensiblement la part des dépenses de défense consacrées à la projection de forces? Réaliseront-ils une prise de décision cohérente sans laquelle la PESD resterait une coquille vide?). Le fait est que les Européens sont allés plus loin dans les trente derniers mois qu'ils ne l'ont fait en cinquante ans. Ce fait ne peut qu'avoir d'importantes répercussions sur la teneur et probablement la nature de l'entente transatlantique. Ceci demeure vrai même si les Européens ont toutes les raisons de déclarer que la PESD est au centre de la réalisation de la vision de John F. Kennedy (en 1962) d'une Alliance Atlantique à deux piliers (l'OTAN n'a, à aucun moment de son existence, été simplement une organisation à deux piliers). L'OTAN a uniformément été une coalition menée par les Américains dans laquelle les états membres européens agissent individuellement et comme comité électoral.

En faisant face aux répercussions provoquées par l'apparition d'une défense européenne collective, un certain nombre de directives peuvent être suggérées, en gardant à l'esprit que le premier devoir, lorsqu'on manipule la relation transatlantique, est de nature hippocratique: "tout d'abord, ne fais pas de mal". Par exemple, les Européens devraient garder leur sang-froid à l'égard des questions qui sont plus importantes sur le plan politique pour les Américains qu'elles ne le sont pour eux. C'est en particulier le cas des missiles anti-missiles. Il est probable que le déploiement à large échelle de missiles de défense s'avèrera techniquement peu réaliste et stratégiquement déstabilisant, notamment en ce qui concerne les relations entre les Américains et les Russes et les Américains et les Chinois ; il pourrait servir de prétexte à une course aux armements nucléaires en Asie de l'Est. Est-ce que cela signifie pour autant que les Européens doivent chaque fois traiter cette question comme si ils allaient être les premières victimes de ce projet américain? Leurs propres intérêts seront-ils aussi sévèrement affectés que ceux de la Russie ou de la Chine? Et est-il de l'intérêt de l'Europe de favoriser la discorde en soutenant les positions russes ou chinoises les plus extrêmes, ou les Européens devraient-ils encourager les États-Unis et la Russie à s'entendre sur un traité sur la limitation des systèmes de missiles anti-missiles (traité ABM) révisé ou réinterprété?

Peu de choses produiraient autant de sentiments anti-européens dans la population américaine que l'impression que les Européens voudraient empêcher les Américains de se protéger contre des missiles d'États "voyous". Ainsi, on recommande tout d'abord à l'Europe d'être discrète quant aux missiles de défense à moins que (ou jusqu'à ce que) les États-Unis essaient de dresser les Européens contre les Russes, par exemple, par une modernisation des systèmes d'alerte avan-

cée contre les missiles anti-ballistiques en Grande-Bretagne et au Groenland, qui viendrait rompre unilatéralement le traité. Au-delà de cette recommandation, les Européens devraient aller plus loin, puisque la nouvelle administration américaine déclare que son but est d'avoir un bouclier anti-missiles qui protégerait également les alliés des Etats-Unis ainsi que leurs partenaires. Les mois durant lesquels l'administration américaine examinera les différentes options de bouclier anti-missiles devraient être employés par les Européens pour présenter leurs propres intérêts (stratégiques, militaires, technologiques) dans cette arène, afin d'obtenir une certaine influence sur la décision américaine en maturation. Mentionner en premier lieu le bouclier anti-missiles n'est pas illogique. Bien qu'un tel projet n'ait pas grand chose à voir avec les missions de Petersberg et la PESD, c'est une question délicate aux États-Unis. Les réactions européennes sur le bouclier anti-missiles influenceront largement l'attitude des États-Unis envers la défense de l'Europe.

L'évolution en direction des objectifs de la PESD qui ont été fixés par le Conseil européen à Cologne, à Helsinki, et à Nice ne devrait pas se ralentir sous prétexte qu'une rapide mise en place dérangerait la nouvelle administration américaine. Au contraire, tout indice montrant que les Européens sont incapables ou peu disposés à atteindre les objectifs qu'ils se sont fixés serait rapidement interprété par les Américains comme un manque de sérieux et une sorte d'inefficacité et amènerait certains Américains extrémistes (qui sont une forte minorité au Sénat) à penser que les Européens sont par essence *bündnisfähig*. Ils n'ont guère besoin d'avoir entendu parler de ce mot pour saisir sa signification. N'importe quel faux pas en ce qui concerne le but affiché de 2003 mènerait à une telle réaction, un désordre politique équivalent à un décollage interrompu à mi-chemin.

Ceci ne signifie pas que les précautions ne sont pas appropriées en ce qui concerne la présentation de la politique actuelle de l'UE. Il est évident qu'il faut prendre des précautions quant à la vraie nature des buts que l'UE s'est donnés. Il faut que les Européens précisent ce qu'ils veulent dire par une expression telle que "les missions de Petersberg parmi les plus exigeantes" avec lesquelles la force de réaction rapide proposée est censée devoir fonctionner. Les Européens devraient également indiquer ce qu'ils ont l'intention de fournir en termes d'améliorations budgétaires correspondantes. Les Européens pourront alors voir les Américains baser leurs jugements sur les buts énoncés par l'Europe et sa capacité à les atteindre. Si les objectifs européens ne sont pas suffisamment clairs, les Américains baseront leurs réactions sur ce qu'ils croient que les Européens devraient avoir fait et sur leur capacité à accomplir les souhaits des États-Unis. Il s'agit là d'une des raisons majeures qui devrait amener les Européens à réduire une ambiguïté stratégique, et à élaborer des critères de convergence dans l'arène budgétaire. Une telle clarté est importante non seulement sur ses propres mérites, afin d'atteindre les buts européens d'une façon convaincante et possible, mais également dans le contexte des relations entre l'Europe et les Etats-Unis. L'adaptation de l'OTAN et

des relations américano-européennes à la PESD est exigeante par nécessité (tous les changements véritables le sont) et les Européens n'ont pas besoin d'ajouter des difficultés en laissant planer des malentendus.

Le domaine le plus important de la discussion et de la clarification est probablement celui du rôle que les Américains et les Européens s'attendent à ce que joue la PESD au niveau international ; le contraste de leurs points de vue respectifs est au cœur du débat. L'un de ces points de vue porte sur la division du travail, les Européens prenant soin de l'Europe et les États-Unis s'occupant du reste du monde. Les éléments de cette vision se lisaient en filigrane dans les rapports de Condoleezza Rice pendant et après la campagne présidentielle américaine et cette vision est partagée par quelques Européens qui craignent les excursions dans le vaste monde. Malheureusement, dans certaines circonstances, cette vision pourrait détruire l'OTAN, puisqu'elle semble nier le besoin qu'ont les Américains et les Européens de partager ensemble des risques. Selon le second point de vue, les Européens pensent mondialement, les États-Unis et l'UE travaillant ensemble sur une base *ad hoc*, tout comme lors de la guerre du Golfe en 1990-91. L'OTAN ne serait pas là mondiale (pas dans le sens d'engagements permanents de l'Alliance dans le monde). Il s'agirait là d'une approche qui pourrait empêcher l'OTAN de devenir une "relique" pour utiliser le terme de l'ancien secrétaire de la Défense américain William Cohen. Quelle vision va l'emporter? La réponse dépend ici à la fois des Européens et des Américains. Cette question va être de plus en plus d'actualité, puisque l'administration Bush a lancé un examen radical de la structure des forces américaines, pas seulement à cause de la réduction budgétaire imminente entre les dépenses limitées pour la défense (à 2,9 % du PIB en 2001, il s'agit là du niveau le plus bas depuis la création de l'OTAN) d'une part, et le caractère obsolète des systèmes d'armes de l'ère Reagan d'autre part. L'optimisation des dépenses américaines pour la défense se soldera par des implications stratégiques essentielles comme le décalage des inquiétudes stratégiques d'une Europe comparativement "basse tension" vers une Asie à haut risque. Il appartient finalement aux intérêts européens comme aux intérêts américains de faire endosser à la PESD certaines négligences résultant de cette révision stratégique américaine.

Enfin, en pleine conformité avec une meilleure allocation des ressources rares, les Européens et les Américains devraient aborder la question délicate de la coopération industrielle de la défense transatlantique. Maintenant que l'Europe et les États-Unis ont profondément restructuré leurs industries de défense; et que les États européens les plus importants dans le royaume de l'industrie de la défense se sont mis d'accord sur des institutions et des procédures communes (par le traité OCCAR des quatre-pays et le Traité de Farnborough des six-pays), le moment est venu de reprendre le dialogue². Ceci devrait se faire dans l'optique

² L'OCCAR a pour objectif de contrôler la production d'armes de collaboration sur une base moins politique que cela n'était précédemment; le traité de Farnborough s'intéresse à la rationalisation

de la levée des barrières transatlantiques à la fois en matière de coopération et de concurrence, ce qui modifierait en profondeur la législation et la réglementation aux États-Unis et dans quelques pays européens. Le processus devrait être multilatéral, puisque la majeure partie des acteurs industriels de la défense européenne sont désormais également des acteurs transnationaux. Il est intéressant d'observer la négociation pour la levée des barrières industrielles de la défense transatlantique et l'implication des États-Unis et des six pays signataires du Traité de Farnborough de l'an passé (Grande-Bretagne, France, Allemagne, Italie, Espagne, Suède).

En conclusion, et malgré certains bémols exprimés ici, il est extrêmement encourageant de noter que la plupart de ces problèmes, y compris ceux relatifs aux relations entre l'Europe et les États-Unis, sont le fruit du succès. L'OTAN a prouvé sa valeur et sa pertinence dans les guerres des Balkans des années 90. De plus, ces deux dernières années, l'Europe a fait d'impressionnants progrès dans le domaine de la défense, domaine dans lequel l'UE et ses prédécesseurs avaient été pratiquement absents pendant plus de cinquante ans. À la lumière de ces réussites, l'OTAN et l'Union européenne n'ont aucune excuse pour ne pas accomplir la vision prophétique de John Fitzgerald Kennedy d'une Alliance à deux piliers.

du marché de la production aérospatiale en Europe.

Les Etats-Unis, l'OTAN et le nouveau rôle de la défense de l'Union Européenne: vers une renégociation du traité de Washington?

*Stanley R. Sloan*¹

Les Etats-Unis et l'Europe s'embarquent pour de nouveaux voyages sur la route de leur alliance. Tous les pays membres de l'Union européenne, à l'exception de quatre qui sont membres de l'OTAN, se sont mis d'accord pour développer une "PESDC" autonome et pour créer une force militaire européenne d'intervention incluant l'accès à 60 000 troupes et aux équipements correspondants, dont 400 avions et 100 navires. Au même moment, la nouvelle administration américaine, avec, à sa tête, le président républicain George W. Bush, est arrivée au pouvoir avec la ferme résolution de mettre en place des missiles de défense contre les menaces à l'encontre des Etats-unis, et peut-être d'autres pays, notamment les alliés de l'OTAN. Ces deux voyages, incontestablement nouveaux, prennent à nouveau en compte ce qui se disait au moment de la constitution de l'Alliance. En 1949, lorsque le Sénat américain donna ses conseils et son consentement au Traité de l'Atlantique Nord, jetant ainsi les bases d'une alliance transatlantique, il fut prévu que les pays européens membres de l'Alliance coordonneraient leurs efforts militaires pour constituer la Communauté Européenne de Défense (CED), comme l'avait proposé à l'origine le gouvernement français. En 1954, lorsqu'en France, l'Assemblée Nationale rejeta la proposition de CED, l'OTAN devint alors étroitement dépendante des Etats-Unis à la fois de par la garantie nucléaire que ceux-ci représentaient pour la sécurité de l'Europe et de par les forces non-nucléaires que les Etats-Unis consacrèrent à la défense en Europe.

La décision de l'Administration Eisenhower d'augmenter la dépendance américaine vis-à-vis d'une menace de représailles nucléaires massives contre une attaque sur les Etats-Unis ou sur ses alliés (afin d'économiser sur les dépenses de défense conventionnelle) a pu contribuer à l'échec de la CED. Le vote négatif de l'Assemblée Nationale est né de la crainte que la nouvelle politique nucléaire américaine ne soit le signe du retrait des troupes américaines d'Europe, exposant ainsi la France à la domination d'un pays en plein essor économique, l'Allemagne réarmée. Aujourd'hui, la proposition de la PESDC et la volonté de l'Administration Bush de construire un bouclier anti-missiles sont perçues com-

¹ Stanley R. Sloan est consultant privé et enseigne au Centre des Affaires Internationales à l'université de Middlebury (Etats-Unis). M. Sloan est un membre du Comité de Coordination du groupe d'étude du Consortium du PPP sur IESD-PESDC. Il écrit actuellement un livre sur l'OTAN, l'Union Européenne, et la Communauté Atlantique: *The Transatlantic Bargain Reconsidered*.

me sources de divisions au sein des relations transatlantiques. Il y a peu de chance que l'initiative antimissile des États-Unis sonne le glas de la PESDC. Toutefois, les tensions politiques générées par ces deux problèmes démontrent que la sécurité américaine et la sécurité européenne restent intimement liées. Des changements fondamentaux en ce qui concerne la politique et les moyens d'un côté de l'Atlantique ont des répercussions sur la sécurité et les intérêts de l'autre côté de l'Atlantique.

Notre propos traite tout particulièrement de l'aspect PESDC de l'équation. Il peut être intéressant de se poser la question suivante: si les États-Unis désiraient à l'origine une Europe aussi cohérente en ce qui concerne la défense que ce que les membres de l'Union Européenne espèrent créer aujourd'hui, où se situe le problème? La réponse, c'est, tout simplement, que la formule de l'OTAN, fortement dépendante de la conduite et de la puissance américaines, et que le système de l'OTAN qui coordonne pertinemment les efforts de défense des alliés, ont très bien fonctionné. L'OTAN a réussi à décourager l'Union Soviétique pendant la guerre froide. Elle s'est adaptée aux nouveaux défis de la période de l'après-guerre froide: elle a prouvé d'une part sa vitalité politique en ouvrant ses portes à la coopération et à l'adhésion possible d'anciens états du pacte de Varsovie et, d'autre part, son importance militaire de par les résultats qu'elle a obtenus en Bosnie et au Kosovo. D'ailleurs, la direction politique américaine fonctionne bien avec l'OTAN. Le rôle des États-Unis auprès de l'OTAN en est arrivé à égaler le rôle des États-Unis auprès de l'Europe. Sans une OTAN vigoureuse, de nombreux Américains ne voient pas de rôle ou d'influence américaine en Europe. En même temps, cependant, plusieurs de ces mêmes Américains désirent que l'Europe soit davantage responsable de certaines charges de l'Alliance, c'est-à-dire que les États européens maintiennent l'ordre chez eux et qu'ils en viennent à être plus efficaces sur le plan militaire en dehors de leurs frontières.

En d'autres termes, les alliés transatlantiques font face à une période de transition relationnelle potentiellement difficile. Ils devront s'assurer que la PESDC augmente en fait le potentiel militaire transatlantique, organise une plus juste répartition des tâches, et permette à l'Europe de jouer un rôle plus important en ce qui concerne la prise de décision en matière de sécurité (rôle qui peut se développer alors que les membres de l'Union Européenne en viennent à prendre plus de responsabilités). Mais ils doivent faire également attention à ce que l'initiative ne divise l'Alliance atlantique et ne détruise l'OTAN. En même temps, les États-Unis devront poursuivre leurs projets de boucliers anti-missiles de façon à ce que cela permette de renforcer l'alliance américaine plutôt que de donner aux Européens des raisons de s'unir contre les États-Unis sur cette question.

Comment ont-ils fait jusqu'ici? Tout au long des années 90, les États-Unis ont travaillé avec les alliés européens pour essayer de développer une Identité de Défense et de Sécurité Européennes (IDSE) au sein de l'OTAN. Au cours de l'année 1996, les alliés avaient convenu que des opérations de l'OTAN pourraient,

à l'avenir, être exécutées en utilisant la plupart du temps les capacités militaires européennes et que ces opérations se feraient sous le commandement du Commandant Suprême des Forces armées. Des capitaux militaires de l'OTAN et des États-Unis seraient mis à disposition pour subventionner de telles opérations au cas où elles auraient lieu. En acceptant cet arrangement, les États-Unis avaient passé outre leurs hésitations à envisager de telles options au début des années 90, sous l'Administration du Président George H.W. Bush. En fait, le Président Clinton a conclu l'affaire et ce, malgré les réserves de certains aux États-Unis.

La mise en application de l'accord se fit lentement, cependant, peut-être parce que l'IDSE demeurait toujours emboîtée dans l'OTAN, même si on lui avait donné une couverture européenne comme entreprise coopérative avec l'UEO. Le gouvernement français est resté un partenaire réticent qui croyait qu'on ne pourrait pas nécessairement compter sur ces arrangements d'emprunt des capitaux de l'OTAN si "l'Europe" décidait que l'action était nécessaire alors que les États-Unis s'y opposaient. Et puis, en 1998, le Premier Ministre britannique Tony Blair s'est retourné contre la politique britannique passée pour offrir à l'Union européenne un rôle de défense autonome. Il proposa que l'Europe développe sa propre capacité d'intervention militaire au cas où les États-Unis ne voudraient pas être impliqués. Le projet de Blair, ardemment supporté par Paris, produisit une PESDC "autonome", nouvelle institution destinée à exécuter cette politique et à créer une force de réaction rapide européenne. Jusqu'à l'année dernière, les relations entre l'OTAN et l'Union Européenne se sont avérées distantes et expérimentales. Bien que l'OTAN et l'Union Européenne se trouvent au cœur des relations euro-atlantiques, elles ont en grande partie existé en tant qu'organisations séparées intéressées en premier lieu par le fait de garder une bonne distance l'une de l'autre.

Désormais, le but de l'Union Européenne d'établir une PESDC ayant été déclaré, une relation plus formelle entre l'Union Européenne et l'OTAN est de mise. Le processus s'est développé fort lentement, en partie à cause de la subsistante inquiétude de quelques gouvernements de l'Union Européenne, en particulier de celui de Paris, que la construction de la PESDC n'ait été excessivement influencée par les États-Unis. Néanmoins, en décembre 2000, les négociations entre l'Union Européenne et l'OTAN en sont arrivées à un accord sur la façon dont il faudra travailler ensemble à l'avenir. Lors de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord (NAC) des 14 et 15 décembre, les alliés de l'OTAN ont fait bon accueil à l'accord de l'Union européenne qui, lors du sommet de Nice début décembre, statuait qu'il devrait y avoir une "configuration régulière" des réunions à tous les niveaux entre l'Union Européenne et l'OTAN. Selon le communiqué du NAC: "...les rencontres entre le NAC et le Comité de Politique et de Sécurité, en dehors des périodes de crise, devraient avoir lieu au moins trois fois, la réunion ministérielle une fois par présidence de l'Union Européenne [soit, tous les six mois] ; l'une ou l'autre orga-

nisation pourront demander des réunions supplémentaires selon leurs besoins.”² Le communiqué soulignait également que l’accord de l’Union Européenne sur la consultation serait intensifié en période de crise. De plus, les alliés ont bien accueilli les dispositions de Nice d’inviter le Secrétaire Général de l’OTAN, le Président du Comité militaire, et le Commandant Suprême des Forces alliées aux réunions de l’Union Européenne. L’OTAN rétorqua en acceptant d’inviter le Président de l’Union Européenne et le Secrétaire Général aux réunions de l’OTAN et en permettant que le Président du Comité militaire de l’Union Européenne ou son représentant soit invité aux réunions du comité militaire de l’OTAN.

Les alliés ont également mentionné leur intention de faire des arrangements afin que “. . . l’accès de l’Union Européenne aux capacités de planification de l’OTAN puisse contribuer à une planification militaire en cas d’opérations conduites par l’Union Européenne; afin d’assurer la disponibilité de l’Union Européenne quant aux capacités pré-identifiées de l’OTAN et aux capitaux communs disponibles en cas d’opérations conduites par l’Union Européenne; afin d’assurer l’identification d’une gamme d’options de commandes européennes pour des opérations conduites par l’Union Européenne pour développer davantage le rôle du commandant Suprême des Forces alliées de sorte que ce dernier assume pleinement et efficacement les responsabilités européennes et l’adaptation accrue du système de planification de défense de l’Alliance. . . .”³. L’accord définitif sur cet ensemble a été arrêté par le gouvernement turc qui est demeuré inflexible sur le fait que l’Union Européenne devrait accorder à la Turquie le droit de veto sur les opérations de l’Union Européenne qui pourraient avoir des conséquences sur la sécurité de la Turquie. Cette condition n’était pas acceptable aux yeux des états membres de l’Union Européenne. Par conséquent, les accords entre l’OTAN et l’Union Européenne ne sont toujours pas entérinés. Par conséquent, lorsque l’administration Bush est arrivée au pouvoir au début de l’année 2001, la plupart des détails requis par l’accord entre l’OTAN et l’Union Européenne avaient été acceptés mais il restait à la charge de la nouvelle administration de Washington d’essayer de trouver un moyen de dépasser l’impasse Union européenne/ Turquie et de revoir certains aspects de l’accord OTAN/ Union Européenne de son propre point de vue.

Il semble évident que l’administration Bush voudra que l’effort européen se traduise en de nouvelles capacités qui rendront plus facile le partage de la tâche de la sécurité transatlantique. D’un autre côté, la première priorité de l’administration sera de garder l’OTAN en bonne santé. Jusqu’à présent, la politique de l’administration Bush ne s’est pas développée au-delà de la généralisation. Si elle veut préserver l’existence de l’OTAN, il lui faudra alors insister pour que

² Communiqué final, Réunion ministérielle du Conseil Nord Atlantique tenue au siège de l’OTAN, à Bruxelles, les 14 et 15 décembre 2000, paragraphe 31.

³ Ibid., paragraphe 33.

les Etats-Unis et leurs alliés européens continuent à partager *la responsabilité des tâches en matière de sécurité internationale plutôt que de les diviser*. Cela signifie que l'administration Bush devra continuer à s'impliquer dans les problèmes de sécurité dans les Balkans et devra également trouver le moyen de rendre ses plans de boucliers anti-missiles compatibles avec la sécurité indivisible de l'OTAN. Ceci ne sera pas une tâche facile.

En attendant, apparaît un autre défi, qui doit assurer que les problèmes complexes auxquels les alliés auront à faire face ne minent pas le sentiment global de "communauté" au sein des démocraties de la zone euro-atlantique. La communauté Atlantique représente un ensemble cohérent de valeurs et d'intérêts qui est absolument unique. Les Etats-Unis ont plus en commun avec leurs alliés transatlantiques (de par leurs racines historiques jusqu'à leurs intérêts actuels) qu'avec aucune autre nation ou groupe de pays dans le monde. Aucun autre pays n'a autant en commun avec l'Europe ou ne s'avère plus important pour l'Europe que les Etats-Unis. Les Etats-Unis et l'Europe continueront à s'affronter au sujet de problèmes économiques et commerciaux. Mais, en dépit de prédictions contraires, la fin de la Guerre froide n'a pas annulé leur intérêt commun qui est de résoudre de tels conflits sans trop endommager leur relation. Le système économique occidental prospère sur la concurrence. Il est constamment touché par les conflits qui proviennent de cette concurrence, mais il survit parce que les intérêts communs des participants exigent une résolution permanente, ou tout du moins un contrôle des conflits.

Il est maintenant de mise entre les Etats-Unis et l'Europe de réaffirmer une communauté de valeurs et d'intérêts parmi les démocraties qui doit continuer à guider les relations transatlantiques. Tandis que l'administration Bush travaille à son projet de bouclier anti-missiles et que les membres de l'Union Européenne construisent leur sécurité et leur capacité de défense communes, tous deux devraient songer à la préparation d'un nouveau traité de la communauté atlantique⁴. Le nouveau traité devrait se baser sur les valeurs communes et les intérêts communs tels qu'ils ont été définis par le traité de Washington en 1949 qui a donné naissance à l'OTAN. Ce nouveau traité devrait refléter la manière dont le 21^{ème} siècle conçoit ces valeurs et ces intérêts et il devrait inclure tous les membres de l'Union Européenne et de l'OTAN ainsi que leurs candidats. L'appartenance à la nouvelle communauté préparerait ces pays qui ne vont peut-être pas rejoindre l'OTAN et/ou l'Union Européenne avant quelques années aux sièges éventuels des conseils de l'OTAN et de l'Union Européenne.

La réaffirmation d'un engagement envers la communauté dans la relation transatlantique créerait une atmosphère propice à la résolution des divergences entre les Etats-Unis et l'Europe au sujet du nouveau rôle de l'Union Européenne

⁴ Pour la présentation originale de cet argument, voir Stanley R. Sloan, "The U.S. and Europe Need New Marriage Vows", *Wall Street Journal – Europe*, 21 février 2001.

dans le domaine de la défense. Cela constituerait un terrain des plus favorables à la discussion des plans américains au sujet de missiles de défense nationaux ainsi qu'un cadre constructif pour la gestion des liens économiques et commerciaux à venir. Les Etats-Unis et l'Europe doivent tous deux s'assurer de la bonne santé et de la force de la communauté transatlantique, c'est le choix le plus judicieux qu'ils puissent faire en ce qui concerne l'avenir.

La propagation de la Sécurité coopérative: la création d'un Conseil euro-atlantique?

*Richard Cohen*¹

Il serait ironique et regrettable que l'Europe, dans la poursuite de son unité et d'un endroit plus sûr dans le monde, soit amenée à abandonner la sécurité même qui lui a permis d'arriver à l'unité après maints siècles de conflits. Le tournant pris de nos jours en direction d'une capacité européenne de défense, "indépendante" des Etats-Unis, provient de la sensation d'impuissance ressentie par quelques Européens à la suite des événements de l'après Guerre froide. Ce sentiment d'impuissance a été ressenti suite aux embarrassantes actions politiques et militaires de l'Europe lors des événements liés aux campagnes militaires au Kosovo en 1999.

Comment gagner son indépendance ?

Les années de domination américaine sur les affaires européennes de sécurité tout au long de la deuxième moitié du 20^{ème} siècle ont créé un sentiment de dépendance à l'égard de la puissance et de la bonne volonté militaires américaines. Ce "patronage" transatlantique est perçu par certains, surtout par les Français, comme un affront à leur dignité nationale et à leur histoire en tant qu'acteur majeur en Europe et dans le monde. La réviviscence du rôle, jusqu'alors moribond, de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) qui a eu lieu vers la fin des années 80, principalement à l'instigation de la France, était une tentative pour mobiliser les membres européens de l'OTAN afin de fournir un contrepoids à ce que les Français ont perçu comme l'hégémonie américaine au sein de l'Alliance atlantique. La France avait longtemps été bridée sous ce qui était perçu comme l'arrogance et l'extrême domination des États-Unis. Son brusque retrait de la structure militaire de l'OTAN en 1966 souligna ce ressentiment. Cette décision excessive témoigna d'une politique nationale basée davantage sur l'émotion que sur la raison². L'essor vers une capacité de défense européenne et une prise de décision en matière de défense indépendante des Etats-Unis et de l'OTAN représente le triomphe des sentiments sur la logique dans la gestion des relations internationales. De fait, sur le plan stratégique, il est peu cohérent que l'Europe, soutenue si longtemps sur les plans

¹ Richard Cohen est Directeur du *Senior Executive Seminar* à l'Université des Etudes internationales et de Sécurité, Centre George C. Marshall, Allemagne.

² Il y a plusieurs autres raisons qui peuvent expliquer les motivations de la France pour quitter la structure militaire de l'OTAN. La raison la plus évidente est la crainte de voir la force de dissuasion stratégique des Etats-Unis être affaiblie par la venue d'une doctrine de "flexible response" amorcée sous l'administration Kennedy.

militaire, politique et économique par son allié transatlantique bienveillant, essaie de prendre ses distances par rapport à une relation qui s'est avérée fructueuse au cours de plusieurs décennies de dangers directs et réels.

Le besoin impératif de la protection américaine s'est en grande partie évanoui à la fin de la Guerre froide et lors de la disparition de l'Union Soviétique. Dans un monde où les menaces et les rapports de forces sont plus flous, l'heure est venue de se libérer d'une tutelle pleine de bonnes intentions mais parfois insensible. Pour dissiper la crainte que ces événements ne puissent nuire à l'OTAN, les européens pro-Atlantique proclament qu'une Europe plus forte signifie également une OTAN plus forte. Cet argument est valable en théorie, mais dans la pratique, il ne se vérifie que si le désir européen "d'indépendance" n'entraîne pas la création d'un centre stratégique de prise de décisions concurrent qui utiliserait les mêmes ressources militaires limitées dont l'Alliance dispose à l'heure actuelle.

Saint Malo, Helsinki, Nice, etc.

Le niveau d'indépendance dont l'Europe a besoin pour maintenir sa Politique Etrangère et de Sécurité commune (PESC) et sa Politique de Sécurité et de Défense européennes (PESD) a généré un vif débat de part et d'autre de l'Atlantique. Traditionnellement, les Français se sont tenus à l'extrémité du spectre de l'indépendance tandis que les Anglais, pro-atlantiques par excellence, se sont tenus à l'autre extrémité. Les Allemands, nouveaux venus mais chefs encore incertains d'une nouvelle constellation d'états européens, se sont déplacés maladroitement le long de ce spectre, apparaissant d'abord à une extrémité, puis au milieu, et puis par miracle à l'autre extrémité.

Les choses ont maintenant changé. Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste en 1996, la position de la Grande-Bretagne, prévisible et stable auparavant, est devenue plus incertaine. Longtemps la plus active partisane d'une relation transatlantique forte, la Grande-Bretagne, sous le gouvernement du premier ministre Tony Blair, a essayé de se repositionner "au cœur" de l'Europe. Elle a ainsi joué l'une de ses cartes maîtresse en ce qui concerne l'Europe: la carte de la défense. La déclaration signée par Tony Blair et le Président Jacques Chirac, à Saint-Malo, en décembre 1998, illustre un changement radical de la politique britannique vis-à-vis de la défense européenne. Pour la première fois, la Grande-Bretagne s'est déclarée en faveur d'une force militaire européenne indépendante des Etats-Unis et de l'OTAN, conçue pour opérer sous un commandement politique européen. Ce revirement politique orchestré par Tony Blair semble avoir été formulé par un petit groupe de conseillers et de confidents, avec peu ou pas de consultation du bureau des affaires étrangères ou du Ministère de la Défense. Rétrospectivement, cette tentative pour accéder à une place prédominante en Europe ressemble à l'action d'un joueur d'échecs qui n'a pas totalement pris en compte les conséquences de son prochain déplacement.

La Grande-Bretagne, dont on peut dire qu'elle fut auparavant l'un des acteurs les plus efficaces sur la scène européenne de la défense, s'est jetée dans le combat. Saint-Malo a jeté les bases d'un développement qui s'est accéléré avec les événements du Kosovo et la révélation de l'incapacité européenne à régler politiquement et militairement une crise relativement mineure à ses portes. Les décisions prises à Helsinki, à Cologne, et à Nice d'aller de l'avant à l'aide de la création d'un Comité de politique et de sécurité de l'UE, d'un Comité militaire, d'un personnel militaire de l'UE et d'une force rapide de réaction du "*Headline Goal*" ont suivi à une vitesse surprenante. Les missions dites de Petersberg, qui serviront de base au plan de défense européenne, ont servi à l'origine de directives aux opérations de l'UEO. Cependant, souvent dépeintes comme modestes, elles représentent en fait une liste ouverte (du moins en théorie) des opérations militaires sauf en cas de guerre générale³. L'inquiétude de certains Européens que les Américains puissent décider de ne pas s'impliquer dans un conflit européen, comme deux administrations américaines l'ont fait pendant la première partie de la guerre en Bosnie, pourrait en effet constituer une raison légitime de développer une capacité européenne de gestion de crise.

Cependant, les questions les plus importantes demeurent sans réponse. Les Européens peuvent-ils et pourront-ils constituer une force militaire capable de mettre en application les décisions prises par leurs nouvelles structures bureaucratiques? En dépit de modestes progrès pour remédier aux déficits identifiés par l'Initiative sur les Capacités de Défense de l'OTAN, la grande majorité des gouvernements européens, y compris les Allemands, ont jusqu'ici montré peu d'enthousiasme pour consacrer davantage de ressources afin de remédier aux déficits de la défense en ce qui concerne la mobilité stratégique, le commandement, le contrôle et les transmissions, parmi tant d'autres. Sans des dépenses considérables, les forces du *Headline Goal* ne pourront certainement pas s'engager dans d'autres missions que dans les modestes missions de Petersberg sans l'aide substantielle des Etats-Unis et de l'OTAN. Selon le chef britannique du personnel de la défense (à la retraite depuis peu), le Général Sir Charles Guthrie, "la faiblesse de l'Europe à prévoir ses propres intérêts de sécurité porte plus atteinte aux relations transatlantiques qu'une Europe forte avec une influence plus grande dans la prise de décision qui serait assortie d'une plus grande contribution militaire auprès de l'Alliance. Le fossé des capacités est large entre nous et devient en effet de plus en plus large. Je crois qu'il nous faut le rétrécir".⁴

³ La déclaration de Petersberg, du 19 juin 1992, signée par les ministres des affaires étrangères et de la défense de l'UEO déclare que "... des unités militaires des Etats membres de l'UEO agissant sous l'autorité de l'UEO, pourraient être utilisées pour: - des missions humanitaires et de secours; - des missions de maintien de la paix ; - *des forces de combat dans la gestion de crise, y compris des forces de mise en oeuvre de la paix*" (c'est nous qui soulignons)

⁴ "*Forces chief NATO broadside over Euro-army*", *Daily Telegraph*, 9 février 2001.

La défense européenne et l'OTAN

Ceci nous amène de nouveau à la question centrale des relations transatlantiques et de l'OTAN. Le débat actuel sur le degré d'indépendance vis-à-vis de l'OTAN et des États-Unis de la nouvelle capacité de défense européenne illustre les points de vue fondamentalement différents au sein de l'Europe elle-même au sujet de la forme finale et de la formation de l'idée européenne. L'Europe peut-elle ou devrait-elle parler d'une seule voix en ce qui concerne les questions clés de la politique étrangère et de la défense? Les traditionnels intérêts nationaux et perceptions mèneraient-ils à une vision européenne "homogène", peut-être dans le cadre d'un État européen fédéré? Jusqu'à ce que ces questions de base trouvent une réponse, et il semble peu probable qu'elles en trouvent une de sitôt, la relation de longue date entre les États-Unis, l'OTAN et l'Union Européenne dans le domaine de la défense et de la sécurité ne sera pas entièrement résolue.

