L'ÉLARGISSEMENT DE L'OTAN

I. Le CAS DES PAYS D'EUROPE CENTRALE ET ORIENTALE

par

Caroline GAUER

Docteur en droit, chargée d'enseignement au MGMO de Moscou

Depuis le début des années 90 s'est posée une question d'un grand intérêt pour l'Europe, celle de l'élargissement, de l'alliance Atlantique aux anciens pays du pacte de Varsovie. L'élargissement de l'OTAN consacre ainsi la fin de la guerre froide. Cet élargissement comme d'autres s'est heurté toutefois à deux problèmes. Qui choisir et sur quels critères ? Comment éviter la création de nouvelles lignes de fracture ?

La tenue du Sommet de l'OTAN à Madrid le 8 juillet 1997 sera un pas décisif dans l'élargissement de l'OTAN car il a dévoilé officiellement la liste des trois premiers pays admissibles, la Pologne, la Hongrie et la République Tchèque. Ces pays sont donc devenus membres de l'OTAN le 12 mars 1999 après d'intenses efforts de rapprochement avec l'organisation. Les neuf autres candidats adhéreront dans un avenir plus lointain a l'Alliance [1]. C'est ce qu'ont fait savoir les américains. Or les européens pourraient insister sur la nécessité d'y procéder plus rapidement afin d'éviter qu'apparaisse une nouvelle ligne de partage Est-Ouest en Europe. Seul l'élargissement aux trois pays d'Europe centrale et orientale retiendra notre attention Nous nous interrogerons sur les raisons d'être de cet élargissement de l'OTAN alors que tout risque de menace soviétique a disparu au travers de trois points. Le premier portera sur les étapes du rapprochement OTAN-PECO conduisant à l'adhésion, en prenant en compte les instruments de cette coopération pour voir ensuite comment se situent les trois nouveaux membres de l'Alliance face à une crise dans laquelle a été engagée l'OTAN.

Notre second point sera consacré aux problèmes d'intégration que rencontreront inévitablement ces pays au niveau de leurs armées et des industries militaires.

Le troisième point enfin sera relatif à la position russe face à cet élargissement qui, tout en ayant connu une évolution positive, s'est récemment à nouveau durcie ceci en raison de la crise du Kosovo qui pose le problème tout entier de l'avenir des relations de l'OTAN avec la Russie.

I. DE LA COOPÉRATION RENFORCÉE OTAN - PECO À L'ADHÉSION

Les pays de l'ancien pacte de Varsovie ont très vite souhaité adhérer à l'OTAN car ils considéraient cette organisation comme l'unique organisation de sécurité capable de répondre à d'éventuelles menaces de leur intégrité territoriale. L'OTAN de son côté était-elle prête à les accepter dans ses rangs alors que l'organisation s'engageait à connaître un certain nombre de transformations ?

La fin de la guerre froide, suivie de la dissolution du pacte de Varsovie et celle de l'URSS [2] a laissé les PECO [3] dans ce qu'on appelle un "vide sécuritaire" en Europe centrale et orientale. Les démocraties émergentes de cette région étaient naturellement enclines à vouloir un rapprochement des pays occidentaux et de leurs organisations de sécurité.

Deux organisations ont ainsi retenu leur attention : l'OTAN et l'Union européenne. En effet, ces deux organisations représentent les véhicules d'intégration économique et politique les plus intéressants. Sur le plan sécuritaire, un rapprochement avec l'OTAN, voire une adhésion à cette organisation, permettait aux pays d'Europe centrale et orientale d'échapper à tout jamais à l'influence de la Russie qui pour ces pays pouvait encore à l'époque de la fin de la guerre froide constituer une menace.

Le dialogue entre l'OTAN et les pays d'Europe centrale et orientale a été engagé avant la fin de la guerre froide et la dissolution du Pacte de

1 Ce sont les trois pays Baltes, la Slovénie, la Roumanie, la Slovaquie, l'Albanie, la Bulgarie et la Macédoine.

2 Le Pacte de Varsovie a été dissout dès le printemps 1991. L'URSS a disparu en décembre 1991.

3 Les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) sont la Hongrie, la Pologne et la République tchèque que l'on appelle aussi le groupe de Visegrad.

Varsovie. Même si la plupart d'entre eux avaient rejeté le communisme dès la fin de 1989, aucun d'eux ne dénonçait pour autant le Pacte de Varsovie ou n'exprimait ouvertement son désir de devenir membre de l'OTAN. Ces pays adopteront cependant une politique étrangère dont le but sera l'intégration dans la Communauté Euro-Atlantique. C'est donc surtout au courant de l'année 1991 que les relations entre les PECO et l'OTAN s'intensifieront.

Dès le printemps de cette année 91, le Pacte de Varsovie cessera d'exister. C'est alors que la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie exprimeront leur volonté de se rapprocher de l'OTAN sinon d'en devenir membre dans un avenir proche.

Notons que plusieurs rencontres auront lieu entre ce groupe de pays et les représentants de l'OTAN. Toutefois l'OTAN ne démontrera pas un grand enthousiasme pour les initiatives de ces pays. C'est seulement lors de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord de Copenhague en juin 1991, que l'OTAN va donner son accord de coopérer avec les PECO, mais d'abord dans le cadre de la CSCE [4].

Cette coopération comprendra l'organisation de rencontres entre Hauts Fonctionnaires pour discuter des questions de sécurité et de maîtrise des armements, l'augmentation des contacts entre militaires, la participation d'experts de ces pays à certaines activités de l'Alliance.

