

N° 193

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 février 2004

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification des protocoles au **Traité de l'Atlantique Nord** sur l'**accession de la République de Bulgarie, de la République d'Estonie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la Roumanie, de la République slovaque et de la République de Slovénie,***

Par M. Xavier PINTAT,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. André Dulait, *président* ; MM. Robert Del Picchia, Jean-Marie Poirier, Guy Penne, Michel Pelchat, Mme Danielle Bidard-Reydet, M. André Boyer, *vice-présidents* ; MM. Simon Loueckhote, Daniel Goulet, André Rouvière, Jean-Pierre Masseret, *secrétaires* ; MM. Jean-Yves Autexier, Jean-Michel Baylet, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Daniel Bernardet, Pierre Biarnès, Jacques Blanc, Didier Borotra, Didier Boulaud, Jean-Guy Branger, Mme Paulette Brisepierre, M. Ernest Cartigny, Mme Monique Cerisier-ben Guïga, MM. Paul Dubrulle, Hubert Durand-Chastel, Mme Josette Durrieu, MM. Claude Estier, Jean Faure, Philippe François, Jean François-Poncet, Philippe de Gaulle, Mme Jacqueline Gourault, MM. Christian de La Malène, René-Georges Laurin, Louis Le Pensec, Mme Hélène Luc, MM. Philippe Madrelle, Serge Mathieu, Pierre Mauroy, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Louis Moinard, Jacques Peyrat, Xavier Pintat, Jean-Pierre Plancade, Bernard Plasait, Jean Puech, Yves Rispat, Roger Romani, Henri Torre, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1107, 1369, 1346 et T.A. 249

Sénat : 189 (2003-2004)

Traités et conventions.

SOMMAIRE

| | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| INTRODUCTION | 4 |
| I. LES ENJEUX DU DEUXIÈME CYCLE D'ADHÉSION À L'OTAN DE L'APRÈS- GUERRE FROIDE | 6 |
| A. LA DYNAMIQUE DE L'ÉLARGISSEMENT VERS L'EST | 6 |
| 1. <i>Un cadre général défini entre 1994 et 1997</i> | 6 |
| 2. <i>L'intégration de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque : un bilan positif</i> | 9 |
| 3. <i>Le deuxième élargissement : sept nouveaux pays invités</i> | 10 |
| 4. <i>Les perspectives d'élargissement futures</i> | 13 |
| B. LA PORTÉE POLITIQUE ET MILITAIRE DU DEUXIÈME ÉLARGISSEMENT | 15 |
| 1. <i>L'impact politique du deuxième élargissement</i> | 15 |
| 2. <i>La contribution des nouveaux États membres aux capacités militaires de l'Alliance atlantique</i> | 17 |
| 3. <i>Les conséquences sur le fonctionnement et le financement de l'Alliance</i> | 19 |
| II. L'ÉVOLUTION DE L'ALLIANCE ÉLARGIE | 21 |
| A. DU CONCEPT STRATÉGIQUE DE 1999 AU SOMMET DE PRAGUE DE 2002 : LA TRANSFORMATION DE L'OTAN | 21 |
| 1. <i>Des Balkans à l'Afghanistan : nouvelles missions et nouveau champ d'action géographique</i> | 22 |
| 2. <i>Le renforcement de l'efficacité de l'OTAN : la force de réaction et la réforme des structures de commandement</i> | 27 |
| B. LA FRANCE DANS LA NOUVELLE OTAN | 30 |
| 1. <i>Une contribution active aux évolutions de l'Alliance</i> | 30 |
| 2. <i>Une position politique fondamentalement inchangée : le commandement national de nos forces, la primauté des instances politiques de l'Alliance</i> | 34 |
| C. L'OTAN ET L'EUROPE DE LA DÉFENSE : UNE COORDINATION NÉCESSAIRE | 37 |
| 1. <i>Concurrence ou complémentarité des démarches ?</i> | 37 |
| 2. <i>La coordination entre l'OTAN et l'Union européenne</i> | 38 |
| CONCLUSION | 42 |
| TRAVAUX DE LA COMMISSION | 44 |
| 1. <i>Audition de M. François Heisbourg, Directeur de la Fondation de la Recherche stratégique</i> | 44 |
| 2. <i>Examen du projet de loi</i> | 48 |
| ANNEXE I : POLITIQUE ET CAPACITÉS DE DÉFENSE DES SEPT FUTURS NOUVEAUX MEMBRES DE L'OTAN | 51 |
| 1. <i>BULGARIE</i> | 51 |
| 2. <i>ESTONIE</i> | 54 |
| 3. <i>LETTONIE</i> | 56 |
| 4. <i>LITUANIE</i> | 58 |
| 5. <i>ROUMANIE</i> | 60 |
| 6. <i>SLOVAQUIE</i> | 62 |
| 7. <i>SLOVÉNIE</i> | 64 |

ANNEXE II : TEXTE DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD..... 66

PROJET DE LOI..... 69

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi, adopté le 29 janvier dernier à l'unanimité par l'Assemblée nationale, a pour objet d'autoriser la ratification des sept protocoles au Traité de l'Atlantique Nord, signés à Bruxelles le 26 mars 2003, sur l'accession de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie.

Après l'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque en mars 1999, ce deuxième cycle de l'élargissement consécutif à la fin de la guerre froide a été lancé lors du sommet de Prague en novembre 2002. Il portera de 19 à 26 le nombre des Etats membres de l'OTAN.

L'intégration à l'Alliance atlantique a été l'un des objectifs essentiels des anciens pays du bloc soviétique dès l'adoption d'institutions démocratiques. Elle symbolise la rupture avec plusieurs décennies d'inclusion forcée dans le camp communiste. Elle représente surtout à leurs yeux une garantie de sécurité primordiale pour préserver leur intégrité territoriale, leur indépendance et le libre choix de leur système politique. Elle leur est apparue dans ce domaine au moins aussi indispensable que ne l'était, sous l'angle politique, économique et social, l'adhésion aux institutions européennes, les deux élargissements ayant suivi des cheminements parallèles.

Lors du sommet de Bruxelles, en janvier 1994, les dirigeants des pays membres de l'OTAN ont donné une réponse de principe favorable à l'entrée dans l'Alliance « d'autres États européens ». C'est à cette époque que les sept pays concernés par l'actuel élargissement sont devenus membres du Partenariat pour la Paix, programme de coopération mis en place par l'OTAN à destination des pays d'Europe centrale et orientale. Ces pays ont ensuite suivi un plan d'action pour l'adhésion, cycle préparatoire destiné à atteindre un certain nombre d'objectifs politiques, économiques et financiers.

La France a d'emblée soutenu le principe d'un élargissement ambitieux de l'Alliance atlantique en vue d'accélérer le processus d'unification politique du continent européen.

La décision prise à Prague d'admettre sept nouveaux pays résulte des efforts que ceux-ci ont entrepris pour remplir les conditions préalables à l'adhésion, mais elle doit aussi s'analyser au regard du nouveau contexte stratégique marqué par la réorientation des missions de l'OTAN. L'Alliance atlantique a désormais clairement étendu son rôle à des missions qui ne relèvent pas exclusivement de la défense collective et elle ne limite plus son engagement à la zone euro-atlantique. Elle a par ailleurs renforcé et institutionnalisé ses liens avec la Russie.

Votre rapporteur présentera en premier lieu les différents aspects de l'adhésion de sept nouveaux membres à l'Alliance atlantique et il analysera les conséquences sur cette dernière de ce deuxième élargissement.

Il évoquera ensuite les évolutions récentes intervenues dans les missions et l'organisation de l'OTAN, la place qu'y occupe la France et les relations entre l'Alliance et une politique européenne de sécurité et de défense en cours d'émergence.

I. LES ENJEUX DU DEUXIÈME CYCLE D'ADHÉSION À L'OTAN DE L'APRÈS-GUERRE FROIDE

La deuxième vague d'adhésion à l'OTAN donne sa pleine mesure à la volonté exprimée au début des années 1990, tant par les pays occidentaux que par les pays de l'Est, d'effacer les lignes de fractures de la guerre froide. Bien que l'intégration d'autres pays soit évoquée pour le futur, notamment dans les Balkans, on peut estimer qu'un point critique sera franchi en 2004 puisqu'une large part de la zone comprise entre l'Europe occidentale et la Russie sera désormais englobée dans l'Alliance atlantique.

Dans l'immédiat, c'est plutôt la portée géopolitique de cet élargissement qui retient l'attention, l'apport des nouveaux membres en termes strictement militaires étant appelé à progressivement s'amplifier, au rythme de l'adaptation de leurs forces armées.

A. LA DYNAMIQUE DE L'ÉLARGISSEMENT VERS L'EST

Dès la fin de la guerre froide, l'OTAN a établi des coopérations avec les pays de l'ancien bloc de l'Est. La plupart d'entre eux ont manifesté un vif désir de rejoindre une alliance considérée comme la seule garantie de sécurité crédible susceptible d'assurer leur indépendance.

Comme l'a fait l'Union européenne, l'OTAN a répondu favorablement à cette aspiration des pays de l'Est entraînant un mouvement historique d'unification du continent européen. Elle a fait le choix d'une intégration progressive, sur la base de critères politiques et militaires relativement généraux. Elle a par ailleurs établi un nouveau cadre pour sa relation avec la Russie, afin de répondre aux craintes que cette dernière exprimait face à l'intégration de ses anciens alliés dans l'Alliance atlantique.

L'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque a constitué la première concrétisation des principes posés entre 1994 et 1997. L'élargissement en cours, dont le champ a été défini au sommet de Prague en novembre 2002, sera sans doute par son ampleur le plus important de l'après-guerre froide, sans être pour autant le dernier.

1. Un cadre général défini entre 1994 et 1997

L'article 10 du traité de l'Atlantique Nord du 4 avril 1949 stipule que *« 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 ».

Sur cette base, les **douze membres fondateurs**¹ de l'Alliance atlantique **ont été rejoints depuis 1949 par sept autres États**. La Grèce et la Turquie ont adhéré en 1952, l'Allemagne fédérale en 1955 et l'Espagne en 1982. Mais c'est surtout l'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque, en 1999, qui a constitué un tournant historique, puisqu'elle amorçait une architecture de sécurité totalement nouvelle sur le continent européen suite à la dissolution du Pacte de Varsovie.

. L'aspiration des pays de l'Est à rejoindre l'Alliance atlantique

Très vite après la chute du mur de Berlin et la réunification allemande, l'OTAN s'est efforcée de prendre en compte le nouveau contexte stratégique européen. En 1991, elle a créé le **Conseil de coopération nord-atlantique**, cadre de concertation entre les pays de l'Alliance et ceux de l'Europe centrale et orientale. En 1994, elle a mis en place le **Partenariat pour la Paix**, instrument destiné à donner un contenu concret à ces nouvelles relations, sous la forme d'une coopération militaire entre l'Alliance et chacun des pays partenaires. En 1997, le **Conseil de partenariat euro-atlantique** s'est substitué au Conseil de coopération nord-atlantique. Il constitue aujourd'hui le cadre politique dans lequel s'exercent les coopérations prévues par le Partenariat pour la Paix.

Les partenariats de l'Alliance atlantique se sont progressivement élargis. La Russie elle-même a adhéré au Partenariat pour la Paix en 1994. Le Conseil de partenariat euro-atlantique compte aujourd'hui 46 États², l'essentiel des États partenaires étant constitué de pays de l'ancien bloc soviétique.

Très rapidement s'est exprimé le **désir de nombreux participants à ce partenariat de devenir membres à part entière de l'Alliance**. Il s'agissait tout d'abord pour eux de définitivement tourner la page de la période très douloureuse au cours de laquelle ils furent contraints de demeurer séparés des démocraties occidentales. Ils entendaient d'autre part bénéficier d'une garantie de sécurité solide visant d'abord à préserver leur intégrité territoriale et leur indépendance, et plus généralement à renforcer leur sécurité face à toute menace potentielle, dans un environnement stratégique devenu moins prévisible.

¹ Belgique, Canada, Danemark, États-Unis, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Portugal et Royaume-Uni.

² Outre les 19 pays membres de l'OTAN et les 7 pays invités à y adhérer en 2004, le Conseil de partenariat euro-atlantique regroupe 20 autres pays : Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Biélorussie, Croatie, Finlande, Géorgie, Irlande, Kazakhstan, Kirghizie, Macédoine, Moldavie, Ouzbékistan, Russie, Suède, Suisse, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

. Le choix d'un élargissement progressif

C'est en **janvier 1994**, au **sommet de Bruxelles**, que les dirigeants de l'Alliance atlantique ont pris une **position de principe favorable** à « *un élargissement de l'OTAN aux États démocratiques de l'Est ... dans le cadre d'un processus évolutif, compte tenu des développements politiques et de sécurité dans l'ensemble de l'Europe* ».

