



Occasional Paper

Agenda pour l'OTAN: Questions pour le Sommet de Bucarest

Une étude des programmes transatlantique et européen du RUSI

Avec des contributions par Alastair Cameron, Kate Clouston, Dr Jonathan Eyal et Dr Michael Williams



Avec l'association de:





Concernant le RUSI

Fondé en 1831 à l'initiative du Duc de Wellington, RUSI est l'institut le plus ancien de ce type au monde. Sa mission originale était d'étudier les sciences navales et militaires, ce que Clausewitz appelait "l'art de la guerre".

L'Institut perpétue toujours cette mission aujourd'hui: les développements de doctrines, la gestion de la défense et l'acquisition militaire demeurent parmi les fondamentaux du travail de l'Institut. Durant les dernières années, RUSI a élargi son mandat pour y inclure toutes les questions de défense et de sécurité, y compris le terrorisme et ses idéologies, ou encore les défis que nous devons relever face à d'autres menaces, que ceux-ci soient du fait de l'activité humaine ou le fait de désastres naturels.

RUSI est une institution britannique, mais fonctionne avec une perspective internationale. Elle a amassé sur plusieurs décennies une expertise sans égale dans son domaine d'activité et une réputation exceptionnelle pour la qualité et l'objectivité de son travail. L'héritage du RUSI, sa réputation, son emplacement privilégié près du ministère de la défense, ainsi que d'autres ministères à Whitehall, ou bien ses contacts auprès de commentateurs influents — autant à l'intérieur qu'en dehors du gouvernement — lui donnent une vision et une autorité unique.

Les opinions exprimées dans cette étude sont celles de leurs auteurs, et ne reflètent pas nécessairement ceux du RUSI. Les commentaires concernant le rapport sont invités et devraient être adressés aux auteurs à : The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, Whitehall, London, SW1A 2ET, United Kingdom, ou par email à:

Alastair Cameron, Head European Security Programme - alastairc@rusi.org

Kate Clouston, Research Associate, Transatlantic Programme - katec@rusi.org

Dr Jonathan Eyal, Director, International Security Studies - jonathane@rusi.org

Dr Michael Williams, Head Transatlantic Security Programme – michaelw@rusi.org

The Director
Professor Michael Clarke



1 Avril 2008

Mesdames et messieurs,

Au nom du Royal United Services Institute for Defence and Security Studies (RUSI), c'est pour moi un grand plaisir de vous présenter ce rapport offrant des suggestions opportunes portants sur les questions clés du Sommet de Bucarest en avril 2008.

Avec une Alliance qui approche son sixantième anniversaire l'année prochaine, le Sommet de Bucarest offre une occasion sans précédent d'affecter de véritables changements dans la politique de l'Alliance. A l'ordre du jour de notre étude, nous nous intéressons aux questions de sécurité énergétique, du rôle de l'OTAN en Afghanistan, ainsi que de la sécurité dans les Balkans.

En partenariat avec le Gouvernement Roumain et plusieurs ONGs roumaines, RUSI a conjointement organisé une série de conférences sur ces thèmes. Les conférences nous ont offert l'occasion d'avoir des discussions essentielles, dont nous avons tirées les conclusions et les recommandations suivantes, qui vous sont présentés ici.

Les sommets sont, naturellement, l'apanage des Chefs d'Etat et de Gouvernements ; Ce que nous nous devons de faire en tant qu'institut de recherche néanmoins, c'est de mettre l'accent sur les questions principales préoccupant la communauté stratégique et les praticiens politiques au sein de l'Alliance.

Je voudrais remercier le Ministère des Affaires Etrangères Roumain, le Bucharest Task Force de l'OTAN, ainsi que les ONGs roumaines, pour leur appui dans la compilation de ces rapports.

*Yours faithfully,
Michael Clarke*

La Sécurité Régionale, la Sécurité Énergétique et l'OTAN: Défis et éventualités futurs

Introduction

Afin d'aider à la formulation d'une stratégie politique concernant la sécurité énergétique en amont du Sommet de l'OTAN à Bucarest en avril 2008, une conférence internationale a été tenue à Constanta (Roumanie) les 19 et 20 février. Cette conférence, intitulée 'la sécurité régionale, la sécurité énergétique et l'OTAN: défis et éventualités futurs', a fait l'objet d'une collaboration entre l'OTAN, le gouvernement roumain, le RUSI, la fondation EURISC et l'Euro-Atlantic Council de Roumanie. Le rapport suivant réunit les conclusions et les recommandations issues de cette conférence.

Le contexte

L'OTAN et ses pays partenaires comprennent 13% de la population mondiale mais consomment 50% de l'énergie de la planète. Il est donc naturel que les États membres de l'OTAN contribuent au débat sur la sécurité énergétique car, plus que tout autre ensemble politique ou commercial, ils dépendent de ressources extérieures, et ils ont une responsabilité en ce qui concerne le maintien de la stabilité et la prospérité. Il existe par ailleurs un besoin évident de promouvoir la consultation politique afin de faciliter un dialogue constructif à ce sujet. Le débat autour du rôle que doit assumer l'OTAN dans le domaine de la sécurité énergétique n'a fait que commencer: ses États membres s'étant mis d'accord qu'il s'agissait d'un thème complexe, s'aggravant en termes d'importance. De plus, des initiatives ont cherché à coordonner des méthodes conjointes: le Concept

stratégique de l'Alliance en 1990, la Directive politique globale, la Déclaration de Riga en 2006 ont tous fait allusion à la sécurité énergétique. Par exemple, l'alinéa 45 de la Déclaration de Riga affirme que les États membres de l'OTAN pourraient apporter leur soutien pour assurer la sécurité des infrastructures énergétiques critiques, ce qui représente un premier mandat explicite pour l'Alliance en matière de sécurité énergétique¹. Autant, les Alliés ont évoqué le thème de la sécurité énergétique au niveau le plus élevé avec le Comité politique, autant un consensus à cet égard semble encore pourtant loin. Quoiqu'il en soit – et tout en reconnaissant les défis politiques – l'OTAN ne peut guère accepter de ne pas s'engager de façon active dans ce débat.

L'OTAN devra faire évoluer une perspective commune, et il va de soi que ceci doit se faire de concert avec l'Union Européenne ; organisation dont font partie également la plupart des États membres de l'OTAN et dont les responsabilités juridiques dans le marché et la consommation des produits énergétiques

¹ « Comme indiqué dans le Concept stratégique de l'OTAN, les intérêts de sécurité de l'Alliance peuvent aussi être mis en cause par la rupture des approvisionnements en ressources vitales. Nous préconisons un effort international coordonné afin d'évaluer les risques qui pèsent sur les infrastructures énergétiques et de promouvoir la sécurité de ces infrastructures. C'est pourquoi nous chargeons le Conseil en session permanente de procéder à des consultations sur les risques les plus immédiats en matière de sécurité énergétique, afin de définir les domaines dans lesquels l'OTAN pourrait apporter une valeur ajoutée s'agissant de préserver les intérêts des Alliés en matière de sécurité et, sur demande, de contribuer aux efforts nationaux et internationaux. » *Alinéa 45, Déclaration du sommet de Riga publiée par les Chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Riga le 29 novembre 2006.*

sont plus importantes et plus précisées.