Cette coopération ne signifie d'aucune manière que l'Alliance procure une quelconque garantie de sécurité aux pays d'Europe centrale et orientale. C'est en ce sens que très vite elle n'apparaît aux yeux des PECO comme pas assez satisfaisante.

L'événement qui fera prendre conscience aux pays membres de l'OTAN de donner une quelconque assurance de sécurité aux PECO est la tentative du putsch contre Gorbatchev en Union Soviétique en août 1991. Un peu plus tard, lors du deuxième sommet de Visegrad qui s'est tenu en octobre 1991, les chefs d'état de ces pays demanderont officiellement à l'OTAN de leur accorder des garanties de sécurité. C'est ainsi que l'Allemagne et les États-Unis recommanderont l'institutionnalisation des relations entre les PECO et l'OTAN. L'OTAN s'est montrée disposée à mettre sur pied une structure qui pouvait servir de lieu d'échange privilégié sur les questions de sécurité entre l'Alliance Atlantique et les PECO.

La Communauté Atlantique était donc consciente du fait qu'il était nécessaire d'associer les PECO à l'Alliance dans une structure de sécurité européenne autre que la CSCE [5]

Des structures de coopération ont vu le jour. Tout en étant considérées comme une étape importante dans le rapprochement entre les PECO et l'OTAN, elles ne remplacent pas pour autant une adhésion à l'organisation

1.1. Les instruments de cette intégration

1.1.1. Le Conseil de coopération Nord Atlantique (CCNA)

Le CCNA a été la première structure de coopération mise en place en novembre 1991. Nous en étudierons les objectifs et son évolution vers le Partenariat pour la Paix.

Créée en novembre 1991, sous l'impulsion du Président américain Georges Bush, le Conseil de coopération Nord Atlantique réunit les représentants des pays de l'ex-pacte de Varsovie avec les représentants de l'Alliance Atlantique [6]

Cette institution a pour rôle principal de permettre aux autres pays européens de profiter de l'expérience des pays membres de l'OTAN sur les questions touchant les divers aspects de la sécurité. Plusieurs programmes de coopération ont d'ailleurs été entrepris par les différents États membres du CCNA. Même si le Conseil de coopération Nord Atlantique permet aux PECO d'échanger et de collaborer avec les pays membres de l'OTAN, ces pays ont considéré que ce cadre présentait des insuffisances, car le CCNA ne leur offre pas de réelles garanties contre une agression armée. C'est ainsi que ces pays ont souhaité ardemment devenir membres à part entière de l'OTAN. Après la disparition de l'URSS en décembre 1991, les PECO ont multiplié les déclarations sur leur volonté d'adhérer au Traité de l'Atlantique Nord. Mais au début, il n'a nullement été question d'élargir l'Alliance à ces pays puisque l'OTAN n'était pas encore prête à les accueillir. Ce qui a poussé les PECO à devenir membre de l'OTAN est leur désir de pouvoir bénéficier de la protection offerte par

4 La CSCE est la conférence sur la sécurité et la Coopération en Europe. Elle est née en 1975 avec la signature de l'acte final d'Helsinki. En 1990 la CSCE s'est dotée de la charte de Paris pour une nouvelle Europe. Elle s'est transformée en l'OSCE.

5 Les russes faisant parti de la CSCE ont toujours été d'avis contraire. Il valait mieux que ces pays se contentent de coopérer au sein de la CSCE.

6 Cette institution multilatérale regroupe les pays membres de l'OTAN, les anciens membres du pacte de Varsovie, les trois États Baltes et l'URSS. Les anciennes Républiques soviétiques ont été aussi admises dans cette organisation en mars 1992. Actuellement le CCNA compte plus de 35 États.

le Traité de l'Atlantique Nord, plus particulièrement celle garantie pas l'article 5 [7]. Il est vrai que les PECO ont perçu pendant longtemps la Russie comme la plus grande menace à leur sécurité. Une adhésion à l'OTAN leur permettrait ainsi de jouir de la protection des États-Unis notamment de leur arsenal nucléaire en cas d'agression.

Outre la menace à leur sécurité que pourrait représenter la Russie, les PECO ont évoqué plusieurs autres raisons pour rejoindre l'OTAN.

L'éclatement du conflit en ex-Yougoslavie, a contribué à augmenter l'instabilité dans la région, rendant plusieurs pays limitrophes vulnérables à de possibles débordements du conflit sur leur territoire. Nous verrons plus loin que l'exemple actuel du Kosovo illustre tout à fait ce propos.

L'OTAN n'a donc dans un premier temps pas répondu aux attentes des PECO car elle ne voulait pas faire naître des tensions politiques avec la Russie en procédant notamment à un élargissement rapide de l'Alliance. Il a été nécessaire de trouver une formule par laquelle l'OTAN offrirait une certaine forme d'association aux pays d'Europe centrale et orientale, mais sans aller jusqu'à les inviter officiellement à adhérer au Traité de l'Atlantique Nord. La Russie ne devait en aucun cas être tenue à l'écart de cette forme d'association avec les PECO étant invitée à y participer. Cette formule deviendra ce que l'on a appelé le Partenariat pour la Paix (PPP).