Après en avoir clairement affirmé la perspective en janvier 1994, l'Alliance atlantique a défini à l'automne 1995 quelques **principes auquel devrait obéir son élargissement**: les nouveaux membres devront **se conformer aux principes fondamentaux de l'Alliance** tels que la démocratie, le respect des libertés individuelles et de l'état de droit ; il s'agira d'**États européens susceptibles de contribuer à la sécurité de la région nord-atlantique**, conformément à la lettre de l'article 10 du Traité de Washington ; les nouveaux membres bénéficieront de **tous les droits** liés à l'appartenance à l'Alliance, mais ils devront en accepter également **toutes les obligations** ; l'acceptation de nouveaux membres devra **renforcer l'efficacité et la cohésion de l'Alliance et préserver sa capacité politique et militaire à remplir ses fonctions essentielles de défense commune**.

. La prise en compte des préoccupations de la Russie

Parallèlement à l'évaluation des pays candidats, l'OTAN a également très rapidement du tenir compte des **réactions hostiles de la Russie** face à l'élargissement. Tout en se refusant à reconnaître à un pays tiers un quelconque droit de veto et en rappelant le principe de l'Acte final d'Helsinki garantissant le droit de chaque État d'appartenir ou non à une alliance, les dirigeants de l'Alliance atlantique ont entrepris de rassurer la Russie en veillant à ce que l'élargissement ne soit en rien synonyme pour elle d'isolement ou, a fortiori, d'affaiblissement de sa sécurité. C'est dans cet esprit qu'a été conclu le 27 mai 1997 l'**Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre la Fédération de Russie et l'OTAN**.

L'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997 a clairement affirmé que les deux parties ne se considèrent pas comme des adversaires et a établi des mécanismes de consultation et de coopération. L'OTAN s'est engagée à ne pas déployer d'armes nucléaires sur le territoire des nouveaux pays membres. Elle a par ailleurs précisé qu'elle privilégierait l'intégration des capacités militaires des nouveaux pays membres dans le système de défense allié, en renforçant l'interopérabilité, de préférence au stationnement permanent dans ces pays de forces de combat supplémentaires.

2. L'intégration de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque : un bilan positif

C'est lors de son sommet de Madrid, en juillet 1997, que l'OTAN a engagé la première étape de son élargissement vers l'Est. Alors que douze pays avaient manifesté leur volonté d'adhérer, seuls trois d'entre eux ont été retenus : la Hongrie, la Pologne et la République tchèque. Si l'ensemble des pays membres s'accordaient sur l'impossibilité de donner immédiatement satisfaction à tous les pays candidats, certains, dont la France, auraient souhaité un élargissement plus vaste. Les Américains et les Britanniques estimaient en revanche que les préoccupations politiques devaient être conciliées avec le souci de maintenir l'efficacité militaire de l'Alliance.

Les dirigeants de l'OTAN ont décidé d'un **premier élargissement limité à trois pays** tout en posant le **principe du maintien de la « porte ouverte »** signifiant que l'Alliance irait au delà de ce premier élargissement et réexaminerait ultérieurement les autres candidatures.

Les protocoles d'adhésion des trois pays ont été signés le 16 décembre 1997 et ils ont été associés avec le statut d'observateurs jusqu'à leur **adhésion officielle le 12 mars 1999**, qui leur a permis de participer en qualité de membres à part entière au sommet de Washington d'avril 1999.

Près de cinq ans après l'intégration de ces trois nouveaux membres, on peut dresser un **bilan positif de ce premier élargissement**.

Sur le **plan politique**, il a constitué la première manifestation concrète de la nouvelle donne européenne. Il a enclenché l'effacement des lignes de fractures issues de la guerre froide, démontrant à tous les pays jusqu'alors isolés du reste du continent que le processus d'unification était en marche. Par ailleurs, deux craintes émises lors de ce premier élargissement se sont révélées infondées. D'une part, sa limitation à trois pays n'a pas nui à la dynamique de l'intégration ultérieure de membres supplémentaires. Les pays non retenus n'ont pas connu de turbulences politiques, ni relâché leurs efforts, comme on n'avait pu s'en inquiéter, et ils ont poursuivi, dans le cadre d'un dialogue étroit avec l'OTAN, leur cheminement vers l'adhésion. D'autre part, si des tensions sont survenues avec la Russie, elles étaient liées à la guerre du Kosovo et non à cet élargissement. Au demeurant, une fois les séquelles de la crise du Kosovo effacées, les relations entre l'OTAN et la Russie se sont normalisées, alors même que s'engageait un deuxième cycle d'adhésion d'autant plus délicat qu'il concernait trois anciennes républiques soviétiques.

Sur le **plan militaire**, les trois nouveaux membres ont accéléré la modernisation de leurs capacités de défense. Ils ont augmenté, en valeur absolue, leurs budgets de défense qui représentent en moyenne 2% de leur PIB. Ils ont engagé la refonte de leurs forces armées, qui passe par une

réduction des effectifs, une professionnalisation progressive et un rééquilibrage au profit de corps de sous-officiers bien formés. Ils ont adapté leur doctrine et leur planification de défense. Sur le plan des équipements, ils ont mis l'accent sur les systèmes de commandement et de communication. Enfin, les trois nouveaux membres ont apporté une contribution non négligeable dans les opérations de l'OTAN, puisqu'ils fournissent actuellement environ 450 hommes à la SFOR en Bosnie-Herzégovine et 1.320 hommes à la KFOR au Kosovo. Globalement, les trois nouveaux pays membres sont loin d'avoir atteint le niveau optimal en matière d'intégration militaire dans l'Alliance, mais ils ont engagé résolument une adaptation qui pouvait difficilement être plus rapide compte tenu de leur situation de départ.

Sur le **plan financier** enfin, l'adhésion des trois nouveaux membres n'a pas eu d'impact majeur sur les budgets civils et militaires de l'OTAN. Cette dernière avait estimé à 1,5 milliard de dollars sur 10 ans l'incidence sur les budgets communs de l'Alliance des dépenses nécessaires à l'intégration de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque, notamment en matière de systèmes de commandement et de contrôle compatibles avec ceux du réseau OTAN, de défense aérienne intégrées, de renforcement des infrastructures, d'entraînement et d'exercices. Bien que certains analystes aient considéré à l'époque que ce montant était très largement sous-estimé, il s'est révélé pleinement conforme à la réalité et il a même été légèrement révisé à la baisse (1,4 milliard de dollars sur 12 ans). En pratique, l'augmentation du budget militaire de l'OTAN a été en partie compensée par la participation financière des nouveaux membres.

3. Le deuxième élargissement : sept nouveaux pays invités

. La méthode : les Plans d'action pour l'adhésion

Lors du sommet de Washington, en avril 1999, l'OTAN a lancé à l'intention des neuf pays candidats non retenus pour le premier cycle d'élargissement un **Plan d'action pour l'adhésion** (*Membership action plan : MAP*).

Chaque pays candidat a été invité à formuler, dans son plan d'action, **des objectifs et un calendrier de travail** qui lui sont propres et qui correspondent à ses priorités et à sa situation nationale. Le plan est actualisé chaque année et soumis au Conseil de l'Atlantique Nord qui procède à une **évaluation régulière des résultats obtenus**. Ces plans d'action vont au delà des seules questions militaires et de défense, et touchent plus largement à l'environnement politique, économique ou juridique, impliquant toutes les administrations du pays concerné. Ils servent de cadre aux actions de conseil et de soutien en vue de l'adhésion que conduisent l'OTAN et les États membres.

Par cette méthode, l'OTAN a souhaité éviter de s'en tenir à une simple liste de critères à remplir et a privilégié une préparation individuelle de chacun des pays candidat. Cependant, tous les plans obéissent à un ensemble de **principes communs**.

En matière politique, les pays candidats s'engagent à régler par des moyens pacifiques tout différend international, toute querelle ethnique ou tout litige territorial d'ordre externe, de manière à ne pas « importer » dans l'Alliance un conflit préexistant. Ils doivent également **respecter les principes de base du Traité de l'Atlantique Nord** que sont la démocratie, la liberté individuelle et l'État de droit.

En matière de défense, ils doivent **adhérer au concept stratégique de l'OTAN** adopté à Washington en 1999 qui définit une approche large de la sécurité. Ils doivent reconnaître le rôle essentiel de l'arme nucléaire. Ils doivent accepter le principe de participation à la structure militaire de l'Alliance et être partie prenante à la planification des forces et des capacités. Ils doivent mettre des forces à disposition pour la défense collective. Ils s'engagent également à poursuivre l'objectif d'interopérabilité et de standardisation des équipements. Sur le plan des **capacités militaires**, les candidats doivent satisfaire à trois grands critères : pouvoir contribuer à leur propre défense, disposer de moyens permettant de participer à une mission de défense collective relevant de l'article 5 du Traité, pouvoir prendre part à des opérations de maintien de la paix de l'OTAN.

Enfin, les futurs membres acceptent de participer au budget civil et militaire de l'Alliance et doivent mettre en place des procédures efficaces de protection des données sensibles.

Les dirigeants de l'OTAN ont dissocié la mise en œuvre des plans d'action pour l'adhésion et l'intégration à l'Alliance, en précisant que les décisions visant à entamer des pourparlers d'adhésion seraient prises par consensus et au cas par cas.

. Le choix des sept nouveaux pays invités

Les ministres des affaires étrangères des **neuf pays candidats**¹ non retenus lors du premier élargissement ont lancé à Vilnius en mai 2000 une initiative politique visant à demander que leurs pays soient invités ensemble au prochain cycle d'élargissement, option connue sous l'appellation de « *big bang* ». La Croatie a rejoint en mai 2002 le « groupe de Vilnius ».

Une majorité de pays membres, dont la France, qui avait soutenu l'entrée de la Roumanie et de la Slovénie dès le premier élargissement, ont plaidé en faveur d'un deuxième élargissement aussi vaste que possible. Cette option répondait au souci de ne pas favoriser de nouvelles lignes de fracture

¹ Albanie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Macédoine, Roumanie, Slovaquie et Slovénie.

sur le continent européen et permettait de satisfaire l'intérêt plus particulier porté par les différents membres pour telle ou telle candidature.

Pour leur part, les États-Unis et le Royaume-Uni avaient souhaité que l'Alliance marque une pause après l'admission de trois nouveaux membres et demandé que la question du deuxième cycle ne soit pas envisagée avant le sommet de Prague, prévu en novembre 2002.

Les attaques terroristes du **11 septembre 2001** ont singulièrement modifié le **contexte du deuxième élargissement**.

Les **États-Unis** ont ressenti le besoin de réunir le plus grand nombre de soutiens politiques et militaires pour combattre le terrorisme et le président Bush s'est prononcé au début de l'année 2002 **en faveur d'un élargissement ambitieux**.

Parallèlement, l'administration américaine a profondément renouvelé sa **relation stratégique avec la Russie**, désormais considérée comme un partenaire dans la lutte contre la prolifération et le terrorisme.

La guerre du Kosovo avait entraîné une tension extrêmement vive entre l'OTAN et la Russie, ce qui aurait pu amener cette dernière à dénoncer le processus d'élargissement, d'autant plus qu'il englobait, avec les pays baltes, trois anciennes républiques soviétiques. Le nouveau contexte international a au contraire favorisé l'établissement de liens plus étroits entre l'OTAN et la Russie.

La signature le 24 mai 2002 du traité américano-russe sur la réduction des arsenaux nucléaires a marqué le passage au second plan des points de friction bilatéraux, comme le projet de *Missile defense* et le retrait du traité ABM ainsi que l'élargissement de l'OTAN. Quatre jours plus tard, le 28 mai, était décidée à Rome la création du **Conseil OTAN-Russie**, enceinte « à 20 » dans laquelle Moscou siège sur un pied d'égalité avec les 19 pays de l'Alliance et qui vise à l'associer plus étroitement aux activités de l'OTAN¹.

Si la Russie a réitéré ses préoccupations sur le sort des minorités russophones dans les pays baltes, elle ne s'est pas opposée à l'entrée de ces derniers dans l'Alliance. D'une manière plus générale, les engagements pris à son égard dans l'Acte fondateur, notamment quant au déploiement d'armes nucléaires ou de forces militaires, ont été confirmés. Son implication plus forte dans les structures de partenariat a contribué à réduire ses réticences vis à vis de l'élargissement. Par ailleurs, la réorientation des missions de l'OTAN, en

¹ *Le Conseil OTAN-Russie conduit un dialogue politique « à 20 » sur les questions d'intérêt commun (Balkans, Afghanistan ...) et définit des axes de coopération (lutte contre le terrorisme, réforme de défense, renforcement de l'interopérabilité entre les forces russes et celles de l'OTAN, défense antimissile ...).*

faisant perdre à la clause de défense mutuelle son rôle central, ne pouvait qu'atténuer les réticences russes.

Les conditions étaient donc réunies pour lancer à Prague, en novembre 2002, un **deuxième cycle d'adhésion beaucoup plus large que le premier.**

Parmi les pays candidats, seules l'Albanie et la Macédoine n'ont pas été invitées à Prague, des efforts supplémentaires étant attendus en matière de stabilisation intérieure et de réformes militaires. Quant à la Croatie, sa candidature a simplement été enregistrée en vue d'un élargissement ultérieur.