Les agencements en matière de sécurité de la région européenne et de ses voisins à l'Est et au Sud ne peuvent, cependant, être retardés par une longue et acrimonieuse dispute quant à la future forme de l'idée européenne. Quels que soient les résultats du débat européen, il est urgent de réviser la relation entre une UE de plus en plus autoritaire et des États-Unis puissants mais inquiets. Comme le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson of Port Ellen l'a souligné: "le nouvel environnement de la sécurité nous offre un luxe unique, la possibilité de décider nous-mêmes du calendrier de la sécurité⁵".

La Sécurité coopérative euro-atlantique

Un observateur isolé de la constellation d'États qui composent l'OTAN, l'UE et leurs pays candidats trouverait difficile de détecter le moindre point de désaccord important en ce qui concerne les questions politiques fondamentales, les droits de l'homme, les questions de sécurité et les questions économiques. Tous ces états partagent, ou du moins se targuent de partager, les mêmes valeurs de base. Tout comme Samuel Huntington l'a observé: "Depuis que la démocratie . . . est la forme politique de la civilisation occidentale, l'État universel naissant de la civilisation occidentale n'est pas un empire mais plutôt un composé de fédérations, de confédérations et de régimes et d'organisations internationales."⁶

Le modèle de sécurité coopérative fournit une base solide pour un nouveau cadre de sécurité transatlantique qui inclut à la fois l'OTAN et l'UE.⁷ Le modèle du schéma numéro 1 est constitué de quatre anneaux de sécurité concentriques: la *Sécurité individuelle* (accord sur l'importance fondamentale des droits de

⁵ Conférence du Secrétaire Général de l'OTAN Mountbatten à l'université d'Edimbourg, 15 février 2001.

⁶ Huntington, Samuel, *The Clash of Civilizations and Remaking the World Order*, New York: Simon et Schuster, 1996, 33.

⁷ Cohen, Richard, "La sécurité de coopération: base d'un meilleur futur?", *World Defense Systems 2000*, Royal United Services Institution, 70-74.

l'homme de chaque membre de la société); la *Sécurité Collective* (la protection des états dans le cadre de la sécurité coopérative contre les menaces ou les agressions d'états et d'acteurs non-étatiques dans le système, y compris le terrorisme et le crime par delà les frontières, les mouvements migratoires illégaux, la pollution, etc.); la *Défense collective* (défense des états dans le système contre des agressions extérieures); et la *promotion de la stabilité* dans les zones contiguës à l'espace de la sécurité coopérative.⁸

- La Sécurité coopérative
- Les “quatre anneaux”

Promotion de la stabilité

- Défense Collective
- Sécurité Collective
- Sécurité individuelle

Schéma 1

L'OTAN est la seule organisation qui fonctionne à l'intérieur de chacun de ces 4 anneaux de sécurité⁹. Bien qu'elle ne soit sur le plan formel qu'une organisation de Défense Collective, l'Alliance et ses membres fournissent de fait la Sécurité Individuelle à leurs citoyens, la Sécurité Collective entre eux, et ont été fort actifs en ce qui concerne la promotion de la Stabilité en dehors de la zone de l'OTAN grâce à un grand nombre de programmes de coopération, d'opérations de gestion de crise, telles que la SFOR et la KFOR.

L'Union Européenne, si elle parvient à tenir son engagement de développer une capacité militaire adaptée, rejoindra l'OTAN comme organisation de sécurité coopérative. Elle offre déjà la Sécurité Individuelle à ses citoyens. Elle fournit la Sécurité Collective du fait qu'il est inconcevable qu'un seul de ses membres projette la moindre action militaire contre un autre pays membre. La question du rôle de l'UE au niveau de la Défense Collective est plus compliquée. Cependant, même les prétendues nations “neutres” de l'UE bénéficient désormais d'une garantie de sécurité assurée par les autres membres de l'UE et de l'OTAN. Enfin, une force de réaction rapide européenne pourrait bientôt être disponible pour ajouter une dimension militaire aux outils politiques et économiques de l'UE afin de favoriser

⁸ Cohen, Richard, “La sécurité de coopération: l'expansion de la stabilité internationale?”, Marshall Center Paper 3, Printemps 2001.

⁹ Les autres principales organisation de sécurité, l'ONU et l'OSCE, n'ont pas fonctionné pertinemment à l'intérieur d'aucun des 4 anneaux du modèle de la Sécurité coopérative. Par définition, elles ne sont pas des organismes collectifs de défense et elles ne cherchent pas à promouvoir la stabilité en dehors des territoires de leurs États membres.

la promotion de la stabilité en Europe et pour promouvoir cette stabilité au-delà de ses frontières.

Une union coopérative de sécurité transatlantique

Il y a plusieurs façons de rendre opérationnelle une union coopérative de sécurité transatlantique mais une institution de Sécurité coopérative réussie devrait pouvoir remplir trois conditions importantes:

- a) Elle doit être formée à partir d'une communauté d'États aux opinions similaires qui ont des valeurs communes, en premier lieu la défense des droits de l'homme¹⁰.
- b) Elle doit posséder les capacités institutionnelles, politiques, économiques, et militaires permettant une mise en application réussie de ses politiques et de ses décisions.
- c) Elle doit rester ouverte à la coopération avec d'autres États et institutions qui désiraient travailler avec elle, ou qui désireraient ensuite faire partie du système de sécurité de coopération.

La communauté euro-atlantique n'est pas divisée par ses idées et ses valeurs mais par ses institutions. Les membres de l'OTAN qui ne font pas partie de l'UE comme la Turquie, la Norvège, la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque n'ont pas accès, à des degrés variables, au débat continu de l'UE au sujet de la défense européenne. De même, les États-Unis et le Canada ne souhaitent pas être exclus des discussions portant sur la formation d'une force européenne de défense qui peut s'ériger grâce aux capitaux de l'OTAN, capitaux auxquels les Américains, en particulier, contribuent fortement. Autre point important, les pays candidats à la fois à l'OTAN et à l'UE de même que d'autres états de l'Europe centrale, orientale, et méridionale, la Russie comprise, doivent au moins prendre en compte la perspective de collaboration avec toute communauté de défense qui affectera leurs propres sécurité et stabilité.

Il faut donc trouver une voie pour rassembler les deux institutions de Sécurité coopératives régionales, l'OTAN et l'UE, dans une nouvelle institution de sécurité transatlantique, qui demeure à la fois ouverte aux nouveaux membres et aux coopérations étroites avec des états qui n'appartiennent pas à leur espace. Cependant, la réalisation d'un tel partenariat ne sera pas facile. Elle exigera des compromis des deux côtés. Comme le Chancelier allemand, Gerhard Schroeder, l'a observé: "Le partenariat entre l'Europe et l'Amérique, j'en suis sûr, prouvera également à l'avenir sa valeur dans notre capacité à parvenir à des compromis et

¹⁰ Une ligne de conduite commune pourrait être le Traité établissant la Communauté européenne (ratifié par le Traité d'Amsterdam) qui autorise spécifiquement la Communauté à prendre des mesures appropriées contre la discrimination, que cette discrimination soit basée sur le sexe, l'origine raciale ou ethnique, la religion ou la croyance, l'infirmité, l'âge ou l'orientation sexuelle (article 13); elle contient également une disposition au sujet du droit d'asile des réfugiés et de l'immigration (article 63).

à des solutions communes même si nos avis diffèrent.”¹¹. Les Américains accorderaient finalement à leurs partenaires européens un droit de parole égal en ce qui concerne la stratégie dans la zone euro-atlantique de sorte que les Européens auraient le sentiment d’être des partenaires à part entière. Ceci pourrait être réalisé à l’intérieur d’un cadre de prise de décision (nous l’évoquerons ci-dessous). Les Européens reconnaîtraient le rôle permanent joué par les États-Unis en Europe et accepteraient de fournir les ressources supplémentaires pour compléter réellement la contribution militaire américaine.

Washington devrait accepter des consultations régulières avec les Européens sur un large éventail de sujets de sécurité mondiale où les intérêts européens peuvent également être en jeu. En échange, les Européens devraient se tenir prêts à utiliser leurs capacités militaires pour prêter main forte à des initiatives américaines dans d’autres parties du monde. Finalement, les Américains devraient abandonner leur approche de la “force de protection d’abord et avant tout” ou approche des “mains propres” pour l’utilisation de troupes au sol, en particulier dans les opérations de gestion de crise. Ils devront être prêts à accepter que les forces armées américaines, même dans des cas d’opérations minimales, puissent simplement rester crédibles auprès de leurs adversaires et avoir confiance en leur ami et allié, si elles sont préparées à se battre aux côtés de leurs partenaires européens.

Un Conseil euro-atlantique

Comme nous l’avons vu, la région euro-atlantique contient les seules institutions de sécurité coopératives du monde à l’heure actuelle et à venir. La formation d’une nouvelle organisation de sécurité coopérative transatlantique comprendrait l’OTAN et les fonctions de défense et de sécurité de l’UE. Cette organisation (appelons-la “Conseil euro-atlantique”) incorporerait toutes les nations des deux institutions, y compris les membres dits “neutres” de l’UE. Un tel ensemble simplifierait et améliorerait considérablement les agencements actuels complexes et de plus en plus redondants par lesquels les onze membres de l’OTAN de l’UE sont forcés de traiter les sujets de sécurité à l’intérieur des deux institutions dans un nombre toujours plus grand de conseils et de comités. La formation d’une nouvelle organisation de défense et de sécurité transatlantique exigerait un nouveau traité qui remplacerait le Traité de l’Atlantique Nord de l’OTAN. Elle demanderait également, parmi d’autres accords, des changements cruciaux au Traité de Rome de l’UE. Ce ne serait pas une tâche facile. Cependant, cela n’empêcherait pas la mise en place rapide de ses modalités.

Le Conseil euro-atlantique serait chargé, entre autres tâches, des fonctions suivantes:

- a) Contrôler le calendrier transatlantique du jour dans son sens le plus large, notamment sur des questions comme le bouclier anti-missiles, les conflits com-

¹¹ Le Chancelier Gerhard Schroeder, Conférence de Munich sur la sécurité, 3 février 2001.

merciaux et les autres désaccords et les conflits potentiels entre ses différents membres.

- b) Coordonner les actions pour parer aux menaces d'instabilités comme le terrorisme transfrontalier, le crime organisé, les mouvements migratoires illégaux, la pollution, etc.
- c) Veiller aux respects des droits de l'homme à l'intérieur de ses frontières et lutter contre la violation de ces droits dans ses Etats membres.
- d) Développer des stratégies communes d'envergure dans les zones stratégiques en ce qui concerne la sécurité de la région euro-atlantique et prendre en compte globalement des questions telles que le processus de paix au Moyen-Orient, la Russie, la Chine, Cuba, l'Iran, l'Irak, la Libye, etc.
- e) Coordonner les politiques pour prévenir et régler les crises dans les territoires se trouvant hors de ses frontières qui peuvent menacer sa propre sécurité.
- f) Diriger les activités d'une structure militaire simple, partagée et intégrée, basée sur l'actuelle structure de commande de l'OTAN, pour des opérations de gestion de crise et pour défendre son territoire des menaces et des agressions extérieures.
- g) Développer une étroite et active collaboration avec ses voisins.

Conclusions

Alors que le débat sur la défense européenne continue à faire de l'ombre aux relations entre les Etats européens et les Etats-Unis, il nous faut d'urgence constituer un nouveau contrat transatlantique, plus équilibré pour préserver la sécurité de notre partie du globe. Il faut trouver le moyen d'exploiter l'enthousiasme européen au sujet de sa propre capacité de prise de décision en matière de sécurité et sur ses capacités de défense d'une façon qui renforcera l'Ouest et ne l'affaiblira pas.

Une relation transatlantique revitalisée et plus équilibrée, basée sur une institution de Sécurité Coopérative nouvelle et unifiée, s'avère nécessaire si l'OTAN et l'UE, les seules institutions de Sécurité coopérative du monde, ne veulent pas perdre leur efficacité politique et de défense. Comme condition préalable à cette nouvelle relation, l'Europe doit créer non seulement les structures mais également la substance de la capacité militaire qu'elle s'est promise à Cologne, Helsinki, et Nice. Si les Européens peuvent développer une capacité de défense adaptée pour compléter celle des Etats-Unis, cela ouvrira la voie à la création d'une institution de sécurité euro-atlantique plus simple et plus rationnelle.

Un "Conseil euro-atlantique" qui comprendrait tous les membres actuels et futurs de l'OTAN et de l'UE aurait un calendrier de sécurité très vaste basé sur le concept de Sécurité Coopérative. Il pourrait agir d'une façon pratique et coordonnée pour renforcer des valeurs partagées. Il pourrait également devenir un outil puissant pour maintenir, développer et étendre la démocratie, la sécurité, et la prospérité dans la région euro-atlantique et au-delà.

Une politique européenne de sécurité et de défense commune: les horizons de la perception russe

Vladimir Baranovsky¹

“Nous constatons avec satisfaction les progrès qui ont été accomplis en matière de politique de sécurité européenne et de défense.” Cette phrase remarquable est extraite du texte du communiqué qui résumait les résultats du sommet Union Européenne-Russie qui a eu lieu le 30 octobre 2000 à Paris². La signature de Vladimir Poutine apposée au bas de ce document montrait que la Russie, pour la première fois, et au plus haut sommet politique exprimait officiellement une opinion positive à l’encontre de cette nouvelle dimension à l’intérieur de l’Union Européenne. Pour désigner ce développement dans le contexte de la politique de sécurité européenne, la Russie avait adopté cette formulation peu élégante (PECSO) pour la politique européenne commune de défense et de sécurité. Il faudrait voir dans cet accueil russe davantage qu’une simple formule diplomatique. Du point de vue politique russe, la *satisfaction* au sujet de la PECSO ne va pas de soi et n’est, en aucun cas, certaine, ou sans alternative.

La question qui consiste à savoir comment se comporter avec la PECSO reflète quelques-unes des interrogations majeures de la Russie en matière de politique étrangère et est intimement rattachée au processus difficile de la recherche de son identité nationale.

Quels repères de politique étrangère devraient la guider, et quels critères devraient être utilisés afin de définir ces repères?

Comment la nouvelle Russie s’intègre-t-elle à la nouvelle scène internationale? Comment la Russie peut-elle s’assurer une place de choix dans l’arène internationale - et comment définir cette notion de “place de choix”? Toutes ces questions sont toujours d’actualité en Russie. Le problème de la PECSO (comment elle s’inclut dans le contexte politique plus large et est rattachée aux intérêts éventuels ou réels de la Russie ?) rend ces débats encore plus stimulants.

Considérer ce problème d’un point de vue historique peut être important ici. Sous l’ère soviétique, alors que les discussions s’embrasaient sur les problèmes de l’intégration militaire et politique, on rencontrait souvent deux points de vue divergents, ou pour être plus précis, trois, le premier étant qu’il s’agissait d’une

¹ Vladimir Baranovsky est directeur adjoint de l’Institut de l’économie mondiale et des relations internationales, Académie russe des sciences.

² Le communiqué commun a été signé par le président de la fédération russe, Vladimir Putin, et par le Président du Conseil Européen, Jacques Chirac, aidé du Secrétaire Général du conseil/Haut Représentant à la Politique commune étrangère et de Sécurité de l’Union Européenne, M. J. Solana, et par le Président de la Commission des Communautés européennes, M. R. Prodi.

discussion dénuée de sens puisque qu'il n'y avait aucune *vraie intégration européenne militaire et politique*. Les deux autres points de vue se fondaient sur des présupposés logiques antagonistes.

L'un des deux soulignait qu'une intégration militaire ou politique évoluant ou à venir, soit à l'intérieur du cadre ou sur la base de la communauté européenne (précurseur de l'actuelle Union Européenne) ne constituait rien d'autre que la consolidation d'une base européenne de l'OTAN.

Cette logique était presque génétiquement liée à une attitude hostile et méfiant à l'encontre du phénomène d'intégration dans la partie occidentale du continent comme moyen de renforcer la position de l'Ouest dans sa lutte contre l'URSS en particulier et le monde socialiste en général.

La lutte était menée par les Etats-Unis et l'OTAN placée sous l'influence des Etats-Unis. Selon les thèses sous-jacentes, traditionnellement hostiles à l'égard de la communauté européenne, la Communauté Européenne était la base économique de l'OTAN en Europe.

Par conséquent toute tentative d'intégration politique et militaire à l'intérieur de cette entité aurait signifié la mise en place de moyens militaires supplémentaires pour l'OTAN et les Etats-Unis. Jusqu'alors, puisque l'OTAN symbolisait le mal et l'influence américaine, tout signe de l'intégration de l'Europe occidentale gravitant vers une union militaire et politique, ou même de simples discussions sur le sujet ne pouvaient qu'entraîner une réaction extrêmement négative de la part de Moscou. Même lorsque la perception de l'intégration en Europe occidentale commença lentement à changer, cela concerna tout d'abord l'aspect économique de ce phénomène. Les analystes soviétiques ont commencé à souligner l'aspect objectif du projet et, pour l'époque (les années soixante), cela constituait une véritable avancée en matière de conceptualisation du processus d'intégration. Cependant, ce n'est que sous l'ère de Gorbatchev qu'on reconnut la Communauté européenne en tant qu'acteur et entité politiques. A la même époque, cette "nouvelle pensée politique" n'alla pas aussi loin qu'elle aurait pu dans la reconnaissance des aspects politiques et militaires de l'intégration européenne parce qu'il s'agissait alors d'un problème très vague ; on le considérait davantage comme une source de développement potentiel que comme un phénomène tangible.

Le second point de vue sur ces processus militaires et politiques d'intégration surgit d'une origine conceptuelle toute différente. Elle est née du cadre des deux théories soviétiques post-staliniennes des relations internationales: la coexistence pacifique et les contradictions internes de l'impérialisme. La théorie de la coexistence pacifique visait à engager les pays du camp dit socialiste dans une coopération constructive avec l'ouest pendant que le second modèle prenait pour acquis le fait que l'on ne devait pas nécessairement considérer l'Ouest comme un tout consolidé. La collusion de ces deux paradigmes amena un postulat relativement logique et bien construit: une attitude négative à l'égard de l'OTAN ne devrait pas nécessairement avoir le même type d'impact négatif sur une éventuelle intégration

militaire et politique à l'intérieur des paramètres européens. A savoir, cette théorie soutenait que de telles tendances d'intégration résultaient de l'accroissement des désaccords entre les Etats-Unis et l'Europe. En tant que tels, ils traduisaient l'érosion de la solidarité à l'intérieur de l'OTAN et proposaient un défi à la domination politique et militaire américaine. Ainsi, du point de vue militaire et du point de vue politique soviétique et des intérêts en matière de politique étrangère, ces tentatives d'intégration en Europe n'étaient sûrement pas si négatives. Il est important de noter qu'il s'agit là d'un point de vue marginal. A cette époque, on pensait qu'il était très improbable que les dissensions entre les Etats-Unis et l'Europe s'étendent aux domaines politique et militaire; que ces contradictions étaient plutôt latentes et qu'en aucun cas, elles n'étaient significatives par rapport aux différences majeures Est-Ouest qui finiraient par les éliminer.

On ne doit pas oublier la structure intellectuelle responsable des anciennes perceptions de Moscou en ce qui concerne la dimension militaire de l'intégration de l'Europe occidentale. Ironiquement, cette idéologie reste très présente dans la pensée politique russe actuelle. L'attitude de Moscou à l'égard des processus militaire et politique au sein de l'UE demeure une fonction explicite de son attitude envers l'OTAN; c'est le schéma invariable qui a survécu à l'effondrement de l'Union soviétique. Il s'est manifesté au début des années 90, quand de nombreux russes étaient euphoriques à l'idée d'un partenariat stratégique avec l'Ouest et avaient alors abandonné temporairement leurs réticences à l'encontre de l'OTAN. A ce moment-là, Moscou ne fit aucun effort pour accélérer le mouvement vers une collaboration politique et militaire en Europe occidentale. Par exemple, on considérait à l'époque comme peu important, tout ce qui était rattaché à la création des EUROCORPS ou aux efforts pour ranimer l'Union de l'Europe occidentale (UEO). Mais les choses n'en restèrent pas là. L'élargissement de l'OTAN avait eu un effet important. Le schéma complet de l'attitude russe à l'égard de l'OTAN a changé suite à la décision d'élargissement de l'organisation. La réaction extrêmement négative de Moscou à l'idée d'un développement futur vers l'Est de l'OTAN n'était pas seulement le résultat de cette décision. Il y a de sérieuses raisons de croire que c'est à cause de cet élargissement à l'est de l'OTAN que la Russie a adopté une attitude bienveillante à l'égard du projet d'élargissement de l'Union Européenne qu'elle considérait comme une alternative.

On peut dire la même chose au sujet des aspects militaires et politiques de l'intégration. Il n'y a qu'à comparer, à l'époque soviétique, l'attitude suspicieuse à l'égard de l'UEO avec le regain d'intérêt au milieu des années 90. Cet intérêt était à l'évidence unilatéral et il a atteint son pic au moment même où la campagne contre l'OTAN battait son plein. Les hommes politiques et les analystes russes ont cajolé les différents pays candidats pour que ceux-ci rejoignent les rangs de l'UEO, espérant que ces pays changeraient d'avis et ne deviendraient pas membres de l'OTAN.

Qui plus est, quand on accorda aux trois États baltes un statut de partenaires à

l'intérieur de l'UEO, Moscou n'a pas du tout réagi (contrairement à son attitude anxieuse qui se manifeste à chaque fois que l'on mentionne la possibilité que les États baltes rejoignent les rangs de l'OTAN, tout en ignorant simultanément le fait que les dispositions mutuelles d'assistance militaire de l'article 5 du traité de Bruxelles sont bien plus contraignantes que celles du traité de l'Atlantique Nord).

Tout ceci nous amène logiquement à une seule conclusion (comme cela a déjà été le cas auparavant): Moscou fait des oppositions entre la coopération politique et militaire "atlantique et européenne" les fondements de sa politique. Parfois, cette opposition atteint quasiment le statut de politique officielle mais le plus souvent, c'est au niveau du subconscient qu'elle se manifeste en raison de son omniprésence dans la discussion politique et l'analyse théorique. Il est intéressant de remarquer que les problèmes conceptuels et politiques qui font l'objet des débats actuels n'ont guère changé. Il faut également ajouter que la plupart d'entre eux ressemblent curieusement à ceux dont les analystes et les politiciens occidentaux débattent quand ils parlent de la PECSD.

De temps à autres, ces discussions donnent lieu à des notions exagérées de ce que sont les buts de la PECSD et de ce à quoi elle ressemblera dans un futur proche. Dans de tels cas, le manque de connaissances en Russie au sujet des affaires réelles de l'État en Europe fait appel à l'image d'une Europe "unique" sur le point de se doter d'un dispositif militaire complet.

En général, peu de Russes se rendent compte du fait que le but premier de la PECSD est de créer des instruments de gestion de crises dans le but de mettre en place les missions dites de Petersberg, davantage que de mettre en place le projet d'une "armée européenne" complète et de passer de moyens nationaux à des moyens "européens" pour assurer la sécurité militaire. Parfois, cependant, l'argument change de direction et le scepticisme traditionnel, provenant d'un demi-siècle de surveillance de l'intégration européenne, l'emporte. La question suivante se pose: Quel est le degré de sérieux de cette intégration et n'est-ce pas "faire beaucoup trop de bruit pour rien"? Au regard de cette analyse, il est particulièrement évident que le chemin qui sépare la politique commune de la défense commune est long et qu'il est possible qu'il ne soit jamais couvert par la PECSD.

Cependant, il y a une plus grande incertitude liée à la corrélation de la dimension militaire de l'Union Européenne avec celle de l'OTAN et la manière dont la Russie considérerait ce dilemme.

Comme cela s'est déjà produit, l'émergence de deux camps est facile à prévoir: un camp d'européens enthousiastes et un camp d'alarmistes. Le premier parlerait de la création d'un potentiel militaire et politique qui amènerait une certaine indépendance par rapport aux Etats-Unis et à l'OTAN, ce qui pourrait être à l'avantage de la Russie³. Cela attirerait en particulier ceux qui ont conservé cette

³ Le porte-parole de Duma, Gennadyi Seleznev, écrit: "Avec l'effondrement de l'Union soviétique le monde a fondamentalement évolué vers un monde à un seul centre, l'équilibre de pouvoir et

vieille allergie soviétique à l'encontre de l'OTAN ou ceux à qui les événements du Kosovo en ont fait acquérir une. Mais les alarmistes, ceux qui ont mis l'accent sur les liens très étroits entre la PECSO et l'OTAN, ne seraient pas d'accord avec eux, car ils y verraient d'importants désagréments pour la Russie.

Ceux qui sont en faveur de l'Europe favoriseraient logiquement l'établissement et le développement des relations avec les structures militaires complètes de l'Union Européenne, croyant que cela repousserait l'OTAN au second-plan. Ceux que l'on appelle les alarmistes considéreraient probablement ces tentatives avec scepticisme. Ils essaieraient de rendre possible la coopération de la Russie avec ces structures sous la condition de la rupture radicale de la PESD avec l'OTAN. Les hauts-gradés de l'armée russe parlent avec franchise de leur position. Ils disent, en effet: "nous représentons la coopération avec la PECSO mais pas avec celle qui a été formulée jusqu'ici, parce que nous sommes contre le fait que les forces de sécurité de l'Union Européenne deviennent "une annexe de la machine militaire de l'OTAN."⁴

Cependant, c'est peut-être un nouvel élément intéressant qui apparaît ici. Ceux qui politiquement ou intellectuellement sont en faveur de la priorité des relations de la Russie avec l'OTAN et les Etats-Unis peuvent explicitement ou implicitement s'opposer à l'interaction de la Russie avec l'Union Européenne dans le domaine de PECSO. Pour eux, un tel mouvement serait synonyme du développement des relations militaires et politiques avec l'Union Européenne, et dénaturerait les priorités russes par opposition à l'OTAN et aux Etats-Unis. Cette logique semble devoir n'être partagée que par des membres du ministère de la défense ou du personnel général, aussi bien que par des "stratèges civils" anti-Américains et anti-OTAN. Par conséquent, nous sommes en présence d'une situation paradoxale: on peut voir à la fois des personnes farouchement opposées à l'OTAN et des activistes pro-OTAN dans un seul et même camp. On ne peut s'empêcher de noter la polarité extrême des arguments et des motifs: en ce qui concerne les premiers, la coopération à la PECSO est rejetée en raison de sa subordination totale à l'OTAN tandis que, dans le cas de la dernière, la potentielle coopération russe semble faire dévier la politique russe de ce qui devrait être sa direction principale.

On peut avancer avec une assez grande certitude que les défenseurs de la coopération militaire et politique russe avec l'Union Européenne, guidés principalement (sinon exclusivement) par une logique anti-OTAN, anti-américaine,

d'influences a basculé vers un monde à un seul pôle, ce qui n'est pas seulement injuste mais tout simplement dangereux pour l'humanité. Dans ces circonstances, l'on peut comprendre que certains petits États recherchent des contrepoids. Le désir ambitieux qu'a l'Europe de créer un autre pôle très important qui se distinguerait non seulement par son poids économique mais aussi par des composantes d'influence globale et régionale est compréhensible et justifié".

⁴ La conférence sur l'Union Européenne et la Russie à Moscou le 15 février 2001 (avec la participation du Haut Représentant de la politique commune et de la politique de la sécurité Javier Solana, le Commissaire aux relations extérieures Chris Patten, et la Ministre suédoise des Affaires Etrangères Anna Lindth).

risquent d'être déçus. Si Moscou commence à se proposer à l'Union européenne pour être une partie contractante de la PECSO, soulignant (comme cela l'a déjà été fait plusieurs fois par Yeltsin) que les Européens devraient traiter leurs affaires eux-mêmes, l'effet atteint serait contraire à celui qui est attendu. Au lieu d'attirer les Européens, Moscou les effraierait. Même sans la Russie, les pays membres de l'Union Européenne auront beaucoup de problèmes à gérer parce que les Etats-Unis sont plus inquiets que d'habitude en ce qui concerne la PECSO et ne perdent aucune occasion de rappeler que la dimension militaire de l'Union Européenne ne peut être formée que dans le cadre du système atlantique et en collaboration étroite avec ce système. Oter aux Américains cette idée que la PECSO peut affaiblir ou marginaliser l'OTAN est une des priorités des Européens. Souligner le soutien russe à la PECSO reviendrait à jeter de l'huile sur du feu, et rendrait l'Union Européenne encore plus prudente au sujet d'une alliance éventuelle avec la Russie.

Cela vaut la peine de préciser qu'un bon nombre de questions posées par les Russes sont identiques à celles que se posent les Européens. La gestion des crises en est un exemple. Où l'Union Européenne veut-elle utiliser ce mécanisme de gestion des crises qu'elle met actuellement en place ? Le choix le plus évident serait les Balkans, au cas où l'instabilité y persisterait ou s'y aggraverait. Mais qu'est-ce qui relèvera de la PECSO ? Si elle est déployée dans les régions de Nagorny Karabakh, Abkhazia ou de Transdnïester (mais jamais en Irlande du Nord, au pays basque, ou en Corse), cela ne veut-il pas dire que l'ensemble des instruments actuellement développés sont destinés exclusivement (ou principalement) à l'espace géopolitique de l'après-ère soviétique ? Si c'était le cas, de nombreuses personnes en Russie auraient l'impression que l'on repousse la Russie hors des régions essentielles à ses intérêts nationaux, et cette impression, venant s'ajouter au reste, serait directement liée à la PECSO.

La dimension militaire de l'UE peut entraîner un autre problème pour la Russie en ce qui concerne son impact sur la nature et la taille des préparations militaires. Pour que l'Union Européenne ait une capacité militaire indépendante, la taille des préparations militaires dans l'Union devrait être sensiblement plus grande, étant donné le potentiel géostratégique de l'Union. De ce point de vue, l'Europe devrait ainsi sérieusement restructurer sa capacité militaire, et dépenser plus pour l'achat d'un matériel militaire moderne (pour ne pas se retrouver dans une situation comme celle du Kosovo, où la participation de l'Europe fut modeste: les États-Unis ont fait 80 pour cent des sorties aériennes de combat). Il est possible que la Russie voie dans l'intensification à venir des préparations militaires dans les pays de l'UE un signe inquiétant, et ce d'autant plus que bien des incertitudes demeurent au sujet de l'utilisation de ces capacités toujours croissantes.

Dans ces circonstances, les perceptions alarmistes ont presque touché à l'hystérie. Suivant cette logique, la PECSO pourrait être bien plus dangereuse que l'OTAN. Même si nous nous détournons de points de vue aussi extrêmes, il reste

la question des perspectives à long terme de la PECSD⁵. En Russie, les opinions divergent à ce sujet. Pour simplifier, la question peut être formulée de la façon suivante: est-ce qu'une Europe militairement forte, même indépendante dans sa prise de décisions vis-à-vis des Etats-Unis, pourrait poser le même défi politique à la Russie que l'OTAN pendant l'ère soviétique? Ou pourrait-elle se transformer en même défi existentiel que celui posé par la Chine?

Toutes ces spéculations théoriques peuvent changer de manière significative. C'est pourquoi, en Russie, quelques politiciens pensent qu'il serait prudent d'attendre que les choses s'éclaircissent et de ne pas définir leur position à la hâte. Cependant, il existe un autre point de vue qui consiste à dire que la Russie devrait intensifier ses efforts afin d'être impliquée dans la PECSD, et qu'il faut agir rapidement pendant que cette politique et son mode de fonctionnement sont en gestation, parce que, quand ce processus aura abouti, et que les règles du jeu auront été définies, il sera très difficile de les changer. Il est possible que cette approche contienne une notion en quelque sorte exagérée des capacités de la Russie à former "une politique européenne commune de sécurité de défense". Cependant, il est important de faire porter l'accent sur une orientation de principe en ce qui concerne une interaction coopérative entre la Russie et la PECSD, à savoir, que cette orientation devrait être mise en dehors des complexes négatifs qu'a la Russie au sujet de ses relations avec l'OTAN⁶. On devrait reconnaître que, dans les circonstances actuelles, la coopération militaire et politique avec l'Union Européenne n'est simplement pas réalisable si les relations avec l'OTAN ne sont pas restaurées. Mais, dans de bonnes circonstances, une telle coopération peut s'avérer tout à fait valable pour les deux camps. La Russie a quelque chose de réel et d'attrayant à offrir à ses partenaires européens (par exemple, la possibilité d'utiliser sa flotte aérienne pour les tâches définies par la PECSD). Dans ce contexte, la mise en place commune des mêmes missions de Petersberg par la Russie et l'Union Européenne ne serait pas impossible à accomplir.

Dans un contexte plus vaste, une telle coopération serait la meilleure garantie contre les soupçons, la méfiance et les soucis de longue date qui ont été mentionnés ci-dessus. La *participation* de la Russie au système des relations militaires et politiques en Europe, actuellement formé autour et sur la base de l'Union Eu-

⁵ Екатерина Горчакова-Эсмонт. Иван Троекуров. Российский державный смысл требует адаптации к новым условиям. – Независимая Газета,

⁶ Il semble que la politique officielle russe aille exactement dans cette direction. Par exemple, "La stratégie à moyen terme pour faire avancer les relations UE-Russie en 2000-2010 présentée officiellement par M. Putin au sommet UE-Russie qui eut lieu en octobre 2000 à Helsinki contient la disposition que la coopération avec l'UE dans le domaine de la sécurité "pourrait contrebalancer, *inter alia*, la centralisation de l'OTAN en Europe". Un an après, au sommet UE-Russie à Paris, le président russe n'a même pas mentionné la question. En tout cas, cette dernière était déjà absente du Concept de la politique étrangère de la Fédération russe adopté en juin 2000. Le concept statuait simplement que l'évolution de la dimension militaire et politique des Etats-Unis serait le sujet d'une attention particulière.

ropéenne, est plus importante que la culture de l'image quelque peu fragile d'une "architecture européenne commune". Il faut rappeler, ici, l'importance de la décision de principe sur ce sujet au niveau politique ; c'est ainsi que l'on devrait regarder les résultats du sommet UE-Russie à Paris (où, en plus d'autres documents, a été signée une déclaration spéciale "renforçant" le dialogue et la coopération sur les titres politiques et européens). Cependant, si tout n'aboutit qu'à des solutions politiques, l'idée sera bientôt diluée et sera même discréditée. Il est important de lui donner corps, de la remplir d'un contenu spécifique, de définir des objectifs réalistes, des tâches pratiques, des mécanismes institutionnels, et des formes d'organisation d'une interaction potentielle entre la Russie et l'Union Européenne dans ce domaine. Il faut maintenant se concentrer sur des problèmes *spécifiques*, parce qu'en identifiant ces derniers, il est possible de progresser à des niveaux supérieurs.