1.1.2. Le partenariat pour la paix : une antichambre de l'Alliance atlantique

Ce partenariat pour la paix a été proposé par les États-Unis en 1993 lors de la rencontre des ministres de la Défense des pays membres de l'OTAN en Allemagne. Il a été officiellement adopté par l'OTAN au Sommet des Chefs d'état et de Gouvernement de l'Alliance Atlantique à Bruxelles en janvier 1994. Ces derniers se sont entendus pour étudier sérieusement la question de l'élargissement de l'OTAN tout en apportant leur appui au développement d'une identité européenne de sécurité et de défense (IESD). Cette évolution de l'OTAN sur la question de son élargissement aux PECO était largement due aux événements politiques qui s'étaient déroulés en Russie en septembre et décembre 1993. La tentative de putsch de l'été 1991 avait déjà à l'époque soulevé des craintes dans les pays d'Europe centrale et orientale ce qui avait conduit l'OTAN à créer le CCNA. La crise politique entre Eltsine et les parlementaires russes a rappelé à tous que la Russie demeurait toujours aussi instable sur le plan politique et cette instabilité pourrait très bien avoir de graves incidences sur la sécurité des PECO.

Sans être encore un engagement ferme de l'OTAN à garantir la sécurité des PECO, le partenariat pour la paix avait comme objectif de faciliter l'harmonisation entre les PECO et l'OTAN sur les plans politiques et militaires. Ainsi en adhérant à ce partenariat, les États d'Europe centrale ont pris l'engagement de respecter les principes fondamentaux des sociétés libérales occidentales, comme la démocratie, le contrôle civil ou militaire ou encore le règlement négocié des conflits [8]. Les pays d'Europe centrale et orientale prennent aussi l'engagement de moderniser et de standardiser les forces armées qu'ils désirent mettre à la disposition du partenariat pour la paix En contrepartie, ces Etats sont associés à des exercices militaires de l'OTAN (manoeuvres communes, échanges d'information).

Lorsque le partenariat pour la paix a vu le jour en 1994, les PECO ont perçu cette formule comme une tactique de l'OTAN pour reporter la question de leur adhésion à l'Alliance. Le sommet de Madrid [9] en 1997 effacera toutes les craintes des PECO de rester à l'écart de l'OTAN puisque la Pologne, la Hongrie et la République tchèque allaient être les trois premiers pays admissibles. Cette accélération spectaculaire du processus d'élargissement allait aussi être marquée par la signature à Paris le 27 mai 1997 de l'Acte fondateur entre l'OTAN et la Russie. Les PECO sont devenus deux ans après membres de l'OTAN, le 12 mars 1999.

L'OTAN a été pour la première fois engagée dans une guerre, celle du Kosovo. Cette crise devait se transformer en démonstration du rôle de l'OTAN dans la sécurité et la stabilité européenne. Les PECO sont devenus membres d'une organisation engagée dans un conflit qui s'est déroulé à leur porte. Comment ont réagi les nouveaux membres de l'Alliance ?

7 En vertu de l'article 5 de la. Charte de Washington, un État membre qui serait victime d'une menace extérieure, doit bénéficier de l'assistance de ses alliés, y compris, le cas échéant du parapluie nucléaire américain.

8 Vingt-quatre États ont en 1994 adhéré à ce partenariat pour la paix.

9 Voir A; Cammilleri, "Le concept stratégique de l'Alliance et le sommet de Madrid", *Droit et Défense*, 97/3, p. 44.

1.2. Les trois nouveaux membres de l'OTAN face à une crise dans laquelle est engagée l'Alliance

Les nouveaux membres de l'organisation ne pensaient pas que quinze jours après leur adhésion ils feraient partie d'une Alliance "en guerre". Ces États ont découvert qu'une Alliance était aussi un risque. Ces trois nouveaux membres se sont rangés aux côtés de l'OTAN à des degrés divers. Ils n'ont pas participé pas aux opérations aériennes. Leurs forces ne sont supposées intervenir que dans le cadre de la mission de paix. La Hongrie étant le seul pays membre à avoir une frontière commune avec la Yougoslavie. Elle a, dès le départ, soutenu les frappes et mis à la disposition des forces de l'OTAN des aérodromes et son espace aérien. Les autorités hongroises ont craint surtout que les jeunes hongrois soient envoyés au front par le régime de Belgrade. Elles se souciaient du sort de la minorité magyare vivant en voïvodine d'environ 300 000 personnes. L'0TAN a récemment élargi son dispositif aérien à la Hongrie qui craignait que d'éventuelles frappes à partir de son territoire entraînent des mesures de rétorsion de Belgrade envers la communauté hongroise vivant dans le Nord de la Yougoslavie.

La République Tchèque tout en se rangeant également aux côtés de l'OTAN a été plus réservée quant aux frappes. On a noté des divergences au niveau du Président Vaclav Havel et le gouvernement Social Démocrate. Le premier a approuvé les frappes alors que le second s'est refusé à les approuver ouvertement. Le gouvernement a en fait regretté que le conflit n'ait pas été résolu par la diplomatie [10].

Le cas de la Pologne contraste avec la situation en République Tchèque, puisqu'aucun responsable polonais n'a émis de réserve ou de critique sur le recours à la force de l'OTAN, et que près de 60 % de la population l'approuve.

Tout en s'étant rangés aux côtés de l'OTAN à des degrés divers les trois nouveaux membres de l'organisation demeurent inquiets des conséquences du conflit. Les frappes amènent les nouveaux États membres à ne plus considérer l'Alliance seulement comme une garantie de sécurité, mais aussi en termes de responsabilité, ce qu'ils n'avaient pas envisagé réellement avant d'intégrer l'organisation.