Ce sont donc au total **sept pays – Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie** – qui ont été invités à engager les pourparlers d'adhésion. Ceux-ci ont été rapides, compte tenu du degré de préparation des candidats et des contacts constants établis avec l'OTAN dans le cadre des plans d'action pour l'adhésion. Les protocoles permettant l'entrée de chaque pays candidat dans l'Alliance ont été signés à Bruxelles le 26 mars 2003. À ce jour, 16 des 19 pays membres les ont ratifiés, les procédures n'étant pas achevées aux Pays-Bas, au Portugal et en France.

Les sept pays candidats devraient formellement rejoindre l'Alliance d'ici le prochain sommet de l'OTAN qui se déroulera en juin 2004 à Istanbul. Les garanties de défense collective résultant de l'article 5 du traité de Washington seront alors étendues à ces sept nouveaux membres.

4. Les perspectives d'élargissement futures

Le processus d'élargissement est appelé à se poursuivre. Lors du sommet de Prague, les chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance ont déclaré que « *l'OTAN restera ouverte aux démocraties européennes désireuses et capables d'assumer les responsabilités et les obligations liées au statut de membre, conformément à l'article 10 du Traité de Washington* ».

La candidature des deux pays non retenus à Prague – l'Albanie et la Macédoine – sera de nouveau examinée au sommet d'Istanbul en juin 2004. Il en ira de même pour la Croatie. Ces trois pays ont d'ailleurs décidé de renforcer leur coopération, dans le cadre d'un groupe baptisé « Ohrid-Adriatique », en vue d'accélérer leur adhésion, tant à l'OTAN qu'à l'Union européenne.

S'agissant de l'**Albanie**, certains progrès ont été enregistrés sur le plan de la stabilité intérieure, mais le pays ne semble toujours pas répondre aux critères politiques d'adhésion à l'OTAN, notamment sur le plan de l'efficacité des structures juridiques et judiciaires indispensables à la garantie

d'un État de droit. L'échéance pour une éventuelle adhésion a été repoussée à 2007.

La **Macédoine** est encore sous le coup de l'insurrection armée qui s'est déclarée dans le pays en 2001 et s'applique désormais à mettre en œuvre les accords d'Ohrid qui ont permis la cessation des hostilités. En dépit de l'amélioration de la situation, celle-ci est encore trop fragile pour envisager une adhésion prochaine, et ce indépendamment des autres difficultés liées notamment à la corruption et aux trafics. Des forces internationales sont au demeurant toujours présentes en Macédoine, sous la responsabilité de l'Union européenne qui a pris le relais de l'OTAN en avril 2003.

La **Croatie** n'a déclaré sa candidature à l'OTAN qu'en 2001 et son plan d'action pour l'adhésion a été accepté en mai 2002. Elle paraît cependant relativement mieux préparée que les deux pays précédents et bénéficie d'une conjoncture économique plus satisfaisante, même si des améliorations sont attendues sur la question des minorités nationales et le renforcement du système judiciaire. Recevant récemment le premier ministre croate, le nouveau secrétaire général de l'OTAN, M. Jaap de Hoop Scheffer, soulignait que la Croatie avait encore plusieurs étapes à parcourir avant de pouvoir être invitée à adhérer à l'OTAN, notamment en matière de coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie et le retour des réfugiés serbes.

D'autre part, on peut se demander comment la candidature croate pourrait être examinée indépendamment du cas des autres pays issus de l'ex-Yougoslavie.

En effet, la **Serbie-Monténégro** et la **Bosnie-Herzégovine** sont candidats au Partenariat pour la Paix qu'ils devraient rejoindre, au plus tard, fin 2004. Ils ont exprimé, sous des formulations prudentes et conditionnelles, leur intention d'adhérer à terme à l'Alliance atlantique. Dans l'hypothèse où ils confirmeraient leur candidature, et si l'amélioration de la situation politique dans ces pays se poursuivait, leur intégration pourrait être rapide.

Au delà des Balkans, l'**Azerbaï djan** et le **Géorgie**, membres du Partenariat pour la Paix, ont exprimé le souhait de rejoindre, à terme, l'OTAN. Ils attendent notamment des dispositifs de coopération renforcés permettant une mise à niveau en vue de l'intégration. L'Alliance n'a pas répondu officiellement à leur demande de candidature.

Reste enfin le cas de l'**Ukraine**, qui bénéficie depuis 1997 d'un partenariat distinctif et privilégié avec l'OTAN. Une Commission OTAN-Ukraine se réunit deux fois par an au niveau ministériel. Un centre d'entraînement et un officier de liaison de l'OTAN sont établis à Kiev. L'Ukraine dispose également d'une assistance particulière en matière de réformes de défense.

L'Ukraine a exprimé début 2002 le souhait de devenir membre de l'Alliance. Cette dernière a reconnu la vocation de l'Ukraine à rejoindre l'OTAN, sans toutefois s'engager sur un calendrier. La détérioration de la situation politique interne a éloigné la perspective d'une intégration rapide. La question d'un éventuel plan d'action pour l'adhésion sera réévaluée après les élections présidentielles de 2004.

B. LA PORTÉE POLITIQUE ET MILITAIRE DU DEUXIÈME ÉLARGISSEMENT

1. L'impact politique du deuxième élargissement

. Une portée symbolique forte

Il est difficile d'évaluer l'impact politique du deuxième élargissement au regard du précédent cycle d'adhésion. Le premier élargissement était limité à trois pays, mais le poids démographique et économique de ces derniers dépassait celui des **sept futurs nouveaux membres**. En terme de population, l'Alliance atlantique «gagnera» environ **45 millions d'habitants** en 2004 contre près de 60 millions d'habitants en 1999, ce qui dans un cas comme dans l'autre demeure limité par rapport à l'ensemble de plus de 700 millions d'habitants que formait l'OTAN avant la chute du mur de Berlin.

Cette deuxième étape de l'expansion vers l'Est de l'Alliance atlantique lui permettra de renforcer sa présence vers l'**Europe du sud-est** et les rives de la mer Noire, avec la Roumanie et la Bulgarie, et autour de la **mer Baltique**, aux frontières de la Russie, avec les pays baltes.

On peut considérer qu'avec ce deuxième élargissement, une douzaine d'années après l'effondrement de l'Union soviétique, **les lignes de fracture de la guerre froide seront pratiquement effacées**. Ne resteront en effet hors de l'Alliance après 2004 que quatre pays de l'ex-Yougoslavie et l'Albanie, compte non tenu d'anciennes républiques soviétiques ayant manifesté leur désir de l'intégrer ultérieurement. Cette deuxième étape apparaît donc particulièrement importante et donne sa pleine mesure au processus engagé au milieu des années 1990.

En couvrant désormais la quasi-totalité de l'Europe centrale et orientale, l'OTAN élargie renforce de toute évidence la stabilité et la sécurité de l'ensemble du continent. Par ailleurs, les coopérations engagées, en particulier par les nouveaux membres, doivent favoriser la réduction des tensions dans les pays des Balkans et, à la périphérie de la zone OTAN, dans le Caucase.

Une conséquence indirecte de cet élargissement sera également s'impliquer une **réorientation des partenariats de l'Alliance**. En effet, les Alliés seront majoritaires au sein du Conseil de partenariat euro-atlantique et du Partenariat pour la paix, qui regroupent 46 pays. Le nombre de pays partenaires sera réduit et une différenciation apparaîtra plus nettement qu'aujourd'hui entre trois groupes relevant de problématiques bien différentes : les pays neutres d'Europe de l'ouest, les pays des Balkans et les pays de la CEI, parmi lesquels la Russie et l'Ukraine, partenaires privilégiés, mais également les pays du Caucase et d'Asie centrale, qui font l'objet d'une attention accrue. La **redéfinition des politiques et des outils de coopération avec les pays partenaires** sera l'un des points importants à l'ordre du jour du sommet d'Istanbul en juin prochain.

. Élargissement de l'OTAN et élargissement de l'Union européenne

L'autre caractéristique de cet élargissement est qu'il **coïncide avec celui de l'Union européenne**. Celle-ci intégrera au printemps prochain les trois pays ayant adhéré à l'OTAN en 1999 et cinq autres devant adhérer cette année : l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie et la Slovénie. Quant à la Bulgarie et la Roumanie, futurs membres de l'OTAN en 2004, leur adhésion à l'Union européenne est prévue en 2007.

Ce double élargissement – de l'OTAN et de l'Union européenne – démontre la **complémentarité des deux processus**, qui ont réclamé de la part des pays candidats des efforts très importants et de profondes réformes, même s'ils demeurent indépendants l'un de l'autre.

Sur les 15 membres actuels de l'Union européenne, 11 appartiennent à l'OTAN¹ et dans l'Union à 25, on comptera 19 membres de l'OTAN. De la même manière, le nombre de pays membres de l'Union européenne dans l'OTAN passera de 11 sur 19 aujourd'hui² à 19 sur 26 dans l'OTAN élargie. Ainsi, environ **trois-quarts des membres de chaque organisation seront adhérents à l'autre**.

Si l'on se réfère à la crise irakienne, on doit constater que les élargissements renforceront au sein des deux organisations le poids des pays ayant soutenu la position américaine. En tout état de cause, cette nouvelle configuration **imposera une coordination accrue entre l'OTAN et l'Union européenne** et sauf à risquer une crise grave, elle exclut toute idée de concurrence entre l'une et l'autre. Le fait que la politique européenne de sécurité et de défense ne puisse se développer contre l'OTAN, récemment rappelé par le Président de la République, apparaîtra avec encore plus de force

¹ L'Autriche, la Finlande, l'Irlande et la Suède sont les quatre pays de l'Union européenne non membres de l'OTAN.

² Outre les États-Unis et le Canada, la Hongrie, l'Islande, la Norvège, la Pologne, la République tchèque et la Turquie appartiennent à l'OTAN mais pas à l'Union européenne.

après les deux élargissements, compte tenu de la « **double-appartenance** » de la **quasi-totalité des pays du continent européen**

2. La contribution des nouveaux États membres aux capacités militaires de l'Alliance atlantique

Votre rapporteur a fait figurer en annexe du présent rapport les éléments que le ministère des affaires étrangères lui a fait parvenir et résumant, pays par pays, l'évaluation des efforts entrepris pour l'adhésion, sur les plans politique et militaire, ainsi que les contributions aux activités de l'Alliance que l'on peut attendre de leur part.

Les sept futurs pays membres ne se trouvent pas en la matière dans une situation comparable. La **Roumanie**, la **Bulgarie** et la **Slovaquie** doivent **adapter et moderniser les structures militaires conséquentes héritées de la période communiste**. Pour ces trois pays, comme avant eux pour la Hongrie, la Pologne et la République tchèque, il s'agira de réduire les effectifs, de professionnaliser en partie les forces armées et de rendre leurs équipements progressivement interopérables avec ceux des autres pays de l'Alliance. Les **trois pays baltes** et la **Slovénie** doivent pour leur part pratiquement **construire de toute pièce un appareil de défense** conforme aux attentes de l'OTAN.

En termes quantitatifs, les **contributions militaires** sont donc **très inégales**. La Roumanie et la Bulgarie disposent de troupes relativement importantes (respectivement 97.200 et 51.000 hommes) comparées à celles de la Slovaquie (22.000 hommes actuellement) ou de la Lituanie (12.700), alors que la Slovénie, la Lettonie et l'Estonie comptent autour de 5.000 hommes dans leurs forces armées.

Seules la Bulgarie, la Roumanie et la Slovaquie disposent d'avions de combat, mais ces appareils de type MiG datant de l'époque soviétique sont vieillissants, seul un faible nombre d'entre eux ayant été modernisés pour être interopérables avec l'OTAN. Les pays baltes et la Slovénie ne possèdent pas d'avions d'interception et n'ont pas les moyens d'assurer eux-mêmes la défense de leur espace aérien. Ils comptent donc sur ceux de l'Alliance, c'est à dire sur les avions radar de type Awacs que l'OTAN possède en propre et sur des contributions des autres pays membres. La Roumanie est par ailleurs le seul des sept pays à disposer d'avions de transport militaires (4 C-130 Hercules).

Les capacités navales des futurs membres sont réduites. Toutefois, la Bulgarie et la Roumanie disposent de bâtiments de niveau frégates, et les pays baltes possèdent un nombre important de bâtiments anti-mines.

Les sept futurs nouveaux membres **participent déjà aux opérations de l'OTAN dans les Balkans**, en fournissant au total près de 900 hommes¹ à la SFOR et à la KFOR. Ils envoient également une centaine d'hommes en Afghanistan au sein de la FIAS. En revanche, leur participation est sensiblement plus élevée en Irak (plus de 2.000 hommes).

Dans l'immédiat, le deuxième élargissement n'aura qu'un impact limité sur les capacités militaires de l'Alliance, mais on peut relever que les sept nouveaux membres effectuent un effort budgétaire important en faveur de la défense, proche de 2% du PIB en moyenne, ce qui est bien supérieur à la moyenne des pays européens, inférieure à 1,5%. Leur apport devrait donc s'accroître au fil de la mise en œuvre des réformes de défense et de la modernisation des équipements.