La sécurité et la défense européenne: la dimension parlementaire.

*Simon Lunn*¹

Cet article s'attache à questionner le rôle et les activités de l'Assemblée parlementaire de l'OTAN (AP de l'OTAN) quant à la dimension parlementaire de l'Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) ou de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Quelle expérience et quels conseils l'AP de l'OTAN offre-t-elle pendant la phase de ratification du Traité de Nice?

Origines et buts

L'AP de l'OTAN, anciennement Assemblée de l'Atlantique Nord, ne possède aucun lien institutionnel ou formel avec l'OTAN. Le Traité de Washington ne fait nulle part mention d'une assemblée parlementaire, que ce soit par inadvertance ou par omission délibérée. L'Assemblée voit le jour en 1955 à la "Conférence des membres du parlement des pays de l'OTAN" à l'initiative des parlementaires qui avaient la conviction que les problèmes de la Guerre froide et des relations transatlantiques centrales ne devaient pas être laissés aux diplomates et aux soldats mais requéraient une dimension parlementaire. Ce que devait recouvrir cette dimension fut le sujet de maintes propositions et idées: certaines se concentraient sur la nécessité de souligner l'identité démocratique de l'Alliance, d'autres sur la nécessité de créer un lien entre l'OTAN et ses citoyens, d'autres encore sur la nécessité d'assurer une entrée parlementaire dans la politique par l'intermédiaire d'une assemblée consultative officiellement reconnue. Cependant, il était flagrant que, bien que la plupart des gouvernements de l'Alliance admettent le principe d'une ingérence parlementaire, tous étaient fort peu disposés à voir se créer une organisation permanente qui aurait un droit de surveillance.

La dimension parlementaire prit cependant forme lors de cette conférence de cinq jours organisée par et à l'OTAN. Depuis, l'Assemblée s'est développée en une organisation qui, bien que manquant toujours d'un statut formel à l'intérieur de l'OTAN elle-même, est désormais largement acceptée comme une part intégrale et indispensable du tissu de l'Alliance. Les conférences annuelles (connues sous l'appellation de "Conférences parlementaires de l'OTAN") ont vu le développement d'une structure de Comité et la création d'un petit Secrétariat (dont le Secrétaire exécutif travaillait au départ à mi-temps) qui s'installa à Bruxelles, en

¹ L'auteur est le Secrétaire Général de l'Assemblée Parlementaire de l'OTAN. Une première version de son article a été présentée lors d'un séminaire sur la dimension parlementaire de la PESD à la Hague, le 14 mai 2001. Cet article représente uniquement l'opinion de l'auteur. Il ne représente pas nécessairement la vision officielle de l'Assemblée.

1967. La même année, son nom fut changé en Assemblée de l'Atlantique nord et, à partir de cette période, l'organisation commença à s'agrandir en terme d'activités et de personnel. En 1974, la Belgique accorda à l'organisation un statut officiel.

Aujourd'hui, l'Assemblée organise deux principales sessions par an, une au printemps et l'autre à l'automne. Ces sessions sont tenues par les membres et par un nombre croissant de pays membres associés. A ces sessions s'ajoute une multitude de réunions, de visites et d'activités. L'Assemblée comporte dix-neuf membres à part entière, dix-sept membres associés, une délégation du Parlement européen, et huit délégations d'observateurs. Les pays y ont des sièges assignés selon leur population et les délégations qui représentent normalement la composition politique de leurs parlements respectifs. Le vote à l'Assemblée se fait à la majorité. Son président, actuellement Rafaël Estrella (Espagne), est élu pour deux ans. Le président représente l'Assemblée dans ses fonctions officielles et lors des conférences. Il organise des visites officielles et coordonne, avec le soutien du Comité permanent, la politique et les activités de l'Assemblée. Le Secrétariat est approximativement composé de 30 membres principaux et est basé à Bruxelles. En plus de cela, il existe un programme destiné aux universitaires des pays membres et associés. Chaque pays membre contribue au budget de l'Assemblée qui s'élève approximativement à 3 million de dollars américains selon les chiffres du budget civil de l'OTAN.

Nous n'avons pas besoin ici d'entrer plus en détails sur le développement de l'Assemblée sauf en ce qui concerne deux aspects qui peuvent s'avérer pertinents dans le cadre d'une discussion sur la création d'une dimension parlementaire à la PESD: il s'agit des principales fonctions de l'Assemblée et de son rapport avec l'OTAN. Nous voudrions analyser ces deux aspects lors des deux phases distinctes: avant et après 1989².

Le rôle et les relations de l'Assemblée avec l'OTAN avant 1989

Les fonctions principales de l'Assemblée, pendant la Guerre froide, pourraient être définies de la façon suivante:

- Stimuler le dialogue parmi les parlementaires sur les principales questions en matière de sécurité.
- Faciliter la prise de conscience et la compréhension parlementaires sur les questions clés en matière de sécurité et sur la politique de l'Alliance.
- Fournir à l'OTAN et à ses gouvernements membres une indication de l'opinion parlementaire collective.

² Le point de vue de l'auteur sur ces aspects constitue sa propre réflexion basée sur son expérience "des deux côtés de la barrière" comme Directeur des comités politique et militaire de l'Assemblée (1973-1979) puis comme Secrétaire général adjoint (de 1989 jusqu'à présent) et comme Directeur des plans et de la section politique de l'OTAN (de 1983 à 1989).

- Conférer une plus grande transparence à la politique de l'OTAN, et de ce fait un degré de responsabilité collective.
- Renforcer les relations transatlantiques.

Le travail de l'Assemblée se concentre principalement, au cours de ces années, sur les affaires politico-militaires, notamment sur ce qui se trouve souvent désigné sous le terme de "high" sécurité. Les activités de l'Assemblée s'orientèrent sur la préparation et la discussion des rapports des sessions de printemps et d'automne au cours desquelles des résolutions furent votées. Chacun des cinq Comités de l'Assemblée constitua des sous-comités qui se concentrèrent sur des zones spécifiques et y conduisit des visites afin de rassembler des informations appropriées. Il faut souligner que les Comités de la Science et de l'Economie de l'Assemblée ont fréquemment traité des questions que l'on considère comme en-dehors des compétences de l'OTAN elle-même.

Les relations avec l'OTAN pendant cette période se développèrent lentement et non sans hésitation. L'Assemblée s'efforça de créer une identification plus formelle par le lien institutionnel et d'établir une présence aux discussions de l'OTAN. Ces efforts ont été repoussés par l'OTAN. Une série de mesures coopératives pratiques furent alors mises en place pour améliorer les relations entre les deux organisations. Il fut décidé que le secrétaire général de l'OTAN devrait faire des rapports réguliers sur l'Alliance à l'Assemblée, qu'il commenterait les recommandations de l'Assemblée au nom du Conseil de l'Atlantique Nord, et que les relations de travail entre l'Assemblée et le secrétariat international de l'OTAN devraient être améliorées et canalisées par la Division des Affaires Politiques de l'OTAN.

En dépit de ces améliorations, les relations entre l'Assemblée et l'OTAN sont demeurées distantes. Les attitudes, à l'OTAN, à l'égard du corps parlementaire allaient d'une vague reconnaissance à l'indifférence. Il est important de faire la distinction entre la bureaucratie de l'OTAN qui, lorsqu'elle se concentrait sur les demandes de la Guerre froide, n'avait ni le temps ni l'envie de prêter trop d'attention au monde parlementaire, et les délégations nationales dont les points de vue sur l'Assemblée se basaient sur leur expérience nationale et les relations entre leurs propres parlement et gouvernement. Les points de vue des délégations nationales allaient du point de vue des États-Unis qui, évidemment, supportèrent constamment le travail de l'Assemblée aux points de vue des autres pays qui reconnaissaient à peine l'existence de l'Assemblée. De plus, le facteur de "confidentialité" imposé par les exigences de la guerre froide, la classification conséquente de la plupart des activités de l'Alliance et des sujets abordés représentèrent également un facteur qui limitait le développement des relations de coopération.

L'attitude de l'OTAN envers l'Assemblée est née de deux tendances concurrentes. D'une part, il y avait la reconnaissance du besoin d'un support public et

de ses avantages, donc, de la participation parlementaire. Mais en même temps, il y avait une certaine détermination à rejeter une participation trop étroite ou toute suggestion soulignant que la relation impliquait un engagement formel de la part de l'Alliance. En d'autres termes, toute tentative pour souligner l'absence d'une structure parlementaire collective échoua. On considéra l'Assemblée comme un atout pour accéder à un soutien public de la politique de l'OTAN et pour mettre cette politique en application ; ce fut le cas pendant certaines phases critiques telles que la décision de "la double piste" et d'autres questions controversées concernant la stratégie de l'Alliance. Dans ces exemples, on fit d'énormes efforts pour s'assurer que l'Assemblée était "de côté". Ce ne fut pas toujours facile, puisque, alors que la majorité des membres de l'Assemblée soutenait la politique de l'Alliance, il continuait à y avoir des critiques sur des questions spécifiques.

Les communiqués de l'Alliance ont répété sans fin le besoin d'un support public et parlementaire mais cela se traduisit rarement par une vive reconnaissance ou des encouragements sur le travail de l'Assemblée. Ces mêmes communiqués ne mentionnent que fort rarement l'Assemblée et, quand cette dernière apparaît, c'est avec parcimonie (d'ailleurs la nécessité d'une telle mention a souvent été source de discordes pour quelques délégations). Le fait que le travail ou les points de vue de l'Assemblée puissent avoir quelque impact sur la politique de l'OTAN était à peine reconnu. Les résolutions prises par l'Assemblée ont reçu une attention limitée, les réponses se bornant à une récitation de principes généraux. La qualité des résolutions elles-mêmes laissait parfois à désirer, et la qualité des réponses ne laissa aucun doute aux membres de l'Assemblée quant à leur non-appartenance au cercle politique. Pour beaucoup, cette exclusion fut une constante source de frustration et d'irritation.

Le rôle de l'Assemblée et ses relations avec l'OTAN après 1989

Avec la fin de la Guerre froide, le rôle de l'Assemblée s'est sensiblement modifié. Les fonctions essentielles décrites auparavant demeurèrent inchangées mais l'Assemblée reçut un mandat plus étendu et se vit attribuer de nouveaux objectifs. La direction de l'Assemblée s'aperçut rapidement de l'utilité de l'Assemblée comme cadre à l'intégration des nouvelles démocraties au sein de la communauté atlantique pour fournir à ces dernières une aide pratique. La plupart de ces pays ont immédiatement exprimé le souhait de faire partie de l'OTAN, ce qui n'était absolument pas prévisible à court terme pour la plupart de ces états. S'impliquer auprès de l'Assemblée fut pour eux un premier pas facile mais crucial en direction d'une adhésion future à l'Alliance. En 1990, l'Assemblée créa le statut de "Membre associé" qui permet une complète participation aux activités de l'Assemblée sans pour autant avoir à contribuer au budget ou avoir accès au droit de vote. De plus, grâce à une importante aide financière américaine, l'Assemblée a créé l'initiative Rose-Roth qui propose un programme de séminaires destiné à favoriser le dialogue et la coopération entre les partenaires, et une série de programmes

de formations (de deux ou trois par an) destinés aux employés parlementaires des pays partenaires qui travaillent dans les domaines des relations internationales, de la défense ou de la sécurité. Les employés parlementaires des pays partenaires font également des séjours prolongés au secrétariat de l'Assemblée³.

Le partenariat et la coopération sont devenus les dispositifs prédominants des activités de l'Assemblée. Des groupes de surveillance communs travaillant en coopération avec les parlements russes et ukrainiens ont été établis pour faciliter une régulière évaluation coopérative par des législateurs ayant respectivement mis en place la Charte et la Loi de fondation. Un Groupe méditerranéen a été créé pour traiter des questions de sécurité dans le bassin méditerranéen et ce, à partir d'une visite annuelle dans la région et d'une conférence qui rassemble des parlementaires et des représentants de la région comprenant le Maroc, l'Égypte, Israël, la Jordanie, la Tunisie, Malte, Chypre et l'OLP. Les membres et le personnel de l'Assemblée participent également aux ateliers et aux conférences du CPEA.

Suite à ces changements, l'Assemblée remplit désormais les fonctions supplémentaires suivantes:

- Elle aide au développement de la démocratie parlementaire à l'intérieur de la zone euro-atlantique en intégrant des parlementaires des nations non-membres au travail de l'assemblée.
- Elle offre une assistance directe aux parlements qui souhaitent devenir membres de l'Alliance.
- Elle développe la coopération avec les pays qui recherchent davantage la coopération que l'affiliation ; parmi ces pays, on compte ceux du Caucase et des régions de la Méditerranée.
- Elle favorise le développement des mécanismes parlementaires et des pratiques essentielles à un réel contrôle démocratique des forces armées.

Ces fonctions viennent s'ajouter au travail des différents comités de l'Assemblée ; ce qui représente une somme d'activités considérable.

Un domaine particulièrement intéressant est celui de la coopération avec le Parlement Européen. L'évolution de l'IESD/PESD a été une question d'intérêt majeur ainsi qu'une source d'inquiétude pour les parlementaires de l'Alliance et plus particulièrement pour la délégation congrégionnelle de l'Assemblée et les six états membres non-européens de l'OTAN. Cette question a fait l'objet d'une observation constante et a constitué l'unique objet d'un rapport de Wim van Eeken (Pays Bas). Elle a également été discutée dans les Rapports généraux des Comités politiques et de défense de l'AP de l'OTAN. Afin d'obtenir une plus grande

³ Les documents de l'Assemblée et les documents, y compris les séminaires de Rose-Roth, sont disponibles sur le site internet: <http://www.nato-pa.int>.

transparence et une meilleure compréhension transatlantique sur les objectifs et le statut de l'initiative de défense de l'UE, l'Assemblée et le Parlement européen ont décidé de développer les relations entre les deux organisations. Le Parlement européen jouit désormais d'un statut particulier qui permet à ses membres de participer activement aux activités de l'Assemblée; les membres de l'Assemblée sont invités à participer aux auditions trimestrielles qui se déroulent sous l'égide des Comités des Affaires étrangères du Parlement Européen présidés par le Haut Représentant Javier Solana et le Haut Commissaire Chris Patten.

Les relations avec l'OTAN se sont également sensiblement améliorées et la coopération s'est fortement développée. Ceci est très certainement la conséquence du changement de nature de l'organisation lorsque l'Alliance s'est ouverte aux nations partenaires. Le problème de la confidentialité et les restrictions qui en découlent (fréquentes pendant la guerre froide), gênent désormais beaucoup moins la coopération. Cependant l'amélioration provient également de la symétrie naturelle qui existe maintenant entre bon nombre d'activités de l'Assemblée et celles de l'OTAN. La plupart des activités que l'Assemblée effectue avec les parlements partenaires a une relation directe avec le travail même de l'OTAN. En apportant assistance politique et pratique aux partenaires, plus particulièrement en ce qui concerne la supervision parlementaire de la défense, l'Assemblée ne fait pas que supporter les propres efforts de l'OTAN mais fait partie à part entière de la politique de l'Alliance.

Qui plus est, dans l'environnement actuel, la demande d'une aide publique et parlementaire est plus forte que jamais; en effet, il est possible de dire que dans les conditions actuelles, le rôle des parlements est de nouveau d'actualité.

L'on déploie de plus en plus des forces armées dans des endroits reculés lors d'opérations de maintien de la paix. On fait appel aux parlementaires pour procurer des ressources, pour autoriser les déploiements et pour expliquer à leurs peuples pourquoi ces déploiements sont nécessaires et pourquoi ils aboutissent parfois à des pertes de vies humaines. La réforme de la défense, en bonne voie, dans de nombreux pays, exige aussi un support et des ressources publics. Dans ces conditions, toutes les raisons sont réunies pour que l'Alliance supporte et encourage les activités de l'Assemblée. Jusqu'à un certain point, la plus grande part de l'amélioration des relations est due à la personnalité de l'actuel Secrétaire Général de l'OTAN qui, en tant qu'ancien membre du parlement, a un sens "parlementaire" extrêmement développé, qui est toujours disponible et qui fait participer les membres de l'Assemblée, ce qui est très apprécié. De plus, l'actuel Secrétaire Général Adjoint encourage le travail de l'Assemblée. Les contacts et les relations sur le plan du travail sont, par conséquent, très bonnes. Les résolutions de l'Assemblée reçoivent des réponses plus attentives et plus détaillées qu'auparavant. Il s'agit là d'un développement bien accueilli qui a été remarqué par les membres de l'Assemblée. Les réunions des commissions interparlementaires de Bruxelles constituent un autre changement positif. A l'occasion de ces

réunions, les membres officiels les plus anciens de l'Alliance (et maintenant aussi des membres officiels de l'Union Européenne responsables de la PESD) présentent aux membres de l'Assemblée tous les aspects de leur politique.

Sur le plan formel, la relation entre l'OTAN et l'Assemblée se base sur les éléments suivants:

- L'apparition traditionnelle du Secrétaire Général de l'OTAN à l'assemblée plénière d'automne, et parfois lors du conseil de printemps.
- Les réunions des commissions interparlementaires de février avec les autorités civiles et militaires de l'OTAN.
- La réunion de février du Conseil permanent avec le Conseil de l'Atlantique Nord en session permanente.
- Le rapport annuel du président de l'Assemblée aux ambassadeurs du CPEA.
- Les réponses du Secrétaire Général de l'OTAN aux résolutions de l'Assemblée.
- La participation de fait dans des conseils ministériels de premier plan, tels que les sommets de Washington et de Madrid.
- La participation des membres de l'Assemblée et du personnel du Secrétariat dans les réunions organisées par l'OTAN dans le cadre du CPEA.
- La participation de représentants des fonctionnaires internationaux de l'OTAN aux séminaires de Rose-Roth et dans le cadre d'autres activités.

Ces arrangements constituent un progrès considérable et symbolisent une volonté plus grande de la part de l'OTAN de reconnaître et de soutenir le travail de l'Assemblée.

Cependant, il existe des limites clairement définies à cette proximité. Certains des membres se sont récemment demandés s'il fallait rechercher un lien plus étroit mais cette question a été écartée tout d'abord parce qu'il semble incertain que cette question soit approuvée par certains des gouvernements de l'Alliance et ensuite parce que de nombreux membres ont le sentiment que la flexibilité dont l'Assemblée jouit de par son statut non-officiel dépasse tous les bénéfices qu'elle gagnerait alors. De nombreux membres doutent que l'Assemblée gagne en influence avec un statut plus officiel. De plus, certains membres entretiennent avec l'OTAN des liens qui pourraient éroder l'indépendance politique des deux corps. De tels membres affirment que les organisations gouvernementales et parlementaire devraient être administrativement indépendantes et apparaître comme telles.

Une plus grande reconnaissance serait bien entendu souhaitable. Un des moyens d'y parvenir serait d'établir la présence de l'Assemblée à certaines réunions de

l'Alliance. Cependant, la plupart des gouvernements pensent que c'est s'aventurer trop loin. Après une discussion concluante du Conseil Nord Atlantique, le Président de l'Assemblée fut invité à assister aux sommets de Madrid et de Washington et à prendre la parole en session ouverte toutefois. Cependant, les représentants de l'OTAN ont insisté sur le fait que cette invitation ne devait pas être considérée comme un précédent et qu'il ne s'agissait là aucunement d'un pied à l'étrier. Toute proposition visant à établir une présence plus régulière aux réunions de ministères ou d'ambassades n'ont que peu de chances d'aboutir. Peut-être que la confidentialité des activités de l'Alliance (même en cette période de transparence) et son ethos d'organisation représentent un obstacle infranchissable à une collaboration plus rapprochée. Même la référence au travail de l'Assemblée dans le document du sommet de Washington semblait être faite après coup (la première copie était considérablement édulcorée en raison de l'opposition de certaines délégations) et ressemblait de fort près à une pure éloquence de forme.

Finalement, se pose la question d'une influence possible de l'Assemblée sur les décisions politiques de l'OTAN. L'héritage de la Guerre froide et l'OTAN dans son organisation même, s'opposent clairement à une participation plus forte de l'Assemblée. Mais un autre facteur inhérent au caractère et au fonctionnement des deux organisations empêche toute participation plus étroite et toute influence plus directe. En tant qu'organisation intergouvernementale, l'OTAN a une politique basée sur le consensus. Cela signifie que sa politique est définie dans les capitales nationales puis qu'elle est retravaillée par le processus de l'OTAN en un arrangement collectif; atteindre ce consensus comprend généralement compromis et concession. Ce n'est pas un processus qui se prête à l'influence directe d'une source extérieure, plus particulièrement encore lorsqu'il est question de *high security*.

Quant au fonctionnement de l'Assemblée, il ne facilite pas non plus l'influence directe. Deux fois par an, l'Assemblée rassemble plus de 200 parlementaires qui représentent 40 ou 50 partis politiques de tous bords. Les idées de l'Assemblée collective sont exprimées dans les résolutions qui proviennent des rapports de l'Assemblée, acceptées en premier lieu au sein des comités respectifs, et adoptés ensuite au cours de la réunion plénière de l'Assemblée lors de la session annuelle. Ces résolutions souffrent inévitablement d'être adoptées en un temps relativement court (en effet, arriver à un accord et à une réconciliation de différents points de vue peut prendre du temps). On dit souvent que le débat et la discussion qui entourent l'adoption d'une résolution sont plus importants que le produit fini.

Malgré ces limitations, les résolutions de l'Assemblée fournissent un contrôle périodique des avis de l'Assemblée collective sur les questions clés à l'ordre du jour. Elles procurent à l'OTAN et à ses gouvernements, de même que les débats de l'Assemblée en général, une indication des pensées des parlementaires et du public. Elles fournissent un contexte important à partir duquel les décisions de

l'Alliance se prennent, contexte que l'OTAN et ses gouvernements seraient bien mal-avisés d'ignorer. Il y a des périodes où les débats de l'Assemblée revêtent une importance toute particulière pour l'Alliance. Ainsi, le travail de l'Assemblée s'est avéré fort utile sur la question du Kosovo et de l'agrandissement de l'OTAN ; et il le sera encore à l'avenir en ce qui concerne cette dernière question.

Pour résumer, le rôle de l'Assemblée vis-à-vis de l'OTAN se tient au-delà d'une influence directe. Il faut certainement espérer que les délibérations de l'Assemblée agissent en retour, d'une façon ou d'une autre, sur le processus des prises de décisions politiques ; par le biais des parlements nationaux où, dans la plupart des cas, l'on exerce une influence directe. Mais le rôle essentiel de l'Assemblée est: de faciliter la prise de conscience parlementaire et la compréhension de problèmes de sécurité de premier plan, incluant le point de vue d'autres membres; de garantir la plus grande transparence possible de la politique et des activités de l'Alliance et ainsi un sens de comptabilité collective; de procurer à l'OTAN une indication des attitudes et des points de vue parlementaires.

Des leçons parlementaires pour la PESD?

Quelles réponses, s'il y en a, quant à la question du bien fondé d'une dimension parlementaire de la PESD peuvent être tirées de l'expérience de l'AP de l'OTAN? On peut trouver quelques idées et des raisons d'être optimiste dans l'histoire de l'AP de l'OTAN. Comme dans le cas de l'OTAN, la PESD et les structures institutionnelles qui lui sont attachées ne furent pas conçues dans l'optique d'offrir une quelconque dimension parlementaire. Comme dans le cas de l'AP de l'OTAN, il semble que l'initiative pour rendre positif l'apparent déficit démocratique de la PESD daire venir des parlementaires eux-mêmes.

Lorsqu'on considère ce à quoi peut aboutir une dimension parlementaire, il faut garder à l'esprit plusieurs facteurs:

- Les nations préservent jalousement les domaines que sont la défense et la sécurité. Les décisions portant sur les budgets de la défense, des forces armées et de leurs déploiements seront prises par les gouvernements nationaux et les parlements.
- En raison de leur nature même, la défense et la sécurité sont un champ où il s'avère difficile de parvenir à un contrôle parlementaire efficace. La confidentialité nuit souvent à la circulation des informations, et les militaires n'acceptent guère la présence d'observateurs venus de l'extérieur. Presque toujours, il y a une certaine tension entre l'exécutif et le législatif lorsqu'il s'agit de déterminer quel degré de supervision serait le plus approprié. Cela se vérifie davantage encore au niveau inter-gouvernemental et inter-parlementaire.

- La participation parlementaire dans le domaine de la défense varie grandement d'un pays à l'autre. Les rôles normalement associés aux parlements (la comptabilité, la supervision et l'observation, l'influence et la transparence) sont tous mis en places de manières différentes et à différents degrés. Cela signifie que les attentes varient en ce qui concerne ce qui peut et ce qui devrait être fait.
- La relation qu'entretiennent les organisations intergouvernementales avec leurs contre-parties interparlementaires dépend des agencements légaux et institutionnels, de la nature de la question traitée et de ce que représente une organisation avec un grand O pour les différents acteurs. L'expérience de la PA de l'OTAN a montré que la coopération s'avère beaucoup plus difficile lorsqu'il est question de sécurité "dure".

Les organisations interparlementaires existantes ont chacune leur propre *raison d'être* qui définit leur rôle et relation avec leurs homologues intergouvernementaux. Cependant en termes d'efficacité générale, elles rencontrent toutes les mêmes problèmes de l'ampleur de leur effectif, de la variété des points de vue nationaux et politiques, des réunions périodiques, et de l'insuffisance de temps.

Aussi que s'agit-il de faire en ce qui concerne la PESD? En faisant face au déficit démocratique tel qu'il est perçu, les ambitions se doivent d'être modestes parce que, comme cité précédemment, certaines contraintes pèsent sur les relations parlementaires en matière de sécurité, et parce que les principales dispositions au contrôle parlementaire sont, en fait, déjà en place. Quels que soient les agencements de la PESD et de tout autre futur déploiement de forces, les parlements nationaux des États de l'Union Européenne sont réticents à céder toutes prérogatives dans le domaine de la défense. Ils ne devraient l'être, d'autant plus que des forces sont maintenues et déployées dans un premier temps par les nations, et, seulement ensuite, placées, dans un deuxième temps, sous l'autorité des Nations Unies, de l'OSCE, de l'Union européenne ou de l'OTAN.

Cependant, la PESD engendre de nouveaux corps, comités et mécanismes de consultation. Ceux-ci devraient être les "cibles" de la dimension parlementaire de la PESD, parce qu'ils ne sont pas transparents aux yeux des parlementaires nationaux, et d'autant moins aux yeux du public qu'ils représentent. Si l'accent est mis sur la transparence, alors soulignons que plusieurs corps contribuent déjà actuellement à cette transparence. Comme nous l'avons déjà souligné, l'AP de l'OTAN a prévu la relation Otan-Union européenne en améliorant ses relations avec le PE et en organisant des réunions régulières avec les fonctionnaires de la PESD. L'Assemblée de l'UEO (ou Assemblée de la Défense et de la Sécurité européenne intérimaire) s'est proposée d'elle-même comme candidate pour rassembler les parlementaires nationaux. De cette manière, elle apporte son expérience considérable en matière de défense et de sécurité européenne et elle offre une approche

globale qui accorde un statut égal à tous les candidats à l'Union européenne. Le PE contribue également à une plus grande ouverture et compréhension des travaux de la PESD. Ces activités et la coopération entre les divers corps signifient qu'il y a suffisamment de réunions parlementaires sur la défense européenne et de représentations des fonctionnaires de la PESD devant une assistance parlementaire très diversifiée.

Si une dimension parlementaire spécifique aux quinze membres de l'UE est considérée comme nécessaire, alors le rôle d'un tel corps devrait se situer au niveau de l'amélioration de la prise de conscience et de la compréhension des parlementaires des pays de la PESD, au niveau de la création d'une transparence des structures et de la politique de la PESD, et au niveau de la mise en place significative d'une légitimité démocratique de la PESD. Le PE siègerait à ses côtés, exerçant un contrôle direct sur les zones de gestion de crise où il a la compétence et, naturellement, un intérêt actif pour toutes les régions de la PESD.

Dans quel cadre est-ce que ceci aurait lieu? Nul besoin dans cet article de nous avancer sur les sujets complexes et polémiques du cadre ou de la structure. Il y a une variété d'autres options, mais chacune doit être jugée non seulement selon les conditions de la PESD, mais également à l'encontre des perpétuels débats sur les futurs agencements de l'UE comme tout. Quelque soit la formule qui prévaut, l'AP de l'OTAN continuera d'avoir son propre mandat spécifique bien qu'il y ait probablement, à un certain degré, un chevauchement, avec toute nouvelle entité à venir. Cependant, si on laisse la politique de côté, il y a un aspect pratique qu'il faut considérer: une nouvelle entité aurait des conséquences pratiques et financières. Les assemblées interparlementaires existantes ont leurs propres mandats, et ont développé une certaine division du travail entre elles. Cependant, elles proviennent toutes du même regroupement de membres et des mêmes budgets nationaux. Une entité supplémentaire signifierait plus de réunions, plus d'exigences vis-à-vis du temps de travail des membres, et probablement un besoin en nouvelles structures et ressources. Si, comme cela apparaît, le développement d'une dimension parlementaire spécifique à la PESD est reconnu comme une nécessité, alors il serait fort utile d'utiliser au maximum les ressources et structures existantes.

La PESD et le groupe des six

Ferenc Gazdag¹

Le développement d'une politique de sécurité et de défense pour accompagner l'intégration européenne a déclenché un débat intéressant dans un domaine inattendu. Il était facile de prévoir que l'institution du deuxième pilier aurait une influence sur les rapports entre l'UE et l'OTAN, plus particulièrement sur les relations entre les Etats-Unis et l'UE et sur sa composante la plus sensible: les affaires franco-américaines. Il n'était pas non plus difficile de prévoir que l'entente entre les pays interprétant l'objectif final de l'intégration de différentes façons ne serait pas évidente ni que les états neutres membres de l'Union Européenne auraient des difficultés avec la sécurité et la politique européenne commune de la défense (PESD), provenant de la politique commune étrangère et de sécurité (PESC). Peu d'experts pensaient, cependant, que le cas de ces six pays membres (l'Islande, la Norvège, la Turquie, et les trois nouveaux membres, la République Tchèque, la Pologne et la Hongrie) qui font partie de l'OTAN mais pas de l'UE se transformerait en un problème indépendant.

Le processus double (Union Européenne et OTAN) est bien connu: l'OTAN, constituée principalement de pays européens, depuis 1994, avait formé des cadres structuraux dans lesquels les capacités européennes pourraient se développer sans endommager les fonctions collectives de défense de l'organisation. En 1996, lors de la conférence des ministres des affaires étrangères de l'OTAN à Berlin, il fut proposé que la gestion des crises se fasse dans le cadre de l'OTAN-UEO sans que les Etats-Unis n'interviennent. Par la suite, l'examen et la mise en pratique des procédures, des aspects législatifs et militaires des opérations européennes de gestion de crises qui devraient être examinés et être pratiqués ont constitué un des éléments des exercices de gestion de crise (par exemple, *CMX/CRISEX 2000*).

Lors du développement rapide de la PESD après 1998 (à Saint-Malo), les célèbres "trois D" de Madeleine Albright ont donné le premier signal du traitement commun du groupe des six. La secrétaire d'état américaine, mécontente des capacités de défense des alliés européens, a exprimé l'inquiétude de l'administration américaine au sujet de la sécurité et la politique européenne commune de défense. Selon elle, ce développement ne devrait pas produire du *découplage*, de la *duplication* ou de la *discrimination*. Le dernier des trois D a indiqué que les Américains s'inquiétaient du fait que les pays de l'OTAN qui n'appartenaient pas à l'Union Européenne puissent être l'objet d'une discrimination négative due au développement de la PESD. Lord Robertson, le nouveau secrétaire général de l'OTAN a

¹ Ferenc Gazdag est Directeur de l'Institut d'Etudes stratégiques et de défense du Ministère de la Défense, Hongrie.

introduit les “trois P”. Ils soulignent, du point de vue de l’OTAN, l’importance de l’*indivisibilité* de l’alliance transatlantique, une *amélioration (improvement)* dramatique des capacités européennes de la défense, et l’*inclusion* de chaque allié de l’OTAN dans la politique de défense de la nouvelle Europe en tant que conditions préliminaires au développement des capacités européennes autonomes de défense.

C’est en 1999, au sommet d’Helsinki, que la question du groupe des six a été abordée pour la première fois par l’UE. C’est au cours de cette réunion que les attributions de la sécurité et de la politique européennes communes de défense ont été définies pour la première fois (mettant en place des capacités autonomes qui permettaient à l’Union Européenne de lancer et d’effectuer des opérations militaires en cas de crise) et où les cadres du *Headline Goal* furent approuvés. Ainsi, l’Union Européenne devrait pouvoir déployer, vers la fin de l’année 2003, une force militaire de 50.000 à 60.000 hommes en deux mois et maintenir cette force en place pendant au moins une année. Il fut également décidé de développer certaines capacités militaires fondamentales, telles que les capacités de déploiement, de maintien, d’interaction, de flexibilité, de mobilité, de survie, et d’améliorer les capacités de commande et de contrôle. Une résolution fut également approuvée en ce qui concerne les principaux éléments de la structure institutionnelle, ce qui mit en place le Comité de la politique de sécurité, le Comité politique, le Comité militaire, et un personnel militaire.