Ce conflit pose une autre question. Cela ne va-t-il pas susciter des réserves chez les autres candidats à l'adhésion ? L'attitude des autres candidats dépendra à la fois de leur besoin en sécurité, toujours fort, et de la façon dont se terminera pour l'OTAN, le conflit du point de vue militaire. L'OTAN continuera-t-elle à exercer le même pouvoir d'attraction pour ces États candidats ? Devenus ainsi membres de l'Alliance, les PECO n'ont pas seulement eu à gérer une nouvelle situation avec la crise du Kosovo mais ont dû aussi faire preuve d'efforts d'adaptation au niveau Militaire.

II. LES PROBLÈMES D'INTÉGRATION QUE RENCONTRENT LES PECO

Cette adhésion connaît des difficultés notamment pour l'intégration dans l'OTAN à la fois des armées et des industries militaires des trois nouveaux adhérents.

Pour répondre aux normes de l'Alliance, la Pologne, la République Tchèque et la Hongrie devront entreprendre un grand effort de remise à niveau tant organisationnel que technique de chacune des armées nationales. Ce travail d'adaptation prendra du temps car les armées de ces pays longtemps approvisionnées par l'ex-URSS au sein du Pacte de Varsovie disposent aujourd'hui d'un équipement qui a besoin d'être modernisé sur les standards de l'OTAN pour mener le cas échéant des opérations communes. De son côté l'industrie d'armement des trois nouveaux membres a des capacités de production autonome et de qualité mais souffre de handicaps qui tiennent à un manque d'investisseurs [11]. Varsovie, Prague et Budapest devront d'autre part revoir l'organisation opérationnelle, l'équipement et l'instruction de leurs armées respectives longtemps structurées autour d'unités de chars et d'artillerie sur le modèle ex-soviétique pour en faire des forces moins lourdes aptes à plus de souplesse d'emploi. Le système de défense aérienne aura aussi besoin d'être modernisé car il connaît des défaillances faute de pièces détachées et qui devra être totalement rénové pour être intégré dans l'OTAN.

Pour l'instant l'urgence a été donnée à la mise sur pied d'armées de l'air modernes en Pologne et en République Tchèque qui soient équipées d'avions performants [12]

10 Entre 40 et 48 % des personnes interrogées sont opposées aux frappes contre 35 % qui sont pour.

11 L'OTAN a conçu un fonds d'investissement sur 10 ans qui s'élève à 1,5 milliers de dollars (soit 1,4 milliard d'Euros). Cette aide ne dispense aucun des trois pays de fournir son propre effort budgétaire.

12 A cette occasion les industriels américains et européens s'affrontent, soit pour livrer des appareils neufs de combat et d'entraînement, soit pour proposer comme le groupe allemand Dasa et Israël Aircraft Industrie (IAI) de moderniser des avions ou des hélicoptères trop vieux.

Ainsi le défi à relever tient au fait que le secteur de l'armement dans les trois pays n'est pas au mieux de ses capacités. Les nouveaux membres devront s'adapter à l'alliance.

Évoquons pour terminer la position russe face à cet élargissement. Cet élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale a abouti, grâce à la position russe qui au départ hostile a ensuite évolué. La Russie n'a donc pas pu empêcher cet élargissement intervenu pratiquement en même temps que la guerre au Kosovo dans laquelle était engagée l'OTAN. Comment la position russe a-t-elle pu évoluer ? La crise du Kosovo a-t-elle porté un coup à ses relations avec l'OTAN ?

III. LA POSITION RUSSE

3.1. L'Association nécessaire de la Russie au processus d'élargissement

Depuis 1993, la Russie a adopté une position hostile à la question de l'élargissement de l'OTAN aux PECO. Les trois derniers secrétaires généraux de l'OTAN avaient d'ailleurs répété à maintes reprises que la Russie ne pouvait imposer un quelconque veto sur l'élargissement de l'OTAN. Cet argument avait été aussi repris par tous les PECO, les États Baltes et les membres de l'organisation. Cependant, tous ont été conscients du fait que la Russie est un joueur-clé pour la stabilité et la sécurité en Europe. C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle a été invitée à participer au Partenariat pour la paix [13].

Il paraît en effet très important de continuer à développer et à approfondir les relations de coopération avec la Russie dans la construction de l'architecture de sécurité en Europe, Cette coopération entre l'Alliance et la Russie doit dissiper toute défiance laissée par la période de la guerre froide, et contribuer à garantir que l'Europe ne sera jamais plus divisée en camps opposés. La Russie a du comprendre tout au long du processus d'élargissement que cela ne constituait pas une menace à sa sécurité. Au départ, le dialogue avec la Russie sur cette question était un dialogue de sourds. Les Russes ont beaucoup de mal à croire en quoi l'expansion de l'OTAN en Europe centrale et orientale contribuerait davantage à la stabilité européenne que ne le ferait par exemple l'OSCE. Un grand spécialiste russe des questions de sécurité Andreï Kortounov a cependant identifié quatre manières par lesquelles les Russes pourraient répondre au projet d'élargissement de l'OTAN [14].

1 - Après l'acceptation par la Russie de l'entrée des PECO dans l'OTAN, les occidentaux lui donneraient carte blanche pour gérer les problèmes sécuritaires dans l'espace de l'ex-URSS. On se retrouverait à rediviser les espaces européen et eurasien en deux blocs.