Par ailleurs, la contribution des nouveaux membres ne s'analyse pas seulement au travers des capacités de leurs forces armées. L'élargissement offre à l'OTAN de **nouveaux points d'appui proches des zones de crise**, notamment grâce à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie. Cette dernière a déjà engagé la modernisation de ses bases aériennes de manière à pouvoir accueillir et ravitailler tous types d'appareils des forces de l'OTAN.

On trouvera en annexe au présent rapport les **engagements pris par chacun des futurs membres concernant les forces qu'il mettra à disposition de l'OTAN**. Ces engagements vont guider pour les prochaines années la modernisation de leurs forces armées.

Compte tenu de l'effort important que requiert cette mise à niveau des appareils de défense, la plupart des futurs pays membres ont choisi, avec les encouragements de l'OTAN, de renforcer leurs capacités dans certains domaines spécifiques. Cette spécialisation vise à **développer des « niches » dans lesquelles ces pays pourront apporter une réelle valeur ajoutée à l'Alliance**.

La Roumanie concentre ainsi ses capacités de réaction sur des unités de haute montagne à niveau élevé de préparation, une brigade complète devant être mise aux normes OTAN. Les trois pays baltes améliorent leurs capacités en matière de navires anti-mines. L'Estonie, la Lettonie ou encore la Slovaquie spécialisent également certaines unités dans le déminage terrestre. La Roumanie et la Slovénie forment des unités de bon niveau orientées vers la gestion civile de crises et la protection NRBC.

Il faut également signaler que la plupart des futurs nouveaux membres ont noué des coopérations régionales visant à mettre en commun leurs moyens limités. C'est surtout le cas des pays baltes qui ont établi avec la Norvège un réseau de surveillance aérienne (Balnet) et avec l'Allemagne une

¹ Bulgarie : 230 ; Roumanie : 220 ; Slovénie : 140 ; Slovaquie : 126 ; Lituanie : 115 ; Estonie : 30 ; Lettonie : 7.

unité navale de guerre des mines (Baltron). Au titre des opérations de maintien de la paix, la Lituanie a formé avec la Pologne un bataillon d'infanterie, la Slovénie participe à une brigade interarmes avec l'Italie et la Hongrie et cette dernière a constitué avec la Roumanie un bataillon d'infanterie.

3. Les conséquences sur le fonctionnement et le financement de l'Alliance

L'élargissement à sept nouveaux membres n'entraîne aucune modification du mode de fonctionnement de l'Alliance, la prise de décision demeurant fondée sur le **consensus**.

L'impact financier de l'élargissement portera essentiellement sur les nouveaux pays membres qui devront consacrer un effort budgétaire soutenu pour moderniser leur appareil de défense. Par ailleurs, selon le principe en vigueur au sein de l'Alliance, les dépenses résultant de leur représentation civile et militaire auprès de l'organisation et de leur participation aux opérations militaires qui en relèvent seront elles aussi supportées par les budgets nationaux.

Pour autant, l'élargissement aura des **incidences financières sur le budget de l'OTAN** lui-même, financé par les contributions de chacun des pays membres.

Le budget de l'OTAN comporte plusieurs chapitres :

- un **budget civil** de l'ordre de 170 millions d'euros couvrant les frais de fonctionnement et d'équipement du secrétariat international ;
- un **budget militaire** de l'ordre de 800 millions d'euros en fonctionnement et de 640 millions d'euros en investissement ; les dépenses militaires financées en commun couvrent l'exploitation, la maintenance et les équipements liés à la structure militaire internationale ainsi que les installations et ouvrages répondant à des besoins collectifs tels que la défense aérienne ou les systèmes de commandement, de conduite des opérations et de télécommunications.

L'incidence du deuxième élargissement sur le budget civil de l'Alliance sera faible. Une dotation de 4,6 millions d'euros a été dépensée en 2003 pour accueillir les délégations des sept nouveaux membres¹. La moitié de cette somme devrait être rétrocédée par les nouveaux entrants, par tranches annuelles à compter de 2004. Une légère augmentation, de l'ordre de 1,5%, a

¹ La décision prise en 1999 de construire un nouveau siège n'est pas liée au premier chef à l'élargissement mais à la nécessité pour l'OTAN de disposer d'installations qui présentent un meilleur niveau de commodité et de sécurité. Son coût total est estimé à 588 millions d'euros sur la période 2004-2008.

été prévue en 2004 pour tenir compte de l'impact de l'élargissement sur les activités du secrétariat international.

Le surcoût sur le budget de fonctionnement militaire est estimé à 12 millions d'euros.

Plus sensible sera l'impact du deuxième élargissement sur le **budget militaire d'investissement**. Les coûts supplémentaires en équipements et infrastructures sont estimés à **370 millions d'euros sur 10 ans**, soit 37 millions d'euros par an. L'intégration des sept nouveaux pays dans le réseau de défense aérienne nécessite un investissement de 141 millions d'euros. Le renforcement des capacités de déploiement et de soutien (construction d'infrastructures aéroportuaires, d'installations de stockage et de ravitaillement, notamment en combustible) est estimé à 165 millions d'euros. Une soixantaine de millions d'euros est en outre prévue pour la modernisation et l'interopérabilité des moyens des nouveaux membres.

L'augmentation du budget de l'OTAN, essentiellement du fait des investissements nécessaires, sera répartie entre les 26 États membres. Contribuant à hauteur de 2,67% au total des budgets de l'OTAN, **les nouveaux entrants financeront une grande partie du surcoût**.

En ce qui concerne la **France**, sa position spécifique l'amène à ne pas participer à la totalité des budgets militaires. Globalement, sa quote-part dans l'ensemble des dépenses communes s'élève à 15,35% pour le budget civil et à 13,85% pour les budgets militaires financés à 19. L'arrivée des sept nouveaux pays membres pourrait ramener nos quotes-parts à 14,94% pour le budget civil et 13,25% pour ces budgets militaires.

II. L'ÉVOLUTION DE L'ALLIANCE ÉLARGIE

L'admission de 10 nouveaux pays membres en l'espace de cinq ans intervient dans une période de profonde transformation qui a vu l'OTAN conduire pour la première fois des opérations militaires, mais en dehors du cadre de sa mission de défense collective. Les crises intervenues depuis la fin de la guerre froide ont directement conditionné **l'évolution des concepts stratégiques, des priorités militaires et des structures de l'Alliance atlantique**. C'est donc très largement une « nouvelle OTAN » qu'intégreront au printemps prochains les sept futurs nouveaux membres.

Le « double élargissement » -de l'OTAN et de l'Union européenne- ne peut que renforcer la nécessité de clarifier l' **articulation entre la politique européenne de sécurité et de défense** en cours d'émergence et le rôle de **l'Alliance atlantique**.

Enfin, il semble important à votre rapporteur, dans ce contexte, de faire le point sur la **place de la France dans l'Alliance**, marquée par une position politique spécifique, mais également par une contribution militaire majeure et un soutien à la transformation des structures et au renforcement des capacités.

A. DU CONCEPT STRATÉGIQUE DE 1999 AU SOMMET DE PRAGUE DE 2002 : LA TRANSFORMATION DE L'OTAN

Il n'entre pas dans le cadre du présent rapport, limité à la question de l'élargissement et à son contexte, de trancher les multiples débats de nature politique et stratégique suscités par l'évolution de l'Alliance atlantique et de ses fonctions. Cela serait au demeurant difficile compte tenu de l'extrême diversité des thèses en présence. Ainsi considère-t-on parfois qu'une telle alliance militaire permanente a perdu sa raison d'être avec la fin de la guerre froide et se trouve marginalisée au profit de coalitions de circonstances configurées selon les crises. D'autres, voire parfois les mêmes, craignent son « instrumentalisation » et s'inquiètent de la voir multiplier ses interventions sur les théâtres les plus divers.

Votre rapporteur s'en tiendra à quelques constatations.

Tout d'abord, l'OTAN, qui était demeurée « l'arme au pied » durant plus de quarante-cinq ans, a conduit en Bosnie-Herzégovine à partir de décembre 1995 sa première opération militaire, inaugurant ainsi plusieurs actions de maintien de la paix, y compris hors d'Europe. Elle a également

mené en 1999, au Kosovo, une opération de guerre ne relevant pas davantage de sa mission de défense collective.

L'OTAN apparaît donc, *de facto*, comme une structure présentant aux yeux de ses membres, et parfois de l'ensemble de la communauté internationale, une réelle utilité dans le règlement des crises, où qu'elles se situent et quel que soit leur degré d'intensité.

Enfin, pour mieux répondre à la gamme très diversifiée des missions qu'elle pourra être amenée à accomplir, l'OTAN souhaite transformer une organisation lourde conçue pour faire face à un conflit majeur et privilégier la souplesse et la réactivité de ses capacités.

1. Des Balkans à l'Afghanistan : nouvelles missions et nouveau champ d'action géographique

. *Un changement majeur : l'implication de l'OTAN dans des opérations militaires*

C'est au cours de l'année 1992 et au sujet du **conflit dans l'ex-Yougoslavie** que les pays membres de l'OTAN se sont pour la première fois déclarés prêts à **mettre les moyens de l'Alliance au service des opérations de maintien de la paix** placées sous l'égide des Nations-Unies ou d'organisations régionales. Amorcée par un contrôle de l'embargo et des zones d'exclusion aérienne instaurés par les Nations Unies, l'implication de l'Alliance est devenue plus forte avec l'autorisation de lancer des frappes aériennes pour desserrer l'étau autour de Sarajevo. Enfin, le **15 décembre 1995**, le Conseil de sécurité des Nations Unies chargeait l'OTAN de mettre en œuvre les aspects militaires de l'accord de paix, validant le mandat de la Force de mise en œuvre (IFOR) puis de la force de stabilisation (SFOR) en **Bosnie-Herzégovine**.

Après cette **première opération ne relevant pas de la mission de défense collective prévue par l'article 5** du Traité de Washington, l'OTAN a été engagée sur trois autres théâtres.

Au **Kosovo**, elle a conduit du 23 mars au 10 juin 1999, sans mandat explicite des Nations Unies mais dans la lignée de plusieurs résolutions mettant en garde le gouvernement yougoslave, l'opération « Force alliée » infligeant des **frappes aériennes** sur le territoire de la République fédérale de Yougoslavie. À la fin du conflit, elle s'est vue confier par le Conseil de sécurité des Nations Unies la responsabilité d'une présence internationale de sécurité au Kosovo (KFOR).

En août 2001, l'OTAN intervenait en **Macédoine** à la demande du président Trajkovski pour mettre fin à l'insurrection armée de groupes

albanophones et favoriser la reprise du dialogue politique entre les différentes parties. Cette mission a été reprise par l'Union européenne en avril 2003.

On sait que l'OTAN n'a pas été engagée en tant que telle dans les opérations militaires dirigées contre le régime des talibans et Al Qaï da, même si nombre de ses membres ont pris part à la coalition formée autour des États-Unis. Des moyens de surveillance aérienne de l'Alliance (avions radars Awacs) ont été toutefois mis à la disposition des États-Unis, en remplacement d'appareils américains engagés dans les opérations. Par ailleurs, une force navale de l'OTAN a été activée en Méditerranée orientale (opération « *Active endeavour* ») pour des missions de surveillance qui se poursuivent toujours et qui ont été élargies en février 2003 à l'escorte de navires civils franchissant le détroit de Gibraltar.

L'OTAN se retrouve cependant engagée en **Afghanistan** où elle assure, depuis août 2003, le commandement et la coordination de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) déployée autour de Kaboul et mandatée par le Conseil de sécurité des Nations Unies (résolution du 20 décembre 2001), force à laquelle elle apportait déjà un soutien important. Elle effectue ainsi sa **première intervention « hors-zone »** euro-atlantique. À la fin de l'année 2003, le principe d'une extension progressive des missions de la FIAS hors de Kaboul a été décidé.

En ce qui concerne l'**Irak**, où sont engagées, aux côtés de la coalition américano-britanniques, les troupes de huit autres pays membres, et de six des sept futurs nouveaux membres, l'Alliance a décidé d'apporter un soutien¹ à la Pologne pour la direction d'une division multinationale. Le débat sur une implication directe de l'OTAN en Irak semble aujourd'hui prématuré, tant qu'un certain nombre de conditions liées au transfert de souveraineté et au rôle des Nations Unies ne sont pas définies. Le fait qu'un tel débat puisse s'ouvrir le moment venu confirme en tout état de cause l'extension du champ d'intervention géographique potentiel de l'Alliance.

. La définition d'un rôle élargi pour l'Alliance atlantique

Il semble bien que cette **entrée de l'OTAN dans le domaine des opérations militaires concrètes** et **l'extension du champ géographique de ses interventions** résultent moins d'une doctrine préétablie que de positions dictées par les circonstances.