Les différends entre l'UE et l'OTAN sont bien connus. Néanmoins, les deux institutions reconnaissent que les pays de l'Atlantique Nord se trouvent souvent confrontés par des défis semblables. Les pays producteurs (en général non-membres de l'OTAN) nient l'existence d'un problème tandis que les pays consommateurs (dont la grande majorité sont membres de l'Alliance) redoutent des ruptures d'approvisionnement et les risques politiques que pourrait poser un fournisseur unique. En somme, il est évident que le jour où il convenait de confier de tels enjeux aux simples relations bilatérales est aujourd'hui bien passé, et il faut désormais chercher une stratégie plus conjointe et plus cohérente.

Des demandes énergétiques mondiales croissantes

Bien qu'il soit généralement accepté que des thèmes tels que la sécurisation des ressources naturelles et la diversification des réserves ne devraient pas être abordés dans le cadre de l'OTAN, il faut toutefois reconnaître que les besoins mondiaux en énergie sont susceptibles d'augmenter progressivement pendant les prochaines deux décennies, et que cette croissance en termes de besoins sera d'une ampleur semblable pour tous les pays de l'Alliance. On estime ainsi que les futurs besoins globaux en énergie primaire augmenteront de 55 pour cent entre 2005 et 2030, ce qui correspond à une croissance moyenne annuelle de 1,8 pour cent. Les régions du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord vont continuer à gagner en importance en raison de ces réserves critiques de pétrole et de gaz naturel. Le potentiel d'instabilité dans ces régions, ainsi que l'incertitude autour du futur développement des pays comme l'Iraq, nous rappelle qu'une augmentation

des moyens de production est loin d'être certaine. Les gouvernements occidentaux devront agir au plan national pour freiner la croissance des besoins énergétiques. On remarque par ailleurs que plus des deux tiers de cette croissance de la consommation proviendra des pays en voie de développement. L'Agence Internationale de l'Énergie (l'AIE) estime que la demande en pétrole augmentera de 92 millions de barils par jour en 2010 à 115 millions de barils en 2030.

Les importations pétrolières de l'UE proviennent pour la plupart de la Russie ou de la CEI (38 pour cent), le Moyen-Orient (22 pour cent), la Norvège (15 pour cent), l'Afrique du Nord (15 pour cent) et d'autres pays (11 pour cent). Il faut tenir compte par ailleurs du fait que plus de 80 pour cent de la production européenne en pétrole et en gaz actuelle, se fait offshore en milieu maritime, pour la plupart en Mer du Nord, mais également en Méditerranée, Mer Adriatique et Mer Noire ; tous présentant une production en baisse et des coûts en hausse.

Des dynamiques complexes

Il est généralement admis que jusqu'à présent, des accords ad hoc et bilatéraux se sont souvent montrés plus efficaces que les traités plus ambitieux et institutionnalisés. Les pays producteurs se méfiant d'entrer en affaires avec un bloc commercial ou une alliance militaire ou politique. De plus, les obligations des pays occidentaux diffèrent ; tandis que l'OTAN joue un rôle dans les dispositifs de sécurité de ses États membres, c'est l'Union Européenne qui gère l'encadrement sur les réglementations de la distribution et la consommation de l'énergie, et dans lequel ses États membres ont accepté de plafonner leur consommation. Par ailleurs, c'est l'UE (et non l'OTAN) qui prône une série de

« couloirs énergétiques » sur le continent. Le rôle de l'OTAN dans ce domaine est donc limité par les pouvoirs que ses États membres ont décidés de lui accorder, ainsi que par la disparité en dépendances énergétiques séparant les nord-américains de leurs alliés européens.

UE-OTAN

En Europe, L'OTAN ne doit pas perdre de vue la capacité de la Russie de se servir de ses réserves de pétrole et de gaz comme instrument de politique étrangère. Certains États membres de l'OTAN ont déjà été atteints de façon négative et plusieurs autres États Européens ont souffert (quoique brièvement) suite à la dispute Russo-Ukrainienne en 2005. Près de 80 pour cent des approvisionnements en gaz russe vers l'Europe occidentale sont transportés par un gazoduc central qui traverse l'Ukraine, ce qui rend ce dernier indispensable pour l'accès européen au gaz naturel et au pétrole. Il en résulte que, bien que l'OTAN et l'UE présentent des pouvoirs et des responsabilités distincts, la question de la sécurité de l'approvisionnement russe, et la qualité des relations avec ce pays, influent sur ces deux institutions.

Un tel accord aura un effet immédiat sur la région de la Mer Noire, qu'il faut considérer plutôt comme un couloir reliant la Mer Caspienne, à travers la Mer Noire, à la Méditerranée. Les documents récents de l'UE faisant allusion à la « synergie de la Mer Noire », la sécurité énergétique et les relations avec l'Asie centrale ont contribué à une meilleure compréhension du caractère complexe de cette région, et ont créé le cadre pour une coopération régionale et internationale plus approfondie.

La structure complexe de l'UE, dont les responsabilités sont partagées entre trois

pilliers, et les divergences entre ses vingt-sept États membres et les vingt-six États membres de l'OTAN, militent à exacerber la coordination. Mais nul ne doute que lorsqu'il s'agit de la protection des infrastructures critiques, une division des tâches soit incontournable. Cette mission pourrait être accomplie soit par l'UE ou soit par l'OTAN, mais plus vraisemblablement par les deux institutions agissant de façon concertée. Pourtant un accord sur les modalités de cette coopération reste encore à définir.

UE – OTAN – Russie

La Russie reste prête à négocier sur les questions de sécurité énergétique dans le cadre du G8. De plus, Moscou se dit désireux de cultiver des relations coopératives avec l'UE dans tous les domaines possibles. D'autre part, plusieurs États membres de l'Union jugent qu'une dépendance énergétique serait dangereuse en accordant à la Russie une influence démesurée dans les affaires européennes. Les relations UE-Russie ont connu quelques succès, mais les problèmes qui demeurent touchent également à l'UE et à l'OTAN. Les Russes persistent à se méfier de l'OTAN, qu'ils considèrent comme une alliance ayant un caractère prééminamment militaire. D'ailleurs l'UE n'a pas non plus réussi à mettre en valeur ses relations avec Moscou, du moins de la façon souhaitée par Bruxelles, et les liens sont rendus encore plus difficiles par le climat des relations Moscou-Washington. Bien qu'une transition du pouvoir au Kremlin offrira peut-être l'occasion de nouvelles initiatives diplomatiques, il en ressort trois conclusions:

- L'UE et l'OTAN continueront probablement à partager une relation instable avec la Russie.

- L'Europe accroîtra sa dépendance en ce qui concerne les approvisionnements en pétrole et en gaz venant de la Russie.
- La Russie restera méfiante envers toute tentative de coordination en matière d'énergie au niveau européen et transatlantique.