2 - La Russie pourrait tenter de jouer l'OSCE contre l'OTAN sur le plan de la légitimité au niveau de la sécurité.

3 - Le partenariat entre la Russie et l'OTAN pourrait être intensifié.

4 - On pourrait admettre la Russie dans l'OTAN. Il faudrait alors définir les modalités de cette adhésion.

Cette quatrième option demeure la moins plausible. D'autre part, l'intensification du dialogue avec la Russie s'est illustrée par la signature entre la Russie et l'OTAN de l'Acte fondateur à Paris le 27 mai 1997. C'est donc le texte le plus symbolique de la fin de la guerre froide. Cet acte fondateur porte sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelle entre l'OTAN et la Fédération de Russie. Le document ouvre des possibilités de consultation sur les stratégies des deux partenaires, sur leurs politiques de défense, leurs budgets, leurs programmes et développements, leurs diplomaties préventives. Il prévoit par ailleurs des domaines de coopération militaire. La création d'un Conseil conjoint permanent entre l'OTAN et la Russie lui assure de pouvoir participer de l'intérieur à la vie de l'Alliance, notamment pour tout ce qui. concerne les activités futures de gestion de crises européennes et de maintien de la paix. Ce point est important même si Moscou ne possède pas de droit de veto sur les activités de l'OTAN. Seul l'avenir dira la portée réelle de cet accord pour la sécurité de l'Europe. La signature de l'Acte fondateur a donc marqué une accélération spectaculaire du processus d'élargissement aux PECO. Toutefois la guerre du Kosovo a créé des tensions entre la Russie et l'OTAN. Les autorités russes ont avant le début des hostilités répété leur réticence à tout élargissement de l'OTAN lorsque le 12 mars, la Pologne, la Hongrie, la République Tchèque l'ont intégré. Quel est maintenant l'état des relations entre la Russie et l'OTAN ?

13 En décembre 1994 la Russie a refusé de signer le partenariat pour la paix afin de manifester son hostilité à l'élargissement de l'OTAN. Moscou a réitéré son opposition à cette extension de l'organisation lors de la conférence sur le Pacte de stabilité en Europe qui s'est tenue à Paris les 19 et 20 mars 1995.

14 Andreï Kortounov "Nato Enlargement and Russia in search of an adequate response" in David G. Haglund (ed), *Will Nato go east* ? Ottawa p. 69-92.

3.2. Des relations affectées par la guerre au Kosovo

Dès les premières frappes de l'OTAN contre les cibles militaires serbes en Yougoslavie, la Russie a gelé sa coopération avec l'OTAN.

Dans cette crise, Moscou n'a pas accepté d'être marginalisée. Elle aurait souhaité qu'avant le début des frappes le Conseil de sécurité des Nations Unies où la Russie dispose d'un droit de veto soit saisi, que l'OTAN obtienne un mandat formel de l'ONU pour mener ses opérations en Yougoslavie.

Voyant ainsi menacé son statut et son poids diplomatique, la Russie a demandé une réunion en urgence du Conseil de sécurité dès les premières frappes. Consciente de sa faiblesse diplomatique et de sa dépendance financière vis-à-vis de l'occident, elle a renoncé à brandir des menaces contre l'OTAN qu'elle n'aurait pas pu mettre à exécution et qui risquaient de l'isoler sur la scène internationale. Elle a par conséquent choisi la reprise des négociations politiques en se rendant à Belgrade mais au début sans résultats.

Les positions russes et occidentales sur un règlement du conflit étaient au départ très éloignées. La Russie a accepté le principe du déploiement d'une présence internationale civile et de sécurité au Kosovo mais sous l'égide de l'ONU et non de l'OTAN comme l'ont proposé les occidentaux Enfin les russes ne semblaient pas approuver l'idée d'un retrait total des forces serbes du Kosovo que réclamaient les occidentaux. La sortie de la crise a donc été longtemps hypothétique. Il faudra attendre le projet de résolution du G8 rendu public le 6 mai 1999 pour envisager une issue. Un texte commun a été élaboré par les ministres des Affaires Étrangères du G8 exigeant la cessation des violences et le retrait des forces serbes. Le 3 juin 1999 Milosevic a accepté le plan de paix que lui ont soumis les Occidentaux et les Russes. Les débats se sont focalisés sur la composition, le commandement et le positionnement des unités de la KFOR (Force de paix au Kosovo)

On a assisté à la division du Kosovo en cinq zones militaires placées sous responsabilité de la KFOR. Cela correspond au partage des responsabilités entre les cinq pays leaders (Royaume-Uni, France, Etats-Unis, Italie et Allemagne) chacun obtenant un secteur.

Le texte prévoit une administration civile de la province. L'absence de la Russie dans ce partage s'explique par la crainte des alliés que la création d'un secteur russe ne débouche sur la division du Kosovo en deux zones avec constitution de deux entités comme en Bosnie

L'accord conclu entre l'OTAN et l'Etat-major yougoslave le 9 juin 1999 à Kumanovo laisse onze jours aux forces de la RGY pour quitter le Kosovo et prévoit le déploiement d'un force internationale de 50 000 militaires. La KFOR est autorisée par une réunion du Conseil de sécurité de l'organisation des Nations Unies le 10 juin 1999. Le Kosovo est passé dès lors sous administration provisoire de l'ONU qui a pour mission de recréer des conditions de paix dans cette région meurtrie.