Toutefois, **les instances politiques ont pris acte de ces évolutions** et les ont pleinement **intégrées au « corpus » doctrinal et stratégique de l'Alliance atlantique**.

¹ Soutien à la constitution de la force, aide à la planification, établissement d'une liaison protégée de télécommunications par satellite.

Formulé en avril 1999, en pleine guerre du Kosovo, et approuvé par les 19 chefs d'États et de gouvernements, le **nouveau concept stratégique de l'Alliance** rappelle que son « *objectif essentiel et immuable ... consiste à sauvegarder la liberté et la sécurité de tous ses membres par des moyens politiques et militaires* », mais il souligne qu'elle doit également tenir compte de « *l'incertitude et l'instabilité dans la région euro-atlantique et alentour, et la possibilité de voir se produire à la périphérie de l'Alliance des crises régionales, susceptibles d'évoluer rapidement* ». En cas de survenance d'une telle crise, « *l'OTAN s'efforcera ... de contribuer à sa gestion efficace, conformément au droit international, ce qui inclut la possibilité de conduire des opérations de réponse aux crises ne relevant pas de l'article 5* » et suppose des capacités militaires adaptées à ce type de missions qui devront en outre être prises en compte dans les travaux de planification de l'Alliance et dans les entraînements et exercices.

Ces opérations seront **décidées «au cas par cas et par consensus, conformément à l'article 7 du Traité de Washington** ». La mention de cet article qui se réfère aux principes de la Charte des Nations Unies et rappelle la responsabilité primordiale du Conseil de sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationale vise à souligner que **le concept stratégique de l'OTAN s'inscrit dans le cadre de la Charte**, ce qui correspondait notamment à la préoccupation française.

Toutefois, le concept stratégique ne mentionne pas explicitement la nécessité d'une résolution des Nations Unies autorisant le recours à la force, restant sur ce point dans une certaine ambiguïté. Les conditions de déclenchement de l'opération « Force alliée » qui se poursuivait au moment de la réunion du sommet de Washington ont bien entendu pesé sur cette formulation. Il apparaît que **l'Alliance n'a pas souhaiter se placer sous la tutelle automatique de l'ONU**, afin d'éviter d'être paralysée par un blocage au Conseil de sécurité.

Le nouveau concept stratégique demeure également assez flou sur la zone d'intervention potentielle de l'OTAN, évoquant à plusieurs reprises des risques pesant sur la région euro-atlantique et à ses alentours, mais également une large gamme de menaces allant du terrorisme à la prolifération des armes de destruction massive, dont il est évident qu'elles peuvent émaner de nombreuses régions du monde.

Les **attaques terroristes du 11 septembre 2001 ont conforté les évolutions** qui avaient marqué l'Alliance au cours de la décennie précédente. Elles ont d'une part démontré que les menaces nouvelles pesant sur les pays de l'Alliance ne se limitaient pas à une région du monde déterminée, rendant de ce fait dépassé le débat sur la **possibilité d'intervenir « hors zone** ». Elles ont également accéléré la **priorité accordée à la transformation des capacités militaires** de l'Alliance en vue de les adapter à ces menaces.

Il est vrai qu'en déclarant, par la voix de hauts responsables, que « *la mission détermine la coalition* » et en n'assignant aucun rôle militaire à l'Alliance en tant que telle dans l'opération *Enduring freedom*, malgré l'invocation, pour la première fois depuis sa fondation en 1949, de la clause de défense collective de l'article 5, les États-Unis ont conduit nombre d'observateurs à s'interroger sur leur conception de la vocation future de l'OTAN.

Les critiques émises outre-atlantique après l'opération « Force alliée » au Kosovo, présentée comme une illustration d'un contrôle excessif et pesant des instances politiques au détriment de l'efficacité opérationnelle, ont très certainement joué dans ce qui a été ressenti comme une mise à l'écart de l'Alliance, de surcroît théorisée par une formule privilégiant les coalitions de circonstances. En sens inverse, on peut estimer qu'il y avait une certaine logique à ce que les États-Unis, pays agressé, souhaitent diriger seuls la riposte, des considérations purement fonctionnelles militant également en défaveur d'une OTAN encore focalisée sur le théâtre européen, alors que la zone des opérations relevait d'un grand commandement américain.

Par ailleurs, l'invocation de l'article 5 du traité de Washington n'impliquait nullement une action collective de l'OTAN. Cet article impose à chaque partie au traité un devoir d'assistance à la partie attaquée, « *dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, ... en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée ...* ». Il importe donc de dissocier la solidarité liant les membres de l'Alliance et le cadre dans lequel s'exerce la riposte, étant entendu qu'une opération sous l'égide de l'OTAN s'imposait dans le scénario d'un conflit sur le sol européen.

Il est ainsi difficile de conclure, à la lumière des opérations d'Afghanistan, que le Kosovo aura été la première et la dernière opération de guerre conduite par l'OTAN. Quoiqu'il en soit, les orientations qu'elle a récemment prises ne semblent pas traduire une résignation de l'Alliance atlantique à se cantonner dans des opérations de « basse intensité » axées sur le maintien de la paix.

En effet, si le **sommet de Prague**, le 21 novembre 2002, fut celui de l'invitation de sept nouveaux pays membres, il a également lancé la « **transformation** » de l'Alliance atlantique.

La déclaration adoptée par les chefs d'États et de gouvernements de l'Alliance souligne la nécessité de mieux « *relever les défis pour la sécurité des forces, des populations et du territoire de nos pays, d'où que ces défis puissent venir* », et elle mentionne en particulier le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. « *Pour remplir la gamme complète de ses missions, l'OTAN doit pouvoir aligner des*

forces capables de se déployer rapidement partout où elles sont nécessaires, sur décision du Conseil de l'Atlantique Nord, de mener des opérations soutenues, à longue distance et dans la durée ... et d'atteindre leurs objectifs».

Trois décisions principales découlent de cette orientation :

- la création d'une **force de réaction de l'OTAN** « *souple, déployable, interopérable et apte à soutenir des opérations prolongées et qui comporte des éléments terrestres, maritimes et aériens prêts à se transporter rapidement partout où il le faudra, selon la décision du Conseil* » ;

- la mise en place d'une **structure de commandement** « *plus légère, plus efficiente, plus efficace et plus facile à déployer* » ;

- l'engagement des pays membres à concentrer leurs efforts sur le **renforcement de certaines capacités militaires prioritaires** (engagement capacitaire de Prague).

Cette déclaration consacre la **vocation de l'Alliance à effectuer, sans limitation géographique, toute la gamme des missions militaires**, du maintien de la paix au combat de haute intensité.

Il s'agit donc d'une extension très notable de la vocation de l'OTAN, étant souligné qu'en ouvrant une plus large gamme d'options, on ne renforce pas nécessairement la probabilité de les voir appliquer. Il faut en effet rappeler que le consensus au sein des instances politiques reste à la base du fonctionnement de l'OTAN. Si rien ne semble plus désormais s'opposer à ce que l'OTAN soit sollicitée pour intervenir sur des théâtres très éloignés de la zone euro-atlantique, on peut également estimer qu'il sera plus difficile de réunir un consensus pour engager l'Alliance dès lors que l'opération projetée n'aurait qu'un lien très ténu avec les intérêts de sécurité des différents pays membres.

Par ailleurs, une autre limite s'impose à une multiplication des opérations de l'OTAN : celle des forces armées capables d'être déployées. Du fait de l'engagement américain et britannique en Irak, alors que l'opération *Enduring freedom* contre les talibans et Al Qaï da se poursuit, l'OTAN peine aujourd'hui à rassembler les effectifs que certains jugent nécessaires à l'action de la FIAS en Afghanistan, et ce en dépit d'une diminution de la présence dans les Balkans.

2. Le renforcement de l'efficacité de l'OTAN : la force de réaction et la réforme des structures de commandement

L'**engagement capacitaire de Prague** recense un certain nombre de domaines¹ sur lesquels les pays membres devront prioritairement renforcer leurs capacités militaires. Il s'inscrit dans la logique de l'initiative sur les capacités de défense (*DCI – Defense capabilities initiative*), décidée à Washington en 1999, dont le résultat avait été assez décevant, en partie notamment parce qu'elle fixait des objectifs trop ambitieux touchant à une gamme extrêmement vaste de capacités. L'Alliance a donc souhaité encourager ses membres à concentrer l'effort sur quelques domaines-clef. C'est le même esprit qui inspire l'Union européenne et son plan d'action européen sur les capacités (ECAP), une coordination étant assurée pour assurer la complémentarité des deux démarches.

Mais au delà des équipements, c'est un nouveau fonctionnement qui est recherché. L'ancien secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, a amplement développé ce thème en faisant remarquer qu'avec 1,4 million de soldats et 1 million de réservistes, les 18 pays de l'OTAN autres que les États-Unis n'engageaient que 55.000 hommes dans des opérations multinationales, soit 3,9% du nombre de soldats d'active, et semblaient pourtant avoir atteint la limite de leurs capacités. On estime, au sein des instances militaires de l'OTAN, que pourrait être fixé un objectif général de 40% de forces prêtes au déploiement et de 8% de forces disponibles pour un déploiement à tout moment.

L'Alliance accorde donc aujourd'hui une **priorité à l'augmentation du volume des forces effectivement utilisables**. La constitution d'une force de réaction et la réforme des structures de commandement participent de cette volonté.

. *La Nato Response Force (NRF)*

Les dirigeants de l'Alliance ont décidé à Prague, sur initiative américaine, de créer une force de réaction de l'OTAN (*NRF – Nato Response Force*). Cette force interarmées, comprenant des éléments aériens, navals, terrestres et de forces spéciales, permettrait à l'OTAN de **déployer jusqu'à 21.000 hommes, selon des délais très brefs (5 à 30 jours), pour remplir des missions de sécurité collective ou de gestion de crises, sans limitation géographique d'intervention**. Placée sous l'autorité du Commandant

¹ Défense contre les armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires; renseignement, surveillance et acquisition d'objectifs; surveillance air-sol; systèmes de commandement, de contrôle et de communications; efficacité au combat, y compris munitions à guidage de précision et neutralisation des défenses aériennes ennemies; moyens de transport aérien et maritime stratégique; moyens de ravitaillement en vol; et unités déployables d'appui tactique et de soutien des forces au combat.

suprême des forces alliées en Europe (*SACEUR*), elle devrait être dotée des moyens nécessaires pour s'engager de manière décisive, dès son entrée sur un théâtre d'opérations, avec une capacité de se maintenir entre 30 et 60 jours avant l'arrivée de renforts.

La *NRF* est une **force disponible en permanence** mais **constituée d'unités changeant par rotations de 6 mois**. Elle obéit au principe du « réservoir de forces », les nations étant sollicitées selon un cycle de 6 mois pour identifier au sein de leurs armées les moyens et les personnels mobilisables en cas de besoin dans le cadre de cette force. Les états-majors et les unités affectés à la *NRF* durant cette période de 6 mois seront placés en alerte dans chacun de leurs pays respectifs et activés pour une opération donnée sur décision des instances de l'Alliance.

Du fait de ces rotations, la *NRF* n'est en rien concurrente à la force de réaction rapide européenne, dont la vocation est différente, puisqu'elle se limite aux missions de Petersberg, mais qui repose sur le même principe du « réservoir de forces ».

L'objectif premier de la *NRF* est d'offrir une capacité très rapide de déploiement, pouvant se réduire à cinq jours, afin de pouvoir engager des forces militaires au stade précoce d'une crise. Mais il s'agit également de faire de cette capacité nouvelle un « **véhicule** » **pour la transformation de l'Alliance**, afin que les pays membres s'inspirent de cet exemple pour remplacer les grandes unités statiques conçues lors de la guerre froide par des forces plus souples et plus réactives.

La *NRF* dispose depuis le 15 octobre 2003 d'une capacité initiale d'environ 8.000 hommes (dont 1.800 Français). La capacité intérimaire (18.000 hommes) sera atteinte fin 2004 et la capacité opérationnelle (25.000 hommes) à la fin 2006. Elle sera **principalement composée de forces européennes**, les Américains intervenant en appui pour certaines capacités (transport stratégique, avions ravitailleurs, navires de transport, dispositif de surveillance au sol).

. La réforme des structures de commandement

La réforme des structures de commandement de l'OTAN n'est pas une orientation nouvelle. Elle a été initiée en 1994 et depuis lors, le nombre de quartiers généraux a été notablement réduit, passant de près de 80 à 20 seulement en 2003. Les décisions prises à Prague visent à poursuivre ce mouvement d'**allègement des structures**. Le nombre d'état-major passera de 20 à 11, leur effectif total ne baissant cependant que de 12%. Ces décisions apportent surtout un changement majeur, avec le **remplacement des deux grands commandements à vocation géographique par des commandements fonctionnels**.