Le nationalisme des ressources

Le « nationalisme des ressources » a été un thème brûlant lors de cette conférence. Le fait que la plupart des pays producteurs mènent leur commerce à travers des entreprises dirigées par l'État, signifie que l'énergie restera plus étroitement liée aux calculs politiques que s'il s'agissait d'un autre commerce. De plus, on a vu de nombreux cas où l'approvisionnement a été interrompu, ou des routes alternatives d'approvisionnement substituées, afin de signaler une intention ouvertement politique. Ceci explique la rupture des livraisons pétrolières à certains pays, les querelles autour du passage du pétrole et du gaz russe à travers l'Ukraine, et la tentative de Moscou d'étriller le projet européen Nabuco au profit de son propre gazoduc South Stream, soutenu par des intérêts italiens, grecs et bulgares. Le projet North Stream, actuellement en construction par des sociétés russes et allemandes, est également considéré par d'autres partenaires européens comme un outil politiquement motivé; tandis que celui-ci assure à l'Allemagne et d'autres pays clients des approvisionnements en énergie, il contourne plusieurs pays de l'Europe centrale ; ceux-ci se trouveront obligés de fait, de poursuivre d'éventuelles négociations avec Moscou de façon indépendante, ce qui les placent en position de faiblesse. En effet, comme l'a confirmé un participant russe lors de la conférence, le Kremlin aurait déjà choisi ses partenaires

selon des critères stratégiques d'ordre politique plutôt qu'économique.

En somme, tandis que la plupart des pays de l'Europe et de l'Amérique du Nord continuent à confier les problèmes de l'énergie au partenariat public-privé, il en reste pour autant que l'État garde une importance capitale, en tant que régulateur et protecteur de l'approvisionnement. Le débat autour de la protection des gazoducs et des oléoducs en représente la preuve. Tandis que les entreprises énergétiques assurent une partie de cette protection – et en assurent le financement – la responsabilité plus large se trouve au niveau des gouvernements souverains, et ceux-ci peuvent s'en acquitter à travers soit l'OTAN, soit l'UE, mais probablement à travers l'engagement des deux institutions.

L'enjeu devient plus complexe si le débat s'élargit pour inclure toutes les infrastructures critiques, non seulement les pipelines mais aussi les routes, routes ferroviaires, réseaux électriques, connections internet, continuité de l'activité, qualité de vie, et ainsi de suite.

La valeur ajoutée de l'OTAN

L'OTAN ne devrait pas nécessairement chercher à assumer un rôle directeur en matière de sécurité énergétique. Certains pays ne veulent pas que l'OTAN empiète sur les juridictions d'autres organisations spécialisées, et l'OTAN elle-même souhaite exercer un rôle bien défini et spécialisé, voire secondaire. Ces ambitions limitées témoignent des diverses capacités des États membres, ainsi que de leurs réactions divergentes face aux nouveaux défis sécuritaires. Une division des responsabilités selon les capacités et les besoins énergétiques de chaque pays semble être à l'ordre du jour ; les objectifs clés doivent être

un accord sur les modalités, la façon de les exercer, et la transparence entre les gouvernements dans le cadre de l'UE tout comme celui de l'OTAN.

Quoique l'OTAN choisira sans doute de jouer un rôle moins visible dans le maintien de la sécurité énergétique, l'Alliance est parfaitement adaptée à exploiter ses atouts dans certains domaines, notamment dans la maîtrise des risques aux infrastructures critiques actuelles. Elle pourrait peut-être jouer un rôle clé dans le partage des données du renseignement. De plus, elle a accès aux meilleurs systèmes de surveillance du monde: ses satellites et ses avions téléguidés se prêteraient à soutenir la protection des infrastructures critiques nationales. De surcroît, ses moyens considérables en renseignements humains pourraient être déployés contre le terrorisme, la criminalité transfrontalière et d'autres menaces aux approvisionnements mondiaux. L'emploi de ce vaste dispositif de renseignement apporterait une contribution inestimable à la sécurité globale, sans pour autant soulever la question épineuse d'un engagement mené par l'Alliance.

L'OTAN est également capable de projeter la stabilité par le biais de son réseau expérimenté de partenariats ; le Dialogue méditerranéen, ou bien la liaison établie avec les pays de la région du Golfe, pour n'en citer que deux exemples. Vu la dépendance européenne à l'égard de l'énergie russe, il est indispensable de lancer un dialogue qui réunirait tous les acteurs concernés. L'OTAN devrait aussi approfondir ses partenariats avec les pays de l'Asie centrale et du Caucase afin de renforcer une stabilité durable dans l'essentiel « couloir énergétique » que représente cette région.

L'OTAN pourrait également assumer un

rôle dans la gestion des conséquences, par exemple à travers le Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC). Ce dernier constitue un point focal permanent pour la coordination des efforts de secours des pays membres en cas de catastrophes. Jusqu'à présent il a mené des opérations à la suite d'inondations, d'incendies forestiers, de séismes et d'ouragans; cependant une force rassemblée par l'EADRCC, ne dépasserait pas son mandat en menant une opération provoquée par la rupture d'un pipeline ou une marée noire, que ce sinistre soit le résultat d'un accident ou d'un attentat terroriste.

L'OTAN a déjà joué un rôle limité (mais encore controversé) dans les opérations de sécurité maritime, y compris la protection de l'environnement maritime et les patrouilles des voies maritimes. L'Alliance a mené de telles missions sous l'égide de l'Opération « Active Endeavour ». Et pour terminer, L'OTAN devrait réaliser une collaboration entre ses alliés et partenaires, afin de mettre à jour les modèles d'une meilleure pratique dans ce domaine.

Conclusions

L'Alliance marquera bientôt ses soixante ans. Afin de rester pertinente aux yeux de ses pays membres, elle doit répondre aux intérêts sécuritaires actuels. La sécurité énergétique dans toutes ses formes en constitue un enjeu de premier ordre pour tous les États membres, ainsi que la protection des infrastructures critiques associées. Dans cet optique, les principales conclusions et recommandations ci-dessus ont été évoquées:

- Les pays producteurs exploitent actuellement l'énergie pour des fins politiques.

- Le « nationalisme énergétique » influe sur tous les producteurs; le commerce du pétrole ou du gaz comprend un élément politique.
- L'Europe deviendra de plus en plus dépendante des ressources énergétiques extérieures.
- Il devrait exister un lien entre l'UE et l'OTAN, du moins un dialogue, au sujet de l'énergie.
- L'activité économique est d'une importance majeure; il s'agit d'un champ réservé ni à l'État, ni au privé (national ou bien multinational). L'interaction de la direction gouvernementale et des priorités commerciales demeure un point d'intérêt central.
- Un marché plus libre, plus concurrentiel sera au profit pour tous; plus les monopoles étatiques continuent à faire partie du secteur énergétique, plus les prix monétaires et politique resteront élevés.
- Nos gouvernements se sont déjà engagés sur la voie d'une concurrence accrue; la plupart des accords sont déjà en place.
- La Commission européenne jouit effectivement d'un pouvoir important en ce qui concerne la (dé)réglementation.
- Une présence internationale accrue et d'avantage de transparence de la part des hauts fonctionnaires russes sont nécessaires pour mieux comprendre leurs décisions en

matière d'énergie, et pour apporter à ce secteur une prévisibilité améliorée.

Le consensus a fait défaut sur les questions suivantes:

- Si l'exploitation de l'énergie pour des fins politiques est justifiée ?
- La division exacte des responsabilités entre l'OTAN et l'UE.
- Le rôle respectif des agents économiques et des sociétés privées, y compris celles comprenant une participation capitale russe. Une importante polémique au sujet des fonctions et des responsabilités, divise actuellement les États membres de l'UE et la Commission elle-même.
- La politique envers la Russie, tant au niveau UE/OTAN, qu'au niveau bilatéral. Tous désirent avoir de bonnes relations avec Moscou ; les opinions divergent pourtant quant à la façon de les réaliser et aux concessions politiques ou économiques qui pourraient convenir.