Cette sortie de crise s'est accompagnée d'un certain nombre d'interrogations relatives à la démilitarisation et au rôle que pourrait désormais jouer l'UCK. L'armée de libération du Kosovo (UCK) affirme avoir commencé son désarmement. L'OTAN a rappelé à l'ordre les représentants albanais face à une situation jugée de plus en plus explosive au Kosovo.

Depuis la mise en place de la KFOR de nouveaux incidents ont eu lieu notamment de violents affrontement interethniques.

Ainsi la Russie aura été successivement écartée du conflit, puis courtisée pour jouer un rôle de médiateur et enfin ignorée quant à sa présence militaire au Kosovo [15].

La Russie a vécu le conflit balkanique comme une nouvelle déconvenue après celle suscitée par l'élargissement de l'OTAN à l'Est. Engagée actuellement dans un conflit au Daguestan et à une nouvelle guerre en Tchéchénie, Moscou attend un soutien à son action qualifiée ici de « *lutte contre le terrorisme international* ». Sortira-t-elle renforcée de ce conflit, ou davantage amoindrie ? Elle ne pourra, en tout cas, éviter un nouvel élargissement de l'OTAN aux autres pays de l'Est.

*

* *

*

Ainsi, lors du sommet de Washington en avril 1999 au cours duquel l'OTAN a fêté son cinquantième anniversaire, la définition précise du calendrier et des nouveaux candidats invités à rejoindre cette organisation n'a pas été envisagée.

15 On fait référence à un spectaculaire coup de force de la Russie le 11 juin 1999, déplaçant une colonne de parachutistes de la Bosnie vers le Kosovo et à être la première force internationale à y pénétrer. Cet épisode a permis à Moscou de se prévaloir d'un succès diplomatico-militaire, son premier depuis le début de la crise.

Le Sénat américain y étant réticent; L'Alliance confirmera toutefois sa politique de « porte ouverte » pour montrer que l'élargissement ne s'est pas achevé en mars avec l'entrée de la Hongrie, de la Pologne et de la République Tchèque. Il faudra cependant attendre plusieurs années avant une autre vague d'adhésion des pays de l'Est.

Les États-Unis ont toutefois trouvé un statut à mi-chemin entre l'adhésion pleine et la nébuleuse du Partenariat pour la Paix. Il s'agit du MAP [16] (Membership Action Plan), Plan d'action pour l'adhésion que les candidats pourront rejoindre s'ils le souhaitent.

Les alliés se sont d'autre part proposés d'adopter à Washington un nouveau concept stratégique qui devrait transformer l'OTAN, qui fût pendant quarante ans une alliance de défense exclusive, en une organisation de sécurité au sens large.

L'OTAN a été placée devant le défi le plus risqué de son histoire. Engagée pour la première fois dans une guerre, la crise du Kosovo s'est transformée en démonstration de son rôle dans la sécurité et la stabilité européenne

C.G.

16 La coopération dans les domaines de la défense, la définition d'une interopérabilité avec les forces de l'OTAN et un soutien aux investissements devraient amener les candidats à un niveau compatible avec l'OTAN.

II. L'EXEMPLE DE LA RÉPUBLIQUE TCHÈQUE

par

Marie-Pierre BESSON de VEZAC

Chercheur au C.E.F.R.E.S *

Le Traité de l'Atlantique Nord, signé à Washington en avril 1949, institue une alliance de défense collective selon la définition de l'article 51 [17] de la Charte des Nations Unies. Sa durée est indéfinie. L'Alliance rassemblait, avant l'adhésion de la République tchèque, de la Pologne et de la Hongrie, quatorze pays d'Europe [18], les États-Unis et le Canada. Le but primordial de l'OTAN est de sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. Depuis sa création, l'Alliance s'emploie à faire régner en Europe un ordre pacifique, juste et durable, fondé sur les valeurs communes que sont la démocratie, les droits de l'homme [19] et l'État de droit. Cet objectif revêt une importance accrue depuis la fin de la guerre froide.

L'Alliance n'est pas figée et conformément à l'article 10 [20] du traité, elle reste ouverte à l'adhésion future d'autres États européens susceptibles de favoriser le développement de ses principes et de contribuer à la sécurité de la zone de l'Atlantique nord. Lors de sa création, l'objectif immédiat de l'OTAN était la défense de ses membres contre une menace potentielle résultant des politiques et de la capacité militaire

* Centre d'études français et de recherches en Sciences Sociales

17 "Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales. Les mesures prises par des membres dans l'exercice de ce droit de légitime défense sont immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité et n'affectent en rien le pouvoir et le devoir qu'à le Conseil, en vertu de la présente Charte, d'agir à tout moment de la manière qu'il juge nécessaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales.": article 51 de la Charte des Nations Unies.

18 Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, France, Grèce, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, et Turquie.

19 Pour certains membres de l'Alliance, on ne peut qu'être sceptique...

20 "*Les Parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre État européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord. Tout État ainsi invité peut devenir partie au Traité en déposant son instrument d'accession auprès du gouvernement des États-Unis d'Amérique. Celui-ci invitera chacune des parties du dépôt de chaque instrument d'accession*".

grandissante de ce qui était alors l'Union Soviétique.