La réforme des structures de commandement est dictée par l'**impératif de projection sur les théâtres d'opération**. Cet impératif a en partie été pris en compte en ce qui concerne les forces elles-mêmes, avec la certification de six grandes forces de réaction rapide, comme le Corps de réaction rapide du commandement allié Europe (*ARRC* - basé à Rheindalen en Allemagne), le Corps germano-néerlandais (Munster en Allemagne), le Corps européen (Strasbourg) et les corps d'armée à déploiement rapide turc (Istanbul), espagnol (Valence) et italien (Milan). Dans un second temps, il doit également être pleinement pris en compte au niveau des états-majors.

La structure de commandement héritée de la guerre froide reposait sur une répartition géographique des responsabilités entre le Commandant suprême des forces alliées en Europe (*SACEUR*), situé à Mons en Belgique et compétent pour la zone s'étendant du nord de la Norvège à l'Europe méridionale et de la côte atlantique à la frontière est de la Turquie, et le Commandant suprême allié de l'Atlantique (*SACLANT*), situé à Norfolk au États-Unis et compétent pour la zone de l'Atlantique. Chacun de ces deux grands commandements avait en outre autorité sur des commandements subordonnés¹.

La nouvelle structure de commandement abolit cette division géographique entre le théâtre centre-européen et méditerranéen d'une part, et l'atlantique d'autre part.

Elle repose sur une répartition fonctionnelle entre un **commandement opérationnel** (*Allied Command Operation – ACO*), situé à Mons et **responsable de toutes les opérations de l'Alliance**, quel qu'en soit la localisation, et un **commandement entièrement dédié à la transformation de l'OTAN** (*Allied Command Transformation – ACT*), situé à Norfolk.

Le commandement « opérations », auxquels seront rattachés trois commandements interarmées régionaux et six commandements de composante, tous situés en Europe, doit pouvoir conduire simultanément trois missions du niveau d'un corps d'armée, dont une à l'extérieur de la zone OTAN.

Le **commandement pour la transformation** constitue l'innovation essentielle de la nouvelle structure. Il doit englober tout ce qui concerne la recherche, la doctrine, les concepts, la formation, l'entraînement et l'expérimentation. Selon l'expression de son premier commandant, l'amiral américain Giambastiani, il s'agira du « *centre intellectuel pour la transformation de l'Alliance* ». Deux centres d'entraînement situés en Norvège et en Pologne seront placés sous la responsabilité de l'*ACT*.

¹ Sous l'autorité de *SACEUR*, deux commandements régionaux (*CincNorth* à Brunssum au Pays-Bas ; *CincSouth* à Naples en Italie) et onze commandements interarmées répartis en Europe ; sous l'autorité de *SACLANT*, cinq commandements en chef répartis entre les États-Unis, le Royaume-Uni et le Portugal.

La proximité de l'ACT avec le nouveau commandement interarmées américain (*United States Joint Forces Command*), situé lui aussi à Norfolk, doit permettre d'enrichir la réflexion commune de tous les alliés en vue d'adapter leurs forces à l'évolution du contexte stratégique, de redéfinir leurs doctrines et de dégager des priorités en termes de capacités. Il s'agit ici d'atténuer le risque de voir se creuser un fossé entre les Américains et leurs alliés sur le plan de l'approche opérationnelle, des pratiques d'entraînement et de l'organisation, et par conséquent de préserver l'interopérabilité des forces.

Cette réforme opère une centralisation des compétences dans un domaine où les responsabilités sont actuellement beaucoup plus diffuses. Le commandement pour la transformation aura également un rôle déterminant pour la configuration de la NRF. Il agira notamment pour la diffusion vers les alliés des doctrines, équipements ou technologies qu'il aura expérimentés.

B. LA FRANCE DANS LA NOUVELLE OTAN

La France est depuis 1966 le seul État membre de l'Alliance atlantique à ne pas participer à la structure militaire intégrée. Elle le demeurera après l'élargissement de 2004.

Cette posture singulière, comme les positions parfois distinctes de celles d'une majorité d'Alliés qu'elle peut être amenée à exprimer dans les instances politiques de l'OTAN, n'empêchent en rien la France d'avoir pris une part active à toutes les évolutions majeures qui ont marqué l'Alliance atlantique depuis une décennie. Cela est vrai pour l'élargissement, qu'elle a soutenu sans réserve. Elle a également apporté une contribution majeure à toutes les opérations militaires menées par l'Alliance. Elle entend également s'impliquer pleinement dans la transformation engagée au sommet de Prague. Pour autant, les autorités françaises n'ont pas évoqué un possible retour dans la structure militaire intégrée et continuent de subordonner leur implication au respect de certains principes, tels que la primauté du contrôle politique dans une Alliance fonctionnant par consensus.

1. Une contribution active aux évolutions de l'Alliance

. Une contribution majeure aux opérations militaires

Votre rapporteur a indiqué, à propos des conséquences financières de l'élargissement, que la France finançait 15,3% du budget civil et 13,8% du budget militaire¹ de l'OTAN, ce qui fait d'elle, avec près de 90 millions

¹ La France ne contribue pas à tous les budgets militaires de l'OTAN, mais seulement à ceux en liaison avec les activités auxquelles elle participe : opérations de maintien de la paix, organismes au fonctionnement desquels elle est associée (état-major international, partenariat

d'euros en 2003, le troisième contributeur financier après les États-Unis et le Royaume-Uni.

Elle est surtout l'un des principaux contributeurs militaires aux opérations de l'OTAN, à la fois en volume et sur la durée.

C'est à l'occasion de la crise bosniaque, dans la gestion de laquelle la France s'est impliquée dès 1992, qu'elle a établi une coopération militaire entre ses forces et l'OTAN, avant que les forces françaises déployées en Bosnie-Herzégovine ne soient placées sous le commandement de l'OTAN à partir de fin 1995, dans le cadre de l'IFOR puis de la SFOR. La **contribution française à la SFOR** s'élevait encore à 2.500 hommes en 2001 et 2002. Elle a depuis diminué, parallèlement à la réduction des effectifs de la force, s'établissant actuellement à **1.063 hommes**. Nous sommes ainsi les sixièmes contributeurs après les États-Unis (2.074 hommes), l'Italie (1.351), l'Allemagne (1.265), le Royaume-Uni (1.241) et le Canada (1.232).

Avec près d'une centaine d'avions sur un millier déployés et son groupe aéronaval, la France a également été le **premier contributeur européen à l'opération « Force alliée »** en Yougoslavie au printemps 1999. Elle a participé à tous les types de missions (missions de bombardement, appui au sol, renseignement et observation, ravitaillement en vol, extraction d'équipages). Dès la mise en place de la **KFOR au Kosovo**, la France a engagé un fort contingent et elle assure depuis lors la **responsabilité d'un secteur difficile**, comportant une forte population serbe, autour de Mitrovica. Elle a également assuré le commandement de l'ensemble de la force d'octobre 2001 à octobre 2002 et doit le reprendre à nouveau pour un an en octobre prochain.

Numériquement, le Kosovo est l'engagement le plus important opéré par la France dans le cadre de l'OTAN. Notre contingent s'élevait à 5.390 hommes en 2001 et 5.000 hommes en 2002, avant que le volume global de la KFOR ne soit notablement réduit. La France compte aujourd'hui **3.165 hommes au Kosovo**. Elle est le deuxième contributeur après l'Allemagne (3.418).

En **Macédoine**, la France a également pleinement participé aux différentes opérations de l'OTAN entre août 2001 et avril 2003. En dernier lieu, on comptait 150 Français sur les 400 hommes déployés par l'OTAN.

Enfin, avec **527 hommes**, la France est le troisième contributeur à la FIAS en **Afghanistan**, derrière l'Allemagne (1.521 hommes) et le Canada (1.312).

Au total, avec **4.760 hommes** engagés sur trois théâtres, la France est le **troisième contributeur aux opérations de l'OTAN**, derrière l'Allemagne

(6.596), qui effectue tous ses engagements extérieurs dans le cadre de l'Alliance, et l'Italie (5.206 hommes). Par comparaison, les États-Unis ne comptent que 4.471 hommes dans ces opérations et le Canada 2.544. Le Royaume-Uni a pour sa part engagé d'importantes capacités dans les phases de démarrage des opérations avant de réduire sa participation. La SFOR est la seule opération où il continue de se placer en contributeur majeur.

. Une implication forte dans la transformation

La France a pris une part active à toutes les évolutions qui ont marqué l'Alliance atlantique depuis la fin de la guerre froide.

Elle a soutenu la candidature des pays d'Europe centrale et orientale, plaidant d'emblée pour un élargissement aussi vaste que possible. Elle a directement œuvré à la préparation des candidats par des programmes de coopération militaire et de défense, ainsi que par des formations au français qui est l'une des deux langues officielles de l'Alliance.

Elle s'est pleinement associée à toutes les opérations militaires de l'OTAN, aux missions de combat comme au maintien de la paix, dans les Balkans comme en Afghanistan, adhérant ainsi à la redéfinition du rôle de l'Alliance.

Enfin, **elle soutient les deux initiatives principales décidées lors du sommet de Prague** : la constitution de la force de réaction (*NRF*) et les nouvelles structures de commandement. En effet, alors qu'elle vient de procéder à une réforme sans précédent de son appareil militaire, avec la professionnalisation et une réorientation autour de la mission de projection, elle ne peut que constater une réelle **convergence entre ses préoccupations et celles de l'Alliance**. D'une certaine manière, nos forces armées se situent même en avance sur cette transformation de l'OTAN, ayant intégré des évolutions qui sont encore loin d'être prises en compte chez beaucoup de nos alliés.

La France s'est prononcée dès l'origine en faveur du projet de force de réaction de l'OTAN. Elle a indiqué qu'elle partageait l'objectif d'une Alliance réactive et elle a engagé les efforts nécessaires pour y conformer ses propres forces.

La France a prévu une **contribution très significative (de l'ordre de 25%) à la NRF**, dont on doit rappeler qu'en dehors de certains moyens de soutien, elle ne comprendra pas en principe de forces américaines. Elle a toutefois posé **trois conditions préalables**: le **respect du statut de nos forces**, qui demeureront sous commandement national jusqu'à leur insertion éventuelle dans la *NRF*, le **contrôle politique de l'emploi de la force** par le Conseil de l'Atlantique Nord et la **compatibilité de la NRF et de la force de réaction rapide européenne**. Sur ce dernier point, la France estime que le

réserve de forces affecté à la *NRF* doit être suffisamment vaste, en termes d'états-majors et de forces, pour éviter de geler des moyens qui pourraient être nécessaires dans le cadre d'une opération nationale ou d'une opération de l'Union européenne.

Sur un plan pratique, le niveau de nos contributions a déjà été fixé pour les premières versions de la *NRF* qui vont se succéder, par période de six mois, à compter de cette année. Le haut degré de réactivité exigé de la *NRF* et le type de missions envisagées conduisent à y affecter des forces ou des capacités spécifiques : troupes aéroportées, forces spéciales, avions de combat, sous-marins nucléaires d'attaque. Nos armées entendent également disposer de capacités de commandement adaptées. C'est déjà le cas pour le commandement de la composante aérienne, et le processus de certification de cette capacité « réaction rapide » (*HRF – High Readiness Forces*) a été engagé pour les composantes terrestre et maritime.

En ce qui concerne la refonte des structures de commandement, la France, bien que n'étant pas partie prenante à la structure militaire intégrée, soutient également la volonté de l'Alliance de privilégier une organisation moins lourde et plus réactive.

Elle se montre d'ailleurs très intéressée par la constitution à Norfolk du **commandement dédié à la transformation** (*ACT – Allied Command Transformation*). Soulignant que ce commandement est dissocié du nouveau commandement opérationnel, dont devraient désormais relever toutes les forces appartenant à la structure militaire intégrée, les autorités françaises considèrent l'*ACT* comme un commandement « stratégique », dépourvu de toutes responsabilités opérationnelles. Elles estiment dans ces conditions que **la France a pleinement vocation à participer à cette nouvelle structure de commandement.**

Sur un plan militaire, la participation de la France aux travaux du nouveau commandement « transformation » de Norfolk lui permettrait de bénéficier de la réflexion américaine en vue d'améliorer la compatibilité de nos forces avec celles des États-Unis. Par ailleurs, l'*ACT* doit déterminer les orientations relatives à la *NRF* en termes de doctrine et d'entraînement. Il doit également décider des certifications des capacités proposées pour intégrer la *NRF*. Le niveau de la contribution française à la *NRF* semble donc également plaider en faveur d'une participation à l'*ACT*.

Concrètement, la France revendique une trentaine de poste à Norfolk. Elle propose également de mettre certains de ses moyens d'expertise à la disposition de l'*ACT*.

2. Une position politique fondamentalement inchangée : le commandement national de nos forces, la primauté des instances politiques de l'Alliance

. Le maintien hors de la structure militaire intégrée

En décidant en 1966 de quitter la structure militaire intégrée de l'OTAN, la France voulait affirmer le principe du commandement national de ses forces jusqu'à leur insertion éventuelle sous commandement OTAN en cas de conflit. Elle souhaitait ainsi exclure toute possibilité d'engagement automatique de ses forces sans décision politique nationale préalable.