Kate Clouston
Research Associate, Transatlantic Security
Programme
Royal United Services Institute

Dr Jonathan Eyal
Director, International Security Studies
Royal United Services Institute

L'OTAN en Afghanistan : La Contribution Roumaine à la Paix et la Sécurité Mondiale

Introduction

La quête d'un plan stratégique global pour l'Afghanistan sera un élément central à l'ordre du jour du Sommet de l'OTAN à Bucarest en avril 2008. Afin d'aider à la réalisation d'une stratégie politique qui restera à approfondir à Bucarest, une conférence internationale tenue à Iasi (Roumanie) les 25 et 26 février, intitulée 'L'OTAN en Afghanistan : la contribution roumaine à la paix et la sécurité mondiale', a fait l'objet d'une collaboration entre l'OTAN, le Gouvernement Roumain, le RUSI, le CPCEW et l'Euro-Atlantic Council de Roumanie. Bien que cette conférence ait mis un accent particulier sur la contribution de la Roumanie, elle a abordé les thèmes plus larges du rôle de l'Alliance en Afghanistan et dans le monde. Le rapport suivant résume les conclusions principales et les recommandations issues de cette conférence.

Le contexte

A la veille de son 60ème anniversaire, l'Alliance se trouve impliquée dans une mission complexe en Afghanistan, une mission qui comprend à la fois l'imposition de la paix et le combat de haute intensité. Ce qui complique davantage l'affaire, c'est la lutte générale qui se déroule dans l'arène médiatique. Ceci a soumis l'Alliance à une tension difficile et a provoqué une critique largement répandue sur son rôle en Afghanistan, une critique trop souvent mal renseignée ou exagérée. A en croire les reportages actuels, l'OTAN oscillerait journalièrement entre les défis de la sécurisation de l'Afghanistan et ceux de la préservation de sa propre existence. Le

terme « échec » est souvent employé pour caractériser ses opérations sur le terrain.

La route qui a mené à l'état actuel des choses a été bien sinueuse. L'engagement récent de l'OTAN en Afghanistan remonte au lendemain des attentats terroristes du 11 septembre 2001, lorsque de façon unanime ses États membres ont invoqué l'Article 5 – pour la première fois depuis la fondation de l'Alliance en 1949 – pour venir en aide aux États Unis¹. Washington a choisi pour sa part, plutôt que d'adopter l'offre de l'Alliance, d'agir seul pour éliminer le Gouvernement Taliban en Afghanistan (qui protégeait les terroristes) à travers l'Opération « Enduring Freedom ». Le Conseil de Sécurité des Nations Unies a par la suite autorisé la création de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) ; la mission FIAS a été assurée pendant plusieurs mois par des pays volontaires jusqu'en août 2003, date à laquelle l'OTAN a assumé le commandement et la coordination de la force. Depuis lors, L'OTAN soutient les efforts du Gouvernement du Président Hamid Karzaï pour imposer son autorité à travers les provinces du pays.

La communauté internationale s'attend à ce que l'OTAN coordonne les diverses tâches civiles et militaires, alors que pour sa part, l'OTAN attend de ses pays membres qu'ils apportent ou améliorent leurs capacités opérationnelles. La communauté civile et les ONGs souffrent d'un manque important de ressources, aggravé par un manque général de clarté quant à la mission et ses objectifs. Par ailleurs la Mission d'assistance

¹ **Article 5** Les parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, ...

des Nations Unies en Afghanistan (MANUA) a une présence trop modeste pour compléter le dispositif militaire de l'OTAN avec un soutien civil efficace et adapté.

Le rôle de la Roumanie en Afghanistan

M. Corneliu Dobritoiu, Secrétaire d'État au Ministère de la Défense a souligné que, bien que le dispositif civil ait besoin d'être renforcé, il en va de même pour l'effort militaire. La Roumanie participe depuis 2002 à la mission en Afghanistan, au début dans le cadre de l'opération « Enduring Freedom » et à partir de 2003, sous l'égide de la FIAS. Rappelons que la Roumanie ne faisait pas encore partie de l'OTAN au moment du lancement de cette mission ; aussi était-elle le premier État non-membre à y participer. A partir de leur centre opérationnel sur la base aérienne de Kandahar, les troupes roumaines se sont engagées dans une des régions les plus difficiles du pays, où elles sont chargées de la coordination des efforts visant à préserver la sécurité, ainsi que le maintien de la stabilité et le soutien opérationnel. Le tempo des opérations est tel, qu'il ne reste souvent que 20 pour cent des effectifs présents à la base. La Roumanie a mis son contingent à la disposition de la mission sans imposer des restrictions sur son engagement; elle est aussi un des rares États membres de l'Alliance à posséder ses propres moyens de transport aérien stratégique. M. Dobritoiu a également annoncé que son gouvernement doublerait bientôt ses effectifs sur le terrain (actuellement au nombre approximatif de 650) afin d'augmenter son état de préparation opérationnelle ; on peut espérer que d'autres pays s'inspireront de cet exemple roumain. Mme Raduta Matache, Secrétaire d'État au Ministère des Affaires Étrangères, a également confirmé que la Roumanie

ouvrirait une mission diplomatique à Kaboul, ce qui renforcera son engagement tant au niveau militaire qu'au niveau politique.

Des défis conceptuels

Certains participants ont affirmé que l'on implique peut-être à tort la crédibilité de l'Alliance aux fluctuations du progrès marqué sur place en Afghanistan. Plusieurs d'entre eux ont regretté que la mission globale souffre aujourd'hui de trop peu de clarté ; on a même suggéré que les États membres ne s'accordent ni sur les objectifs de la mission, ni sur ce qui est réalisable. Le défi serait d'établir, dans le cadre d'un effort global, des responsabilités précises en ce qui concerne la coordination civilo-militaire, la reconstruction, et la réalisation d'une planification intégrée. Une direction politique plus claire est primordiale, une meilleure politique devrait être adoptée au niveau de la communication, et le caractère à long terme de cette mission doit être articulé auprès de l'opinion publique. La communauté internationale devra parler d'une seule voix au lieu de plusieurs, et il en va de même pour le Gouvernement Afghan.

Opérations menées par l'OTAN pour la sécurité et le soutien de la paix : bilan actuel

Comme Mme Matache l'a souligné, « l'Afghanistan représente une mission de nécessité : nous y sommes parce qu'il faut y être. » La mission a aujourd'hui besoin d'un nouveau plan militaro-politique global, qui donnerait la priorité à la coordination, la cohésion, les capacités opérationnelles et un transfert ultime à l'autorité afghane. L'avenir de l'Afghanistan ne se prête pas à une solution militaire ; le succès devra être ancré dans des structures civiles.

Les problèmes critiques qu'il reste encore à surmonter sont les suivants:

- Le milieu opérationnel en Afghanistan, jadis permissif, est devenu non-permissif;
- L'autorité du gouvernement Karzaï n'est respectée que dans la région de Kaboul; les provinces sont pour la plupart soumises aux caprices des chefs tribaux et des seigneurs de guerre;
- L'ampleur de l'économie du pavot commence à dépasser celle de l'économie officielle;
- Un manque de soutien évident auprès de l'électorat des pays fournissant des contingents, risque d'affecter cette mission à moins que l'on y fasse rapidement face.