Il était nécessaire à l'issue des bouleversements de la décennie de revoir le dispositif de sécurité de l'Europe qui connut un premier changement avec la chute du mur de Berlin puis avec la réunification de l'Allemagne. A l'issue de la dissolution du Pacte de Varsovie plusieurs options furent envisagées: celle de la disparition pure et simple de l'Alliance ou celle de son maintien, mais dans ce cas avec un élargissement vers l'Est.

L'élargissement à l'Est s'est effectué en plusieurs étapes [21].

La République Tchèque ferait donc partie de la première vague : la relative stabilité politique du pays qui accompagna la transition d'une économie planifiée à une économie de marché mais surtout la volonté sans faille de son Président Vaclav Havel pouvaient expliquer cette décision. La population tchèque était pourtant extrêmement partagée quant à cette adhésion [22] : certains ne voyaient pas les profits que pourraient tirer le pays de cette accord, tandis que d'autres auraient préféré une entrée plus rapide dans l'Union Européenne.

En 1997, le budget de la défense de la République tchèque était de 1,7% du PIB, ce qui est un des plus faibles de l'Europe Centrale mais son économie encore fragile ne lui permet pas vraiment d'y consacrer plus de moyens. Or l'armée tchèque doit mettre en route un ambitieux programme de restructuration et de modernisation pour une plus grande compatibilité avec l'organisation de l'OTAN. L'armée a en effet peu changé depuis la chute du mur de Berlin.

Elle a deux faiblesses : son personnel et son matériel.

Le principal talon d'Achille de l'armée tchèque est son potentiel humain. L'armée tchèque dispose d'un très grand nombre officiers supérieurs [23] formés sous le communisme et pratiquement incapables de s'adapter à la nouvelle situation et aux nouveaux objectifs. Elle manque de jeunes sous-officiers et d'officiers de carrière entre 25 et 35 ans parlant couramment l'anglais ou une autre langue selon les normes de l'OTAN. De plus la plupart de ses jeunes cadres préfèrent aller dans le privé faute de perspective de carrière, de conditions sociales satisfaisantes et de solde convenable. Elle comprend 65 000 hommes qui devront être ramené à 55 000 vers 2000-2002. Enfin, l'armée et les militaires ne disposent d'aucun prestige auprès de la population qui leur reprochent encore d'avoir été trop proches des soviétiques .

La seconde fragilité de l'armée tchèque est son matériel. Le gouvernement tchèque évalue à seulement 100 millions de francs annuels le coût de son adhésion mais la modernisation et le remplacement de son matériel risque de faire augmenter cette estimation. Malgré sa stratégie officielle défensive, elle a conservé partiellement des distorsions héritées du communisme: 952 chars d'assaut pour 1367 engins blindés de combat et de transport et 767 pièces d'artillerie. Ses 36 hélicoptères de combat et ses 143 avions de combat, tous de fabrication soviétique de l'armée de l'air engloutissent une part essentielle des moyens alloués pour son renouvellement. Le manque cruel de moyen permet à ses pilotes d'effectuer uniquement 15 heures d'heures de vol par an [24], ce qui est tout à fait insuffisant.

Quelques mois après le sommet de Madrid, le 15 avril 1998, les députés tchèques approuvèrent

21 Tout d'abord, lors du sommet de l'OTAN tenu à Bruxelles le 10 janvier 1994, les 16 dirigeants alliés affirmèrent leur volonté d'élargir l'OTAN aux États démocratiques de l'Est. A la suite d'une décision prise en décembre 1994 par les ministres alliés des affaires étrangères, les pays membres de l'OTAN examinèrent en 1995, la question de la nécessité et des modalités de futures admissions au sein de l'Alliance. Il fut conclu que la fin de la Guerre froide et la disparition du Pacte de Varsovie avait créé à la fois une nécessité et une occasion unique d'édifier une meilleure architecture de sécurité dans l'ensemble de la zone Atlantique sans rétablir de lignes de séparation. De plus l'élargissement de l'OTAN, pourrait contribuer de façon significative à accroître la stabilité et la sécurité de tous les pays de la zone: il permettrait d'encourager et de soutenir les réformes démocratiques, y compris l'instauration d'un contrôle civil et démocratique des forces armées, de favoriser les modes et habitudes de coopération, de consultation et de recherche de consensus, et de promouvoir les relations de bon voisinage. Il accroîtrait la transparence des plans de défense et des budgets militaires. Par ailleurs, l'élargissement permettrait d'augmenter la capacité de l'Alliance de contribuer à la sécurité européenne et internationale, et d'appuyer les opérations de maintien de la paix menée sous l'égide des Nations Unies ou de l'OSCE.
Ensuite, après de nombreuses tractations, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque furent invitées le 8 juillet 1997 au sommet de l'OTAN de Madrid. Lors de ce sommet, il fut précisé que la Roumanie, la Slovénie seraient les prochains pays à rejoindre l'OTAN. Les américains réussirent donc à imposer leur choix d'une ouverture restreinte de l'OTAN alors que les européens auraient souhaité qu'elle soit plus large. L'Italie plaida en faveur de son voisin slovène tandis que la France soutenait la Roumanie en rappelant que ce pays avait déjà modernisé son armée qui, de plus, n'avait jamais été intégrée au Pacte de Varsovie.

22 Selon le Prague Post, dans un sondage paru une semaine avant le sommet de Madrid, seuls 48,9% des tchèques étaient favorables à cette entrée dans l'OTAN.