En participant significativement aux premières opérations de l'OTAN, à partir de 1995, **la France s'est rapprochée des instances militaires de l'Alliance**. Elle **a réintégré le Comité militaire**, plus haute autorité militaire de l'Alliance, qui réunit les chefs d'état-major des armées des pays membres. Elle a également inséré certains officiers au Grand quartier général des forces alliées en Europe (*SHAPE*) en raison de sa participation aux opérations. On sait pas ailleurs qu'un retour dans la structure militaire intégrée avait été envisagé dans le cadre d'une négociation globale sur un renforcement du poids des pays européens dans les grands commandements de l'OTAN, mais que faute d'accord, cette hypothèse ne s'est pas concrétisée.

Actuellement, la France participe à toutes les **instances intergouvernementales de l'Alliance** (Conseil de l'Atlantique Nord, Comité militaire, État-major international notamment), hormis celles traitant de la planification de défense (Comité des plans de défense – DPC) et d'emploi des armes nucléaires.

Sur le plan des **équipements de défense**, elle participe aux groupes chargés de préparer l'acquisition de moyens répondant à certains besoins collectifs de l'Alliance (défense anti-missile de théâtre, programme AGS de surveillance du champ de bataille, programme de renouvellement des satellites de télécommunications de l'OTAN), ainsi qu'à certains programmes d'équipement propres à certains pays seulement, mais conduits en coopération dans le cadre d'agences de l'OTAN (hélicoptère de transport NH90, système de commandement et de conduite des opérations aériennes).

La France ne participe pas au fonctionnement de la structure militaire intégrée mais dispose de **missions militaires** ou d'**officiers de liaison auprès des principaux états-majors** (*SACEUR*, *SACLANT*, commandements régionaux et sub-régionaux ...) pour tenir compte des besoins de coordination et d'interopérabilité nécessaires à une éventuelle implication des forces françaises dans les opérations de défense collective ou de gestion de crise. En outre, comme on l'a indiqué plus haut, des officiers français ont été « insérés », terme qui suppose qu'ils peuvent être retirés à tout moment, dans

des états-majors, de manière limitée et ciblée, notamment pour suivre le développement de certains concepts ou des planifications opérationnelles qui concernent la France. Il en va de même lorsque la France participe à des opérations de l'OTAN.

Au total, la **présence française dans les postes de commandement de l'OTAN** est actuellement de **170 personnes**, chiffre qu'il faut rapporter aux 2.805 Américains, aux 2.212 Allemands, aux 1.216 Italiens, aux 632 Turcs ou aux 405 Espagnols.

Un **déséquilibre** apparaît donc entre la participation effective de la France aux opérations militaires et sa présence au sein des structures de commandement. Inversement, on pourrait cependant estimer que c'est la représentation de certains pays dans les postes de commandement qui est disproportionnée par rapport à leur implication dans les opérations militaires.

Concrètement, une présence accrue dans la structure militaire intégrée permettrait d'être associé à la planification des opérations. Sur un plan plus politique, certaines voix s'expriment en Europe, par exemple en Allemagne, pour estimer que **le retour de la France dans la structure militaire intégrée rendrait beaucoup moins sensible le débat sur la complémentarité ou la concurrence entre l'OTAN et la politique européenne de sécurité et de défense**. M. Armand de Decker, président de l'Assemblée parlementaire de l'Union de l'Europe occidentale et président du Sénat de Belgique a plaidé en ce sens lors d'une audition devant notre commission le 14 janvier dernier.

Toutefois, comme l'a souligné devant notre commission M. François Heisbourg, président de la Fondation pour la recherche stratégique, **cette question revêt une moindre importance pratique** dès lors que les nouvelles capacités dont l'OTAN souhaite se doter – la *NRF*, le commandement « transformation » – se développent hors de la structure militaire intégrée et que la France souhaite pleinement y participer.

. L'attachement à la primauté du contrôle politique

Les autorités françaises continuent de veiller au **maintien du contrôle politique exercé par le Conseil de l'Atlantique Nord**, ou prévaut la **règle de l'unanimité**. Ce principe est fondamental aux yeux de la France. Il exclut toute automaticité dans les actions de l'OTAN, afin de préserver le pouvoir d'appréciation de l'instance politique.

Il est clair que la primauté des instance politique demeure essentielle au moment où les missions de l'Alliance sortent du cadre de la défense collective et peuvent l'amener à intervenir hors de la zone euro-atlantique. De même, l'ambiguïté dans laquelle est restée le concept stratégique quant à la subordination d'intervention ne relevant pas de l'article 5 à un mandat

préalable des Nations Unies justifie l'appréciation des situations au cas par cas et la possibilité de ne pas engager l'Alliance si le consensus n'est pas réuni.

Ainsi, le 29 janvier dernier, le ministre des affaires étrangères a estimé devant l'Assemblée nationale que *« cet élargissement du champ d'intervention de l'OTAN répond à des exigences de sécurité. Mais il doit continuer de se faire en étroite concertation avec l'ensemble des Alliés, et sur la base d'un mandat des Nations Unies »*. Il a également déclaré que *« face à des situations de crise, l'Alliance doit pouvoir réagir rapidement. Mais la rapidité de réaction ne signifie pas l'automaticité de l'engagement. Les Alliés, au sein du Conseil, doivent être en mesure de s'assurer du cadre de l'intervention, notamment la conformité aux principes de la charte des Nations Unies et l'adéquation des moyens militaires aux objectifs politiques »*.

Le rappel de cette exigence est utile au moment où sont intervenus des débats sur la possibilité, dans le cadre d'une crise, de **donner aux commandements stratégiques chargés des opérations une plus grande marge de manœuvre**, ou sur le **rôle respectif du Conseil de l'Atlantique Nord**, organe politique de direction de l'Alliance, **et du Comité des plans de défense**, organe compétent pour la structure militaire de l'OTAN, auquel la France ne participe pas.

Les critiques émises à l'encontre de la gestion des opérations aériennes au Kosovo et le différend survenu au début de l'année 2003 à propos de mesures préventives de défense de la Turquie en cas d'attaque irakienne sont largement à l'origine de ces discussions, mais l'élargissement pourrait leur donner un écho supplémentaire.

Tout en soutenant les objectifs de flexibilité et de rapidité d'action de l'Alliance face à une situation de crise, la France a eu l'occasion d'indiquer qu'elle ne s'opposait pas à des délégations d'autorité au profit des commandants stratégiques chargés des opérations à conditions qu'elles soient encadrées par un contrôle politique suffisant, le Conseil de l'Atlantique Nord devant conserver la faculté de valider ces délégations avant qu'elles prennent effet. Elle souhaite également que ce dernier conserve toutes ses prérogatives de nature politique (évaluation politique d'une situation de crise, approbation des plans d'opérations), la compétence du Comité des plans de défense en matière de mesures de réponses aux crises devant se limiter à la structure militaire intégrée, au système aérien de défense intégré et aux forces nucléaires de l'OTAN.

C. L'OTAN ET L'EUROPE DE LA DÉFENSE : UNE COORDINATION NÉCESSAIRE

1. Concurrence ou complémentarité des démarches ?

Les conflits des Balkans ont provoqué l'implication de l'OTAN dans des opérations de réponses aux crises sur le continent européen, mais ils ont également fait prendre conscience aux Européens de leur faiblesse militaire, de leur incapacité à régler eux-mêmes, sans recours à l'OTAN, les crises se déclarant à leurs frontières. L'idée d'une Europe de la défense a ainsi cheminé dans les opinions publiques et chez les dirigeants européens alors même qu'en pratique, les crises européennes imposaient un engagement croissant de l'OTAN en Europe.

Il est assez rapidement apparu qu'il ne devait pas y avoir contradiction entre les deux démarches. L'OTAN a encouragé le développement en son sein d'une identité européenne de sécurité et de défense, qui s'accordait avec la préoccupation américaine de « partage du fardeau ».

Du point de vue de l'OTAN, le projet de politique européenne de sécurité et de défense (PESD) a été pris en compte dès 1999, dans le cadre du nouveau concept stratégique. Les modalités de coopération entre l'OTAN et l'Union européenne ont été confirmées lors du Conseil européen de Nice, en décembre 2000.

Il faut toutefois rappeler qu'en l'état actuel des institutions européennes, c'est le traité de Nice qui définit les contours de la PESD et la limite aux missions dites « de Petersberg » : missions humanitaires et d'évacuation, missions de maintien de la paix, mission de forces de combat pour la gestion des crises, y compris les missions de rétablissement de la paix.

Les travaux sur la future Constitution européenne ont conduit à proposer sur ce point deux novations :

- d'une part, une **extension du champ de la PESD** au delà des missions de Petersberg, afin de couvrir des « *actions conjointes en matière de désarmement* », les « *missions de prévention des conflits et le maintien de la paix* » et les « *opérations de stabilisation à la fin des conflits* » ;

- d'autre part, l'inclusion dans les textes européens d'une **clause de défense mutuelle**, assortie de certaines conditions.

Sur le premier point, la présidence italienne a repris les propositions de la Convention, qui n'ont semble-t-il pas soulevé de difficultés particulières.

La question de la clause de défense mutuelle a en revanche suscité de fortes réserves, compte tenu du statut de neutralité de certains États membres et des craintes exprimées par certains autres qui y voient une concurrence avec l'article 5 du Traité de Washington.

La Convention s'était accordée sur la possibilité d'une « *coopération plus étroite en matière de défense mutuelle* » entre certains États membres désireux de souscrire à cette clause. Dans le cas où l'un des États participants à cette coopération plus étroite serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, « *les autres États participants lui portent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations unies* ».

Le compromis élaboré par la présidence italienne visait quant à lui à prévoir une clause moins contraignante à laquelle tous les États membres, y compris les pays neutres, pouvaient adhérer. Cette clause reviendrait à ce qu'en cas d'agression contre un État membre, les autres États lui « *doivent aide et assistance* », sans précision du caractère militaire ou non de cette assistance qui, en tout état de cause ne saurait affecter « *le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres* ».

Avec la poursuite de la Conférence intergouvernementale, l'issue de ce débat reste en suspens. Plusieurs pays considèrent que le projet politique européen ne se conçoit pas sans une clause de défense collective entre ses membres, une telle clause liant déjà de surcroît 10 États membres de l'Union européenne dans le cadre du traité de l'Union de l'Europe occidentale. Ils se heurtent toutefois à la difficulté induite par la présence de pays neutres et aux réserves émanant de ceux qui voient dans une telle évolution de l'Union européenne un risque pour l'Alliance atlantique

2. La coordination entre l'OTAN et l'Union européenne

Au delà du débat assez théorique, compte tenu des moyens militaires limités des européens, sur la concurrence entre l'Alliance atlantique et la PESD, c'est surtout sur un plan pratique qu'il convenait d'établir une coordination entre les deux institutions.

. L'accès de l'union européenne aux capacités de l'OTAN

La mise en place de l'accord dit « **Berlin plus** », régissant la mise à disposition de l'Union européenne des moyens et des capacités de l'OTAN pour des opérations dans lesquelles l'Alliance ne serait pas engagée militairement en tant que telle, a été durablement retardée par un différend gréco-turc.

En décembre 2002, une **déclaration commune de l'OTAN et de l'Union européenne** a finalement posé les principes d'une coopération politique et militaire étroite entre les deux organisations. Cette déclaration sur la PESD établit le **cadre formel pour une coopération dans la gestion de crises et la prévention des conflits**. Elle garantit à l'Union européenne, pour ses propres opérations militaires, un accès aux moyens logistiques et de planification de l'OTAN.

Les arrangements permanents entre l'OTAN et l'Union européenne :

- garantissent l'accès de l'Union européenne à des capacités de planification de l'OTAN pouvant contribuer à la planification d'opérations dirigées par l'Union européenne ; garantissent l'accès de l'Union européenne à des capacités de planification de l'OTAN pouvant contribuer à la planification d'opérations dirigées par l'Union européenne ;

- établissent une présomption de disponibilité au profit de l'Union européenne des capacités et moyens communs de l'OTAN préidentifiés ;

- identifient une série d'options de commandement européen pour des opérations dirigées par l'Union européenne renforçant le rôle de l'adjoint européen du *SACEUR* et lui permettant d'assumer pleinement ses capacités européennes.

C'est sur la base de ces arrangements qu'a été transférée à l'Union européenne l'opération de l'OTAN en Macédoine à partir d'avril 2003. La force européenne a bénéficié des moyens de l'OTAN relevant du commandement régional de Naples. La relève de la SFOR par l'Union européenne, si elle est confirmée au sommet de l'Alliance atlantique au mois de juin prochain, pourra elle aussi s'effectuer dans ce cadre.

. Les capacités européennes de planification et de conduite d'opérations

L'année 2003 a été marquée par un vif débat consécutif à la proposition lancée le 29 avril par la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg de **doter l'Union européenne d'une capacité de planification et de conduite d'opérations autonome** .