La situation actuelle présente néanmoins le moment idéal pour confronter ces problèmes, car:

- Les pertes électorales de parties islamistes dans le nord du Pakistan lors des récentes élections, a fait naître une dynamique régionale, ce qui pourrait avoir une influence sur l'Afghanistan;
- La date limite pour le renouvellement du mandat de l'ONU approche rapidement; ce qui offre l'occasion d'un réengagement de la part de la communauté internationale et peut-être un moment opportun pour reconsidérer la question d'un mémorandum d'entente formel entre l'OTAN et l'ONU;
- Quoique la nomination britannique pour le poste du haut représentant civil n'ai pas été acceptée, cette fonction reste toutefois indispensable pour que la communauté

internationale parle d'une seule voix;

- En définitive, le Sommet de Bucarest offre aux dirigeants de la communauté internationale, l'occasion de redynamiser l'effort commun et formuler si besoin un nouveau projet politique.

Tous les participants ont exprimé leur accord à ce que ce projet (quel qu'en soit sa forme) comprenne obligatoirement des acteurs qui ne sont pas des membres de l'Alliance. Bien que l'essentiel de ce projet reste à définir, une des hypothèses consiste à établir une structure ancrée au sein de l'ONU et réalisée avec le soutien de l'OTAN, de l'UE, ainsi que d'autres organisations internationales.

La sécurité internationale, l'OTAN et l'Afghanistan

Dans cette ère nouvelle de conflit asymétrique, menée par des acteurs amorphes et non-étatiques, la communauté internationale a rencontré des difficultés afin de répondre d'une façon appropriée. Jusqu'à présent les efforts ad hoc et souvent mal coordonnés ont échoué. Cependant, les conséquences de l'inaction - à savoir une lutte prolongée visant à confronter des îlots de terrorisme à travers le monde entier - seraient trop désastreuses pour que l'on néglige cette question. La communauté internationale toute entière a des intérêts à défendre dans ce conflit; voici pourquoi le Sommet de Bucarest représente l'occasion par excellence pour chercher à consolider les efforts.

En Afghanistan, l'Alliance a affaire à des adversaires non classiques, pluridimensionnels et extrêmement souples. La conférence a souligné que, pour accomplir cette mission, il faudra accroître les capacités afghanes tout en assurant un

engagement plus actif de la part des Alliés. La relation entre les forces civiles et militaires doit être rééquilibrée; il faut notamment augmenter la composante civile. Le caractère à long terme de cette mission implique que la création d'une base civile, compétente et richement fournie, reste indispensable à sa réussite. Les militaires entendent évidemment effectuer un transfert des fonctions de reconstruction et de développement à la direction civile, mais cette ambition reste irréaliste jusqu'à ce que (1) le milieu soit suffisamment sécurisé pour permettre la mise en oeuvre d'une opération civile ayant recours à une protection minimale, et (2) ces éléments civils eux-mêmes deviennent capables d'assumer cette direction. Il s'agit ici autant de civils afghans que d'alliés, car la mesure de la réussite doit être définie par les afghans eux-mêmes plutôt que par la communauté internationale.

La corruption en Afghanistan constitue un obstacle important au progrès. La confiance des citoyens dans leur gouvernement fait défaut ; tant que ce problème persistera, l'effort international d'assistance et de reconstruction sera compromis. Cette corruption est systémique; même si elle s'explique par des origines compréhensibles (et qui ne sont pas uniques à l'Afghanistan), ses effets sont pernicieux et son envergure dépasse de loin la situation dans d'autres pays. Le Gouvernement Afghan n'a dépensé que 40 pour cent de son budget en 2007, faute de n'avoir pu répartir ses ressources correctement. Tant que ces conditions perdurent, tout progrès sera lent et pénible.

L' « OTAN mondiale »: une Alliance adaptée aux défis futurs ?

Malgré les difficultés rencontrées en Afghanistan, les participants à cette conférence ont été unanimes concernant le

fait que l'OTAN doive encore chercher à renforcer son réseau de partenariats avec les pays partageant les mêmes intérêts et les mêmes perspectives. Des états partenaires tels que le Japon et la Corée du Sud participent déjà de façon active aux opérations en Afghanistan. Le Japon, par exemple, a versé plus de deux milliards de yen (près de US\$19 millions) pour le financement des Équipes de Reconstruction Provinciales (ÉRP) de l'OTAN, et neuf ONG japonaises travaillent déjà sur le terrain. La Corée du Sud a récemment assumé le commandement d'un ÉRP. La question d'une « OTAN à l'échelle mondiale » s'éloigne du modèle précédent, et constitue un processus qui oblige les États membres à reconnaître que les intérêts qu'ils seront appelés à défendre ne se limiteront pas toujours à leur territoire national. L'atout primaire de l'OTAN, c'est sa capacité d'aider la transition d'un pays en tant que 'consommateur' en matière de sécurité à celui de 'fournisseur'. Le succès marqué par l'Alliance en Europe centrale et orientale dans les années 1990 en est particulièrement représentatif, et c'est ce qu'elle devra réaliser de nouveau à l'échelle globale. La conférence a exprimé son soutien à l'idée d'élargissements futurs de l'OTAN.

La vie en Afghanistan avant les talibans et après

Plusieurs présentations ont mis en perspective l'expérience vécue sur place des intervenants en Afghanistan, qui ont témoigné de leur frustration ressentie face à la misère et à la corruption qu'ils considèrent comme tout deux endémique. Certains des gouverneurs nommés par le président Karzaï ont négligé de faire valoir la loi du pays. Un policier afghan dûment formé devrait toucher un salaire mensuel de US\$70, mais il finit souvent par n'en recevoir qu'environ US\$30 à la fin du mois. Un

enseignant touche environ US\$40-50 par mois, néanmoins celui-ci s'accordera un congé lors de la moisson des pavots, afin de compléter son salaire. Comme l'a rappelé un participant, l'enseignement prend une place secondaire dans un pays où le peuple a peu à manger. Un interprète qui travaille pour la FIAS gagne à partir de US\$250 par mois; un juge entre US\$110-350. Le problème de ces salaires, c'est qu'ils ont été créés dans le contexte de l'opération de la FIAS et qu'ils dépendent totalement de la présence continue de cette force étrangère.

La population en Afghanistan est très jeune – l'âge moyen étant de 17 ans, mais l'espérance de vie étant seulement de 44 ans. Un afghan moyen vit avec US\$1 par jour. Le chômage a atteint le taux astronomique de 40 pour cent. Seulement 28 pour cent de la population adulte est lettré (43 pour cent des hommes ; 12 pour cent des femmes).

Les stupéfiants posent encore la menace principale à la santé du pays – 1,5 millions de jeunes s'adonnent à l'opium, ce qui complique encore la situation. Non seulement une éradication de cet opium du jour au lendemain enlèverait le peu de revenu dont dépendent beaucoup d'agriculteurs, mais elle entraînerait aussi une précarité accrue pour ce million et demi de toxicomanes. Bien qu'il n'y ait pas de solution simple à ce problème, on observe du moins une prise de conscience du défi.