Le sommet d’Helsinki a déclaré au sujet de la participation des pays en dehors de l’UE que les membres ne faisant pas partie de l’Union Européenne et les candidats à l’Union Européenne qui ne prennent pas part aux prises de décision de celle-ci seraient consultés. C’est dans ce cadre que l’on pourrait discuter des questions relatives à la sécurité et à la politique de défense de l’UE et aux situations concrètes de crise. Selon le document d’Helsinki, des Etats ne faisant pas partie de l’Union Européenne seront toujours invités à participer quand/si une opération de gestion de crise déclenchée à l’initiative de l’UE fait appel à des capitaux et à des capacités de l’OTAN. Si l’Union Européenne agit sans l’aide de l’OTAN, l’invitation se fera au cas par cas (sur décision particulière du Conseil).

En décembre 2000, l’UE a pris d’autres mesures afin de faire participer les candidats à l’UE et les membres européens de l’OTAN n’appartenant pas à l’UE. Le document de Nice met surtout en valeur l’ouverture de l’UE, indiquant qu’en exécutant des missions de Petersberg, l’UE dépendrait des contributions à la fois des états de l’OTAN n’appartenant pas à l’Union européenne (groupe des six) et de pays candidats à l’UE (groupe des quinze). Ce qui est nouveau, par rapport aux étapes précédentes, c’est que l’on permet à ces états de faire d’un des membres de leur délégation de Bruxelles un officier de liaison au sein des comités politiques et de sécurité quand se présentent des problèmes mettant en cause la PESD.

Il est donc évident que les documents de l’Union Européenne, à la différence de l’approche américaine, ne considèrent pas les six comme un groupe séparé

et ne traitent pas les candidats à l'UE (la République Tchèque, la Pologne et la Hongrie) différemment des trois autres pays. Cependant, depuis la naissance du concept de la PESD, les six pays concernés ont fait leur possible pour être intégrés au système de prise de décision en plein développement. Ils ont voulu s'impliquer dans la prise des décisions qui ont une influence sur leur région, puisqu'ils ont tous offert des unités pour les capacités militaires communes dans le cadre des "*Headline Goals*". Néanmoins, l'UE parle simplement de contributions concrètes aux opérations éventuelles de gestion de crise et des droits limités qui en découlent.

Les différences à l'intérieur du groupe des six sont enracinées dans leurs différentes situations géopolitiques et dans leurs relations avec l'UE. La Norvège, la Hongrie et la République Tchèque recherchent des solutions tout en prenant en compte les intérêts de l'UE. La Turquie subordonne toutes les questions dans le domaine de la coopération entre l'OTAN et l'UE à la question de sa propre inclusion (et de celle des six) dans le système institutionnel et de prise de décision de la PESD sur un plan d'égalité avec les Etats membres de l'UE. La Pologne, qui se considère comme une puissance européenne moyenne, est plus près du premier groupe en ce qui concerne le contenu mais dans son approche, elle est étroitement liée à la plate-forme turque. L'Islande, qui n'a aucune armée, n'est pas vraiment intéressée par le problème comme l'indique sa participation sporadique à la coordination de la politique étrangère dont il est question ci-dessus.

Les six ressentent les failles stratégiques et tactiques transatlantiques internes à l'Europe et essaient d'en tirer des leçons pour leurs propres positions. Il est évident pour eux que la politique américaine est devenue plus compréhensive à l'égard de la PESD, et ils pensent qu'il ne faut pas en chercher la cause dans l'approbation par les États-Unis de la politique européenne indépendante de sécurité mais dans la promesse d'une augmentation longtemps repoussée des capacités européennes de défense. Ils s'aperçoivent également que, pour Londres, le développement de la PESD permet de renforcer l'OTAN, alors que, pour les Français, il existe de meilleurs moyens de protéger leurs intérêts et de dégrader l'OTAN à long terme. Il est également évident à leurs yeux que la Turquie, bien qu'elle fasse partie des six, rattache le problème de la défense européenne (comme beaucoup d'autres problèmes dans le domaine des affaires étrangères) au contexte des relations entre la Grèce et la Turquie. C'est le cas également de la Grèce qui voudrait voir établi un système européen d'où la Turquie serait exclue. Cette dernière ne veut entendre parler que d'une solution selon laquelle l'influence d'Ankara serait semblable à celle de la Grèce. Il est tout à fait normal que la plus grande distance, et par conséquent le conflit le plus important, soit situé entre les Français et les Turcs, qui représentent les deux extrêmes de ce système d'intérêts. Cependant, dans ce conflit diplomatique, les pays ayant des positions antagonistes se soutiennent dans la pratique. Ce support vient de différentes directions ; ces deux pays ralentissent la mise en place d'un contexte favorable aux prises de décision de l'OTAN et de l'Union européenne.

Les trois pays de Visegrad considèrent la PESDC comme un élément politique de leur adhésion à l'UE dans quelques années. Ils s'aperçoivent qu'actuellement la PESDC ne peut qu'apporter des réponses politiques aux problèmes réels de la sécurité et aux problèmes militaires. Ils voient également que ces réponses incarnent une évaluation européenne, et que les pays participants doivent exprimer des valeurs européennes communes d'une façon plus claire. C'est la raison de leur prudence, ce qui est particulièrement sensible dans le cas de la Hongrie. Pays situé à proximité de la région la plus sensible d'Europe, la Hongrie rappelle régulièrement que l'OTAN est la seule force pertinente dans le domaine de la gestion militaire des crises, alors que les capacités de l'UE en sont au stade de la planification politique. Comme tout indique que l'accession de la Hongrie à l'UE ne peut avoir lieu avant la mise en place du système institutionnel de la PESDC, l'on comprend à quel point il est important d'impliquer la Hongrie le plus tôt et le plus complètement possible dans le processus de prise de décisions.

Au cours de l'été 2000, les Polonais ont fait part de leurs demandes spécifiques et l'ont fait au nom des six pays concernés. Selon eux, les cadres définis à Feira pour les six sont insuffisants en termes de quantité et de teneur des réunions. Les Polonais préféreraient une coordination de l'UE au niveau politique (ministériel avant chaque session quel que soit le problème du jour). En outre, ils suggèrent la nomination de représentants permanents, la mise en place d'un groupe de travail 15+6, et, sur le plan militaire, la participation des six à la fois lors des réunions des chefs du personnel de l'UE et de l'activité du Comité militaire, et également la participation des officiers de liaison au travail quotidien des personnels militaires de l'UE.

Grâce à la pression de l'OTAN, les Turcs n'ont pas bloqué le lancement de l'initiative de coopération OTAN-UE; cependant, depuis le milieu de l'année 2000, Ankara menace de l'obstruer à moins que l'on n'implique suffisamment les six dans le processus de la PESDC. La Turquie considère la tendance actuelle de la PESDC comme un danger direct envers ses intérêts de sécurité nationale. Selon les Turcs, il ne peut y avoir de différenciation entre les Etats membres de l'UE et les six. Puisque la Turquie souhaite se voir accorder le même statut que les membres de l'UE, elle rattache la question de l'accès à l'UE aux capacités opérationnelles de planification de l'OTAN à une participation garantie aux prises de décision de l'UE. Selon Ankara, l'installation d'un système européen de planification indépendant de l'OTAN prendrait beaucoup de temps et serait très coûteux. La Turquie parvient ainsi à contraindre ses principaux opposants (la France et la Grèce) à soutenir son point de vue. Ankara accepterait ainsi un cadre dans la PESDC semblable à celui de l'UEO (couvrant 21 états) au lieu de la version 15+6.

La Norvège et les pays de Visegrad considèrent que les décisions prises au sommet de Nice sont acceptables. Ils estiment que l'on peut agrandir les cadres fournis par le document de Nice et simultanément les remplir de contenu, ce qui veut dire qu'ils sont intéressés par un dialogue suffisamment intensif pour sup-

porter les réunions planifiées à l'avance au niveau politique. Ils ont l'intention de participer aux exercices militaires prévus par l'UE et de participer à l'examen du "*Headline Goal*".

Au final, on peut affirmer que les six ne constituent pas un groupe unifié en ce qui concerne la PESDC. A l'une des extrémités, on trouve l'Islande et sa tiède indifférence. Le groupe des trois de Visegrad et la Norvège abordent le problème d'une façon constructive et occupent le milieu du spectre. La Turquie se trouve à l'autre extrémité, à la fois sur le plan des intérêts et des ambitions; en effet, le succès du dialogue avec l'UE dépendra considérablement des qualités diplomatiques d'Ankara. Pour le moment, le défi posé par le groupe des six n'a été relevé qu'en partie.

La Bulgarie et l'IESD/PESDC: aucun problème pour nous?

*Plamen Pantev*¹

La Bulgarie n'appartient ni à l'Union Européenne ni à l'OTAN. Elle partage les mêmes aspirations que d'autres pays qui se trouvent dans la même situation "non-institutionnelle". Cependant l'"approche commune" de ces nations qui aspirent à devenir membres de ces deux organisations doit s'établir contre la position "unique" de chaque état candidat. La Bulgarie en est un bon exemple. Sous certains aspects, sa double demande d'appartenance ressemble à celle d'un certain nombre de pays d'Europe centrale ou d'Europe de l'Est. Sous d'autres aspects sa demande est spécifique. C'est son passé en matière de coopération à la fois avec l'OTAN et l'Union Européenne des années 90 à nos jours, ainsi que le soutien national en faveur de l'intégration du pays au sein de l'Alliance et de l'Union Européenne, qui font que la Bulgarie pourra s'adapter sans problèmes à l'OTAN et à l'activité de défense de l'UE. La Bulgarie est un associé digne de confiance de l'UEO. Elle a investi des forces dans l'UEO. Elle a été un acteur de poids sur les questions de la défense dans le contexte du traité de Maastricht de l'Union Européenne. Elle a participé à la mise en place de régimes de sanctions décidés par l'Union Européenne contre l'ancienne République de Yougoslavie sur le Danube. Pendant les négociations d'adhésion de la Bulgarie à l'union en 2000, le chapitre sur la Politique Etrangère de Sécurité Commune (PESC), chapitre relatif à la future participation plus active à la sécurité et aux questions de défense, a été l'un des premiers à être clôturé avec succès. Lors de la réunion ministérielle de la défense de l'Union Européenne du 21 novembre 2000, la Bulgarie, en tant que pays candidat à l'Union Européenne, a répondu de façon positive à l'invitation faite, lors de la réunion de Feira du Conseil européen, d'apporter sa propre contribution, sous la forme d'engagement complémentaire, afin d'améliorer les capacités européennes de défense. Ceci renforcera, si modeste que soit le potentiel actuel de ce pays, les capacités d'intervention de l'Union Européenne dans certaines circonstances futures. En outre, la Bulgarie a accepté de permettre l'évaluation de ces contributions par l'Union Européenne selon les mêmes critères que ceux appliqués aux membres de l'UE.

La coopération de la Bulgarie avec l'OTAN n'en est pas moins impressionnante. La Bulgarie a tout d'abord adhéré au Conseil de coopération du traité de l'Atlantique nord, au moyen d'un engagement très actif dans le PPP et le CPEA. Elle a ensuite participé à la SFOR, et aux opérations de la force alliée de l'OTAN

¹ Dr. Plamen Pantev est Directeur de l'Institut d'Etudes de Sécurité et d'Etudes Internationales de Sofia. Le point de vue exprimé dans cet article représente son point de vue d'expert.

en 1999 en joignant la KFOR et l'UNMIK et en participant aux efforts de maintien de la paix et à la reconstruction de l'après-guerre, mettant en application le *MAP* et le Processus de Planification et d'Examen. Tous ces efforts ont abouti à une relation basée sur la confiance mutuelle et le respect entre la Bulgarie et ses nouveaux associés internationaux. Cette relation s'est soldée par des résultats positifs. La Bulgarie a été, sans équivoque, nommée "le pays non-allié le plus allié" par le Chef d'Etat Major de l'armée américaine. Comme c'est le cas pour d'autres pays candidats, les obstacles les plus difficiles à surmonter pour la Bulgarie sur son chemin vers l'IESD de l'OTAN et la PECSDP de l'UE sont les améliorations de la réforme de la défense, la consolidation de la démocratie, et le développement d'une économie de marché plus énergique. Le gouvernement et la communauté experte ont certainement informé la société bulgare de ces problèmes. Le public bulgare sait ce qu'il lui faudra accomplir si la Bulgarie est considérée sérieusement comme candidate à l'adhésion à l'OTAN en 2002, et si les négociations d'adhésion avec l'Union Européenne aboutissent. La Bulgarie a toutefois quelques problèmes spécifiques qui rendent sa contribution à la discussion européenne de sécurité particulière.

Le premier est la question de la doctrine stratégique au sein de laquelle la participation de la Bulgarie à l'IESD et à la PESCD fonctionnera. En ce qui concerne la question de la dissuasion nucléaire, la Bulgarie devra certainement signaler à ses associés l'intérêt national pour l'élimination des armes nucléaires et la mise en place d'une politique pertinente et complète de non-prolifération. S'il s'agit plutôt d'une politique d'après la dissuasion, il sera alors dans l'intérêt de la Bulgarie de la faire réaliser en coopération avec tous les acteurs principaux de dissuasion. Empêcher une nouvelle course aux armements, inclure cette politique de non prolifération des armes dans l'espace, respecter et renforcer les traités de désarmement et de limitation des armements existants, tout cela est d'un intérêt vital pour la Bulgarie en tant que petit pays non-détenteur de l'arme nucléaire.

Le deuxième problème est celui de l'équilibre transatlantique. Les Bulgares comparent le futur modèle de gestion de crises de l'Union Européenne à la formation duquel la Bulgarie a participé fidèlement à celui mené à présent par les Etats-Unis. Tous les doutes exagérés des Américains au sujet de l'effet déstabilisant sur le lien transatlantique du projet de la politique et de la défense de l'Union Européenne représentent un souci majeur pour un pays nouveau venu comme la Bulgarie à la fois dans l'Union et dans l'Alliance.

Le troisième problème se situe aux portes de la Bulgarie. En dépit des améliorations dans les états balkaniques occidentaux après la crise du Kosovo, améliorations encore amplifiées avec le début des transitions démocratiques en Croatie et dans la RFY, il reste de nombreux problèmes à résoudre. Toute demande de l'OTAN ou de l'Union européenne pour obtenir une région forte et stable dans les Balkans ne pourra aboutir dans un avenir proche que si elles s'engagent sur le plan stratégique et institutionnel avec les pays de l'Europe du Sud-Est. La Bulga-

rie existe dans et par la région de l'Europe du Sud- Est et est très attentive à ce qui se dit sur les Balkans ainsi qu'à ce qui s'y fait.

Le quatrième problème tient au fait que la Bulgarie voudrait voir le plan de défense de l'OTAN et de l'Union Européenne mieux coordonné. Elle souhaite éviter d'être attirée dans des relations problématiques qu'un pays assez petit peut à peine contrôler. Le principe de l'économie de l'organisation nécessite le plan de défense intégré de l'OTAN-Union Européenne à court ou à moyen terme.

Aux yeux des deux organismes, il est essentiel que les pays candidats à la double adhésion participent à la sélection, au partage et au traitement de l'information.

Le dernier problème important est la recherche d'une formule acceptable pour la coopération avec la Russie. Une activité bulgare substantielle permet de faire pression sur la Russie pour que celle-ci accepte une base de coopération dans ses relations avec L'OTAN et l'Union Européenne.

L'envoi de signaux clairs à Moscou que la Bulgarie n'encourage pas ou ne participe pas à l'encerclement ou à l'exclusion de la Russie a une signification spéciale pour la politique du pays au moment de son accès à l'Alliance et à l'Union.

C'est totalement dévouée que la Bulgarie s'est embarquée dans le processus d'intégration à l'OTAN et à l'Union Européenne. Elle accepte le fait que convertir les problèmes existants en "aucun problème pour nous" soit une tâche principalement bulgare. C'est dans cet état esprit confiant et constructif que l'État bulgare, établi en 681, aborde le troisième millénaire

Les pays du Sud de la Méditerranée et l'avènement d'une politique de défense européenne

Abdelwahab Biad¹

Qui peut oublier le tollé de la plupart des pays arabes à la suite de la décision par la France, l'Espagne, l'Italie, et le Portugal en 1995 de déployer les forces européennes en Méditerranée?² Ces quatre pays européens avaient annoncé qu'ils entreprendraient des missions conformes à la Déclaration de Petersberg de l'UEO du 19 juin 1992 (missions humanitaires, missions de maintien de la paix, déploiement de forces de combat dans la gestion des crises, y compris la pacification). Il s'agissait de fournir à l'Europe sa propre capacité militaire autonome pour le déploiement de forces, et de préciser que ces forces européennes pourraient être utilisées dans le cadre de l'OTAN pour renforcer son pilier de défense européen.

Au sud de la Méditerranée, Alger, Tunis et Tripoli émirent les critiques les plus violentes. Ce fait illustre parfaitement le soupçon qui règne dans ces trois capitales à l'égard de toutes les initiatives militaires des puissances du Nord. La Libye dénonça une *entreprise militaire* visant la nation arabe³. La Tunisie critiqua une initiative dont "les buts provoquent stupéfaction et surprise"⁴. Selon l'Algérie, le contexte politique dans lequel les forces européennes furent établies provoqua la peur de scénarios d'intervention dans un pays du sud de la Méditerranée pris dans une guerre civile afin d'évacuer des expatriés (il est facile de deviner quel pays!). La ligue arabe se fit l'écho de ces inquiétudes en déplorant que les pays des rives du sud de la Méditerranée n'aient pas été consultés⁵.

L'absence d'information de la part des pays qui décidèrent d'établir ces forces alimenta sans aucun doute les soupçons d'une intention interventionniste. Conscients du bouleversement qu'ils causèrent dans l'ensemble de l'Afrique du Nord, les gouvernements de la France, de l'Espagne, de l'Italie, et du Portugal revinrent sur leurs positions et proposèrent à tous les pays du bassin méditerranéen de participer aux opérations des forces européennes, y compris de participer à cer-

¹ Abdelwahab Biad est maître de Conférences à l'Université de Rouen.

² Le communiqué annonçant la mise en œuvre de la force rapide d'Euroforce (EUROFOR) et la force maritime européenne (EUROMARFOR) a été publié à Lisbonne le 15 mai 1995 par les ministres des Affaires Etrangères et de la Défense des quatre pays participants.

³ Voir l'appel du Colonel Kadhafi au démantèlement des Euroforces dans le résumé des informations internationales de la BBC, 4^{ème} partie, Le Moyen-Orient, 19 mai 1997, ME/2922 ME/17. Pour la Tunisie, voir *Nouvelles de Tunisie*, mercredi 13 novembre 1996, Tunis.

⁴ Communiqué du conseil des ministres, Tunis, 11 novembre 1996.

⁵ Déclaration de la ligue arabe des ministres des Affaires étrangères, Le Caire, 20 septembre 1997.

taines opérations militaires dans le cadre des missions de Petersberg⁶. Ces pays expriment régulièrement leur volonté d'accéder à une coopération à long terme tout spécialement avec les pays d'Afrique du Nord, coopération qui comprendrait des visites de ports, des exercices communs et des échanges d'observateurs. Cependant, jusqu'ici, aucun pays du sud de la Méditerranée n'a répondu à ces propositions. Depuis 1997, les tentatives d'EUROMARFOR HQ pour obtenir la permission des autorités compétentes de visites de ces unités de forces navales dans les ports des pays du sud de la Méditerranée semblent s'être soldées par un échec⁷.

Il faut prendre en compte l'absence de réactions lors de la création de l'EUROCORPS, une force multinationale regroupant des contingents allemands, français, belges, espagnols et luxembourgeois pour considérer ces critiques des pays du Sud du bassin méditerranéen. Cela s'explique vraisemblablement par le fait que le déploiement en Méditerranée ne faisait pas partie de sa mission, à la différence d'EUROCORPS et d'EUROMARFOR.

Plus récemment, le Conseil Européen (à Helsinki, en décembre 1999) a décidé de développer la capacité de gestion de l'UE en ce qui concerne la crise internationale avec pour but, à l'horizon 2003, la capacité de déploiement d'une force de réaction rapide dans les 60 jours et de le maintenir en place pendant au moins une année de cette force de 50.000 à 60.000 personnes. Au sommet de Nice, eurent lieu des discussions plus détaillées encore sur la nouvelle architecture de la défense européenne. La force en question devrait être en mesure de prévoir des missions humanitaires, le maintien de la paix et la gestion des crises. Elle recevrait ses ordres du Conseil des Ministres et ne remplacerait pas les forces de l'OTAN mais appartiendrait à l'identité de la défense européenne. Cependant, les nations du sud du bassin méditerranéen n'ont pas réagi officiellement jusqu'ici à ce projet, et leurs représentants (diplomates dans les capitales européennes) ont simplement réaffirmé en privé leurs soupçons traditionnels à l'égard de toute force militaire déployée dans le bassin méditerranéen.

Des stéréotypes inutiles

La question du déploiement d'une force dans le bassin méditerranéen souligne tout simplement jusqu'où nous devons encore aller pour dépasser à la fois les craintes et les inquiétudes. En effet, le cas des forces européennes illustre les "décalages" dans la manière dont la sécurité est perçue et le manque de transparence typique des relations entre les deux rives de la Méditerranée. Comme les choses en restent là entre les nations sur les rives Nord et Sud de la Méditerranée,

⁶ Déclaration des ministres des Affaires Etrangères et de la Défense des Etats membres d'euroforces, Paris, 13 mai 1997.

⁷ Voir Amiral Fransisco Rapallo, "EUROMARFOR et la sécurité de coopération dans la Méditerranée". Institute of Security Studies, Occasional Papers No.14 (édité par Martin Ortega), mars 2000, 29-33.

la sécurité ainsi perçue, demeure suspecte et continue à véhiculer une image de l'autre fondamentalement négative.

Pour le Nord (c'est-à-dire l'Europe), l'origine de la menace ressentie se situe dans un *croissant de crise* qui s'étend du Sahara occidental jusqu'à l'Iran. Le nouveau concept stratégique de l'Alliance adopté lors de la rencontre du Conseil Atlantique de 1991 à Rome, définit de nouveaux risques qui résultent de facteurs multiples (instabilités politique, économique et sociale, conflits territoriaux, pressions migratoires, terrorisme, et prolifération des armes de destruction de masse), tous ces risques se situant principalement dans la région méditerranéenne⁸. Cette approche fut critiquée par la plupart des capitales arabes parce que ces dernières considèrent cette vision comme une légitimation de "la menace venant du Sud" décrite par Samuel Huntington dans "Clash of Civilisations"⁹.

Pour le Sud (c'est-à-dire pour les pays du Maghreb), le Nord est perçu comme responsable des maux qui lui sont infligés tels que le poids de la dette, le cours instable des matières premières et l'intrusion extérieure dans les affaires nationales. Après l'effondrement du camp socialiste qui avait été l'allié principal des pays arabes, la crainte d'une alliance atlantique hégémonique a envahi les pays du Sud. La rhétorique américaine sur le danger de la prolifération des armes de destruction de masse a été perçue dans ces pays comme visant directement les pays arabes d'autant plus que cette rhétorique s'évaporait aux portes d'Israël. Des initiatives d'intervention unilatérales venant des Américains et des Européens sont fréquemment dénoncées comme étant l'expression de la volonté occidentale d'imposer ses inquiétudes et ses modèles de sécurité sans tenir compte des différences et intérêts des autres nations. Pour résumer, l'Europe est accusée de s'être installée dans une perception erronée qui réduit le sud à une source de menaces et d'instabilités qu'il faut contenir.

Une transparence nécessaire

Il est évident que ces images *déformées*, que ces stéréotypes inutiles ont surgi, d'un côté comme de l'autre, principalement du fait du manque de dialogue et d'échange d'informations entre les deux rives du bassin méditerranéen, notamment en ce qui concerne les questions militaires. Cela reflète également le besoin d'améliorer ces images et perceptions. Conscients de ce besoin, les signataires de la déclaration de Barcelone sur le Partenariat Euro-Méditerranéen (du 27 novembre 1995) ont exprimé leur volonté de travailler ensemble pour consolider "un espace de paix et de stabilité dans le bassin méditerranéen".

⁸ Voir en particulier le "Report of the WEU Assembly on European Cooperation in the Mediterranean", Document 1845, Paris, 6 novembre 1995. Voir également à cet égard l'analyse de Mark Stenhouse et Bruce George: *L'OTAN et la sécurité méditerranéenne: la nouvelle région centrale*, *London Defense Studies*, 22. Londres: The Center for Defense Studies, 1996.

⁹ Samuel Huntington, "The Clash of Civilizations?". *Foreign Affairs*, Été 1993, 22-49.

L'ambition du PEM est de proposer un nouveau type de coopération polyvalente dans le bassin méditerranéen afin de fournir un cadre au dialogue pour que les partenaires puissent échanger leurs points de vues sur les problèmes affectant la stabilité et la sécurité, notamment la question du déploiement de forces d'intervention. Ainsi, ce partenariat s'avère être un cadre extrêmement utile pour prévenir les conflits¹⁰. Jusqu'alors le Processus de Barcelone n'a pas revêtu de dimension militaire, puisque la première étape du Processus s'est limitée à des généralités à propos du partenariat politique et du partenariat sur la sécurité (notamment les mesures de "soft sécurité"). Il est, cependant, évident qu'une forte résistance à la transparence et qu'un dialogue sur la question de la "hard sécurité" continueront et ce, du fait du conflit Israëlo-Palestinien et de l'impénétrabilité de l'institution militaire de plusieurs pays de la région méditerranéenne.

On envisage, d'ores et déjà, des moyens, au sujet d'un nombre limité de pays (en Europe méridionale et en Afrique du Nord) pour améliorer les perceptions que ces deux blocs ont l'un de l'autre et de renforcer leur confiance mutuelle. Une telle initiative empêcherait le genre de réaction qui a suivi le déploiement des forces européennes. Le type de mesures capables de réduire ces perceptions déformées pourrait inclure l'adoption de programmes d'échange, une coopération de défense et de sécurité, autant de moyens pour améliorer la transparence et la communication quant aux activités militaires dans le bassin méditerranéen. De tels programmes comprendraient des échanges d'officiers d'état-major, ce qui favoriserait les liens au sommet des écoles militaires, inviterait les observateurs à participer aux manœuvres de façon régulière, et donnerait lieu à des exercices communs dont une formation au maintien de la paix, à la gestion de crise et à la prévention des conflits¹¹. On a également pensé à d'autres mesures pour améliorer la communication et favoriser la transparence et la clarté des doctrines militaires comme, par exemple, l'installation de lignes d'urgence comprenant des procédures renforcées afin de pouvoir empêcher ou de pouvoir contrôler tout incident naval ou aérien qui pourrait se produire dans le bassin méditerranéen. L'idée serait d'éviter les confrontations des forces militaires, notamment des forces navales par des notifications préalables lors du déploiement des unités opérationnelles, et par une limitation des activités navale et aérienne lourdes. En outre, l'échange d'informations concernant les activités maritimes, la participation à des exercices communs, la mise en place de mécanismes organisés dans le but d'empêcher d'éventuels incidents maritimes et de favoriser la coopération dans des domaines comme les recherches et les secours, et la lutte contre la pollution amélioreraient

¹⁰ Abdelwahab Biad, "Prévention des conflits dans le Partenariat Euro-Méditerranéen: Défis et perspectives". *The International Spectator* 24:2, (Avril-Juin 1999): 17-31.

¹¹ Incluant la participation à des opérations de maintien de la paix. Voir à cet égard Carlos Echeverria, *La coopération entre les forces armées Euro-méditerranéennes pour le maintien de la paix*, Cahiers de Chaillot, numéro 35, Paris: Institut des études de sécurité de l'UEO, février 1999.

les différentes perceptions que les deux rives opposées du bassin méditerranéen ont l'une de l'autre.

Les défis que sont la stabilité et la sécurité en Méditerranée ne sont pas fondamentalement militaires; en ce qui concerne cette région; il conviendrait plutôt de parler de gestion de *risques* plutôt que de gestion de *menaces*¹². Bien que l'on admette généralement qu'il n'y a pas, dans les relations entre les pays du Nord et les pays du Sud du bassin méditerranéen, de grande menace militaire directe du type de celle qui exista entre l'Est et l'Ouest lors de la Guerre Froide, il faut tout de même reconnaître que, malgré une disparité de taille entre les capacités militaires, toute initiative militaire (tel le déploiement de forces de réaction rapide) entraîne des inquiétudes légitimes. Certains pays arabes éprouvent un vif sentiment de vulnérabilité, non seulement en ce qui concerne Israël mais également quant aux puissances du Nord du bassin méditerranéen. En effet, un pays comme la Libye, a fait de cette perception la pierre angulaire de sa rhétorique de sécurité. Finalement, comme partout ailleurs en Europe, la source d'une potentielle déstabilisation de la région réside moins dans l'existence d'une menace importante, identifiable et militaire que dans l'entremêlement de risques structuraux aussi bien politiques et économiques que sociaux.

¹² Sur les perspectives du *Partenariat Euro-Méditerranéen*, voir Hans-Gunter Brauch, Antonio Marquina et Abdelwahab Biad eds. *Le partenariat Euro-Méditerranéen pour le 21ème siècle*, Londres: Macmillan, 2000.

Les déficits démocratiques, l'Amérique du Nord, et la sécurité

David M. Law¹

Depuis la fin des années 80, nous avons vécu ce que l'on pourrait appeler l'âge d'or de la démocratie. Nous avons assisté à l'effondrement d'un bloc communiste considéré, depuis plus d'un demi-siècle, comme l'ennemi de la démocratie. Nous avons observé la marginalisation des partis communistes au sein des politiques nationales occidentales, à l'Ouest, dans ce que l'Ouest nommait l'Est, et dans la plupart de ces états qui faisaient partie de ce que l'on connaissait sous l'appellation de Tiers monde. En l'espace de deux décennies, le nombre des États où se déroulent des élections démocratiques a été multiplié par trois. Selon le rapport de l'ONU sur le développement, ce groupe élitiste de 37 états en 1980 (sur 121 dans le monde) est devenu en 1998 un club de 117 (sur 193 Etats Membres de l'ONU). En 1988, environ 55 pour cent de la population mondiale vivait selon la règle démocratique².

Age d'or ou crise de crédibilité?

Bien que, chez certains membres, la pratique démocratique ait été chaotique pour les tout nouveaux membres, après le milieu des années 90, la tendance démocratique a continué à progresser au tournant du siècle. Dans une étude rendue publique fin 2000, la Chambre des libertés a conclu que la démocratie et les droits de l'homme avaient fortement progressé au cours de cette seule année. Le sondage annuel de l'organisation a qualifié de libres 86 pays ; dans ces 86 pays, vivent 40,7 pour cent de la population mondiale. Elle a également annoncé que 59 autres États, regroupant 35,5 pour cent de la population mondiale, étaient "partiellement libres"³.

Si nous acceptons le fait qu'il doit y avoir un lien entre ce que nos gouvernements disent qu'ils veulent faire dans le domaine de la politique étrangère et ce qui apparaît réellement, alors cette révolution démocratique ne peut pas s'être

¹ David M. Law est un chercheur visiteur au Centre de Queen pour les Relations Internationales, Kingston, Ontario, et appartient au corps enseignant du Centre de Genève pour la Politique de Sécurité.

² "Le voyage de la liberté: Une étude au 20ème siècle." *Economist*, 11 septembre 1999, 7. L'expansion de la démocratie pendant le dernier siècle est d'autant plus impressionnante, compte tenu du fait qu'en 1900, seulement six des états des 43 du monde pouvaient être appelés des démocraties. Voir également "Le rapport sur le développement humain", New York: Programme des Nations Unies pour le Développement, 1998, 23.

³ "La démocratie globale continue sa marche en avant" disponible sur le site internet de La Maison des libertés, <http://www.freedomhouse.com>.

produite par hasard. Le Président Ronald Reagan, par exemple, faisait souvent référence à une “campagne globale pour le développement démocratique”. La nécessité de promouvoir la démocratie ne figure pas moins en évidence dans la politique annoncée par ses successeurs⁴. La chute du communisme et l’effondrement de l’Union soviétique ont permis aux États-Unis et au Canada de poursuivre la campagne que Reagan évoquait.

En septembre 1993, le Président Bill Clinton dévoila une importante stratégie de développement démocratique devant l’Assemblée générale de l’ONU. Il demanda que l’on encourage la démocratie partout où cela était possible et que l’on maîtrise les régimes autoritaires opposés à la démocratie⁵. Au Canada, un des objectifs principaux de politique étrangère pour les gouvernements qui se sont succédés au cours des années 90 fut de projeter la démocratie comme valeur canadienne centrale, afin de favoriser la stabilité à l’intérieur des pays ainsi qu’à l’extérieur. Dans ses discours, lors des réunions du Commonwealth et de la Francophonie à l’automne 1991, le premier ministre conservateur Brian Mulroney a déclaré que le développement démocratique et les droits de l’homme étaient les thèmes centraux de la politique étrangère canadienne. Les libéraux n’ont pas dévié de cette ligne de politique depuis leur retour au pouvoir en 1993.⁶

Tout ceci a été soutenu, non sans détraction sérieuse, par une théorie démocratique de paix, consistant en un ensemble lâche de notions au sujet de ce que les démocraties font et ne se font pas les unes aux autres. Il est possible de résumer l’idée principale de cette théorie: les démocraties tendent à ne pas aller faire la guerre entre elles, quand elles vont faire la guerre c’est contre les non-démocraties, qu’elles combattent au nom de la meilleure des causes et de la défense des valeurs démocratiques. Il semble donc raisonnable que les états démocratiques recherchent dans le cadre de leur politique de sécurité, à agrandir la famille des démocraties.

Cette approche a pour fondement cet autre argument: la notion que deux terres singulièrement bénies, les États-Unis et le Canada, ont une série unique d’atouts qui peuvent s’appliquer à l’élargissement de la démocratie. Tout d’abord, ils ont la puissance de l’exemple, dans leur cas une “communauté de sécurité” ancienne en Amérique du Nord. Ils disposent également d’amples ressources qu’ils peuvent, même si elles ne sont pas illimitées, mettre au service de la démocratisation. Ensemble, les deux états peuvent développer un calendrier de démocratisation

⁴ Voir Michael W. Doyle, “Kant, l’héritage libéral, et les affaires étrangères” dans *Debating the Democratic Peace*, Ed. Michael E. Brown, Sean M. Lynn-Jones et Steven E. Miller, Cambridge: Presses de MIT, 1997, 3-57.

⁵ Douglas Brinkley, “L’expansion de la démocratie: La Doctrine Clinton”. *Politique Étrangère** 106 (Printemps 1997): 111-27.