23 Commandants et lieutenants colonels

24 Contre 220 aux États-Unis. On peut donc dire que les pilotes de l'armée tchèques ne sont pas opérationnels par manque d'entraînement. De plus, leur entraînement est fait sur du matériel obsolète.

l'adhésion de leur pays à l'OTAN [25]. Le Sénat fit de même le 30 du même mois. Le Sénat américain, quant à lui, ratifia cet élargissement le 30 avril 1998 par 80 voix contre 19 [26]. Chacun des membres de l'OTAN doit ratifier cet élargissement avant que rien ne s'oppose d'un point de vue juridique à son effectivité.

Le 2 février 1999, le gouvernement de la République tchèque adopta 5 nouvelles lois concernant ses forces armées. Ces lois relatives à de nombreux aspects de la vie militaires [27] sont indispensables aux réformes entreprises au sein de l'armée tchèque dans le cadre de son entrée dans l'OTAN. Le chef d'état-major de l'armée tchèque, le Général Jiri Sedivy, déclara à cette occasion que son pays avait surtout besoin d'une loi sur les carrières militaires qui sont encore soumise aux lois prises avant 1989. La mobilité sera indispensable à toute carrière [28].

La République tchèque s'oriente vers une armée professionnelle. Mais aucune réforme n'a encore été engagée dans ce sens. Le service militaire est toujours obligatoire pour les jeunes gens âgés de 18 ans. Il existe une possibilité de service civile pour ceux qui le désirent.

La République tchèque, ainsi que la Pologne et la Hongrie, ont adhéré officiellement à l'OTAN le 12 mars 1999 lors d'une cérémonie qui a eu lieu aux États-Unis.

Pour la République tchèque [29], les efforts en matière de remise à niveau tant opérationnelle que technique doivent continuer. L'OTAN, dans le but de favoriser l'interopérabilité des forces a constitué un fond d'investissement sur dix ans qui s'élèvent à 1,5 milliard de dollars. Uniquement pour l'année 1999, Bruxelles a débloqué 23 millions de francs pour changer les systèmes de communication. 32 autres millions seront consacrés à la construction de nouvelles infrastructures. En 2000, le volume des investissements de l'OTAN en République tchèque atteindra 200 millions de francs. En 2002, l'OTAN investira encore 400 millions de francs dans la construction d'installation radar, de système de communication ou dans la modernisation des aéroports civils internationaux existant. A titre de comparaison, la contribution de la République tchèque est de 35 million de francs pour l'année 1999 [30].

Sur la base d'une soixantaine de critères d'intégration, des priorités ont été définies qui ont pour but la création d'une véritable armée nationale [31] autonome, à la détention de systèmes sécurisés de commandement, de communication, de contrôle et de renseignements, à la composition des forces de combat, à la défense du sol national et à la compatibilité avec les réseaux informatiques alliés. Les troupes tchèques dépendront du commandement régional nord de l'OTAN, avec son P.C. installé à Brunssum aux Pays-Bas.

L'armée tchèque devra notamment revoir son organisation opérationnelle pour créer des forces plus légères, plus rapidement mobilisables en cas de crise. La réforme de l'Armée de l'air tchèque n'est pas encore terminée et les pilotes tchèques ne peuvent toujours pas effectuer les 180 heures d'entraînement annuel minimum de leurs homologues occidentaux.

L'élargissement ? Oui, mais à quel prix? Il est manifeste que les armées des nouveaux pays de l'Alliance ne sont pas prêtes. Le personnel est mal formé et les matériels complètement obsolètes. De plus, peu de temps après ces nouvelles adhésions, la guerre du Kosovo a éclaté. Les nouveaux membres se sont retrouvés impliqués dans une guerre qu'ils n'avaient pas souhaités. Les alliés ou amis d'autrefois ont été obligés de se combattre... ce qui n'est pas un gage stabilité et de paix pour le futur.

M.-P. B.de V.

25 154 élus de la coalition centre droit et du parti social-démocrate, après avoir renoncé à un référendum, votèrent pour, 38 députés communistes et d'extrême droit contre.

26 Au moins deux tiers des voix du sénat étaient nécessaires pour la ratification par les États-Unis de l'élargissement de l'alliance militaire créée en 1949 pour faire face à la menace soviétique.

27 La défense de la République, la réforme de l'armée, les obligations militaires des citoyens, l'administration militaire, les militaires de carrières, le service militaire ainsi que le service alternatif.

28 Il sera ainsi impossible , comme c'est le cas actuellement, qu'un officier fasse toute sa carrière dans une seule caserne, au ministère de la défense ou à l'état-major.

29 Ainsi que pour les deux autres nouveaux membres de l'Alliance.

30 La valeur des projets de l'OTAN dépasse donc la contribution de la République tchèque au budget de l'Alliance. La Tchéquie espère que, grâce à ces projets, la création de nouveaux emplois hautement qualifiés pour des milliers de personnes sera possible. Mais la remise en état de l'armée tchèque nécessite tant de moyens aussi bien financiers que techniques, qu'il faut être réaliste : des milliers d'emplois vont être supprimés, les militaires qui ne quitteront pas l'armée volontairement ou qui ne seront pas mis à la retraite, devront suivre des formations de mise à niveau extrêmement longues. Alors la création de "*milliers d'emplois hautement qualifiés*" nous paraît plus qu'hypothétique ...

31 C'est à dire qui ne soit pas seulement l'auxiliaire d'une autre plus puissante comme c'était le cas avec l'URSS