Le rôle de l'OTAN dans l'ordre international: la construction de relations plus solides aux niveaux régional et mondial

Pour la première fois, tous les acteurs concernés en Afghanistan se réuniront à Bucarest début avril, y compris des représentants de l'OTAN, de l'UE, de l'ONU, et des pays partenaires comme la

Géorgie, le Japon, la Nouvelle Zélande et l'Australie.

Dans un passé récent, l'Alliance se trouvait devant le choix entre agir hors-zone ou ne plus compter du tout sur la scène internationale. En conséquence, L'OTAN s'est engagé depuis son Sommet à Prague en 2002, en passant par les décisions prises à Norfolk en 2004 et à Riga en 2006, dans un programme de transformation. L'OTAN demeure encore en place aujourd'hui et continue en effet toujours ses activités, bien que ses relations futures avec d'autres institutions internationales restent incertaines. Parmi ses relations les plus importantes, on peut citer notamment le partenariat OTAN-UE; dont les participants à la conférence ont remarqué que ce tandem fonctionne de façon très efficace au niveau opérationnel, mais nettement moins bien sur le plan politique. Cette coopération positive n'est pas appréciée dans l'opinion publique: en général, les européens ont tendance à croire que la mission en Afghanistan est en train d'échouer en raison d'un accent démesuré sur l'aspect militaire, tandis que les américains croient en revanche que les problèmes persistent parce que les besoins militaires ont été sous-estimés. Les États membres de l'OTAN devront surmonter leurs différends afin de marquer un progrès à Bucarest.

Conclusions

- Un projet stratégique global devrait être mis en oeuvre; pour ceci, le meilleur forum serait une coalition internationale regroupant l'ONU, l'OTAN et l'UE
- Il faut un nouvel effort sur le développement en Afghanistan au niveau local
- La communauté internationale devra faire preuve d'une concertation

accrue afin de résoudre les problèmes suivants:

- les restrictions imposées par les gouvernements sur l'engagement des contingents
- le soutien militaire fourni par l'OTAN à l'armée nationale afghane
- le soutien militaire fourni par l'OTAN à la mission de police de l'UE
- Les dirigeants de l'Alliance devront chercher un moyen de créer une cohésion améliorée à travers l'OTAN en ce qui concerne cette mission
- Les objectifs de cette mission

devraient toujours être élaborés selon les moyens disponibles, en évitant les attentes utopiques

- Il faut une forte présence de l'UE capable de s'intégrer avec d'autres acteurs
- La solution comprend une dimension régionale: il sera impossible de « régler » le problème de l'Afghanistan sans pour autant adresser celui du Pakistan.

Kate Clouston
Research Associate, Transatlantic Security
Programme
Royal United Services Institute

L'OTAN dans l'Europe du Sud-Est : la reconstruction et la sécurité dans les Balkans

Introduction

Des experts en matière de sécurité, ainsi que des représentants civils et militaires des pays de l'OTAN et de l'Europe du sud-est se sont réunis à Timisoara (Roumanie) pour une conférence internationale le 3 et 4 mars 2008. Cette conférence, intitulée « L'OTAN dans l'Europe du Sud-Est : la reconstruction et la sécurité dans les Balkans », était organisée par le Royal United Services Institute (Londres) et l'Institut pour la Politique Publique (Bucarest) en partenariat avec le Gouvernement Roumain. L'ordre du jour visait à encourager le débat, souligner les questions où règne un consensus au sujet du rôle de l'OTAN dans la sécurité et la stabilité de cette région, ainsi que de sélectionner des priorités, au préalable, pour le prochain Sommet de l'OTAN en avril 2008 à Bucarest.

Evaluation du rôle de l'OTAN dans la promotion de la démocratie dans les Balkans

Beaucoup plus qu'une simple alliance militaire, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a toujours eu une dimension politique. Depuis le début, le Traité du Washington avait pour but la protection des gouvernements et des citoyens des pays Alliés contre la menace soviétique. Depuis la fin de la guerre froide, à travers les étapes successives d'élargissement, les pays de l'Europe centrale et orientale ont accédé au cercle des États démocratiques que représente l'Alliance. Pour beaucoup des habitants de la péninsule balkanique, l'adhésion à l'Alliance représente une garantie de stabilité politique et de sécurité, et porte une valeur symbolique d'un « retour à l'Europe ».

L'OTAN a donc joué un rôle essentiel en lançant un processus de réforme politique dans la région. Pour des pays comme la Roumanie et la Bulgarie, par exemple, la perspective d'une adhésion éventuelle à l'OTAN a servi à renforcer la démocratisation de la société au sens large. La perception qu'il fallait répondre en même temps à des critères sociaux et politique afin d'être accepté, a joué un rôle important dans la formation civique, à côté des besoins plus spécifiques de réforme militaire, induits par le processus d'accession. De plus, en encadrant le secteur militaire (souvent un symbole national à part entière) dans le processus de réforme plus général, cette transition politique a pu s'enraciner d'autant plus facilement. Le contrôle démocratique des armées a donc facilité en fin de compte la démocratisation du secteur sécuritaire tout entier.

Les participants à la conférence ont souligné le rôle de l'intégration Euro-Atlantique et l'élargissement de l'OTAN et de l'UE comme les influences principales sur la démocratisation de la région balkanique. Ce processus a généralement été marqué d'abord par l'entrée dans l'OTAN, pour être suivi ensuite par l'entrée dans l'UE, avec les intervenants jugeant que les critères d'accès à l'Alliance étaient peut-être plus précis et par conséquent plus facilement réalisables dans un délai plus bref.

L'opinion publique envers l'Alliance dans la région, a dû se faire au fait que ces mêmes pays ont été l'objet d'engagements militaires de l'OTAN. En effectuant ses multiples interventions dans les Balkans, tant pour imposer la paix de façon coercitive que pour la maintenir, l'OTAN a tenue à la fois le rôle d'arbitre et de partisan au processus de reconstruction post-conflit. Par rapport, l'Alliance avait plutôt fait preuve de 'Soft Power', à savoir un certain pouvoir attractif, en se qui concerne les anciens pays membres du Pacte de Varsovie. Ceux-ci en

effet se sont aujourd'hui joints à ses rangs, et se sont engagés à suivre les mêmes normes démocratiques et sociales. Les difficultés rencontrées autant par l'ONU, l'OTAN et l'UE en termes de faire valoir une « paix positive » (celle qui réduirait la source des conflits) plutôt qu'une « paix négative » (où le conflit reste simplement tenu en échec) ont créé, selon les participants, un certain manque de confiance envers ces organisations internationales.

Les conflits successifs dans les Balkans ont marqués l'OTAN de façon significative et ont directement participé à la reformulation de son Concept stratégique durant les années 1990. Pendant cette période, l'Alliance a entrepris une véritable réorientation stratégique qui l'a éloignée de sa mission traditionnelle de défense du territoire Allié, en faveur d'un nouveau rôle dans la gestion des crises au-delà de ses frontières. A travers ses efforts de maintien de la paix dans la région, afin d'assurer des conditions stables pour permettre à la vie politique et sociale de reprendre, l'objectif de l'OTAN dans les Balkans a toujours été d'apporter une influence positive sur la transformation politique.