⁶ Robert M. Campbell et Leslie A. Pal, “Les vrais mondes de la politique canadienne: Cas en progrès et politique”, 3^{ème} Ed. Peterborough: Broadview, 1994, 237; et *Canada in the World*, Ottawa: Gouvernement du Canada, Département des Affaires étrangères et du Commerce international, 1995, 35.

avec les alliés qui partagent les mêmes idées au sein de la plupart des institutions multilatérales influentes de par le monde: L'OTAN, le G7/G8, le FMI, la banque mondiale, le WTO, et l'OCDE, organisations que l'on considère comme les cadres idéaux pour le développement de politiques visant à encourager les états à embrasser des pratiques et des valeurs démocratiques. Est-il alors surprenant que les alliés nord-américains et européens soient tentés non seulement de stimuler des transitions réussies de l'après-totalitarisme et de l'autoritarisme dans la région euro-atlantique, mais également de construire une coalition plus importante que jamais des démocraties dans le monde entier?

Bien entendu, les qualifications démocratiques de plusieurs des nouvelles démocraties, ou pour utiliser un terme plus précis, des "États en voie de démocratisation" laissent souvent beaucoup à désirer. En fait, elles peuvent laisser tant à désirer que certains auteurs ont écrit qu' en ce monde de l'après Guerre froide, la vraie ligne de division se tenait entre les démocraties constitutionnelles libérales et les autres états, y compris ceux qui ont été qualifiées de démocraties "non-libérales". Certains vont jusqu'à dire que l'inachèvement de ces derniers états peut remettre en cause la crédibilité et même la sécurité de leurs précepteurs plus avancés⁷. Une critique dérivée de celle-ci est que l'instabilité structurale des états en voie de démocratisation les rend davantage sujets à s'engager dans des guerres que leurs prédécesseurs totalitaires ou autoritaires, en particulier pendant la première décennie de transition vers la démocratie⁸. En effet, les États nouvellement en voie de démocratisation ne connaissent guère la paix; parmi les États qui sont sortis des cendres de l'ancienne Europe communiste, à peu près la moitié d'entre eux ont été impliqués dans des conflits presque toujours internes depuis la fin de la guerre froide⁹.

Malgré les faiblesses et les imperfections des États en cours de démocratisation, la réussite de la révolution démocratique globale dépend également de la qualité du processus démocratique dans les démocraties mûres qui se proposent comme mentors. En fait, on étudie dans cet article que les perspectives de révolution démocratique globale sont réduites par la qualité décroissante des gouvernements dans les démocraties avancées, y compris les États-Unis et le Canada. C'est un paradoxe inquiétant. Alors que les adhérents de la démocratie se sont multipliés autour du globe, les qualités démocratiques des pays occidentaux qui ont soutenu ce processus se sont ternies, à tel point qu'il n'est guère alarmiste de dépeindre le début d'une crise de crédibilité des proportions du système.

⁷ Voir par exemple Fareed Zakaria, "La Montée de la démocratie non-libérale", *Foreign Affairs* 76 (Novembre/Décembre 1997): 22-43.

⁸ Edward D. Mansfield et Jack Snyder, "La démocratisation et la menace de guerre" in *Debating the Democratic Peace*, 301-34.

⁹ Les états de transition qui se sont retrouvés dans des conflits incluent la Russie, la Géorgie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Moldavie, le Tadjikistan, la Yougoslavie et ses états successeurs: la Serbie, la Croatie, la Slovaquie, la Bosnie, le Monténégro, et plus récemment la Macédoine.

Ce ternissement adopte beaucoup de nuances et de tonalités. En Europe, le ton des années 90 infestées par les scandales a été donné par *Tangentopoli* (“ville de la corruption”). Environ 2500 membres des élites politique et économique italiennes ont été mis en examen pour corruption rampante et trafic d’influences. Presque 20 pour cent furent déclarés coupables, parmi lesquels plusieurs anciens ministres de gouvernement et fonctionnaires de partis¹⁰. La fin de la décennie s’est soldée par un scandale plus préoccupant, le *Spendenaffäre* allemand. Cela a discrédité l’ancien chancelier Helmut Kohl, le père de la réunification allemande et, jusqu’à ce scandale, un des politiciens les plus respectés que le monde occidental entier ait connu au cours des cinquante dernières années¹¹.

En Amérique du Nord, cela a été également alarmant. Les scandales des collectes de fonds sous l’administration Clinton ont amené les deux principaux candidats démocrate et républicain, lors de la campagne présidentielle de 2000, à faire de la réforme des finances des campagnes une proposition centrale de politique dans leurs offres (non réussies) pour leur nomination de partis. La cause pour laquelle ils ont lutté continue à attirer l’attention sur Capitol Hill. Selon les propres mots du porteur de flambeau républicain potentiel John McCain, l’ennemi de la réforme du financement des partis était une association de “lobbyists”, de contributions politiques de milliards de dollars, et de politiciens corrompus¹². Au Canada, on suspecta, dans la première moitié de l’année 2000, les libéraux au pouvoir, d’avoir été impliqués dans une affaire de plusieurs millions de dollars pour graisser la patte aux acteurs du secteur privé en échange de bénéfiques politiques (mais non individuels)¹³. Bien entendu, les démocrates et les libéraux n’ont pas le monopole des scandales politiques financiers. Cependant, comme nous allons l’évoquer, il y a des raisons de penser que ce qui avait été une mauvaise situation sous leurs prédécesseurs républicain et les conservateur, s’est aggravé sous leur mandat au cours des années 90.

Ce n’est pas seulement à cause de mauvaises pratiques réelles ou apparentes que le gouvernement démocratique en Amérique du Nord est en danger. Il y a également la perspective de quelque chose de plus banal: l’inefficacité. Il s’agit tout particulièrement de la situation difficile de beaucoup de parlementaires à la Chambre des Communes canadienne, situation qui ne peut être reproduite ailleurs dans le monde occidental. En mai 2000, le compte-rendu d’une réunion des parlementaires canadiens désireux de renforcer le travail du système de comité a peint un

¹⁰ “Une institution italienne légèrement différente.” *Economist*, 10 juillet 1997, disponible sur: <http://www.economist.com>.

¹¹ Voir Robert Gerald Livingstone, “La fête est finie: les mauvais services rendus par Kohl à la démocratie allemande”, *Foreign Affairs* 79 (Mai/Juin 2000): 13-17.

¹² Cité à Lexington, “The Lonely Charge of John McCain”, *Economist*, 2 mai 2000.

¹³ Fin mai 2000, des projets de 10 millions de dollars sous la juridiction du service canadien des ressources humaines étaient étudiés par la police canadienne; au moins quatre de ces projets étaient dans l’état du Premier ministre. Voir “Jane Keeps Running” *Ottawa Citizen*, 22 mai 2000, A 14.

tableau déconcertant. Il a constaté que des parlementaires sans portefeuille avaient le sentiment de peu compter, d'être "au bout du rouleau", "... de se sentir indécis, d'être incapables de prendre des décisions...", de souffrir "... d'expériences alternées de léthargie et d'agitation, d'éprouver des troubles du sommeil, et de perdre goût aux activités agréables....."¹⁴

Sur la liste des problèmes de la démocratie, en Amérique du Nord tout du moins, figure l'indifférence des électeurs. Les partis soutenus par plus de 50 pour cent des électeurs, pour ne rien dire de l'électorat, gagnent rarement des élections nationales de nos jours en Amérique du Nord. Le taux anémique de participation électorale fait l'objet de fréquents débats. Il y a peu de temps encore, le cas canadien était différent, bien que les gouvernements fédéraux n'aient presque jamais (à deux exceptions près) obtenu le pouvoir avec plus de 50 pour cent des voix. Ce qui est nouveau au Canada, c'est la réduction de la proportion des électeurs qui prennent la peine de voter: le taux de participation électorale (62,9 pour cent) lors des élections fédérales de novembre 2000 fut le plus bas que l'on ait jamais vu. Et même si ce taux reste meilleur que les taux américains de participation (autour de 50 pour cent), la tendance est à la baisse au Canada en ce qui concerne les quatre dernières décennies. Cela fait du Canada "le seul pays où le déclin du taux de participation électorale commence à rejoindre le taux américain".¹⁵

Le manque de confiance dans le processus politique semble s'accroître des deux côtés de la frontière entre le Canada et les États-Unis. Alors que l'engagement envers les valeurs démocratiques ne semble pas nécessairement avoir disparu, la désillusion connaît une augmentation dramatique. En 1998, un sondage montrait que seulement 39 pour cent des Américains avaient confiance en l'action de leur gouvernement¹⁶. Dans un sondage organisé deux ans plus tard, deux Canadiens sur trois déclaraient qu'ils n'avaient eu aucune influence sur la prise de décision aux niveaux fédéral, des provinces, ou même municipal du gouvernement¹⁷.

Les dilemmes de la démocratie

Scandale, inefficacité, et apathie mis à part, toutes les démocraties mûres ont un problème structurel commun, à savoir le gouffre croissant entre ce qui est prévu par le décideur démocratique et ce qu'il (ou elle) est réellement capable de faire. Tous les piliers cruciaux du système démocratique mûr sont désespérément surchargés, que ce soit le système parlementaire, l'ensemble du système législatif,

¹⁴ Susan Delacourt, "Les Eunuques du palais gouvernemental". *Ottawa Citizen*, 15 mai 2000, A6.

¹⁵ John Gray "Le taux de participation des électeurs est encore plus faible que le taux le plus bas de 1896". *Globe and Mail* (Toronto), 29 novembre 2000, A10.

¹⁶ Susan J. Pharr, Robert D. Putnam, et Russel J. Dalton, "Un quart de siècle de perte de confiance: le trouble dans les démocraties installées ?" *Journal of Democracy* 11 (avril 2000), 5-25

¹⁷ Alexandre Sirois, "Deux Canadiens sur trois pensent ne pas influencer leurs gouvernements", *La Presse* (Montréal), 27 Juillet 2000, C20.

ou le citoyen individuel dans son rapport avec le parlement et ses membres. Ceci n'est guère étonnant si l'on considère que l'environnement dans lequel les décisions sont prises a beaucoup changé, tandis que la capacité à prendre ces décisions a été peu modifiée.

Il y a plusieurs dimensions à ceci. D'abord, il y a l'augmentation du nombre et de la complexité des défis soulevés par la science et la technologie modernes. En second lieu, on a tendance à reléguer les problèmes, dont l'état souverain territorial était traditionnellement responsable, à d'autres niveaux de l'ensemble ou à d'autres acteurs. Troisièmement, il y a la tendance d'accompagnement vers la Co-délibération multi-juridictionnelle et la mise en scène de différents acteurs dans un nombre toujours plus grand de domaines problématiques. Quatrièmement, il y a les pressions supplémentaires sur l'environnement de prise de décisions qu'expliquent les phénomènes de la mise en valeur des transmissions et l'accès toujours plus grand à l'information. Cinquièmement, tous ces processus semblent se dévoiler à un rythme plus rapide que jamais. Malgré tout ceci, la capacité de prise de décision de la part des politiciens, du parlement, ou du public s'améliore peu. En effet, l'extension du suffrage aux femmes et l'introduction de sondages d'opinion sont les seuls changements de ton que l'on relève dans les démocraties avancées au cours de ce dernier siècle.

Les grandes lignes évoquées ci-dessus constitueraient des défis de premier ordre même dans le plus efficace des environnements politiques. Mais la démocratie avancée, qu'elle soit nord-américaine, qu'elle soit d'Europe occidentale, ou japonaise, présente des lacunes à la fois sur le plan de l'organisation et des ressources, et manque du professionnalisme nécessaire. Un problème majeur se pose car le parti politique ne suffit pas à véhiculer des décisions politiques d'élaboration qui visent à intégrer les intérêts légitimes des innombrables dépositaires d'enjeux de la société à un fonctionnement global. Aucune des institutions qui ont augmenté leur impact sur le processus politique au cours des dernières années (les courts, les médias, les organisations non-gouvernementales de la société civile, et la bureaucratie) ne semble capable de générer cette intégration¹⁸.

Aux Etats-Unis, les élections de l'année 2000 ont révélé une autre insuffisance d'organisation qui n'avait pas beaucoup attiré l'attention jusqu'ici, à savoir les importantes divergences d'un état à l'autre, voire d'un comté à l'autre, des règles et des infrastructures du décompte des votes. Lors de ses élections du même mois de novembre, le Canada, du fait de toutes ces imperfections, a montré, que sur le front de l'organisation, il était mieux équipé pour effectuer un décompte juste et rapide. Ceci dit, la liste canadienne des inexactitudes électorales n'est pas vierge, ce dont témoignent les irrégularités du référendum de 1995 au Québec.

¹⁸ Ce passage s'inspire d'une analyse faite par Herman F. Achminow "L'avenir de la démocratie et la démocratie du futur" (Munich, 1979)

Les deux pays semblent également peu disposés à investir suffisamment dans le processus politique. Il suffit d'observer les chiffres des dépenses électorales qui demeurent de loin l'élément le plus important des budgets politiques puisque les partis au Canada et aux États-Unis ne sont guère plus que des institutions de gestion des campagnes. Le Canada dépense à peine plus de 1 pour cent de son PIB pour les élections fédérales. Les États-Unis, qui dépensent le plus d'argent parmi les démocraties mûres, ne consacrent que 2 pour cent de leur PIB par cycle électoral (un pourcentage bien inférieur qu'au début du siècle). Pour mettre ces chiffres en contexte, le commentateur politique américain George Will a déclaré que l'argent dépensé en 1994 pour les élections au congrès correspondait environ à la moitié de ce que le public américain avait dépensé en yaourt cette année-là¹⁹!

Ce niveau de ressources est insuffisant pour que les partis puissent faire autre chose que d'amener des voix. Même dans ce rôle, les partis sont en mauvaise posture. Le coût des campagnes électorales aux États-Unis et au Canada a plus que doublé. En 1980, les dépenses américaines des élections présidentielles et du congrès se sont élevées à 1,2 milliard de dollars²⁰. En 1992, le coût de celles-ci avait atteint 3,2 milliards de dollars²¹. Les élections de 2000 ont encore battu des records: 4 milliards de dollars environ ont été dépensés lors des élections présidentielles, au congrès, et dans les états²². Au Canada, où la base est sensiblement inférieure et où l'on procède à moins d'élections, la tendance des dépenses des partis est la même les années avec élection et les années sans. Par exemple, de telles dépenses lors des années non-électorales, de 1995 et 1996, furent respectivement 15 et 11,5 pour cent plus élevées que les années précédentes²³.

A cause de la non-subvention des partis, les candidats doivent passer de plus en plus de temps à rechercher des fonds, et contourner la loi d'une manière qui minimise les mêmes péchés des décennies antérieures. Les répercussions ont été affichées: il s'ensuivit beaucoup d'agitation mais il y eut peu d'actions pour réformer les campagnes que ce soit aux États-Unis ou au Canada: l'incapacité des partis politiques à jouer leur rôle novateur et d'intégration à la société moderne; et la critique d'autres institutions démocratiques²⁴. Aux yeux de citoyens de plus en plus nombreux, ce qui est censé être la démocratie des peuples, pour les peuples,

¹⁹ John Robson "N'interrompez pas les politiciens" *Ottawa Citizen*, 7 avril 2000, A16.

²⁰ Sauf indication contraire, tous les montants en dollars sont dans la monnaie du pays dont il est question dans le texte.

²¹ Jane Bussey "Les financements de campagnes se mondialisent" *Foreign Policy* 118 (Spring 2000), 75

²² Lexington "Vendre l'Amérique au plus offrant" *Economist*, 21 janvier 2000, 79

²³ Voir "Les déclarations fiscales des partis politiques inscrits" Tableau 1 dans la section sur le financement des élections sur le site internet des élections au Canada, disponible sur <http://www.elections.ca>.

²⁴ Voir Jane Taber "La révolution du banc libéral du Parlement se répand" *Ottawa Citizen*, 8 juin 2000, A3.

et par les peuples ressemble de plus en plus à une démocratie, du porte-monnaie, pour le porte-monnaie et par le porte-monnaie.

Les insuffisances des démocraties américaine et canadienne diffèrent grandement dans les détails. En ce qui concerne le financement des campagnes, le vecteur le plus important d'abus au sud de la frontière a été l'argent *mou*, c'est-à-dire, les ressources électorales qui n'ont pas pu être augmentées suivant des limites et des règlements fédéraux. Ces fonds ne bénéficient pas directement aux candidats mais à la variété des comités associés aux partis. Ils minimisent les ressources provenant des subventions publiques alors que le volume de ces fonds a augmenté. Même si ces fonds ne sont pas directement mis à la disposition des candidats individuels, les donateurs y ont souvent contribué à condition qu'une partie ou la plupart de cet argent bénéficie aux candidats fédéraux qu'ils souhaitent aider²⁵. L'origine de l'argent *mou* doit néanmoins être déclarée.

La plupart des Canadiens seraient étonnés d'apprendre que les lois sont bien plus dures aux États-Unis qu'au Canada. Au Nord de la frontière, bon nombre d'échappatoires permettent aux partis d'éviter de révéler l'origine de l'argent du financement des campagnes. Ce problème se ressent particulièrement là où la surveillance du financement des associations des partis locaux reste faible et, ce, malgré des changements récents en matière de lois fédérales. En période électorale, celui qui donne à une association fédérale d'un parti qui n'exige pas de reçu peut rester anonyme ; le parti est alors libre d'employer ces ressources pour en faire bénéficier le parti national ou d'autres candidats nationaux. Il est également possible de faire des donations secrètes à des membres du parlement en dehors d'une période électorale ou aux principaux candidats d'un parti. La déclaration d'une contribution devenue publique peut avoir jusqu'à dix-huit mois de retard; de plus, il n'est pas obligatoire de donner la date de la contribution²⁶. On estime que les caisses noires créées au niveau local représentent 10 millions de dollars, ou 60 pour cent du total des fonds publics mis à la disposition des partis.

Une autre échappatoire à la loi électorale canadienne vient de ces contributions qui se font par l'intermédiaire de compagnies numérotées et de filiales obscures. Le statut des États-Unis comme pays dominant permet de comprendre pourquoi les insuffisances des règlements sur les contributions régissantes faites aux partis politiques y font l'objet d'un examen plus attentif qu'au Canada. Néanmoins, toutes proportions gardées, les abus sont potentiellement aussi importants dans le système canadien que dans le système américain. Au Canada, il est relativement plus facile de cacher un acte à l'origine d'une influence illégale (c'est-à-dire, d'acheter un politicien ou un parti) qu'aux États-Unis. Simultanément, les risques stratégiques associés à l'achat par le secteur privé de politiciens

²⁵ "Le guide des reporters de l'argent des politiques: La campagne 2000" sur le site internet de la Cause commune, disponible à: http://commoncause.org/pressroom/congress_contributions.html

²⁶ Aaron Freeman, "Parce que l'argent ne peut pas acheter le meilleur gouvernement" disponible sur le site internet de *Democracy Watch* à: <http://www.dwatch.ca/camo/OpEdJan400.html>.

sont évidemment beaucoup moins importants dans le contexte canadien que dans le contexte américain²⁷.

Cependant, dans les deux pays, la lutte pour lever les fonds nécessaires à une campagne peut être une distraction débilite pour la classe politique. Cela peut également aggraver, même si cela ne peut en être la cause, la tendance de la politique étrangère à fonctionner de moins en moins bien dans les démocraties occidentales. Nous soulignons ensuite trois types de dysfonctionnements qui peuvent, d'une manière ou d'une autre, être rattachés aux dilemmes de la démocratie cités ci-dessus. Le premier est la capacité des démocraties avancées comme les États-Unis et le Canada à atteindre le niveau de compétence requis pour mettre en application leurs politiques étrangères et de sécurité. Le second est le niveau de confiance dans le public et le niveau de soutien de ces rôles nationaux dans les relations internationales. Le troisième est l'impact que les "déficits démocratiques" de ces deux États occidentaux (et, par extension, d'autres) pourraient avoir sur leur rôle de dirigeants dans le monde en cours de démocratisation.

Compétence dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité

Il n'est guère facile d'évaluer objectivement le degré de compétence dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, et d'identifier les causes. Est-ce qu'une politique échoue, ou ne réussit pas tout à fait, parce qu'elle n'a pas eu suffisamment de support public, parce qu'elle est basée sur une lecture incorrecte de l'équilibre des forces, ou parce qu'elle provient d'un mauvais jugement né du désespoir politique national? Cette question et d'autres questions du même type viennent à l'esprit quand la politique étrangère va mal. Il est cependant raisonnable de penser qu'il faudra payer le manque chronique de ressources de la politique étrangère dans les démocraties avancées comme les États-Unis et le Canada.

A une époque où l'environnement international devient chaque jour plus complexe, les ressources disponibles pour l'activité de politique étrangère ont réellement diminué de façon radicale. Le compte 150 qui couvre le coût non militaire de la protection des intérêts américains en matière de sécurité et de politique étrangères, compte auquel on consacrait 4 pour cent du budget fédéral dans les années 60, est tombé à 2 pour cent dans les années 70, et juste à 1 pour cent au cours de la période 1990-95 (il y eut une légère remontée vers la fin des années 90). Le budget de la défense nationale des États-Unis pour l'année fiscale 2000, de 304,1 milliards de dollars, était plus de treize fois supérieur au compte 150, un déséquilibre qui va encore s'accroître en faveur du budget de la défense²⁸.

²⁷ Alexandre Sirois, "Kingsley insatisfait de la nouvelle loi électorale" *La Presse*, 17 janvier 2000, A1

²⁸ Ces chiffres sont basés sur les prévisions de budget de la nouvelle administration Bush. Voir le tableau S-10, *Blueprint for New Beginnings: a Responsible Budget for America's Priorities* disponible à <http://w3.access.gpo.gov/usbudget/fy2002/pdf/blueprnt.pdf>. Richard N. Gardner aborde cette question dans "The One percent Solution: Shirking the Cost of World Leadership". *Foreign*

La tendance est semblable au Canada, bien que les proportions soient différentes. Les budgets du service des affaires étrangères, du commerce international, de l'agence canadienne internationale pour le développement, et les activités du département des affaires indiennes et du département du développement nordique, qui rassemblés constituent à peu près le compte 150, étaient également engagés depuis longtemps dans un déclin avant d'éprouver une légère amélioration en 1999-2000. Ces services représentent environ un tiers du budget militaire (\$3,75 milliards) ; le budget militaire lui-même est touché depuis des décennies par des restrictions et s'élève à un peu moins de 2,5 pour cent du budget fédéral²⁹.

En ce qui concerne les Etats-Unis, il ne semble pas raisonnable de préconiser une inversion des proportions des dépenses entre les dépenses militaires et non militaires; néanmoins, il semble qu'il faudrait réduire l'écart entre les deux sortes de dépenses. Même un effort modeste dans cette direction pourrait amener, à l'avenir, des réductions possibles des dépenses militaires. En raison des coupes progressives qu'a connues le budget canadien de la défense au cours des dernières décennies, la conduite la plus appropriée serait qu'Ottawa augmente les dépenses de ses activités militaires aussi bien que non-militaires, avec de plus grandes augmentations dans la dernière catégorie.

La raison d'un tel investissement est à la fois quantitative et qualitative. La réduction relative et réelle des ressources disponibles pour la résolution des problèmes de politique étrangère recoupe un environnement international qui est devenu considérablement plus complexe que celui de la guerre froide. D'un point de vue occidental, la confrontation Est-Ouest a eu tendance à fournir un arrangement, perçu comme uni-dimensionnel, auquel la plupart des activités de résolution des problèmes pourraient être intégrées. Tandis que nous n'avons plus à craindre la menace de la grande guerre de puissance, nous sommes confrontés à une foule de défis qui pourraient à terme produire un décalage géostratégique auquel nous nous serons montrés non-préparés du fait de notre négligence délibérée.

Déjà, dans beaucoup de domaines problématiques, les choses sont bien plus faciles à comprendre qu'elles ne l'étaient il y a dix ans. Pour prendre un exemple qui constitue un objectif central pour l'occident, et en particulier pour les États-Unis, la politique, comment devrions-nous intégrer la fédération russe et la République de la Chine populaire à la communauté internationale depuis la fin de la guerre froide? Comment réagissons-nous face à la prolifération des armes de destruction de masse et à leurs utilisateurs potentiels? Que faisons-nous sur le plan international pour relever le défi du réchauffement de la planète? Comment répondons-nous à la situation en Afrique, où des problèmes tels que le conflit à l'intérieur des états et entre ceux-ci, les urgences médicales, la crise environnementale, et les dysfonctionnements des états se font plus sentir qu'ailleurs? D'une

Affairs 79 (Juillet-Août 2000): 2-11.

²⁹ Voir le volume 2, la partie 1 du site internet du conseil d'administration du trésor canadien, disponible à <http://www.pwgsc.gc.ca/recgen/text/pubacc-e.html>.

façon plus cruciale, comment devons-nous aborder l'énigme posée par la juxtaposition de plus en plus répandue de la souveraineté et des droits de l'homme dans des contingences menaçant la sécurité? Trop souvent ces dernières années, la réponse qui a semblé régner était de suborner les élites dans les pays où l'on pensait que cela serait efficace et de recourir au bombardement tactique dans les pays où cela ne l'était pas. Consacrer de l'argent au règlement de ces problèmes serait inconsidéré; si on ne leur assigne pas les ressources nécessaires, l'on court au suicide.

La confiance du public peut-elle être maintenue?

Une deuxième implication en matière de politique étrangère provenant du déficit démocratique est rattachée à la capacité électorale d'avoir confiance dans le raisonnement pour la politique du gouvernement, un problème aggravé par le rôle des intérêts privés (des compagnies ou autres) dans la formulation de la politique étrangère. L'ancien Président Clinton, qui avait attaqué son prédécesseur pendant sa campagne électorale de 1992 en disant de celui-ci qu'il avait manqué de fermeté avec les bouchers de la place Tiananmen semble avoir changé de ton après avoir subi des pressions pour relâcher les contrôles sur les exportations technologiques en République populaire de Chine qui avaient été instaurés en 1989. Selon le rapport de la Commission Cox, qui s'est concentrée sur l'espionnage technologique, deux des principaux donateurs du parti démocratique (*Hughes Electronics* et *Loral*) entreprirent une importante campagne d'incitation à l'appui de leurs efforts pour transférer des informations technologiques confidentielles à destination de la Chine. Selon cette commission, ceci a contribué à ce que la République populaire de Chine mette rapidement en valeur ses capacités nucléaires stratégiques³⁰. Il y a plusieurs raisons pour lesquelles les États-Unis pourraient avoir désiré faire parvenir aux Chinois des informations technologiques, et ces raisons pourraient avoir relevé d'un intérêt national légitime. Il est possible que les transferts aient constitué un investissement dans une association stratégique qui rapporterait de très grands avantages aux États-Unis (par exemple, pour que la Chine persuade la Corée du nord de ralentir son programme nucléaire). Une autre raison pourrait être que les transferts constituaient le prix à payer pour attirer de manière constructive la Chine (en intensifiant les échanges commerciaux ce qui, à terme, apporterait sa libéralisation politique annoncée depuis longtemps). Une troisième raison pourrait être d'aider les Chinois à améliorer la sûreté de leurs capitaux stratégiques, en diminuant de ce fait le risque de lancements accidentels. Mais quoi que l'on pense de ces considérations, la révélation d'informations sur les contributions financières au parti du Président Clinton fait penser qu'il est possible que le motif réel du gouvernement ait été la collecte de fonds. Au mieux, la motivation derriè-

³⁰ Aaron L. Friedberg, "Armer la Chine contre nous-mêmes" *American Foreign Policy*, Ed. Glenn P. Hastedt, 6ème Ed., Guilford, CT: Dushkin/McGraw-Hill, 2000, 66-73.

re la politique des États-Unis à l'égard de cette relation stratégiquement critique a paru fort douteuse à l'électeur.

Le problème de l'oléoduc dans le bassin de la mer Caspienne et dans la région du Caucase constitue un autre exemple. L'administration Clinton a créé un bureau spécial, dirigé par un diplomate (ambassadeur), afin de promouvoir la cause d'un oléoduc qui irait des puits de l'Azerbaïdjan au port turc de Ceyhan, évitant de ce fait le territoire russe. Ceci peut sembler raisonnable sur le plan économique, bien que quelques observateurs aient affirmé qu'il n'y avait pas assez de pétrole pour justifier cette construction. D'autre part, la Russie a été enthousiaste pour que les producteurs régionaux utilisent les oléoducs existants ou nouveaux qui croisent son territoire en Tchétchénie et ailleurs au Nord du Caucase, et peut avoir décidé de risquer de combattre sa deuxième guerre tchéchéne en cinq ans afin de montrer qu'elle contrôle ce territoire. D'importants problèmes géopolitiques interviennent ici. En ce qui concerne la Russie, il n'est pas difficile d'imaginer que, dans les cercles gouvernementaux, certains croient que l'intégrité territoriale et la crédibilité globale de l'état russe sont en jeu. Aux yeux des Américains, l'exploitation des sources d'énergie dans les états du Caucase et de l'Asie centrale de l'après Union soviétique, et l'installation d'oléoducs, indépendants de la Russie, peut servir à assurer une existence indépendante à ces états et à mettre en valeur le rôle de la Turquie, l'allié traditionnel des Etats-Unis dans la région. Ces politiques sont à leur tour des anathèmes pour la Russie.

Les réalités du financement des partis politiques dans les deux pays font penser, cependant, que la position des deux gouvernements sur cette question a pu être motivée par les intérêts de l'industrie pétrolière. Les gouvernements russes de Yeltsin et de Putin ont eu des liens étroits avec des magnats du pétrole qui avaient à s'assurer de la viabilité du système russe d'oléoducs. Du côté des États-Unis, on retrouve ce genre de relations. Les cinq plus grands dépositaires d'enjeux dans le consortium international du pétrole de l'Azerbaïdjan, qui contrôlent 55 pour cent des parts globales, ont tous contribué aux partis démocrate et (en particulier) au parti républicain³¹. Face à ceci, comment l'électeur américain peut-il savoir quels sont les motifs réels derrière la politique de son pays en matière d'oléoducs? S'agit-il de soutenir un investissement sûr sur le plan géographique et économique qui étayera les aspirations légitimes des états régionaux à se libérer de la politique néocolonialiste russe dans la région ou s'agit-il de favoriser les intérêts des principales compagnies pétrolières américaines et d'engager les Etats-Unis et la Russie dans un jeu potentiellement dangereux et déstabilisant sur le plan stratégique? Si c'est le cas, l'on peut pardonner à Moscou de croire que Washington a été préparé à subordonner son rapport stratégique avec la Russie aux motivations marchandes, y compris des considérations de financement des partis³².

³¹ "Woodward Talks about AIOC's future". *Caspian Business Report* 10 (31 mai 2000).

³² Voir "Priming the Pump" *Economist*, 27 mai 2000, disponible à <http://www.economist.com>. Voir

On peut observer de tels phénomènes dans le contexte canadien. En ce qui concerne les relations entre le Canada et Cuba, dans le meilleur des cas, on ne sait pas si c'est le principe ou le profit qui prédomine. Le pays est l'un des plus importants partenaires commerciaux de Cuba, l'une des premières sources d'investissement direct étranger³³. L'administration canadienne se glorifie depuis des années maintenant de ses efforts pour intégrer la république de Fidel Castro plutôt que de boycotter l'île comme le font les États-Unis; c'est une différence politique qui a parfois fortement pesé sur les relations bilatérales des États-Unis et du Canada³⁴. Il se peut que la position d'Ottawa sur Cuba se fonde sur une perception plus juste des réalités cubaines que Washington; le Canada sera donc très bien placé pour aider l'île lorsque, inévitablement, l'heure du passage à un système non communiste aura sonné. Il se peut même que l'approche du Canada soit meilleure pour les Américains du Nord et les Cubains, en tant que peuples que celle des États-Unis. En effet, la politique d'enclenchement a ses partisans aux États-Unis, où, ces dernières années, se sont accrues les pressions pour abandonner l'embargo commercial.

Ceci étant dit, il est également vrai que les libéraux qui soutiennent traditionnellement la politique d'enclenchement ont beaucoup bénéficié du financement de compagnies canadiennes qui ont bien agi hors de leurs rapports économiques avec Cuba³⁵. Ce qui est bon pour des sociétés telles que *Bell* ou *Bombardier* peut l'être également pour l'électeur, qu'il soit franchisé et réel comme au Canada, ou non-franchisé comme à Cuba. Mais il n'est peut-être pas bon pour les deux, et les partis politiques doivent tous deux être capables de reconnaître cette possibilité et d'agir sur elle. La dépendance à l'égard du financement des entreprises peut rendre ceci impossible ; il peut être tout du moins très difficile pour les électeurs de comprendre que les partis prennent leurs intérêts à cœur, que ce soit au sujet de Cuba ou à tout autre sujet.

Le manque de confiance quant aux motifs qui régissent la politique étrangère gouvernementale dans un domaine peut facilement en infecter d'autres. Prenez *Canadian Export Development Corporation*, une agence fédérale qui a pour objet de faciliter les exportations. Cette agence a été créée en 1944 pour aider les so-

également la liste des "dix collaborateurs les plus importants" sur le site internet du Centre pour la Politique Responsable, disponible à <http://www.opensecrets.org>.

³³ Voir la section sur Cuba sur le site internet du service canadien des affaires étrangères et du commerce international, disponible à http://www.dfait-mae3ci.gc.ca/geo/html_documents/81600_e.htm.

³⁴ Voir Heather Nicol, ed, "Le Canada, les États-Unis et Cuba: Helms-Burton et ses conséquences", Martello Paper 21, Kingston: Centre de l'université de Queen pour les Relations internationales, 1999.

³⁵ Le site internet du conseil économique et commercial États-Unis Cuba, disponible à <http://www.cubatrade.org>, dresse la liste des contributeurs libéraux commercialement impliqués avec Cuba tels que *Bell Canada*, *Bombardier*, *Canadian National Railway Company*, *Canadian Pacific*, *Labatt International Breweries*, *Sheritt Power Corporation*, et *Teck*.

ciétés canadiennes à vendre leurs marchandises à l'étranger. En 1993, le Parlement a décidé d'accorder à l'agence plus de pouvoir, afin de mieux soutenir les exportateurs du pays³⁶. L'agence a 5000 clients appartenant à des sociétés dans 171 pays. Les chiffres d'affaires se montent à des milliards de dollars. À la différence de son homologue américain, la banque d'import-export, l'agence effectue presque tout son travail à portes closes. Selon l'agence, il est essentiel de protéger la confidentialité des sociétés qu'elle place, entre autre pour ne pas compromettre leur position sur les marchés internationaux. Derrière ce voile du secret, l'agence était parvenue jusqu'à 2000 à amasser environ 22 milliards de dollars de créances.