La coopération internationale dans la région

Les Balkans représentent un des lieux parmi les plus pertinents pour une coopération internationale, avec l'OTAN, l'UE, et l'ONU ayant toutes un intérêt stratégique dans la promotion d'une stabilité politique, économique et sociale dans la région. Cette coopération a pourtant été un apprentissage difficile, ne bénéficiant en définitive que de très peu de concertation. Après la fin de la Guerre froide – et suite aux bouleversements que ceci a entraîné dans les affaires internationales – les organisations ont dû chercher à réformer leurs structures, ainsi qu'à redéfinir leurs missions, tout en

gérant les événements dans la région le mieux possible.

Nonobstant les quelques succès marqués par la communauté internationale dans ses efforts dans la région depuis les années 1990, cette collaboration ad hoc a également conduit aux embarras les plus lamentables : le désastre de Srebrenica témoignera en effet à jamais de cette défaillance. Les participants à la conférence ont souligné que les échecs de la communauté internationale agissent de façon négative sur les perceptions publiques dans la région.

Comme dans tous les théâtres d'opérations, un bon partenariat dans les Balkans entre les divers acteurs – qu'ils soient gouvernementaux ou non – est essentiel pour une coordination des multiples activités sur place. Ce partenariat est aussi indispensable au niveau sous-régional. Chaque organisation poursuit son propre agenda selon son mandat ou ses atouts, mais les impératifs tant d'ordre pratique que stratégique exige une répartition des tâches afin que l'objectif global soit réalisé. Au-delà des mécanismes structurés, les dialogues bilatéraux sont fréquents au niveau opérationnel, et les agences qui partagent une culture de coopération sont souvent appelées à faire preuve de souplesse. Au niveau individuel, enfin, la qualité de l'engagement personnel relève souvent d'une expérience partagée sur le terrain.

Sur le plan des relations OTAN-UE, le succès des diverses missions militaires et policières de la PESD (ayant elles-mêmes relevé des missions menées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine, dans l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine¹ (ARYM), et au Kosovo²) sembleraient avoir établi un

1 La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel.

2 La République de Kosova, comme elle est reconnue par certains États membres de l'OTAN.

modèle efficace pour le transfert de commandement entre ces deux organisations. Pour l'opération Concordia dans l'ARYM (mars-décembre 2003) et au cours de l'actuelle mission Althea de l'EUFOR en Bosnie-Herzégovine, l'UE a pris la relève de l'OTAN en se servant des capacités de planification de l'Alliance sous le commandement du DSACEUR. En Bosnie-Herzégovine encore, la mission de relève menée par l'UE a permis à l'Alliance de transférer ses forces à d'autres opérations, entraînant une diminution des effectifs des 60.000 de l'IFOR, aux 2.500 actuellement engagés sous l'égide de l'UE.

Malgré le succès pratique du dispositif Berlin Plus, marqués par les transitions efficaces des missions de relève de l'UE en se servant des moyens de l'Alliance, tout observateur du tandem OTAN-UE comprendra que l'UE ne désire que très peu avoir recours à ce mécanisme dans l'avenir; et encore moins qu'il en devienne la règle. En effet, toutes les opérations ultérieures de l'Union dans les Balkans et ailleurs ont fait appel aux états majors nationaux ; de plus, plusieurs pays de l'UE militent pour la création d'une structure autonome de planification opérationnelle – ce qui aboutirait selon certains à une duplication des capacités détenues par SHAPE.

Une grande partie de cette coopération est soumise à des accords formels entre les deux institutions, ce qui a tendance à borner la collaboration en termes pratiques. Tandis qu'aux niveaux individuel et opérationnel on a cherché incessamment des moyens de contourner ces encombrements, les modes de coopération sont limités à des domaines bien définis, et le plus souvent entravés par les positions rigides adoptées par certains pays. Les participants à la conférence ont été unanimes à encourager les pays en question à lever ces barrières politiques, et à dénoncer

ce protectionnisme institutionnel dont chaque organisation fait preuve en cherchant à démarquer les fonctions qui lui sont propres.

Les pays membres de l'Alliance sont bien conscients de ces obstacles et examinent déjà des solutions visant à promouvoir une meilleure culture coopérative. Une approche globale a été évoquée pour la première fois en 2004 dans un document intitulée « Strategic Vision : the Military Challenge » et dans le cadre de 'L'approche basée sur les effets lors des opérations' (EBAO – Effects-based approach to operations). Suivant une période initiale où certains États membres ont manifesté leur opposition, il existe actuellement parmi les pays de l'OTAN le début d'un consensus. Les dirigeants de l'OTAN se sont mis d'accord en novembre 2006 au Sommet de Riga, que l'approche globale était indispensable pour affronter les défis rencontrés dans les milieux opérationnels comme les Balkans ; en juin 2007 les ministres de la défense ont par la suite affirmé que « Ces propositions [devraient] être établies et mises en œuvre en priorité ».

L'approche globale est définie par l'OTAN comme un effort concerté de l'ensemble de la communauté internationale, afin de soutenir le progrès réalisé par tous les acteurs individuels au cours des opérations. L'exploitation d'une réussite dans le domaine militaire pour les fins plus stratégiques d'une reconstruction politico-socio-économique, nécessite en effet l'engagement de plusieurs agences. On entend souvent dire à tort que l'approche globale représente un projet unique de l'OTAN, auquel tous doivent se souscrire ; mais il ne s'agit pourtant pas de coordonner les partenaires, mais au contraire de faire avancer la coordination *entre* eux.

La formulation d'un nouveau concept stratégique, capable d'adresser les relations de l'OTAN avec l'ONU, l'UE, et l'OSCE, serait un moyen utile de renforcer la coopération internationale. Quoique les impératifs d'une mission exigent parfois des solutions ad hoc, un accord pratique aiderait toutes les institutions à progresser du stade actuel d'une « collaboration dans l'urgence » à celui d'un partenariat plus concerté et plus efficace. Par ailleurs, les leçons apprises dans les Balkans confirment que l'OTAN se doit de réaliser une meilleure coordination avec ses partenaires internationaux dans d'autres théâtres tels que l'Afghanistan.

La question du statut ultime du Kosovo

Le dilemme portant sur le statut ultime du Kosovo a attiré beaucoup d'attention au cours de cette conférence, et le débat autour de cette question a témoigné d'une forte division des points de vue. D'une part, selon plusieurs participants la déclaration unilatérale d'indépendance faite par le Kosovo le 17 février aurait mis fin à un procédé inévitable qu'il serait inutile de contester; d'autre part, plusieurs autres ont fait savoir qu'ils continueraient à nier cette indépendance auto déclarée, qu'ils jugent comme une violation du Droit International et une légitimation de la sécession unilatérale. On redoute dans cette affaire un précédent dangereux que la communauté internationale aurait à regretter, et qui comporterait le risque que d'autres frontières dans la région ou dans le monde soient mises en cause.

Le chemin qui a abouti à cette indépendance controversée a été fait de nombreuses occasions manquées, qui auraient pu minimiser les dégâts politiques d'une conclusion difficile. On a évoqué une attitude contradictoire chez certain pays qui

avaient soutenu les revendications serbes sur le Kosovo alors que la Serbie était encore une dictature communiste, et qui sont résolus à reconnaître l'indépendance maintenant qu'elle est démocratique. On a souligné les erreurs de la Serbie, ainsi que celles de la communauté internationale: comme de n'avoir pas résolu la question du statut final au moment de la chute de Milosevic, par exemple, ou d'avoir dissuadé une participation de la minorité serbe dans les élections locales, ce qui a eu pour effet d'enrayé toute perspective de pourparlers susceptibles de mener à un accord interethnique. Cependant le débat, en tous temps constructif, a cherché à faire valoir les priorités objectives sur le terrain, et à esquisser la perspective d'un « avenir historique » que la région toute entière puisse partager.

On a ensuite considéré les retentissements éventuels de l'indépendance du Kosovo: la première vague de reconnaissances diplomatiques ayant laissé l'Alliance nettement plus divisé qu'elle ne l'était auparavant³, et nous plaçant dans l'incertitude quant aux effets sur les autres enjeux de la région.

Tous ont salué l'engagement continu de tous les pays – y compris la Serbie et les Alliés n'ayant pas reconnu l'indépendance du Kosovo – à la KFOR en tant qu'opération cherchant à préserver la paix et la stabilité. Une KFOR strictement neutre est aujourd'hui primordiale pour assurer la sécurité au quotidien au Kosovo; en tant qu'assurance de sécurité pour les citoyens par exemple, en soutien à la police locale, ou en termes de sécurité des infrastructures et

³ Par exemple les États-Unis, le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont reconnu l'indépendance du Kosovo, tandis que l'Espagne, la Slovaquie, la Grèce et la Roumanie ne l'ont pas.

des frontières. Le succès de cette opération consiste désormais à ce qu'elle supprime toute éruption de violence, tout en préservant la confiance des civiles quant à la neutralité de ses militaires. La crainte initiale que certains pays retireraient leur contingent de la KFOR – puisque cela aurait pu être considéré comme une soumission devant le fait accompli – n'a heureusement pas été réalisée ; mais il faudra tout de même être attentif à ce que ces gouvernements n'impose pas de restrictions sur l'emploi de leurs contingents au sein de la mission KFOR. En effet, l'Alliance aura besoin de consensus si elle veut éviter de creuser les scissions déjà bien évidentes autour de son effort en Afghanistan.

L'OTAN et l'Union européenne seront encore présentes pendant de longues années au Kosovo. Dans l'avenir prévisible, la sécurité de la région dépendra de la présence de nombreuses forces occidentales, et les fonctionnaires et autres conseillers de la communauté internationale resteront fortement impliqués dans la gestion de ce nouvel État. Afin d'éviter en dernier lieu une détérioration des relations entre la Serbie et l'OTAN, il faudra un effort soutenu de la part des deux côtés ; sans un engagement concerté visant à éviter une marginalisation diplomatique de la Serbie, l'Occident cours le risque de faire basculer la Serbie davantage dans la sphère d'influence russe.

Elargissement de l'OTAN: l'accession de nouveaux pays membres des Balkans

La question de l'intégration de la région dans les institutions Euro-Atlantiques a été évoquée lors de toutes les réunions principales ces dernières années. Lors du dernier Sommet à Riga, les Chefs d'État et de Gouvernements ont déclaré que

l'Alliance avait l'intention en 2008 « de lancer de nouvelles invitations, aux pays qui satisferont aux normes de l'OTAN, axées sur les résultats, et qui seront en mesure de contribuer à la sécurité et à la stabilité euro-atlantique». Tous les participants à notre conférence étaient d'accords que l'avenir des Balkans passera par l'intégration de ces pays au sein des institutions Euro-Atlantiques.

Trois pays notamment (l'Albanie, la Croatie et l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine) espèrent recevoir à Bucarest l'invitation formelle d'adhésion; ceux-ci se sont engagés (avec un succès variable) dans des réformes politique et sécuritaire dans le but de remplir les critères pertinents:

- On juge bon le progrès marqué par l'Albanie sur le plan de la réforme militaire. Cependant, des problèmes persistent dans les secteurs civils et judiciaires, à savoir la corruption, le trafic d'êtres humains, l'État de droit et le droit des minorités. La volonté politique pour aborder ces problèmes est néanmoins évidente et le manque de progrès s'explique plutôt par des questions de temps et de ressources.
- Pour sa part, la Croatie a bien avancé dans la modernisation de son armée. Sa campagne d'adhésion jouit d'un bon soutien auprès de l'opinion publique, et le pays s'est engagé à coopérer sans réserve avec le Tribunal pénal international de La Haye.
- On estime que l'ARYM a joué un rôle constructif dans les questions de sécurité régionales. Son accession à l'OTAN risque toutefois d'être bloquée par la dispute avec la Grèce au sujet du nom constitutionnel du pays.

On a décrit le caractère soutenu et irréversible des réformes engagées par les pays candidats comme un élément

important du processus d'adhésion ; on juge par conséquent que les pays de la Charte Adriatique ont démontré leur engagement en termes de réforme, tant individuellement que collectivement.

Les pays candidats ont également manifesté une solidarité estimable avec l'Alliance à travers leur participation dans les opérations militaires menées par l'OTAN ou les États-Unis dans les Balkans, en Iraq, et en Afghanistan ; faisant ainsi preuve de leur volonté de contribuer à la sécurité et la stabilité de la zone euro-atlantique.

S'étant unis au Partenariat pour la paix en 2007, le Monténégro, la Serbie et la Bosnie-Herzégovine espèrent peut-être entendre un bilan encourageant au Sommet, alors que la Géorgie et l'Ukraine y chercheront également un signal positif.

Perspectives pour Bucarest?

La question la plus fondamentale du dossier Balkan, sera la capacité des Alliés à développer une vision transatlantique concernant leur engagement à terme vis-à-vis de la sécurité de la région. La solution passera en partie par ses décisions face aux candidatures des pays comme la Croatie, l'Albanie et l'ARYM ; accepter ces pays comme membres serait une façon de renforcer sa présence dans la région. En même temps que les questions soulevées par les opérations en Afghanistan, l'élargissement représentera un enjeu majeur du Sommet de Bucarest.

Les circonstances de ce Sommet et le rôle que jouera la Roumanie en tant qu'État-hôte, présentent une occasion de débattre des questions de sécurité régionale avec les pays voisins des Balkans, et de confirmer plus précisément les intérêts géostratégiques de l'OTAN dans l'Europe du sud-est. Deux

thèmes surtout seront d'une pertinence particulière à Bucarest:

- l'engagement de l'OTAN envers la sécurité et la stabilité des Balkans et la région de la Mer Noire ;
- la définition des relations de l'Alliance avec ses voisins orientaux.

Conclusions

- Les Balkans ont caractérisé la transformation de l'OTAN et servi comme terrain d'essai pour la communauté internationale.
- Bien que l'OTAN ne puisse pas résoudre tous les problèmes de la région, elle a la capacité d'y apporter une transformation politico-militaire qui s'avérera irréversible.
- Quoique des accessions ultérieures puissent renforcer l'intégration euro-atlantique, l'élargissement de l'Alliance ne devrait pas devenir un but en lui-même.
- L'Europe sud-orientale doit contribuer à sa propre transformation et avancer de façon coopérative ; elle ne devrait pas chercher toutes les solutions auprès de Bruxelles.
- L'OTAN est la somme toute de tous ses États membres; ainsi tous devraient participer de façon active à son processus de transformation.
- Les mauvaises relations entre l'OTAN et l'UE, autant que les barrières politiques qui encombrent une meilleure coopération entre ces deux organisations, constituent de graves obstructions à la promotion de la sécurité en Europe Sud-Est.

Alastair Cameron,
Head of the European Security Programme
Royal United Services Institute