Malgré les enjeux financiers impliqués, l'agence n'est pas officiellement responsable envers le contribuable canadien lorsqu'il est question d'expliquer à quel pays l'argent a été prêté, à quelles conditions, et pour les intérêts de quelles sociétés. Ceci provoque la spéculation quant à qui profite de son activité, comme en témoigne cet article paru en mai 2000 dans *Ottawa Citizen* qui déclarait que "les donateurs libéraux obtenaient une aide de l'agence qui se chiffrait en milliards de dollars" et avançait que le véritable intérêt de la corporation serait moins dans le développement international que dans la santé économique de ce qui remplit les caisses des partis. Le même article disait que plusieurs grosses compagnies qui avaient financé le parti libéral dans les années 90 avaient tiré bénéfice des prêts de l'agence pour mettre des projets à exécution en Chine, en Tanzanie ou au Brésil. Dans ces circonstances, il est très difficile de croire aux affirmations de l'agence quand elle déclare que la politique nationale n'entre pas en ligne de compte lorsqu'il faut choisir quel projet il faut soutenir ou pas. En effet, l'agence, se cachant derrière son statut de confidentialité, permet de convoier des ressources au parti dont est issu le gouvernement au pouvoir³⁷.

La discussion au sujet des missiles anti-missiles (NMD) dans les deux pays d'Amérique du nord n'est qu'un exemple parmi tant d'autres. La grande majorité des personnes de chaque côté de la frontière entre le Canada et les Etats-Unis, manquent évidemment des connaissances nécessaires pour décider si le projet d'un système de défense contre les attaques de missiles balistiques d'états "voyous" est justifié sur le plan stratégique. Certains croient que c'est justifié, d'autres pensent le contraire et, dans les deux cas, il est davantage question d'intuition que d'approche rationnelle. Les sceptiques pensent en majorité qu'il faut plus de temps pour analyser les problèmes technologiques et géostratégiques complexes impliqués. Cependant, un grand nombre de personnes peuvent penser, en se basant sur leurs soupçons, que les politiciens en faveur du développement la NMD, doivent davantage chercher à gagner les faveurs des intérêts de l'industrie de la

³⁶ Colin Grey "Exporters Laud EDC as Focused, Efficient Partner". *Ottawa Citizen*, 23 mai 2000, A5.

³⁷ Paul McKay, "Les donateurs libéraux obtiennent des milliards d'aide de l'EDC", *Ottawa Citizen*, 13 mai 2000, A6; et Paul McKay et Jack Aubray, "L'histoire de deux banques d'exportation". *ibid.*, 14 mai 2000, A4.

défense que de promouvoir les intérêts nationaux. Le problème est familier: parmi les principaux donateurs des deux partis américains majoritaires se trouvent plusieurs sociétés aérospatiales de défense auxquelles la décision de mettre en application de la NMD profiterait grandement³⁸. De même, au Canada, la plupart des principaux entrepreneurs militaires financent le parti libéral³⁹. Il est clair qu'ils soutiennent dans les cercles gouvernementaux la participation canadienne à la NMD indépendamment des mérites techniques et stratégiques du programme. De tels liens rendent le problème plus opaque et compliquent inutilement un problème majeur en matière de sécurité qui devrait être analysé sérieusement⁴⁰.

Faites ce que nous disons mais ne faites pas ce que nous faisons.

Le troisième impact nuisible du déficit démocratique sur la politique étrangère et sur la politique de sécurité provient de l'effet corrosif qu'elle peut avoir sur la capacité des Etats-Unis et du Canada à donner l'exemple (ce qui revêt une importance critique pour les pays qui semblent croire à l'efficacité de "puissance molle"⁴¹). Dans un monde où l'information est diffusée rapidement, les défauts des démocraties avancées ne sont pas certainement détruits pour les élites ou même pour le public des états en voie de démocratisation, comme l'a souligné la critique que la communauté internationale a émise après "le petit déjeuner électoral" servi par l'état de Floride lors des dernières élections présidentielles américaines. A coup sûr, en raison de sa taille et de son importance dans le monde, les marottes américaines attireront les critiques de manière disproportionnée, bien que ce ne soient pas les Etats-Unis qui transgressent le plus la probité démocratique.

Pour ne prendre que le plus évident des exemples: comme la presse de l'après-communisme n'a jamais manqué de le préciser, le processus politique de la Russie demeure infiniment plus corrompu que celui des États-Unis (même s'il y a beaucoup moins de corruption que lorsque la Russie était un état totalitaire)⁴².

³⁸ Voir la liste des "Top Overall Contributors" disponible sur le site internet du Centre pour une Politique Responsable.

³⁹ "La Coalition invite les libéraux à fermer les échappatoires", *Democracy Watch Media Release*, disponible à <http://www.dwatch.ca/camp/Rels, Feb1400.html>.

⁴⁰ Pour une analyse de l'impact du financement des partis sur la décision des Etats-Unis de favoriser l'élargissement de l'OTAN, voir l'article "Pourquoi l'Espagne aurait-elle dû être le dernier nouveau membre de l'OTAN ?" dans *L'Avenir de l'OTAN, l'expansion, la Russie, et sécurité européenne*, Ed. Charles-Philippe David et Jacques Lévesque, Montréal et Kingston: Presses universitaires de McGill-Queen's, 1999, 36-39.

⁴¹ Ce terme a été inventé par Joseph S. Nye, Jr. Dans "*Bound to Lead: The Changing Nature of American*" (New York: Basic Books, 1990). Pour son applicabilité au contexte canadien, voir Fen Osler Hampson et Dean F. Oliver, "*Pulpit Diplomacy: A Critical Assessment of the Axworthy Doctrine*", *International Journal* 53 (été 1998): 379-406.

⁴² Un exemple parmi d'autres est le *Moskovskiy Komsomolets*, l'ancien journal de l'organisation des "Jeunes Communistes" du Parti communiste soviétique qui a réussi sa reconversion. Le *MK* a présenté plusieurs articles sur la corruption des partis politiques, dont celui écrit par Alexei Zverev intitulé: "Vzvatki v Dume beryt bez teni cmusheniya". ("A la Douma, circulent les des-

Mais en raison des scandales qui ont entouré l'administration Clinton, on peut se demander quelle crédibilité ont les appels lancés par la presse américaine aux gouvernements du Président Yeltsin et du Président Putin pour que ceux-ci limitent la corruption.

Le Canada est un pays qui attire moins l'attention de la communauté internationale que ne le font les États-Unis et la Russie ; les scandales les plus importants n'éclatent pas sur le devant de la scène internationale. Quel que soit le sujet d'inquiétude des Canadiens en ce qui concerne leur position hiérarchique dans le monde, ils ont du moins la consolation que leurs propres déficits démocratiques ne pourraient pas souiller leur politique déclaratoire élevée. Même cette consolation n'est pas garantie ; cependant, tôt ou tard, de nouvelles inquiétudes surgissent.

Par exemple, l'organisation des états américains a reçu un plan canadien pour envoyer une délégation au Pérou suite aux élections présidentielles très contestées de 2000 ; la délégation était conduite par Lloyd Axworthy, alors Ministre des affaires étrangères. Lors de discussion de l'organisation des Etats américains sur le Pérou, Il a déclaré que le respect véritable de la volonté du peuple était un aspect fondamental de la sécurité humaine. Mais jusqu'à quel point Lloyd Axworthy est-il crédible lorsque l'on sait qu'au Canada, les journaux étaient pleins des histoires des possibles abus gouvernementaux en ce qui concerne les subventions (provenant de l'argent public) aux sociétés qui en retour canaliserait les fonds de campagne en direction du parti au pouvoir, dans le cadre du programme *d'emploi- génération*? A peu près à la même époque, on spécula dans la presse canadienne sur le fait que quelques-unes des principales sociétés canadiennes implantées au Pérou auraient non seulement bénéficié des arrangements gouvernementaux visant à soutenir les exportations canadiennes mais qu'elles auraient également financé les principaux partis⁴³.

Selon différents aspects, de telles histoires relèvent des faits divers, parce qu'il n'y a absolument rien de neuf aux allégations au sujet des achats et des ventes des politiques étrangères et de sécurité. En effet, dans son discours d'adieux, en 1961, Dwight Eisenhower, ancien président républicain et commandant en chef, a inventé l'expression "complexe militaro-industriel" quand il a averti la nation que la Guerre froide avait produit "quelque chose de nouveau dans l'expérience américaine... la conjonction d'une immense infrastructure militaire et d'une grande industrie d'armes... [son] influence se sent dans chaque ville, chaque bureau du gouvernement fédéral... Lors des réunions gouvernementales, nous devons nous protéger d'une influence sans garantie, qu'elle soit recherchée ou non par le complexe militaro-industriel"⁴⁴.

sous de table"), *MK*, 22 février 2000, 2.

⁴³ "Peru Tops Lists of EDC Basket Cases", *Ottawa Citizen*, 14 mai 2000, A4; James Baxter, "Canada Wins OAS Bid to Aid Peru", *ibid.*, 6 juin 2000, A4.

⁴⁴ Citée chez Martin Walker "La guerre froide", New York: Random House, 1993, 138.

Il n'y a pas de raison de calomnier l'industrie de la défense, les sociétés d'Amérique du Nord, le mouvement syndicaliste, les organismes religieux, les associations de retraités, ou tout autre groupe qui rivalise auprès du gouvernement dans une société plurielle. Ces groupes ont le droit (et l'on peut même dire le devoir) de défendre leurs intérêts ici comme ailleurs. Ce qui pose problème, c'est qu'ils sont bien plus influents que l'électeur individuel qui a une voix mais ne verse pas d'argent. Du fait de la modification des circonstances géopolitiques dans les années 90, le déséquilibre entre les droits acquis et ceux des citoyens est davantage en faveur des premiers.

La Guerre froide, malgré les mots grandiloquents du Président Eisenhower, était un système fermé. Son dispositif central, l'impasse nucléaire stratégique Est-Ouest, imposait aux décideurs une hiérarchie des priorités, un système de règles, un degré élevé de discipline, et ce qui a été perçu comme une infraction inacceptable si les décideurs perdaient de vue l'intérêt stratégique de la communauté qu'ils représentaient et à la place laissaient des droits acquis déformer leur analyse ou leur jugement. Ce contexte géo-stratégique a eu tendance à garantir que des décisions de politique étrangère soient guidées par des impératifs stratégiques plutôt que des impératifs en matière de collecte de fonds. A la fin de la guerre froide, les considérations pécuniaires sont devenues centrales en matière de politique étrangère⁴⁵.

Mickey Cantor, premier représentant du commerce du Président Clinton, a expliqué qu'"il fallait renverser la hiérarchie habituelle qui place la politique étrangère au-dessus des soucis commerciaux" ; il a fait cette remarque pertinente: "Les jours où nous pouvions nous permettre de subordonner nos intérêts économiques aux soucis de politique étrangère sont derrière nous"⁴⁶. De même, il était significatif qu'au Canada le gouvernement libéral, dans son rapport de 1995 sur la politique étrangère, ait placé la promotion de la prospérité et de l'emploi au début d'une liste de trois priorités pour sa politique étrangère, les deux autres étant la protection de la sécurité canadienne et la promotion des valeurs et de la culture canadiennes⁴⁷.

Cette notion que les intérêts de politique étrangère devraient être subordonnés aux intérêts économiques a ouvert la porte aux abus dans le domaine du financement des campagnes. Traditionnellement, le gouvernement emploierait ses bons offices pour défendre les intérêts des champions de l'industrie nationale, et encouragerait la création des exportations, d'emplois et de la prospérité globale. Qu'y a-t-il de répréhensible à cela? Probablement plein de choses, parce qu'avec la fin de la Guerre froide, on pouvait ne plus penser que la pertinence stratégique de telles décisions ferait l'objet d'examen minutieux en ce qui concerne leur im-

⁴⁵ Voir Samuel P. Huntington, "L'érosion des intérêts nationaux américains" *Foreign Affairs* 76 (Septembre/Octobre 1997): 28-49.

⁴⁶ Cité dans "Le monde selon Gore" *Economist*, 6 May 2000, 30

⁴⁷ *Canada in the World*, 10

pact sur la stabilité régionale, ou leurs répercussions sur tel ou tel régime que le gouvernement voudrait soit soutenir, soit renverser.

La disparition d'un raisonnement stratégique contraignant pour l'action n'a pas pu empêcher que s'élèvent des doutes au sujet de la motivation du gouvernement en matière de politique étrangère. Au Canada, beaucoup se sont demandés pourquoi le gouvernement avait fait en sorte que le Président indonésien Suharto ne soit pas témoin de la manifestation nationale paisible pendant sa visite d'état en 1997? Voulait-il renforcer le régime de Djakarta de plus en plus chancelant (qui était amené à disparaître un an plus tard) parce qu'il estimait que c'était la meilleure option pour un changement stable dans l'archipel? L'attitude du gouvernement a-t-elle été motivée par les soucis des poids lourds de l'industrie canadienne qui avaient investi en Indonésie, et voulaient à tout prix soutenir le régime de Suharto⁴⁸? Il ne s'agit pas de calomnier des intérêts commerciaux légitimes mais plutôt de se demander comment de tels intérêts devraient s'exprimer dans la politique gouvernementale. Ce qui est plus important, c'est de se demander si une démocratie légitime peut se permettre d'être soupçonnée de favoriser les intérêts particuliers plutôt que les intérêts publics.

Conclusions

Inutile de dire que le Canada et les Etats-Unis ont chacun un intérêt national dans la modernisation de leurs démocraties. Mais sous certains aspects, ils ont aussi un intérêt commun, ou un intérêt que l'on peut traiter parallèlement. Tout d'abord, les deux pays connaissent un degré d'interdépendance qui exige une symétrie croissante dans le domaine de la politique nationale⁴⁹. Les mécanismes pour l'arbitrage dans le cadre de l'ALENA ne voudraient rien dire si l'un des pays s'opposait à l'autre en termes de références démocratiques comparatives. En second lieu, les deux pays ont généralement les mêmes objectifs en matière de politique étrangère, même si leurs méthodes et aspirations nationales peuvent être tout à fait différentes. Troisièmement, pour paraphraser un article récent paru dans *Foreign Affairs*, avec la mondialisation du financement des campagnes dans les années 90, il est devenu nécessaire de s'attaquer multilatéralement aux abus possibles. Selon l'auteur, Jane Bussey,

“[L']apparition de vastes et nouvelles richesses sur le globe, n'appartenant à aucune nation particulière, est devenue une arme pour le trafic d'influences et une force pour la corruption locale et mondiale. Le financement des campagnes,

⁴⁸ Pour lire une critique des motifs qu'avait le Canada de s'occuper du régime de Suharto, voir David Webster, “Lors des derniers jours du régime de Suharto, le Canada a cherché à faire du commerce” disponible sur le site de l'action canadienne pour l'Indonésie et le Timor oriental, <http://www.redeagle.com/cafiatbc/articles/suharto.htm>.

⁴⁹ Selon Statscan, l'agence fédérale canadienne des statistiques, en 2000, 86 pour cent des exportations du Canada se sont faites à destination des Etats-Unis, tandis que 74 pour cent des importations venaient des Etats-Unis. Voir: <http://www.stacan.ca>

le savoir-faire et les trafics sont devenus mondiaux, alors que les mécanismes nationaux pour les régler ont échoué à suivre le rythme”⁵⁰.

En outre, il n’y a rien de plus normal à ce que le Canada et les Etats-Unis posent d’un commun accord la question de la réforme démocratique non seulement à l’intérieur de leurs propres juridictions mais également ailleurs en Amérique. Ils ont un intérêt particulier à collaborer avec le Mexique, leur partenaire au sein de l’ALENA qui, ces dernières années, a accompli d’importantes avancées dans la démocratisation de son système politique, y compris dans son approche du financement des partis en assurant notamment que l’argent public destiné aux partis sont plus important que les contributions privées⁵¹. Comme ces trois pays ont eu des élections en 2000, il peut se présenter à court terme d’intéressantes occasions de relancer la question de la réforme démocratique et du financement des partis.

Que pourrait impliquer ce nouveau début? Même si la législation est vouée à évoluer inégalement à travers l’Amérique du Nord, il y a un certain nombre de principes auxquels les leaders pourraient se soumettre utilement.

Tout d’abord, il faut consacrer davantage de ressources au processus politique. Ces ressources devraient être suffisantes pour permettre aux partis politiques d’être autant en activité entre les élections qu’ils le sont en période électorale, de rechercher continuellement les meilleures solutions aux problèmes de politique nationale et étrangère, et ne pas rechercher avant tout les voix. Les partis doivent pouvoir intégrer les intérêts des groupes innombrables de la société à un fonctionnement d’ensemble. Si ce ne sont pas eux qui le font, qui le fera?

En second lieu, le système de financement devrait permettre de vérifier que les partis politiques dépendent davantage de l’argent de leur électorat que de celui d’intérêts spéciaux et de “lobbies”, que cet argent provienne de l’industrie, du travail, d’une société civile ou de l’étranger. Pour que l’argent public soit autant pris en compte que l’argent privé dans les prises de décisions politiques, le financement public devrait constituer plus de cinquante pour cent des ressources des partis.

Troisièmement, pour que ce système soit opérationnel, il faut mettre l’accent sur la transparence en ce qui concerne l’origine du financement des partis. La transparence totale est impossible. Même le système allemand relativement sophistiqué du financement public des partis et la traçabilité financière n’ont pas empêché le *Spendenaffäre*. Néanmoins, l’application de lourdes pénalités pour les donateurs et les partis qui cachent des contributions peut faire une différence.

Quatrièmement, tout ceci doit être accompagné d’efforts sérieux pour que le public prenne conscience de ces problèmes, à l’école, dans l’enseignement

⁵⁰ Bussey “Les finances de la campagne se mondialisent”, 75

⁵¹ Pour une description du système mexicain, aller sur le site internet de “l’Instituto Federal Electoral” : <http://www.ife.org.mx>

supérieur, dans la presse et grâce aux fonctionnaires publics. L'amateurisme et les pratiques actuelles qui en relèvent rendent un mauvais service à la démocratie.

En conclusion, l'effort démocratique doit également être au centre d'une plus grande politique internationale menée de concert. En juin 2000, quelques 100 états démocratiques et en cours de démocratisation se sont rassemblés à Varsovie pour signer un manifeste selon lequel ils se mettaient d'accord pour "...collaborer en matière de problèmes relatifs à la démocratie dans les institutions internationales et régionales". Ceci, ainsi que l'établissement, ces dernières années, d'*ONG* consacrées au développement démocratique, telle que l'*IDEA* et la Transparence Internationale, sont des étapes importantes dans la bonne direction. Cependant, si la démocratie doit continuer à s'épanouir globalement, les démocraties avancées devront accepter qu'il faut que les efforts pour surveiller l'évolution des états en cours de démocratisation et les aider à surmonter leurs imperfections s'effectuent parallèlement à leurs propres réformes structurelles. Les enjeux sont énormes. Le renouvellement démocratique dans les démocraties avancées est essentiel. Il est également essentiel que les démocraties avancées ne soient pas elles-mêmes englouties dans un processus de "dé-démocratisation". De ce point de vue, le renouvellement et la réforme démocratique sont d'une importance capitale dès qu'il s'agit de préserver la paix, la sécurité, la stabilité à la fois sur le territoire national et à l'étranger.

L'élargissement de l'OTAN à la veille de la seconde phase

Mihaela Vasiu with Michael Schmitt¹

L'élargissement de l'OTAN est un problème critique, non seulement pour les candidats à l'OTAN, mais également pour pratiquement chaque membre du Conseil du partenariat euro-atlantique²

Naturellement, il convient de replacer les perspectives en matière de sécurité dans leur contexte. Si l'on évalue le paysage de l'après Guerre froide, certains dispositifs n'apparaissent pas très distinctement, notamment en ce qui concerne l'élargissement de l'OTAN. Il s'agit en particulier des défis de la transition du dirigisme économique à l'économie de marché dans les états de l'après- communisme. Après tout, les investissements économiques et sociaux des réformes impliquées et les infrastructures nécessaires pour saisir les occasions d'influencer la mondialisation sont coûteuses. Cependant, est également coûteuse la modernisation nécessaire des forces militaires de l'après-communisme si elles doivent rejoindre l'Alliance. Ainsi, des États candidats sont souvent confrontés à plusieurs choix. Il s'agit là d'un fait qui ne pourra que devenir plus problématique dans

¹ Mihaela Vasiu est Chef de section, Division de l'OTAN, Ministère roumain des affaires étrangères, Bucarest, Roumanie; Michael Schmitt est Directeur du Programme exécutif des Affaires Internationales et de Sécurité, Centre européen George C. Marshall pour les Etudes de Sécurité, Garmisch-Partenkirchen, Allemagne. Les opinions exprimées dans cet article sont uniquement celles de leurs auteurs et ne sont pas censées représenter celles de leurs agences ou celles des gouvernements roumain ou américain. Les auteurs remercient particulièrement Mme. Sarah Pratt, assistante de recherche à la préparation de cet article.

² L'adhésion à l'OTAN se produit conformément à l'article 10 du Traité Nord Atlantique (Traité de Washington) du 4 avril 1949: "Les parties peuvent, par accord unanime, inviter à participer à ce Traité tout autre état européen en position de répondre aux critères de ce Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord....." Les principes régissant l'adhésion sont donnés dans l'étude de l'OTAN de 1995 sur l'élargissement de l'OTAN. Ces principes ont été décidés par les chefs d'état et les gouvernements qui ont participé à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord du 3 septembre 1995. Consultable sur <http://www.nato.int/docu/basicxt/enl-9501.html>; consulté le 22 juin 2001. Le Conseil partenarial euro-atlantique (CPEA) est un forum où 49 pays de l'OTAN et du Partenariat pour la Paix (le Tadjikistan, en plus) discutent de sujets politiques et de sécurité et s'interrogent sur le support mutuel dans un large choix de zones. En effet, au cours de la décennie qui a suivi la fin de la guerre froide, l'OTAN a prouvé qu'elle était la seule organisation capable de fournir une sécurité solide à l'espace euro-atlantique. Ainsi, pour des états soucieux de garantir l'ordre du monde par le biais de la sécurité coopérative, le développement de l'Alliance de l'Atlantique Nord présente la perspective la plus prometteuse pour la mise en valeur de la sécurité régionale et la projection de la sécurité dans les zones voisines. C'est la compréhension de cette réalité qui fait de l'intégration dans les structures euro-atlantiques un objectif majeur de la politique étrangère des états d'Europe centrale et d'Europe du Sud-Est.

un futur proche. En termes de choix de politiques nationales, l'élargissement de l'OTAN entraîne un certain nombre de coûts et de contraintes.

De même, les organisations internationales et leurs membres, ici l'OTAN, se trouvent confrontés à des choix difficiles³. Quel sera le futur rôle de l'OTAN et en quoi consisteront ses missions? Est-ce que les candidats deviennent des consommateurs ou des producteurs de la sécurité? Comment va-t-on définir la sécurité dans le contexte eurasiatique? Comment faut-il mesurer, objectivement ou subjectivement, de façon tangible ou intangible? A quelles conclusions les calculs de coûts et de rendements vont-ils mener lors de l'élargissement à l'Est? Dans quelle mesure de tels organismes devraient-ils (et pourraient-ils) insister sur la réforme interne de sorte que les états candidats atteignent un niveau de stabilité rassurant (que ce soit sur le plan économique, le plan politique, ou le plan social) avant que l'on ne les autorise à intégrer les structures les plus importantes de l'Europe et de l'espace euro-atlantique?

Pour analyser ces problèmes, il nous faut d'abord décrire l'environnement dominant de sécurité, en particulier les variables qui affectent la stabilité au-delà des frontières de l'OTAN. Une fois ce contexte mis en place, nous évaluerons les coûts et les avantages de l'élargissement pour les pays candidats et pour les états membres. Il est essentiel d'explorer les deux perspectives, parce que la décision finale de l'élargissement aura non seulement un impact important sur l'ensemble de l'Alliance, mais elle servira également de base à une future coopération entre les aspirants eux-mêmes et les autres pays partenaires⁴. En fin de compte, nous concluons qu'une approche holistique de la sécurité régionale mène inexorablement à l'acceptation de la proposition selon laquelle la contribution de l'OTAN à la sécurité coopérative serait sensiblement mise en valeur par une décision de l'Alliance qui consisterait à augmenter son adhésion au sommet de l'OTAN à Prague en 2002⁵.

Le contexte de la sécurité avant Prague

La fin de la Guerre froide et l'effondrement consécutif du système communiste ont amené de nombreuses personnes à penser que les jours de l'OTAN étaient désormais comptés⁶. Après tout, la menace majeure pour la sécurité euro-atlantique,

³ Ryan C. Hendrickson évoque le soutien des alliés à l'élargissement dans "La politique des portes ouvertes de l'OTAN et la prochaine phase de l'élargissement", *Parameters* 30: (Hiver 2000): 53-66.

⁴ Du fait de notre expérience, l'exemple roumain sera souvent utilisé.

⁵ La définition de la sécurité coopérative donnée par le Centre George C. Marshall pour les Etudes de sécurité est: "Le concept le plus important en matière de sécurité après la fin de la guerre froide qui souligne la coopération pratique et institutionnalisée entre les États comme moyens pour surmonter les soupçons et les hostilités dans le but d'établir une nouvelle communauté de sécurité". *Resident Programs Glossary*, Executive Program Intranet page.

⁶ Voir, par exemple, la discussion du *Council for a Livable World Education Fund, Argument for NATO Expansion & Rebuttals*, <http://ww-vv.clw.org/pub/clw/ef/natobook/proarg.html>, consulté

(et en somme la raison d'être de l'Alliance), l'Union soviétique, s'est désagrégée presque en une nuit. Cependant, après une décennie de difficile transition économique et politique pour les anciens pays communistes, l'OTAN s'est non seulement adaptée au nouveau contexte de sécurité, mais, qui plus est, joue un rôle central en les aidant à passer à la démocratie et à l'économie de marché. Après être passée par des phases stratégiques telles que la défense, la dissuasion, et la détente, l'Alliance a choisi une stratégie coopérative de sécurité pour le 21ème siècle.

En 1999, trois événements décisifs ont marqué une étape cruciale dans l'histoire de l'OTAN de l'après-guerre froide: le conflit au Kosovo, l'élargissement et les initiatives du sommet de Washington⁷. Le Kosovo a mis en valeur les faiblesses et les forces à l'intérieur de l'Alliance qui, au fur et à mesure que la prochaine phase de l'élargissement approche, sont susceptibles de se révéler définitives. Alors que les décisions de l'OTAN à l'encontre de la République Fédérale de Yougoslavie révélaient des failles entre les Etats-Unis et leurs alliés européens, elles ont également démontré que l'OTAN pourrait compter sur les états partenaires, particulièrement ceux qui présentent leur candidature à l'OTAN⁸. En outre, les opérations des forces alliées ont illustré incontestablement la nature critique de la coopération renforcée entre les membres actuels de l'Alliance et ces États non-membres concernés par les affaires balkaniques qui, en tant que partenaires, ont contribué directement et indirectement à la campagne. En même temps, elles ont placé sous une lumière crue le lien entre les intérêts russes et les nouvelles missions de l'OTAN qui ne faisaient pas partie de l'article V, ainsi que les limites de la vision du Partenariat pour la Paix (PpP). En effet, en réponse à la campagne du Kosovo, la Russie a interrompu sa participation active avec le PpP, a annulé toute activité liée à son programme individuel de partenariat⁹, et a gelé les relations avec l'Alliance. Ce n'est que tout récemment que s'est produit un dégel dans les relations¹⁰.

22 juin 2001. Voir également "NATO Needs an Overhaul, Expansion, or Not". Consultable sur <http://www.brook.edu/views/op%2Ded/ohanlon/!9970819.html>, consulté le 22 juin 2001.

⁷ Une description du sommet de Washington se trouve sur la *NATO Fact Sheet* consultable sur <http://www.nato.int/docu/facts/2000/ach-summ.htm>, consulté le 22 juin 2001.

⁸ Le partenariat pour la paix (PpP) est un mécanisme de la sécurité de coopération entre l'OTAN et les pays partenaires pris individuellement. Ses activités comprennent la défense, le budget, les exercices militaires et les opérations civiles d'urgence. Il y a, à présent, 26 pays membres du PpP. Tous appartiennent au CPEA. Les pays candidats à l'OTAN sont la Lituanie, la Lettonie, l'Estonie, la Bulgarie, la Roumanie, l'Albanie, la Macédoine, la Slovaquie et la Slovénie.

⁹ Les programmes de partenariat individuel ont fait l'objet d'un accord individuel entre l'OTAN et chaque pays membre du Partenariat pour la Paix. Etablis pour une période de deux ans, ces programmes formulent les buts politiques du partenaire dans le PpP, soulignent les atouts militaires et autres qui seront mis à disposition du PpP, exposent les grands objectifs de coopération entre le partenaire et l'OTAN, ainsi que les activités spécifiques dans chacune des zones de coopération.

¹⁰ Les rencontres ministérielles en mai et juin 2000 furent les premières rencontres officielles du Conseil permanent mixte à un échelon ministériel depuis que l'opération des forces alliées fut

Le deuxième événement significatif a eu lieu en 1999. Il a une importante valeur symbolique. Il s'agit de la réalisation de la vague initiale de l'élargissement de l'OTAN conformément aux invitations lancées au sommet de Madrid deux ans plus tôt. L'admission de la Pologne, de la République Tchèque et de la Hongrie a illustré la sincérité de la politique dite "de portes ouvertes" de l'OTAN. En ce sens, l'élargissement a été positive et vue comme un facteur de stabilité ; elle a été bien accueillie dans la région. Cet événement alimente l'espoir de ceux qui désirent également rejoindre l'Alliance et les incite, par conséquent, à continuer les réformes militaires, gouvernementales, sociales et économiques nécessaires. Cet événement a soutenu les processus qui mettent en valeur la stabilité nationale et régionale à long terme. D'ailleurs, l'admission au sein de l'OTAN, qui représente "l'arrivée d'une nouvelle ère", a amené des avantages nationaux significatifs dans les pays en question. L'adhésion sert à séparer de nouveaux membres de leur passé, aidant de ce fait à orienter le gouvernement, les militaires, et l'ensemble des citoyens vers leur futur. Cependant, du point de vue des contributions militaires que les trois nouveaux membres apportent aux capacités opérationnelles de l'OTAN, la décision a été bien moins constructive¹¹. En effet, l'OTAN a récemment dénoncé leur incapacité à honorer les engagements militaires que ces états avaient pris avant de rejoindre l'Alliance ; aucun d'eux ne nie cette incapacité. Ainsi, le fait qu'on juge l'élargissement comme un succès ou un échec dépend des mesures d'efficacité que l'on utilise.

En 1999, la promulgation des initiatives de Washington pendant le sommet de l'OTAN dans la capitale des Etats-Unis fut l'événement critique final. La création d'un Partenariat pour la Paix renforcé et plus opérationnel ("Enhanced and More Operational Partnership for Peace" (EMOP)¹²) et d'une Initiative des Capacités de Défense (ICD)¹³ furent des initiatives porteuses de conséquences pour les candidats. Cependant, la création du Plan d'Action d'Adhésion ("*Membership Action Plan*" (MAP)) eut une influence directe sur les neuf pays qui espéraient

mise en place par l'OTAN en réponse à la crise du Kosovo.

¹¹ Voir "La puissance aérienne est le talon d'Achille de l'armée tchèque", *Czech News Agency CTK National News Wire*, Prague, 17 mai 2001.

¹² Le partenariat pour la paix renforcé et plus opérationnel (EMOP) a été adopté en 1999 au sommet de Washington. Il s'attache à mettre en valeur les activités du PpP par l'adoption de trois éléments: un cadre politico-militaire pour les opérations de l'OTAN-menées par le PpP; un "Planning and Review Process" (PARP) plus large et mieux adapté; une coopération militaire et de défense améliorée couvrant l'ensemble de la coopération du PpP. Un composant essentiel du troisième élément est le concept des capacités opérationnelles de l'OTAN et du Partenariat pour la Paix qui vise à augmenter la coopération militaire afin d'aider les partenaires à constituer des forces qui agiront en plus étroites collaboration avec celles de l'OTAN en cas de réponse aux crises.

¹³ L'initiative de capacités de la défense (ICD) correspond à un effort de l'OTAN, approuvé en 1999, au sommet de Washington, pour améliorer la capacité opérationnelle de l'OTAN. Elle est décrite plus en détails sur le site internet de l'OTAN: <http://www.nato.int/docu/facts/2000/nato-dci.htm>, consulté le 22 juin 2001.

rejoindre l'Alliance. Le *MAP* est conçu pour aider les pays candidats à préparer leur accession. Il inclut un certain nombre de dispositifs principaux: 1) rapports annuels des candidats sur leurs programmes, dans les domaines de la politique, de l'économie, de la défense, des ressources, de la sécurité, et des aspects légaux; 2) mécanismes de remédiation sur ces progrès, y compris une réunion annuelle du 19+ 1 au niveau du Conseil¹⁴; 3) coordination d'aide de la défense aux pays candidats à l'OTAN par des pays membres de l'OTAN et 4) une approche de plan de défense, y compris l'examen des cibles choisies de planification¹⁵. Le *MAP*, il est important de le souligner, n'est pas une liste de contrôle ; la conformité à ce plan ne garantira pas une invitation à rejoindre l'OTAN. Si le *MAP* entrera évidemment en jeu dans toute invitation à entamer des entretiens d'accession, la décision finale est une décision politique prise au cas par cas par des états membres.

Puisque le *MAP* a été mise en application après que la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque avaient été invitées à rejoindre l'OTAN, ces pays n'ont pas été obligés de répondre aux divers critères de la *MAP*¹⁶. Pour ces États qui n'ont pas eu la chance de faire partie du premier tour de l'élargissement, le *MAP* est à double tranchant. D'une part, bien que la conformité aux critères du *MAP* ne garantisse pas la future adhésion, un manque de conformité à ses critères entraînerait un rejet presque certain. Ainsi, le *MAP* représente un ensemble supplémentaire de critères auxquels les aspirants doivent se conformer, un ensemble qui pourrait être utilisé par des membres opposés à l'élargissement (soit généralement, soit en ce qui concerne un pays en particulier) pour justifier une décision de rejet. Puisque c'est l'OTAN qui détermine ces normes, une décision contre l'élargissement semblerait moins politique et plus objective qu'en l'absence de tels critères. D'un autre côté, le *MAP* a pour effet positif de stimuler la réforme nécessaire. Une telle réforme est essentielle à la fois à la stabilité des pays impliqués et à celle de la

¹⁴ Ce sont des réunions entre les dix-neuf États membres de l'OTAN et un pays candidat.

¹⁵ Pour une description du *MAP*, voir "plan d'action d'adhésion" (*MAP*), communiqué de presse de l'OTAN NAC-S(99)66, 24 avril 1999, fourni par <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-066e.htm>, consulté 22 juin 2001. Voir également Jeffrey Simon, "Le plan d'action d'adhésion de l'OTAN et le plan de défense: Crédibilité en jeu". *Problems of Post-Communism*, mai/ juin 2001, 28-36.

¹⁶ Les critères politiques et économiques incluent "la gestion des conflits territoriaux internationaux, ethniques ou externes par des moyens paisibles; la preuve d'un engagement aux droits de l'homme et le respect de la loi; l'établissement d'un contrôle démocratique des forces armées et le développement de la stabilité et du bien-être par la liberté économique, la justice sociale et le respect de l'environnement". La défense et les problèmes militaires portent sur la capacité du candidat à contribuer aux missions de l'Alliance, et sur sa pleine participation au PpP. La question des ressources examine si le pays candidat possède suffisamment de ressources pour répondre aux engagements de l'OTAN. En conclusion, les problèmes de sécurité impliquent les procédures qu'un pays met en place pour protéger les informations confidentielles, alors que les problèmes légaux se concentrent sur la compatibilité des accords régissant la participation à l'OTAN et à la loi nationale. *Manuel de l'OTAN 2001*, Ch. 3, disponible à <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/index.htm>, consulté 22 juin 2001.

région. En effet, hormis leur rôle dans le procédé d'accession, les réformes basées sur le *MAP* ont habituellement une valeur intrinsèque.

Le cas de la Roumanie illustre ce dernier point. La Roumanie est actuellement dans le deuxième cycle du *MAP*. La préparation pour l'adhésion à l'OTAN par l'accomplissement des objectifs du *MAP* s'est avérée pertinente lorsqu'il a fallu accélérer le processus global de la réforme et de la modernisation du pays. La Roumanie s'est engagée à continuer la réforme de ses forces armées conformément aux plans arrêtés en accord avec l'Alliance ; les consultations avec l'Alliance au sujet du procédé de mise en place ont été élargies. En effet, le gouvernement élu en novembre 2000 va plus loin dans l'amélioration du processus de préparation à l'adhésion à l'OTAN, un processus qui amènera des changements dans beaucoup de domaines. Par exemple, parmi les priorités pour la période suivante, on trouve le développement des capacités de gestion de crises, une réforme et davantage de transparence en ce qui concerne les systèmes de gestion des ressources humaines, une meilleure préparation à de nouvelles missions combinées avec des membres de l'Alliance et d'autres partenaires¹⁷. Comme cela devrait être clarifié, le *MAP* améliore non seulement les capacités des états à répondre aux "critères" d'admission, indépendamment du problème de l'élargissement, elle s'avère être un processus salutaire, comme le prouvent les autres préparations à l'adhésion à l'OTAN.

L'évolution de l'environnement européen de sécurité depuis l'année de transition de 1999 a fait de l'élargissement un problème qui prête de plus en plus à controverse. De plus, on remarque les politiques de défense américaine et européenne, ainsi que leur imbriquement et le seul endroit occupé par la Russie sur la scène européenne de la sécurité. Les événements récents, dans la région de la Bosnie, du Kosovo et de la Macédoine, illustrent clairement le fait que la prise de décisions liées au rôle de l'Alliance en matière de sécurité européenne constituera dans le meilleur des cas un défi. Ce qui est essentiel au fur et à mesure que le futur se dévoile, c'est que les politiques de sécurité mises en place par l'Europe et les Etats-Unis se complètent. Toute divergence viendrait miner le consensus nécessaire à l'élargissement.

L'administration Bush s'est embarquée dans un examen stratégique complet de la politique de défense qui se concentre sur les rôles, les missions, les appro-

¹⁷ Voir l'allocation du secrétaire d'état Mihnea Motoc du Ministère des affaires étrangères roumain au séminaire international sur "La Roumanie et l'OTAN" du 31 janvier 2001, disponible à: <http://www.mae.ro> consulté le 22 juin 2001. Voir aussi "Déclaration pour l'adhésion de la Roumanie à l'OTAN" *Romanian Government Press Release*, 7 mars 2001, disponible à: <http://domino.kappa.ro/guvern/cp.nisvArhivaEng> consulté le 22 juin 2001. Ce dernier document relate le consensus des principaux partis politiques roumains au sujet de l'adhésion à l'OTAN. Ce document a été signé par les représentants des huit partis, y compris le Premier Ministre Adrian Nastase. La condition roumaine pour l'adhésion est exposée par la division du ministère des Affaires étrangères de l'OTAN dans "L'intégration roumaine dans l'OTAN" Mars 2001, disponible à: [http://doinino.kar\)pa.ro/mae/dosare.nsf/DosareEng](http://doinino.kar)pa.ro/mae/dosare.nsf/DosareEng), consulté le 22 juin 2001.

ches, et les régions problématiques. Alors que l'on ne sait pas si les Etats-Unis se concentreront sur l'Asie ou l'Europe, il est évident que les Etats-Unis utiliseront des technologies d'information pour dominer un conflit de forte intensité. Cette guerre centrée sur la technologie envisage l'utilisation des transmissions, des ordinateurs, de la surveillance, de capitaux de la reconnaissance et d'armes de précision pour aveugler l'ennemi, rendre ses opérations transparentes et coordonner des frappes massives de précision contre des cibles clés. Les conflits, à l'autre bout du spectre, en particulier les opérations de maintien de la paix, sont examinés tout aussi minutieusement. Par exemple, alors que les Etats-Unis participent toujours aux opérations de maintien de la paix dans les Balkans, la pression pour qu'ils se retirent, ou du moins pour qu'ils réduisent leurs contributions se fait plus forte.¹⁸

Pendant ce temps, le paysage européen de sécurité est également incertain. Ce qui est sûr, c'est que les Européens ne pourront pas égaler les capacités technologiques des Etats-Unis dans un futur proche. Dans une certaine mesure, ceci impliquera une division de travail entre les forces des États-Unis et celles des alliés de l'OTAN. À court terme, cependant, le test de la sécurité européenne et de la politique de la défense est devenu l'engagement de l'UE à développer sa capacité à déployer, en cas de crise éloignée, des troupes de réaction rapide (60 000 hommes) dans les 60 jours et de les maintenir en place pendant une année. Avec la baisse des budgets de la défense en Europe, atteindre ce but d'ici la date butoir de 2003 représente un défi significatif. Une nouvelle force rapide de réaction donnerait à l'Europe la capacité de conduire des "missions de Petersberg" (l'aide humanitaire, les opérations de maintien de la paix et de gestion des crises) soit en tant que membre de l'OTAN, soit de façon autonome¹⁹. Dans ce dernier cas, les Américains devraient être heureux parce que la contribution européenne les soulagerait de leur part d'une telle exécution. Cependant, le risque est qu'une concentration excessive des Européens sur les opérations de maintien de la paix vienne miner la capacité à s'engager dans une future guerre importante, augmentant de ce fait la responsabilité des Etats-Unis dans des missions de ce type. Une division du travail diviserait l'Alliance, parce que les États-Unis et leurs associés européens seraient guidés par des incitations et des risques divergents lorsqu'ils s'engageraient dans le consensus de la prise de décisions²⁰. Pour éviter cette si-

¹⁸ Voir, par exemple, "La pression de Rumsfeld pour faire sortir les Etats-Unis de Bosnie". *Deutsche Presse-Agentur*, 18 mai 2001. Voir également Trudy Rubin, "Rumsfeld a une vision particulière du rôle des États-Unis." *The Des Moines Register*, 5 Juin 2001, 7.

¹⁹ En décembre 1999, le Conseil de l'Union Européenne a articulé ce *Headline Goal* aux capacités militaires de l'Union européenne. Ainsi, la force européenne aurait la capacité d'assumer les prétendues missions de Petersberg présentées au Traité d'Amsterdam de 1997: missions humanitaires et de secours, missions de maintien de la paix, missions de forces de combat dans la gestion de crises, maintien de la paix y compris. Cette capacité soutiendrait militairement sa Politique Etrangère et de Sécurité Commune.

²⁰ Hans Binnendijk, "Une division transatlantique du travail pourrait miner l'OTAN" *The Interna-*

tuation, les Etats-Unis doivent maintenir leur engagement vis-à-vis des opérations de l'OTAN dans les Balkans et les Européens doivent approuver des budgets de défense en rapport avec l'accroissement de leurs responsabilités dans le contrôle des crises sur leur propre continent.

Il faut observer tout ceci dans l'optique du partenariat transatlantique. Il est évident que l'Europe ne veut pas interrompre ses relations avec les Etats-Unis, et que les Etats-Unis ne souhaitent pas abandonner leur rôle de "puissance européenne". Néanmoins, la vigueur de l'UE dans la mise en application du projet européen de la défense depuis le Conseil européen d'Helsinki fait dire à certains que l'Europe souhaite avoir une capacité militaire qui lui permette de se distancer de la politique de défense américaine²¹. En même temps, la volonté des États-Unis d'établir un système de missiles anti-missiles a attisé la colère des Européens, mais les Américains, en dépit de tentatives récentes pour rassurer leurs alliés, ne semblent pas prêts à renoncer à ce projet. Il est intéressant de se demander si les Etats-Unis ont tendance à réagir aux approches européennes, ou vice-versa, ou peut-être si la tendance transatlantique d'un fonctionnement indépendant est synergique.

La Russie apporte une complication supplémentaire à l'équation de la sécurité. L'UE a invité la Russie à débattre au sujet de la force européenne de défense; les consultations les plus récentes se sont produites pendant le sommet Union Européenne-Russie à Moscou en mai 2001. En effet, Javier Solana, secrétaire général du Conseil de l'UE et Haut Représentant de l'UE pour la politique commune étrangère et de sécurité, a exprimé l'intérêt de l'UE pour un "partenariat stratégique" avec la Russie²². Le but européen est évident: plus les liens avec la Russie seront forts, plus la Russie sera stable et plus l'espace de l'après-communisme le sera également.

Les motifs de la Russie sont plus obscurs. Même si le Président Putin a déclaré que les vieilles querelles avec les Etats-Unis n'existaient plus, il est évident que la Russie essaie de remplir les vides laissés par les États-Unis²³. De tels mouvements sont susceptibles de produire des tentatives de limiter l'influence russe sur des questions telles que l'élargissement de l'OTAN ou les systèmes de missiles anti-missiles, paradoxalement au moment où les États-Unis pensent à réduire leur

tional Herald Tribune, 7 avril 2001. Disponible à <http://www.iht.com/articles/16077.html>, consulté le 2 juillet 2001.

²¹ C'est lors de la réunion du Conseil de l'Union Européenne à Helsinki, en décembre 1999, que le *Headline Goal* qui s'attache à développer les capacités militaires de l'Union Européenne pour les opérations de gestion de crises a été adopté.

²² Javier Solana, "Le partenariat stratégique entre l'Union Européenne et la Russie", Discours du Haut Représentant de l'Union Européenne pour la Politique de Sécurité et de Défense commune, Stockholm, 13 octobre 1999; disponible à <http://ue.eu.mVnewsroom>, consulté 26 juin 2001.

²³ Patrick E. Tyler, "Putin voit des avantages dans les distractions des USA " *The International Herald Tribune*, 7 avril 2001. Disponible à: <http://www.iht.com/articles/16167.html>, consulté le 3 juillet 2001.

ingérence dans les affaires européennes, en retirant, par exemple, quelques troupes des Balkans. Cette dynamique est peu claire. La Russie veut-elle vraiment la coopération avec les Etats-Unis, ou reste-t-elle emprisonnée dans un état d'esprit proche de celui de la guerre froide? Comment la Russie voit-elle les contacts Europe-Russie: les voit-elle selon leur propre valeur ou davantage comme contre-poids aux Etats-Unis? La Russie recherche-t-elle réellement la coopération avec l'Europe sur une base équitable, ou recherche-t-elle juste un allié afin de se tirer de l'isolement qui a suivi sa perte de statut de superpuissance? Les réponses à de telles questions dépendent évidemment de la façon dont la Russie percevra l'élargissement. Elles concernent aussi la perception que la Russie a des relations transatlantiques, parce que la direction de ces relations pèse sur la vision de l'OTAN qu'a la Russie.

Quel que soit le visage du nouveau partenariat euro-atlantique et si la Russie en vient à penser par la suite en termes de sécurité coopérative, l'élargissement de l'UE et de l'OTAN devrait continuer vers l'Est afin de consolider la stabilité et la démocratie parmi les états de la région. Cependant, nous devons être réalistes. La dynamique triangulaire Etats-Unis -Europe- Russie, sous sa forme actuelle, n'est pas nécessairement positive pour les candidats à l'OTAN: tous ont toujours été, et seront toujours affectés par les relations entre les grandes puissances; par conséquent, on ne peut dire quand et comment l'OTAN s'élargira.

Il faut prendre comme exemple la question des missiles de défense. La Russie a offert une contre-proposition aux plans américains de bouclier anti-missiles, c'est-à-dire la construction d'un système européen de missiles de défense qui remplacerait le plan américain. Le sérieux de l'offre est évidemment incertain²⁴. En outre, les Etats-Unis ont déjà parlé d'étendre ce système à leurs alliés. Néanmoins, quand le ministre des affaires étrangères russe a dit que la menace contre laquelle un tel système serait déployé était "hypothétique", cette phrase a fait écho dans un certain nombre de capitales européennes²⁵. Certains considèrent même que le projet est plus déstabilisant que simplement inutile²⁶. En dépit de ceci, le secrétaire

²⁴ Peter Baker, "L'Ouest considère le plan de bouclier de Putin comme un chèque en bois", 4 avril 2001. Disponible sur <http://www.gn.apc.org/cndyorks/yspace/articles/bmd/dud.htm>, consulté le 3 juillet 2001.

²⁵ "La menace de missile aux Etats-Unis, une menace hypothétique" *The International Herald Tribune*, 9 juin 2001, disponible à <http://www.iht.com/articles/22394.html>, consulté le 26 juin 2001. Fourni par <http://wwwadmin.gn.apc.org/cndyorks/yspace/articles/bmd/dud.htm>, consulté le 3 juillet 2001.

²⁶ Le Président français Jacques Chirac, par exemple, a qualifié le bouclier antimissile d' "incitation fantastique à la prolifération" arguant du fait qu'il ferait construire aux terroristes et aux états hostiles aux Etats-Unis les armes nécessaires pour le dépasser; voir Frank Bruni, "Bush dit que le bouclier de l'OTAN est nécessaire". *The International Herald Tribune*, 14 juin 2001, disponible à <http://www.iht.com/articles/22791.html>, consulté le 26 juin 2001. Après sa réunion avec le Président Bush, le Président russe Putin a déclaré que la Russie agirait exactement de la sorte: "Nous renforcerons notre puissance nucléaire, montant de multiples têtes nucléaires sur nos missiles: l'arsenal nucléaire de la Russie en se-

américain de la défense Rumsfeld a dit aux ministres de la défense de l'OTAN lors d'une réunion en juin que les Etats-Unis avaient l'intention de développer ce système. Cette déclaration suivait immédiatement l'incapacité du secrétaire d'état Colin Powell à convaincre ses interlocuteurs de l'OTAN du besoin d'un tel système de missiles anti-missiles une semaine plus tôt. Les Européens et les Américains restent visiblement divisés sur ce sujet. Cette division est exploitée par les Russes.

Pour les candidats, il s'agit d'une situation délicate en ce qui concerne l'élargissement. En effet, ils peuvent avoir l'impression qu'on fait pression sur eux pour qu'ils expriment leur position en faveur de l'un ou de l'autre de ces points de vue. Ainsi, en dehors des mérites du système (ou de l'absence de mérites), les candidats devront calculer quelle position tel ou tel pays a adoptée et dans quelle mesure leur soutien ou opposition (ou abstention) affectera le vote de chacun des 19 états membres lors du vote d'élargissement²⁷. D'ailleurs, au fur et à mesure de l'évolution du sujet, les positions des Américains, des Européens et peut-être même des Russes, peuvent évoluer. Il pourrait s'avérer dangereux de se prononcer trop tôt.

Mais il serait improductif que les pays-candidats se considèrent simplement comme les victimes des tensions entre les Etats-Unis, la Russie, une puissance européenne, ou l'Europe en général. Au contraire, ils devront apporter la preuve, à l'aide d'arguments valides, que leur présence au sein de l'OTAN, selon les événements actuels de l'arène internationale, contribuera à la sécurité et à la stabilité. Dans le contexte de la sécurité de coopération, dans lequel un conflit conventionnel entre les grandes puissances principales apparaît fort improbable, des petits états peuvent offrir des avantages uniques et importants en matière de sécurité, soit de façon active, en fournissant des forces aux opérations de l'Alliance, soit passivement, en ne servant pas de source d'instabilité eux-mêmes.

En conclusion, l'Europe du Sud- Est reste une région instable qui a désespérément besoin de stabilité. Jusqu'ici, la communauté internationale n'a réussi qu'à stopper temporairement les conflits dans les Balkans. Le Kosovo a suivi la Bosnie ; il y a eu un second Kosovo. A présent, des troubles sérieux ont atteint la Macédoine. Les scénarios possibles sont nombreux, de même que les tâches que l'OTAN pourrait être amenée à exécuter: opérations de maintien de la paix (y compris des missions hors- zone), fortes interventions de maintien de la paix de l'OTAN ; ac-

ra augmenté" "Putin fournit le verdict du sommet". *BBC News*, 20 juin 2001 ; disponible à http://news.bbc.co.uk/hi/english/world/europe/newsid_1396000/1_396455.stm, consulté 26 juin 2001.

²⁷ Le ministre roumain de la défense, Ioan Mircea Pascu, a déjà indiqué que la Roumanie ne s'opposait pas au projet des États-Unis de mettre en place un système de défense anti-missiles si les États-Unis pouvaient justifier qu'ils en aient besoin pour répondre aux risques d'attaques d'états "voyous" et de terroristes. "La Roumanie n'a pas d'objections contre les projets de défense anti-missiles des Etats-Unis". *RFE/RL Newslines*, Vol. 5, Numéro 112, Partie II, 13 Juin 2001.

tivités de développement de la sécurité, réaction face à une menace prévue dans le cadre de l'article V contre un ou plusieurs membres. Aucune organisation ni aucun pays n'est susceptible de pouvoir restaurer la stabilité à long terme à moins que les pays de la région ne se soient engagés à coopérer en vue de son maintien, d'où le besoin pour l'OTAN de mettre en place de solides liens régionaux. Ces États régionaux qui ont déjà prouvé leur sérieux en supportant l'Alliance pendant les conflits dans les Balkans sont susceptibles d'apporter la même contribution à l'avenir.

L'élargissement de l'OTAN à Prague

Depuis le dévoilement du processus d'expansion de l'OTAN, la contribution de l'OTAN et de ses organismes affiliés à la sécurité européenne et à la stabilité a été démontrée maintes et maintes fois. Depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN a pu embrasser une vue plus large de la sécurité (le nouveau "concept stratégique") qui inclut le développement de relations de confiance et de coopération avec des pays non-membres par l'intermédiaire des structures telles que le CPEA, le Partenariat pour la Paix et des relations spéciales avec la Russie, l'Ukraine, et les pays méditerranéens. L'OTAN a également encouragé le renforcement du pilier européen de l'Alliance par le biais de l'IESD, permettant de ce fait aux Européens de mieux gérer les crises sur leur propre continent²⁸.

La direction et la portée de l'élargissement à venir de l'OTAN continueront à exercer un impact décisif sur le paysage géopolitique actuel. Cela déterminera également la nature, le contexte, et l'avenir de la sécurité basée sur la coopération. La décision au sujet de l'élargissement qui sera annoncée à Prague sera-t-elle principalement politique, ou se concentrera-t-elle sur des moyens militaires? Pourrait-elle être une combinaison des deux? Des critères techniques tels que l'accomplissement réussi des critères de **MAP** seront pris en compte (et doivent l'être de peur que l'Alliance ne perde de sa crédibilité), mais il est sûr que les réalités politiques apparaîtront plus importantes. En effet, les événements qui se sont produits immédiatement après le sommet de Washington ont modifié la configuration de la représentation de l'élargissement.

Les contours des décisions à annoncer à Prague restent flous. Aux yeux des pays candidats, une année est une période courte pour montrer de façon définitive qu'ils sont prêts à rejoindre l'Alliance. Mais la performance des candidats n'est qu'un aspect de l'histoire. L'attitude de la nouvelle administration américaine et les événements en cours en Europe et en Russie seront au moins aussi import-

²⁸ Le concept a été approuvé au sommet de Washington. Pour le texte, voir le communiqué de presse de l'OTAN NAC-S(99)65, "Le concept stratégique de l'Alliance". 24 avril 1999; disponible à <http://www.nato.mt/docu/pr/1999/p99-06e.htm>, consulté le 26 juin, 2001.

ants²⁹. Les manœuvres seront complexes, parce que le processus décisionnel de l'OTAN, basé sur le consensus, donne à chaque membre de l'OTAN un droit de veto.

De multiples scénarios d'expansion sont possibles à Prague³⁰. Ils s'étendent du "Big Bang" dans lequel un grand groupe de pays (peut-être l'ensemble des neuf) sont invités à entamer des négociations d'accession à l'absence totale d'invitation. Le premier scénario est peu probable; les candidats sont à des niveaux différents de préparation. Ils reçoivent différents niveaux de support dans l'Alliance, et la Russie s'agiterait si une telle éventualité devait se réaliser³¹. Mais simultanément, il est peu probable que l'élargissement ne se réalise pas. Si l'Alliance choisit de ne pas se développer, cela porterait un coup sérieux à la crédibilité de la politique de la "porte ouverte" et à celle de l'OTAN elle-même. Après tout, le soutien accordé par les pays candidats (selon des degrés variables) aux opérations de la force alliée, la probabilité de la future collaboration avec l'OTAN peut bien dépendre de la manière dont sera récompensée l'aide apportée lors de la crise du Kosovo. De plus, la seule existence du MAP garantit un minimum d'élargissement qui ferait de n'importe quel refus d'élargissement à Prague une atteinte à la confiance. La fermeture de la porte, ne serait-ce que temporairement, affaiblirait sûrement la position des acteurs politiques en faveur de l'OTAN dans les états candidats et renforcerait celle de ceux qui aspirent de nouveau au passé bipolaire.

La solution la plus probable et raisonnable des membres de l'OTAN, des candidats et de la Russie, serait l'extension de l'invitation à un nombre limité de pays. Cette perspective amène les questions de "qui ?" et "sur quels critères ?"³² Certains prônent l'admission symbolique des États de l'ancienne Union soviétique, c'est-à-dire d'un ou de plusieurs des pays baltes. D'autres plaident en faveur de l'admission sans polémique, peut-être de la Slovénie et de la Slovaquie, en raison de l'accession tchèque de 1999. D'autres encore regardent du côté de ces États qui

²⁹ Karl K. Schonberg, L'évolution des attitudes américaines envers la continuité de l'Alliance Atlantique et le changement du Traité de Washington à l'élargissement de l'OTAN" *European Security* (hiver 2000): 1-30.

³⁰ Pour une discussion sur ce problème, voir Jeffery Simon, La prochaine phase de l'élargissement de l'OTAN, "Strategic Forum No176 (INSS, National Defense University), oct. 2000, disponible à: <http://www.ndu.edu/mss/strformWsf176.html>, consulté le 26 juin 2001.

³¹ Ceci dit, en mai 2000, des représentants de chacun des pays candidats réunis à Vilnius en Lituanie ont pressé les états membres d'adopter une telle ligne de conduite à Prague. Pour le texte du rapport, voir le Rapport de Vilnius ", 19 mai 2000, disponible à <http://fas.org/man/nato/national/000519-statem.htm>, consulté le 26 juin 2001.

³² Pour une discussion intéressante sur ces problèmes, voir Réponses aux questions du sénat au sujet de l'élargissement de l'OTAN", *The Heritage Foundation Backgrounder*, numéro 1154, 2 février 1998, disponible à http://www.heritage.org/library/backgrounder/bgl_154.html, consulté le 26 juin 2001. Voir également Antony J. Blinken, "Une nouvelle humeur menace l'élargissement de l'OTAN", *The International Herald Tribune*, 3 avril 2001, disponible à <http://www.mre.gov.br/acs/interclip/jornais/abril01/htribune03b.html>, consulté le 3 juillet 2001.

pendant la crise du Kosovo se sont distingués (et qui ont souffert de la crise des Balkans): l'Albanie et la Macédoine. En conclusion, certains se concentrent sur la stabilité en Europe du Sud Est, affirmant qu'il semble raisonnable, sur le plan géo-stratégique de faire accéder la Bulgarie et la Roumanie à l'OTAN. Peut-être qu'à la lumière des divergences d'opinions, un compromis viable serait d'adopter le modèle d'expansion de l'UE en établissant un calendrier et en incitant les pays à accomplir des progrès de façon régulière. Quoiqu'il arrive, il est utile d'examiner diverses dimensions de l'élargissement à l'approche du sommet de Prague.

La première phase de l'élargissement. Pour comprendre comment s'effectuera la prochaine phase de l'élargissement de l'OTAN, il est utile de se référer à l'admission des trois membres du Groupe Visegrad (la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie). La décision d'inviter les trois anciens pays communistes à rejoindre l'OTAN a été, pour une grande part, basée sur des arguments qui n'avaient aucun lien avec les capacités militaires de ces pays. Ce qu'on a plutôt pris en considération, ce sont les progrès accomplis en direction de la démocratisation et de l'élaboration de l'économie de marché. Du reste, l'admission de la Pologne et de la République Tchèque signifia, pour la première fois au cours de l'histoire de l'Alliance, que l'Allemagne, qui venait tout juste de faire de sa partie Est une constitution, ne serait plus l'"état frontière" de l'OTAN. Ce fait, évidemment, rassurait les Allemands. Finalement, il ne fallait pas oublier que le danger d'irriter la Russie par l'élargissement avait été réduit au minimum par le fait qu'aucun des trois États ne jouxtait la Russie, ni ne faisait partie de l'ancienne Union Soviétique.

Evidemment, la situation à la "veille" du sommet de Prague est radicalement différente. Les résultats mitigés du "groupe de Visegrad" n'ont guère encouragé les membres de l'Alliance à poursuivre avec détermination l'élargissement, et ce même si les candidats actuels ont bénéficié du processus du *MAP* (celui du deuxième cycle du *MAP* dans certains cas) lors de leur préparation à l'admission. En effet, une grande part du dialogue qui a précédé le sommet de Prague parmi les experts tournait autour du débat "bon consommateur de sécurité / bon producteur de sécurité". En d'autres termes, est-ce qu'un candidat particulier apportera autant à la table de sécurité qu'il en emportera? De plus, dans cette manche, parmi les candidats, certains sont des pays découpés sur l'ancienne Union soviétique et des états encadrant les Balkans explosifs. Ainsi, les intérêts russes sont plus en jeu maintenant que pendant la première phase de l'élargissement.

Toutefois, ceci étant dit, il reste le cas de l'Europe centrale qui se développe en un pôle de prospérité régionale. La Pologne, la République Tchèque, et la Hongrie sont désormais partiellement intégrées aux structures euro-atlantiques et ont entamé de sérieuses négociations avec l'UE quant à leur admission. Naturellement, ces avancées, considérées à la lumière du fait que ces trois pays ont bénéficié de la première phase de l'élargissement de l'OTAN, soulèvent la question "de la poule ou de l'œuf": l'élargissement de l'OTAN et l'intégration européenne inten-

sifiée sont-elles les causes ou les effets de leur relatif succès dans cette période de transition? Quelle que soit la réponse, il est indéniable que l'adhésion à l'OTAN y a contribué à un certain degré, et il est probable qu'elle aura un impact analogue ailleurs dans la région.

Partenariat. Les efforts de partenariat, en particulier le partenariat pour la paix (créé en 1994), sont particulièrement importants en ce qui concerne la question de l'élargissement. La valeur stratégique de ces partenariats a été démontrée à plusieurs reprises par les actions en partenariat dans les opérations de paix dans les Balkans. En dépit de l'agitation qui entoure actuellement la Macédoine, l'OTAN, en fonctionnant de concert avec les partenaires et d'autres états, a apporté, dans cette région, un degré bien plus grand de stabilité et de sécurité qu'autrement. En Bosnie et au Kosovo, par exemple, si le problème des réfugiés subsiste, on reconstruit les communautés, et on ressuscite les institutions démocratiques. Dans la même veine coopérative, le CPEA a prouvé qu'il avait une valeur en tant que forum pour la consultation et la coopération en s'attaquant à des problèmes européens tels que les structures régionales de sécurité, la limitation des armements, le maintien de la paix, et la planification des secours civils.

Les contributions des pays partenaires ne seront que plus constructives à l'avenir, en raison principalement de l'instabilité de la situation dans les Balkans, mais également en réponse à de nouveaux types de menaces comme le crime organisé, le terrorisme, le trafic de drogue, et le trafic d'armes. Le Kosovo a démontré la valeur du support des partenaires en ce qui concerne la gestion des crises et le maintien de la paix. Une leçon non ambiguë de la crise est que les partenaires doivent continuer à améliorer leur capacité à travailler avec les alliés de l'OTAN aussi étroitement que possible. Pourtant le Kosovo a également suggéré que l'OTAN bénéficierait de la participation de partenaires prêts à partager les risques et les coûts de cette participation de façon appropriée à la commande politique et à la commande militaire d'une telle opération. Naturellement, comme les missions de l'OTAN se multiplient, la défense collective de l'article V demeurera au cœur de l'alliance. Tout à fait indépendamment du problème qui consiste à savoir en quoi les partenaires ambitieux peuvent contribuer à la défense collective, étendre simplement la garantie à de nouveaux membres aidera à décourager l'agression d'un état par un autre dans une région instable, et mettra en valeur de ce fait la sécurité régionale globale.

Plus simplement dit, le partenariat fonctionne bien mais son potentiel n'est pas utilisé au maximum. Le partenariat pour la paix et d'autres entreprises de partenariat ne suffisent plus aux pays candidats qui continuent à contribuer à la sécurité européenne après une décennie de transition du communisme au capitalisme. Ces pays ont besoin qu'on leur confirme sans ambiguïté que l'on considère leurs efforts comme utiles et essentiels. L'adhésion à l'OTAN représente cette confirmation.

MAP. La qualité des contributions des partenaires s'améliorera avec le

l'intensification et le développement de la coopération régionale et des processus internes de réforme. En ce qui concerne la dernière tendance, et conformément aux directives du *MAP*, les pays candidats à l'entrée dans l'OTAN élaborent des programmes nationaux annuels qui établissent des objectifs clairs dans les domaines de la politique, de l'économie, de l'armée, des ressources, de la sécurité de l'information, et des sujets légaux. En participant à ces programmes, ils améliorent leur capacité à conjuguer les ressources disponibles en direction d'objectifs établis, et améliorent également la coopération avec des membres de l'OTAN et d'autres partenaires pour augmenter leurs capacités dans des activités allant de l'entraînement au combat aux affaires de médias.

Le processus du *MAP* encourage également les efforts coopératifs avec des pays voisins par le biais de traités politiques bilatéraux³³, d'arrangements coopératifs trilatéraux³⁴, et d'efforts multilatéraux qui mettent en valeur la stabilité et la sécurité régionales³⁵. Par exemple, un certain nombre d'États des Balkans, coopérant avec d'autres intéressés par ce processus, travaillent en étroite collaboration afin de mettre en application *South Eastern Europe Common Assessment Paper* (SEECAP), qui est conçu pour identifier et évaluer les risques dans la région, et aider ainsi les participants à trouver des solutions communes aux problèmes communs³⁶. Tous les efforts sont faits pour faire de la République fédérale de la Yougoslavie un acteur de ce projet dans le cadre de l'initiative de l'Europe du Sud-Est de l'OTAN³⁷. Dans le même esprit, certains pays candidats sont fortement impliqués dans des efforts du pacte de stabilité conçus pour aider l'ancienne République de Yougoslavie à s'intégrer davantage dans les structures européennes³⁸. De telles mesures de confiance et de construction de la sécurité

³³ Par exemple, la Roumanie a mis en place des traités de base avec l'Ukraine et d'autres pays sur la côte Est de la Mer Noire ; d'autres traités sont en cours de négociation avec la Moldavie et la Russie.

³⁴ Ceci est rattaché à différents thèmes tels que l'action commune contre les menaces non-conventionnelles. La Roumanie, par exemple, fait partie des accords tri-latéraux suivants: Roumanie-Grèce-Bulgarie, Roumanie-Turquie-Bulgarie, Roumanie-Pologne-Ukraine, Roumanie-Hongrie-Autriche, et Roumanie-Moldavie-Ukraine.

³⁵ Comme le Pacte de Stabilité de l'Europe du Sud-Est et des projets sous-régionaux comme le processus de coopération de l'Europe du Sud-Est, l'initiative de coopération de l'Europe du Sud-Est, le pacte de coopération de la Mer Noire, et l'initiative de l'Europe centrale.

³⁶ D'autres participants incluent l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Bulgarie, la Croatie, la RFY, la Macédoine, la Slovénie, la Grèce, l'Italie, les Etats-Unis, la Turquie et la Hongrie. La Grande-Bretagne, les Pays Bas et la Pologne surveillent le processus.

³⁷ L'initiative de l'Europe du Sud-Est a été mise en place au sommet de Washington afin d'installer une paix et une sécurité durables en Europe du Sud-Est. Disponible à <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb0306.htm>, consulté le 3 juillet 2001. Voir également le site internet de *Overseas Private Investment Corporation (OPIC)*; disponible à: <http://www.opic.gov/see3/seihome.htm>, consulté le 2 juillet 2001.

³⁸ Pour une discussion sur de tels efforts, voir la discussion de l'Ambassadeur Robert Barry, chef de la mission de l'OSCE en Bosnie-Herzégovine. Site internet du Sommet du Pacte de Stabilité en 1999 à Sarajevo disponible à: <http://www.summit-sarajevo-99.ba/back.htm>, consulté le 2

sont une protection efficace contre les conflits. Basées sur les valeurs communes des pays impliqués, elles créent un réseau régional fort qui renforce les intérêts mutuels de sécurité et de stabilité. L'admission à l'Alliance des États participants fera de tels mécanismes et arrangements des atouts certains de l'OTAN.

Des réalités géostratégiques. Des coopérations déclarées en plus des avantages préalablement cités entraîneraient une expansion de l'OTAN, expansion basée sur des réalités géostratégiques. La Slovénie, la Roumanie, et la Bulgarie, associées à un membre de l'OTAN comme la Hongrie permettent de mieux contrôler les Balkans. Ces pays servent ainsi de bouclier potentiel contre le débordement de l'instabilité de ces régions dans l'Europe de l'OTAN. Réciproquement, ils offrent une passerelle utile dans la région pour empêcher les conflits, les gérer et favoriser la reprise après les conflits³⁹. Simultanément, la Roumanie et la Slovaquie, ainsi que la Hongrie et la Pologne, membres de l'OTAN servent de bouclier à l'encontre des états dans lesquels l'instabilité s'accroît: la Moldavie, l'Ukraine, et la Biélorussie⁴⁰. Des soucis géostratégiques semblables entourent la région de la Mer Noire. Deux États-candidats, la Bulgarie et la Roumanie, États côtiers de la Mer Noire sont bien situés pour tirer profit des possibilités de passage qu'ils offrent entre la méditerranée et l'actuelle territoire méditerranéen de l'OTAN. En outre, ces États pourraient être d'une grande utilité en cas de problèmes sérieux dans le Caucase ou dans les régions de la mer caspienne.

De manière générale, l'instabilité attire l'instabilité, c'est-à-dire que les poches d'instabilité tendent avec le temps à se regrouper avec d'autres poches d'instabilités. Il y a des explications multiples à ce phénomène telle que la disponibilité des armes, la disponibilité des refuges des forces rebelles, les identités ethniques ou religieuses partagées, etc... Selon cette tendance, il y a danger que l'instabilité dans les Balkans et sur les franges de l'ancienne Union soviétique en viennent à contaminer chacune des autres régions. La Roumanie, la Bulgarie et la Hongrie se trouvent entre les deux régions. Cette bande a pu servir à maintenir séparées toutes les poches d'instabilité.

Évidemment, ces arguments ont pu être retournés. Le malaise envahissant et le conflit qui se fait sentir un peu partout dans les Balkans, conflit où l'OTAN s'est engagée pendant plusieurs années, loin de montrer que l'OTAN est un gestionnaire efficace de conflit, peuvent être la preuve même du contraire: que l'OTAN est incapable de mener à bien une telle tâche. Toutefois toute conclusion allant dans cette direction serait basée sur une fausse logique. En conduisant cette analyse, la comparaison adéquate n'est pas la comparaison entre la stabilité et l'état actuel des choses, mais plutôt entre l'état actuel des choses et ce que la situation aurait

juillet 2001.

³⁹ Il faut prendre en considération le fait que la Roumanie a, à elle seule, accès à plus de 1.000 kilomètres de voies navigables sur le Danube.

⁴⁰ Sur les problèmes dans ces trois pays, voir "Un nouveau rideau de misère" *The Economist*, 2 juin 2001, 50.

probablement été si l'OTAN n'était intervenu. On pourrait dire que sans cette intervention de l'OTAN, la situation aurait pu être, et à nos yeux, aurait été bien plus catastrophique encore ; elle aurait entraîné des carnages religieux, ethniques et nationalistes et un risque important que les conflits noués initialement se répandent à la région toute entière.

Et, bien entendu, alors, il y a la Fédération Russe et la Communauté des Etats Indépendants (CEI). La CEI se trouve au milieu d'une crise d'identité, incertaine quant à sa propre *raison d'être*, alors que la Russie est frappée par l'agitation économique et politique⁴¹. Une telle instabilité, bien que vague en ce qui concerne sa dimension externe, est bien évidemment une source d'insécurité pour ses voisins. L'élargissement de l'OTAN a pu servir de protection efficace à cette menace.

Une considération géostratégique supplémentaire est que des pays ambitieux en Europe du Sud-Est sont situés le long des conduits principaux de telles menaces globales de sécurité comme le crime organisé, le trafic des armes, le trafic de drogue, et le passage clandestin des populations. Tandis que l'adhésion de l'OTAN n'est pas destinée, par définition, à s'attaquer à de telles menaces ou à de tels phénomènes, en fait, elle s'y attaque. Les États membres de l'OTAN, du fait de leur formation commune, de leur direction commune, de leur contrôle, de leurs capacités de communication, du partage des ressources et des capitaux, et de la coopération régulière avec leurs voisins dans un large éventail d'activités fondées par l'OTAN, se trouvent dans une bien meilleure position pour combattre les menaces régionales transnationales que si l'OTAN n'existait pas. D'ailleurs, parce que les menaces (comme par exemple, l'organisation de trafics de drogue pour récolter des fonds pour l'achat d'armes) sont de plus en plus liées aux opérations effectuées par l'OTAN dans la région, l'OTAN a tout intérêt à améliorer la capacité régionale à arrêter de tels forfaits.

En d'autres mots, l'OTAN a besoin du support des pays candidats parce qu'elle a conscience qu'une stabilité et une sécurité soutenues ne peuvent être atteintes que par la coopération avec les pays dans la région. Si l'Alliance veut continuer à recevoir et à consolider ce soutien, elle doit répondre à l'engagement montré par les Partenaires en reconnaissant le dynamisme créé par leur engagement commun au Kosovo, et doit favoriser leurs relations avec "les neuf" en les invitant par la "grande porte" en temps voulu. Il doit y avoir un *quid pro quo* pour le support qu'ils offrent à l'OTAN.

Intégration européenne. En dehors des questions de géographie, l'impulsion politique envers l'intégration européenne serait mise en valeur par l'élargissement. Les "neuf" recherchent l'adhésion à la fois dans l'UE et dans l'OTAN; en effet, tous les candidats à l'OTAN sont également des membres associés à l'Union Européenne. Ainsi, l'adhésion à l'OTAN introduit les membres associés à l'Union

⁴¹ LuAnn Bishop, "Brzezinski déclare que la crise d'identité de la Russie doit être résolue de l'intérieur", *Yale Bulletin and Calendar News Stories*, disponible à : <http://www.yale.edu/opa/vbc/v25.nl.1.news.05.html>, consulté 26 juin 2001.

Européenne dans “le club européen”, leur conférant de ce fait un grand sens de l’identité européenne. Cela peut faciliter le passage à une complète adhésion à l’Union Européenne. L’élargissement de l’OTAN servira également à effacer progressivement en Europe les lignes de division héritées de la Guerre froide. Aussi longtemps que la Russie soutiendra ce processus, et aussi longtemps que l’Alliance continuera à soutenir la transformation démocratique dans les pays de la région (Russie y compris), l’élargissement conjuguera ses efforts pour créer une unique communauté euro-atlantique intégrée.

La capacité de gestion de crise de l’Union Européenne serait un avantage concret de l’élargissement. L’adhésion à l’OTAN avant l’adhésion à l’Union Européenne améliorerait les capacités de gestion de crise de ces États qui désirent faire partie de l’Union Européenne, en leur permettant, une fois admis, d’être plus efficacement épaulés dans la gestion des crises.

Évidemment, une amélioration de la capacité de gestion de crise des Européens servira à équilibrer le lien transatlantique par un partage plus juste des fardeaux et des responsabilités. Mais l’association transatlantique est plus qu’une simple division équitable du travail. Elle offre la possibilité d’une réponse synergique à un programme commun, programme qui inclut à long terme l’installation de la stabilité en Europe du sud-est, la résorption des crises régionales, l’élargissement de l’OTAN et de l’Union européenne, l’aide à la transformation démocratique de la Russie, la stabilisation des nouvelles nations indépendantes, le soutien au marché libre et la lutte contre la diffusion des armes de destruction de masse. En renforçant le bras européen de l’OTAN, l’Union Européenne élargit ses possibilités de coopération dans sa lutte à l’encontre des menaces partagées et tire profit des occasions communes.

Les relations américano-russes. Le conflit du Kosovo a excessivement envenimé les relations entre la Russie et les Etats-Unis, les réussites américaines après 1989 pour amener la Russie à se rapprocher de l’OTAN se sont trouvées d’un seul coup ébranlées et la Russie s’est retirée de la participation du Partenariat pour la paix. Les Etats-Unis doivent maintenant convaincre la Russie que la coopération dans le cadre euro-atlantique lui sera utile. Malheureusement, cela s’annonce difficile car la participation de l’Alliance dans les conflits des Balkans a créé chez les Russes une méfiance à l’égard des Etats-Unis. La Russie s’interroge, en particulier, sur les motifs des États-Unis quant à l’élargissement de l’OTAN en direction des frontières russes.

Si les Etats-Unis veulent améliorer leurs relations avec la Russie, s’ils veulent rassurer les Russes quant au sujet du possible élargissement de l’OTAN, ils doivent offrir aux pays candidats la possibilité de participer au dialogue. En effet, convaincre la Russie du fait que l’élargissement de l’Alliance sera utile à la sécurité dans toute l’Europe va dépendre de l’efficacité avec laquelle les nations candidates vont transmettre ce message à l’Est. Il s’agit-là d’une situation sans issue. D’une part, les candidats sont bien placés pour atténuer la tension entre

la Russie et l'Ouest; ils sont essentiels au dialogue qui permettra de rassurer la Russie sur le fait que l'élargissement de l'OTAN n'est pas une menace. D'autre part, l'élargissement est problématique dans la mesure où il est perçu comme anti-Russe par nature et il peut encore endommager les relations avec la Russie. Etant données ces possibilités contradictoires, peut-être que l'ultime solution à ce dilemme serait l'élargissement lui-même. Avec le temps, une OTAN élargie démontrera qu'elle n'est pas seulement une organisation qui unit des états aux valeurs communes et aux besoins identiques en matière de sécurité mais qu'elle est également un instrument efficace qui peut fonctionner avec la Russie et passer outre certaines vieilles rivalités. Ainsi, la dimension militaire mise à part, l'élargissement apporterait une nouvelle dimension politique qui faciliterait l'instauration d'une relation de confiance entre anciens ennemis.

Une sécurité de coopération. Tandis que les discussions officielles sur l'élargissement n'ont pas encore débuté au sein de l'Alliance, les neuf pays candidats à l'OTAN essayent actuellement de faire en sorte que la prochaine vague soit un point prioritaire de l'ordre du jour des dix-neuf membres existants. Il faut désormais plus qu'une simple inclusion au sein de l'Alliance basée sur les contributions antérieures à la sécurité régionale dans la région, ou sur les progrès effectués au cours du processus de transition. Les événements qui ont lieu dans les Balkans ainsi que l'environnement régional peu sûr qu'ils produisent, exigent plutôt une véritable prise de décision de la part de l'OTAN qui inclurait des solutions à long terme. Si ce besoin n'est pas pris en compte, cela amènera nécessairement les candidats à repenser leurs options en matière de sécurité.

L'avantage essentiel de l'élargissement de l'OTAN, c'est que plus le filet d'inclusion s'étendra largement, plus la zone de la sécurité européenne s'élargira. Au delà de ce fait, il y a eu, tout au long de l'histoire de l'OTAN, une diffusion de ses valeurs. Il a été, et cela restera, l'intérêt commun de tous les membres de l'Alliance (présents et futurs) de favoriser les principes de liberté, de liberté individuelle, de respect des lois, et de résolution pacifiste des conflits. Ces principes sont au cœur de la logique de la coopération euro-atlantique et sont ce qui rendent finalement l'OTAN attrayante aux membres aussi bien qu'à ceux qui ne sont pas membres.

Si l'on y regarde de plus près, l'élargissement de l'alliance n'étend pas le processus de coopération uniquement aux nouvelles nations. L'OTAN est l'organisation où les Américains et les Européens décident conjointement de ce qui s'avère être le plus bénéfique pour le partenariat transatlantique en termes de garantie de stabilité. Naturellement, la stabilité passe avant tout par la sécurité, l'OTAN l'a prouvé d'une façon remarquablement efficace en instaurant la sécurité dans la région. Depuis sa création il y a 50 ans et le couplage concomitant de la sécurité des États-Unis et de la sécurité européenne, l'Europe n'a plus connu les grands conflits qui ont noirci son passé. Il ne s'agit pas de dire qu'il n'y a eu aucun conflit en Europe depuis la formation de l'OTAN. Au contraire, la majeure partie

de la période a été caractérisée par la Guerre froide. Lorsque que cette guerre a disparu, le conflit dans les Balkans a continué à déstabiliser l'Europe. Mais aucune guerre de grande envergure n'a eu lieu, aucune guerre n'a directement affecté la sécurité interne de l'Europe.

En effet, même lors des conflits qui ont eu lieu, l'OTAN a joué un rôle stabilisateur. Pendant la guerre froide, par exemple, l'OTAN a découragé le conflit réel, prouvant de ce fait qu'elle jouait un rôle efficace dans la prévention des conflits. En effet, le fait que la guerre froide ait eu des racines européennes peut montrer que, d'une part, l'unité européenne était une force stabilisante et que, d'autre part, il s'avérait raisonnable que l'OTAN continue à s'agrandir afin de réaliser une stabilité à plus long terme. Plus récemment, ce fut l'OTAN qui a pu rendre possible l'arrêt du conflit aux Balkans. Des guerres classiques aux guerres froides, des guerres froides aux conflits régionaux, la logique d'une paix maintenue semble ainsi se baser sur des approches d'une sécurité de coopération. Ceci étant le cas, les intérêts européens et des États-Unis en ce qui concerne une stabilité régionale à long terme sont mieux servis par de fortes relations nouées avec les pays dans la région (ce qui peut avoir lieu au moyen de l'élargissement). Réduite à la base, la sécurité des États-Unis sera augmentée par l'élargissement parce que ce dernier permettra de prévenir de futurs conflits européens qui risqueraient d'impliquer les États-Unis. Quant à l'Alliance, elle sera plus forte, plus à même de relever les futurs défis en matière de sécurité. En même temps, l'élargissement de l'OTAN facilitera la consolidation de la démocratie et la stabilité en Europe et permettra d'effacer progressivement les lignes de division de la guerre froide⁴².

Raison d'être. Il y a, naturellement, d'éventuels mauvais aspects à favoriser un élargissement de l'OTAN. Un argument qui revient souvent est qu'en l'absence de toute menace claire, il y a peu de raison d'élargir l'OTAN. L'argument qui trouve son origine dans des suggestions antérieures est que l'OTAN est condamnée à disparaître en même temps que sa *raison d'être* tout comme le fut la menace soviétique. En d'autres termes, pourquoi l'Alliance devrait-elle assumer à la fois les coûts fiscaux et autres de l'élargissement alors qu'elle n'est pas en mesure d'identifier une menace militaire claire? De tels arguments sont sans fondement, parce que, comme cela a été démontré à plusieurs reprises tout au long du siècle dernier, les menaces émergent rarement et le long de lignes prévisibles. Bien au contraire, les nouvelles menaces peuvent surgir rapidement. En effet, du fait des avancés technologiques, il est possible de prévoir des formes de menaces peu conventionnelles et asymétriques. D'ailleurs, les rôles et les missions de l'OTAN n'ont cessé d'augmenter depuis les jours où l'Article V qui stipule les dispositions collective d'autodéfense du Traité de l'Atlantique Nord, a clairement défini la nature des opérations de l'Alliance.

⁴² Voir Dan Reiter, "L'élargissement de l'OTAN ne répand pas la démocratie" *International Security* 25: (Printemps 2001): 41.

Prise de décision. Le meilleur argument, peut-être, contre l'élargissement est celui qui tourne autour de la prise de décision. La prise de décision de l'OTAN se base sur un consensus; chacun des dix-neuf membres doit être d'accord sur une décision, ou alors du moins s'abstenir. Les obstacles à la réalisation du consensus se sont intensifiés après la guerre froide, l'absence d'ennemis communs et puissants ne favorisant pas l'unification. Il en est ainsi, par exemple, de l'hésitation grecque quant à l'Opération de Forces alliées, ou du jeu du "carton rouge" français lors de la campagne de bombardement⁴³.

On peut contrecarrer cet argument de plusieurs façons. Premièrement, la plupart des pays candidats ont montré leur propre volonté de supporter les opérations et les décisions de l'OTAN au cours de la dernière la décennie. On peut, par exemple, se souvenir du soutien de la Roumanie pendant la crise du Kosovo en dépit des conséquences négatives sur son économie, notamment l'interruption de son commerce sur le Danube. Son soutien à l'OTAN a d'ailleurs détruit les relations qu'elle entretenait avec les Serbes, amis historiques et partenaires commerciaux des Roumains.

Alors qu'il s'avère difficile de prévoir le futur, les divers exemples de la coopération partenariale lors de circonstances particulièrement difficiles démontrent que l'argument d'un élargissement qui entraverait nécessairement la prise de décision est exagéré et que, au lieu de cela, une coopération et une confiance mutuelles entre les états membres pourraient équilibrer la myopie d'une analyse basée sur de strictes intérêts nationaux. Le seul risque sérieux de dilution de l'Alliance serait une différence significative entre les valeurs et les intérêts des membres potentiels et celles des membres existants. Or, tout du moins en ce qui concerne l'avenir prévisible, les États nouvellement admis s'avèrent peu susceptibles de s'opposer énergiquement à des positions prises par les membres existants (ne serait-ce que par crainte qu'une telle action ne vienne affecter de façon négative d'autres intérêts nationaux tels que l'entrée dans l'UE, l'aide ou les investissements en provenance de l'étranger). La structure de la force multinationale de déploiement de l'OTAN⁴⁴ représente une autre garantie. Cette structure facilite les coalitions des volontaires à chaque fois que le consensus total sur une opération ne peut être obtenu. Finalement la question n'est pas de savoir si l'élargissement a des mauvais aspects. Bien entendu il en a, et il est indiscutable que l'élargissement d'une organisation basée sur le consensus rende la prise de décision plus difficile à

⁴³ L'expression "carte rouge" fait référence au droit de désapprouver les cibles spécifiques lors des opérations des forces alliées.

⁴⁴ Il s'agit d'une force de déploiement multinationale destinée principalement, mais pas exclusivement, à des opérations militaires n'impliquant pas la défense du territoire de l'Alliance telles que le secours humanitaire et le maintien de la paix. Sa valeur repose sur le fait qu'elle peut être conçue en fonction de la mission et des forces que les états participants peuvent offrir. Ainsi, elle est tout à fait flexible militairement et politiquement. Le concept est décrit sur le site internet de l'OTAN: <http://www.nato.int/docu/facts/2000/citf-con.htm>, consulté le 26 juin 2001.

manier. Que la question soit ou non marquée par les mauvais aspects, il faut plutôt considérer qu'elle offre de multiples avantages. Dans ce cas-ci, les indiscutables bénéfices que l'élargissement offre à la sécurité régionale contrebalancent de loin les pertes potentielles.

Le facteur russe. L'opposition russe est un mauvais aspect de l'élargissement qui est régulièrement cité⁴⁵. Tout comme pour la prise de décision, il s'agit là d'un argument tout à fait juste: il est évident que la Russie s'oppose à un nouvel élargissement de l'OTAN et ce, sous n'importe quelle forme, et que l'élargissement risque d'envenimer les relations entre la Russie et les membres de l'Alliance tout du moins à court terme. Cependant, le remède à l'opposition russe ne peut bien entendu être d'accepter ces objections. Permettre à la Russie de "contrôler" ou même de "guider" l'élargissement de l'OTAN irait à l'encontre de la formation d'un paysage de la sécurité dont jouit l'Ouest après avoir émergé de la guerre froide dans une position de dominance stratégique⁴⁶. Au lieu de cela, une ligne de conduite bien plus efficace serait d'embrasser entièrement et activement la stratégie de l'OTAN qui est de stimuler un partenariat toujours plus étroit avec la Russie conformément à l'Acte Fondateur de l'OTAN-Russie de 1997 et par l'intermédiaire de mécanismes tels que le Conseil mixte permanent⁴⁷. Avec une telle stratégie, l'élargissement vers l'Est crée de telles passerelles en direction de la Russie que l'élargissement pourrait permettre l'amélioration des relations.

Les alternatives à l'élargissement de l'OTAN. Pour conclure, certains affirment que tout nouvel élargissement de l'OTAN est superflu puisqu'il existe des solutions de rechange viables dans le domaine de la sécurité. Le Partenariat est le plus souvent cité. En effet, les activités de PpP se sont considérablement dé-

⁴⁵ Pour une analyse fascinante de l'élargissement et du "facteur russe", voir le discours du Président tchèque Vaclav Havel lors de la conférence de Bratislava du 11 mai 2001; disponible à: http://www.hrad.cz/president/Havel/speeches/index_uk.html, consulté le 26 juin 2001. Voir également, Dmitri Glinski-Vassiliev, "La Russie face à l'élargissement de l'OTAN: rapport de force ou rapport amicaux?". *Survival* 43: 1, (printemps 2001): 176.

⁴⁶ En juin, lors d'une conférence de presse en Pologne, le Président Bush a fait la déclaration suivante: "Nous pensons que personne ne doit être exclu en raison de l'histoire, de l'emplacement ou de la géographie. Et nous pensons qu'aucune nation ne devrait avoir le droit de veto en ce qui concerne ceux qui peuvent être acceptés", Franck Bruni, "Bush voit l'Europe unie sous une OTAN élargie". *The International Herald Tribune*, le 16 juin 2001, disponible sur <http://www.iht.com/articles/23038.html>, consulté le 26 juin 2001.

⁴⁷ *L'acte de fondation sur les relations mutuelles, la coopération et la sécurité entre l'OTAN et la fédération de la Russie*, 27 mai 1997, (<http://www.nato.int/docu/basicxt/fndact-a.htm>) est un accord international entre l'OTAN et la Russie par lequel les deux côtés s'engagent à forger des rapports plus étroits. Il est décrit dans le manuel de l'OTAN; disponible à <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030303.htm>, consulté le 3 juillet 2001. Le Conseil mixte permanent de l'OTAN et de la Russie est un forum qui favorise le dialogue entre les parties pour qu'ils parviennent à des accords. Fondé en mai 1997, le Conseil mixte permanent a échangé des informations sur des questions allant des armes nucléaires au Traité des FCE. Voir le manuel de l'OTAN, disponible à: <http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb030304.htm>, consulté le 3 juillet 2001.

veloppées depuis 1999, quand on l'a rendu plus opérationnel et davantage mis en valeur. Le rôle du partenariat est davantage mis en lumière quand les gouvernements participants se rendent compte des avantages que ce partenariat offre. A titre d'exemple, la Roumanie continue à renforcer avant tout ses liens avec tous les membres de la communauté euro-atlantique, et pas seulement avec d'autres candidats à l'adhésion à l'OTAN, au moyen du CPEA et du PpP. Cela ramène à l'idée que le partenariat s'articule au rôle que joue l'OTAN en faveur de la sécurité et la stabilité dans l'espace euro-atlantique, et contribue au perfectionnement des capacités de l'OTAN à gérer les crises. Ainsi, à l'avenir, la Roumanie augmentera sa participation au CPEA/ PpP (SFOR et KFOR y compris⁴⁸), ce qui contribuera au rayonnement du CPEA comme principal forum pour la consultation politique. D'autres candidats vont certainement suivre son exemple.

Pourtant il faut se méfier des conclusions que l'on tire du succès des efforts du partenariat. Tandis que le PpP croît en vitalité, il faut garder à l'esprit que le Partenariat ne requiert pas d'engagements mutuels en matière de sécurité, notamment des garanties de défense collective de l'article V, qui se trouvent au cœur de l'adhésion à l'OTAN. De plus, il ne permet pas aux membres d'avoir une voix à l'OTAN, ou à des opérations menées par l'OTAN ce que le statut d'adhérent leur permettrait. Enfin, il regroupe des États qui désirent s'engager activement dans l'OTAN avec ceux qui ne pensent pas atteindre ce niveau d'engagement. Une division plus logique serait de grouper les premiers dans l'Alliance elle-même, parce que les pays candidats ont, par leur désir de rejoindre l'OTAN, montré qu'ils partageaient avec les membres de l'OTAN davantage d'intérêts de sécurité qu'avec les membres du PpP.

De plus, aucune autre organisation n'offre les mêmes garanties de sécurité que l'OTAN. Il est évident que la plupart des pays qui espèrent faire partie de l'OTAN ne seront pas invités à faire partie de l'UE dans un avenir immédiat⁴⁹.

⁴⁸ La Roumanie, par exemple, a déjà fourni des bataillons de maintien de la paix pour les opérations en Bosnie, en Albanie et en Angola. Son ministère de l'intérieur a fourni des fonctionnaires de maintien de l'ordre à la force internationale de police au Kosovo. Voir le ministère des affaires étrangères, "La participation de la Roumanie à SFOR/KFOR" disponible à: <http://domino.kappa.ro/mae/dosare.nsf7DosareEng>, consulté le 26 juin 2001. Les pays participants à la SFOR au moment de cet article (juin 2001) incluent l'Albanie, la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie. Ceux qui participent à la KFOR sont la Bulgarie, l'Estonie, la Lituanie, la Slovaquie, et la Slovaquie.

⁴⁹ La Roumanie illustre bien cette dualité. Le pays est actuellement à la dernière place dans les négociations entre l'Union Européenne et les états qui désirent adhérer. Ses problèmes économiques ont des racines profondes mais, après quatre ans de déclin, des progrès se font sentir. Néanmoins, ses chances d'admission dans l'Union Européenne dans un avenir immédiat sont faibles. D'un autre côté, la Roumanie évolue en ce qui concerne les critères pour l'adhésion à l'Alliance de l'Atlantique nord. Hormis ses avantages géostratégiques évidents, elle a mené une politique musclée de connexions dans toute la région, montrant ainsi qu'elle pouvait être une force de stabilisation. D'ailleurs, c'est la Roumanie qui, de tous les pays candidats, a formé le plus grand nombre de militaires et de civils. Ces experts sont extrêmement efficaces dans la mise

Même s'ils le sont, l'adhésion à la seule UE ne suffirait pas à garantir leurs intérêts dans le domaine de la sécurité. La force de défense de l'Union Européenne prévue est principalement orientée vers une réponse à une crise; elle manquera de la capacité militaire avancée, intégrée, très puissante qui demeure au cœur de la force de l'OTAN et qui continue à être à la base de la sécurité européenne. De plus, l'UE n'offre pas à ses membres une garantie de défense collective formelle. Les Etats-Unis ne sont pas membres de l'UE. La réalité demeure que toute menace importante à la sécurité des états candidats devrait inclure la participation des Etats-Unis; par conséquent, l'OTAN demeure l'outil le plus important et le plus efficace en ce qui concerne la sécurité transatlantique⁵⁰.

Réflexions finales

Posons maintenant cette question: Si l'OTAN n'existait pas aujourd'hui, devrions-nous l'inventer? La réponse est tout simplement, oui. Le raisonnement, mis en valeur par l'ancien Président Clinton, est simple: "L'OTAN peut faire pour l'Europe de l'Est ce qu'elle a accompli pour l'Europe de l'Ouest: protéger les nouvelles démocraties contre d'éventuelles agressions, empêcher un retour aux rivalités locales, créer des conditions dans lesquelles la prospérité peut s'épanouir"⁵¹.

Mais quel genre d'élargissement accomplir, et quand? Les membres de l'OTAN, en évaluant les coûts et les avantages de l'élargissement, doivent garder à l'esprit le facteur temps. Dans la mesure où l'on considère l'OTAN (ou l'UE) comme ayant une influence stabilisante sur le plan national, n'importe quel retard dans l'admission augmente les risques d'instabilité. En effet, dans la mesure où l'intégration est un objectif de l'UN, l'adhésion à l'OTAN fournit un environnement de sécurité sain (ou du moins plus sain) pour mener une difficile restructuration économique, sociale, et légale nécessaire selon les critères d'admission de l'UE. De plus, il y a toujours un risque que les forces hostiles à l'OTAN (ou à l'occident que l'OTAN représente) puissent se renforcer dans les pays candidats, particulièrement si les chances de faire partie de la première phase de l'élargissement disparaissent. Les "désillusions entraîneraient une déstabilisation non seulement au sein de l'état impliqué, mais peut-être régionalement, parce que le renforcement démocratique des États au sein d'une région met en rapport les pays.

Et qu'advient-il des candidats, pour lesquels l'espoir d'une invitation à Prague est détruit? Le point de vue que la Roumanie a exprimé au sujet de cette hypothèse

en place des engagements pris par la Roumanie dans les accords avec l'OTAN.

⁵⁰ Aucun autre État, ou groupe d'États, ne pourra offrir la commande, le contrôle, les transmissions, l'intelligence, la surveillance, et les capacités de reconnaissance requises pour monter une défense à large échelle.

⁵¹ Le Président Bill Clinton, "Réflexions du Président sur l'intérêt national de l'expansion de l'OTAN", 20 mars 1998; disponible à: <http://clinton3.nara.gov/WH/New/html/19980320-3787.html>, consulté le 30 juin 2001.

montre comment réagir après cette déception: La Roumanie a l'intention de rester dans la course. Tout d'abord, le "rejet" exigerait que soit continuée la mise en place de la réforme parce que cela fait accélérer le processus de transition, en dehors de la question de l'adhésion à l'OTAN. En second lieu, il faudrait atteindre des niveaux plus élevés d'interaction avec les structures de l'Alliance au sein d'un PpP mis en valeur et plus opérationnel. Enfin, mais il ne s'agit pas du point le moins important, la Roumanie a l'intention de continuer à établir des relations bilatérales avec des membres de l'Alliance. Afin d'atteindre ce but, le partenariat stratégique avec les Etats-Unis, et les liens privilégiés que la Roumanie entretient avec l'Italie, le Royaume-Uni, la France, et l'Allemagne doivent être développés sans relâche⁵².

Finalement, la décision d'élargissement de l'OTAN est bien légitime sur les plans stratégique, politique, et militaire. Stratégiquement, une OTAN élargie projetera une image de sécurité vers l'Est et stimulera la résolution des conflits entre les nations de l'Europe Centrale et du Sud-Est. Sur le plan politique, cet élargissement soutiendra les processus de construction de la démocratie, de réforme du marché, et de l'intégration européenne. Sur le plan militaire, une OTAN élargie améliorera considérablement la situation géostratégique de l'OTAN, en particulier en ce qui concerne le contrôle des crises potentielles, tout en apportant à l'OTAN les capacités militaires des forces armées des candidats.

Il faut cependant souligner l'existence de ces dangers qui menacent la paix internationale et la stabilité (prolifération des armes de destruction massive, tensions ethniques, religieuses, territoriales, flots de réfugiés provenant des conflits, crime international, terrorisme, et fragilité des démocraties naissantes). L'élargissement permettra aux actuels états membres de l'OTAN de faire face plus efficacement à chacune de ces menaces. En outre, l'idée selon laquelle, de par son élargissement, l'OTAN importerait de l'instabilité, ne tient pas. Bien au contraire, en effet, l'élargissement de l'OTAN permettra d'exporter la stabilité, favorisera l'application des lois, et renforcera le développement démocratique. Cette réalité apparaît déjà dans les mesures concrètes que les candidats prennent pour consolider des réformes politiques et économiques, lorsqu'ils placent leurs forces militaires sous contrôle civil, lorsqu'ils résolvent les anciennes tensions ethniques et territoriales⁵³.

⁵² Voir l'allocution du secrétaire d'état Mihnea Motoc du ministère étranger roumain à la conférence internationale sur "La Roumanie et l'OTAN", le 31 janvier 2001; disponible à <http://www.mae.ro>, consulté le 26 juin 2001.

⁵³ La Roumanie, le pays que nous connaissons le mieux, a servi de point de référence dans tout cet article. C'exemple permet d'illustrer les conclusions que nous avons tirées. Irréversiblement en bonne voie en ce qui concerne l'intégration euro-atlantique et actuellement à la présidence de l'OSCE, le nouveau gouvernement roumain a convenablement démontré que, comme pivot en matière de sécurité régionale, la Roumanie offre des possibilités intéressantes pour renforcer le flanc méridional de l'OTAN dans le développement des rapports régionaux coopératifs. Etant donnée la faiblesse de la situation de sécurité en Europe du Sud- Est, particulièrement dans les

Nous devons, cependant, nous garder de faire passer l'élargissement de l'OTAN pour une panacée aux ennuis de ceux qui cherchent à joindre le "club transatlantique". Leur maîtrise de la transition du communisme et leur propre sécurité dépendront finalement de leur propre sueur et non de celle des autres. Néanmoins, l'élargissement de l'OTAN favorisera les réformes militaires et les réformes en matière de défense et de sécurité dans un cadre choisi, prévisible, et transparent à travers toute la région. L'admission des nouvelles démocraties au sein de l'OTAN va permettre une consolidation des réformes et, sur le plan de la sécurité, une contribution sensible au développement d'un espace européen plus durable et plus stable. L'élargissement est, tout simplement, un scénario gagnant.

Balkans, l'OTAN exige des liens forts de la part des pays de la zone qui peuvent contribuer à la prévention des conflits. De tels liens ne peuvent plus être limités au partenariat dans le cadre de la paix, non parce que le PpP est inefficace, mais parce que les événements régionaux en cours rendent nécessaire un rapport plus profond et plus complexe. Par conséquent, l'OTAN devrait fournir un signal non ambigu aux pays candidats tels que la Roumanie en ce qui concerne l'adhésion à l'OTAN si elle espère bénéficier entièrement de leur potentiel et de leur contribution à la paix et à la stabilité régionales à long terme. Des arguments semblables ont pu être avancés, quoique dans des contextes géopolitiques différents, pour la plupart des pays-candidats.