Intervenant dans le contexte de la crise irakienne, quelques semaines après qu'un désaccord soit intervenu au sein du Conseil de l'Atlantique Nord sur la planification de mesures de soutien à la Turquie et que de profondes divisions se soient manifestées entre pays de l'Union européenne, ce projet de quartier général européen qui aurait été installé à Tervuren près de Bruxelles a d'emblée été fortement critiqué par les États-Unis et plusieurs de nos partenaires européens. Les adversaires du projet y ont vu un risque de double-emploi avec les moyens de l'OTAN.

Sur un plan militaire, il s'agissait dans l'esprit des quatre pays promoteurs du projet d'offrir une alternative aux deux options actuellement disponibles en cas d'opération de l'Union européenne :

- soit le recours aux moyens et capacités de l'OTAN, conformément aux arrangements « Berlin plus ». Dans cette hypothèse l'état-major stratégique de l'Union européenne se situerait au sein du Grand quartier général des forces alliées en Europe à Mons (*SHAPE*), le commandant d'opération étant l'adjoint européen du *SACEUR* ;

- soit, en l'absence de recours aux moyens de l'OTAN, l'utilisation d'un état-major national d'un État membre de l'Union européenne, capable de se transformer en état-major multinational, seuls le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne disposant d'une telle capacité.

Après plusieurs mois de discussions difficiles, le compromis agréé par le Conseil européen de Bruxelles le 12 décembre 2003 sur la base de propositions conjointes de l'Allemagne, de la France et du Royaume-Uni prévoit une **capacité européenne collective de planification et de conduite d'opérations autonomes placée au sein de l'État-major de l'Union européenne**, alors qu'une cellule de l'Union européenne serait établie à *SHAPE* pour les opérations avec recours aux moyens de l'OTAN.

La cellule permanente de planification et de conduite d'opérations civiles et militaires de l'Union européenne menées sans recours aux moyens de l'OTAN assurera la liaison entre les différents travaux sur l'anticipation des crises, le soutien à la planification et à la coordination des opérations civiles, le développement des relations civilo-militaires, la planification stratégique pour les opérations à dimension civilo-militaire. Elle contribuera également au renforcement du quartier général national désigné pour conduire une opération autonome de l'Union européenne. Enfin, elle pourra **se transformer temporairement en un « centre d'opération »** chargé de gérer la mission, pour la durée d'une mission donnée, ce centre étant dissous en fin de mission.

Le texte adopté à Bruxelles précise toutefois que pour la conduite des opérations militaires autonomes de l'Union européenne, **l'option principale est l'utilisation des quartiers généraux nationaux** qui peuvent être « multinationalisés », comme ce fut le cas pour la première opération européenne autonome en république démocratique du Congo à l'été 2003. Le recours à un centre d'opération européen semble répondre à certaines circonstances particulières, notamment en cas de mission à la fois civile et militaire. Ce dispositif ne paraît pas devoir impliquer à court terme un renforcement de l'effectif de l'état-major de l'Union européenne, qui comporte actuellement 130 personnes. En revanche, la mise en place d'un centre d'opération exigerait du personnel supplémentaire pour la durée de la mission.

Quant à la petite cellule européenne permanente au *SHAPE*, elle permettra d'améliorer les opérations de l'Union menées avec les moyens de l'OTAN, pérennisant la solution mise en œuvre pour l'opération Concordia en Macédoine.

En ce qui concerne la France, il est utile de rappeler les propos tenus le 8 janvier dernier par le Président de la République, soulignant que l'Europe devait se préparer à des situations dans lesquelles l'OTAN ne voudra pas ou ne pourra pas intervenir, ce qui implique de poursuivre « *inlassablement la construction de la politique européenne de sécurité et de défense, en toute transparence avec l'OTAN, mais avec fermeté et détermination* ». Le Chef de l'État a également déclaré qu'au sommet d'Istanbul, il rappellerait « *l'attachement de la France à l'Alliance atlantique* » mais aussi que « *la France conçoit ses engagements dans l'Union européenne et dans l'Alliance comme parfaitement compatibles. Il n'existe pas, il ne peut pas exister, d'opposition entre l'OTAN et l'Union européenne* ».

Votre rapporteur a déjà indiqué qu'avec les élargissements concomitants de l'OTAN et de l'Union européenne, trois-quarts des membres de chaque organisation seront également membres de l'autre. Dans ces conditions, il est impératif que s'établisse, sans esprit de concurrence de part et d'autre, une parfaite coordination entre les deux organisations.

CONCLUSION

Le deuxième cycle d'élargissement de l'OTAN constitue une étape majeure du processus engagé dès la fin de la guerre froide. Après l'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque en 1999, celle de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie en 2004, au moment où l'Union européenne s'élargit elle aussi, efface en grande partie des traces de la séparation du continent européen au cours du siècle dernier. Si de nouveaux membres ont vocation à intégrer ultérieurement l'Alliance, on peut considérer que l'essentiel aura été accompli avec la deuxième étape qui se déroule aujourd'hui.

L'inclusion de sept nouveaux membres apportera une contribution supplémentaire à la stabilité et à la sécurité du continent européen. Elle jouera positivement sur les tensions ou les crises qui subsistent à la périphérie de l'Alliance. Les capacités militaires des nouveaux membres, aujourd'hui limitées, viendront progressivement renforcer celles de l'Alliance au fur et à mesure que seront mises en œuvre les réformes de leur appareil de défense et l'adaptation de leurs forces armées.

Comme l'illustrent les engagements de l'Alliance depuis 1995, l'OTAN élargie est orientée vers des missions nouvelles de réponse aux crises qui ne relèvent pas nécessairement de la défense collective et peuvent s'accomplir là où les États membres le jugent nécessaire, sans limitation géographique. Elle entend pour cela réformer son mode de fonctionnement et donner à ses capacités militaires plus de souplesse et de réactivité.

La France adhère à ces évolutions et les encourage. Elle a milité pour un élargissement aussi vaste que possible. Elle fournit un volume de forces important pour les opérations de l'OTAN. Elle souhaite participer pleinement aux nouvelles structures issues d'une transformation rejoignant très largement les conceptions qu'elle a mis en œuvre dans le cadre de la réforme de ses armées.

Pour autant, la France reste attachée au principe du maintien du contrôle politique exercé par le Conseil de l'Atlantique Nord, régi par la règle de l'unanimité. Elle maintient également sa position hors de la structure militaire intégrée, ses forces restant sous commandement national jusqu'à leur participation éventuelle à une opération de l'OTAN. Enfin, elle souhaite que la rénovation de l'OTAN ne porte pas atteinte au développement de la politique européenne de sécurité et de défense.

Votre commission tient à souligner qu'après le double élargissement intervenant en 2004, l'articulation de la PESD et de la transformation de l'OTAN sera plus que jamais nécessaire. Des progrès ont été enregistrés avec la première mise en application concrète des arrangements permettant une opération européenne autonome ayant recours aux moyens de l'OTAN. Par ailleurs, un compromis a été trouvé permettant à l'Union européenne de disposer d'une capacité propre de planification et de commandement sans porter atteinte aux missions de l'OTAN. Il est indispensable que des modes de fonctionnement clairs soient établis à l'heure où 19 pays de l'OTAN participeront également à la PESD comme membres de l'Union européenne.

En conclusion, estimant que le second cycle d'élargissement de l'OTAN fera franchir une étape majeure au processus d'unification du continent engagé après la guerre froide et qu'il contribuera à renforcer la sécurité et la stabilité du continent européen, votre commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées vous demande d'adopter le projet de loi autorisant la ratification des protocoles d'accession de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

1. Audition de M. François Heisbourg, Directeur de la Fondation de la Recherche stratégique

Réunie le 27 janvier 2004 sous la présidence de M. André Dulait, président, puis de M. Guy Penne, vice-président, la commission a procédé à l'audition de M. François Heisbourg, directeur de la Fondation pour la Recherche stratégique, sur les enjeux du nouvel élargissement de l'OTAN.

M. François Heisbourg a remis en perspective le processus de l'élargissement de l'OTAN. Ce dernier a commencé au début des années 1990, les pays de l'Europe centrale et orientale manifestant la volonté de participer à une alliance de défense collective leur garantissant la sécurité. Cette OTAN, alors essentiellement fondée sur sa clause de sécurité collective, a profondément changé depuis. A l'époque, cette perspective d'élargissement apparaissait comme un risque important pour les relations entre la Russie et les États-Unis et entre la Russie et l'Union européenne. C'est pour cette raison que des critères d'adhésion ont été définis, qui prennent en compte, dans les pays candidats, la démocratisation, les réformes dans le secteur de la défense et de la sécurité et le niveau d'effort budgétaire en matière de défense. Parallèlement, grâce aux accords de Paris de 1997 puis, après la guerre du Kosovo, par le Traité de Rome créant un conseil permanent OTAN-Russie, les relations avec ce pays ont pu être préservées.

Aujourd'hui, sept nouveaux États vont entrer dans l'OTAN, après un premier élargissement intervenu en mars 1999 avec l'adhésion de la Hongrie, de la Pologne et de la République tchèque. Depuis, l'Organisation de l'Atlantique Nord a changé, elle est désormais moins une alliance militaire défensive qu'un organisme prestataire de services de défense, favorisant l'interopérabilité des forces armées et permettant la réalisation d'opérations de maintien de la paix, comme en Afghanistan ou en Bosnie. De même, depuis le 11 septembre 2001, les États-Unis ont évolué à l'égard de l'Alliance. Ils font prévaloir une interprétation souple de l'article 5, l'engagement de solidarité qui y est souscrit impliquant à leurs yeux plus une présomption d'assistance militaire qu'une obligation en cas d'attaque d'un des pays membres. Enfin, la Russie elle-même a changé, acceptant le nouvel élargissement et entretenant des relations apaisées avec l'Europe et les États-Unis.

Puis M. François Heisbourg s'est interrogé sur les futurs élargissements possibles après celui qui va intervenir prochainement avec les sept nouveaux membres. Les candidatures de la Croatie, de l'Albanie et de la Macédoine seraient envisagées prochainement même si ce dernier pays, a-t-il estimé, n'est pas encore complètement stabilisé. L'Ukraine est également candidate mais ne réunit pas encore les critères requis. Au demeurant, un conseil bilatéral Ukraine-OTAN existe depuis 1997. Il a en outre évoqué la candidature probable de la Moldavie, voire de tel ou tel des pays du Caucase jusqu'au « grand » Moyen-Orient, avec celle du Qatar, ce pays ayant manifesté son intérêt pour une éventuelle adhésion.

M. François Heisbourg a ensuite abordé l'implication de ces élargissements pour l'Union européenne. Les États-Unis ont retiré un important bénéfice politique en encourageant le processus d'élargissement de l'OTAN, qui s'est fait plus rapidement que celui de l'Union européenne. Pour M. François Heisbourg, les Européens auraient un intérêt bien compris à accueillir immédiatement les nouveaux pays membres de l'Union européenne et de l'OTAN comme des partenaires à part entière de la politique européenne de sécurité et de défense. Ces pays sont en effet très attentifs aux questions de sécurité et de défense, et peuvent y apporter une contribution sérieuse au moment où la garantie de sécurité américaine se relativise, mais où demeure aussi, dans ces pays, le souvenir de la menace russe.

A la suite de l'exposé de M. François Heisbourg, M. Xavier Pintat, rapporteur du projet de loi autorisant la ratification des protocoles sur l'accession des sept nouveaux pays membres, a souhaité savoir dans quelle mesure ces derniers allaient contribuer aux opérations de l'OTAN et à la sécurité collective, compte tenu de leur capacité militaire. Il s'est demandé si l'augmentation importante du nombre d'États membres de l'Alliance atlantique aurait une incidence sur les modes de prise de décision, notamment par une plus grande latitude laissée aux responsables militaires, au détriment de la règle du consensus au sein des instances politiques. Il a souhaité savoir si la France risquait de se trouver isolée dans un tel débat. Soulignant que le champ d'action de l'OTAN ne connaissait plus de limitations géographiques, il s'est interrogé sur l'éventualité d'une implication de l'OTAN en Irak. Enfin, il a rappelé que la France était l'un des premiers contributeurs aux opérations de l'OTAN et qu'elle souhaitait accroître son poids dans les futures structures de commandement. Alors que certains de nos partenaires souhaitent le retour de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN, il a demandé quels en seraient les implications, les avantages et les inconvénients.

M. François Heisbourg a précisé que l'apport initial des sept nouveaux pays, en termes de capacité de défense, était modeste. Il a toutefois souligné que cet apport allait se renforcer avec le temps, ces pays effectuant un effort de défense soutenu et connaissant un rythme élevé de croissance économique. Il a ajouté que, parmi les sept nouveaux pays membres, certains voyaient leurs ressources grevées par le lourd héritage militaire de la guerre froide, constitué d'armées de conscription et de matériel obsolète qu'il importait désormais de moderniser. Les pays baltes et la Slovénie construisent en revanche de toute pièce leur appareil militaire en privilégiant un format ramassé et parfois des capacités spécialisées. Au-delà de contributions militaires qui deviendront plus significatives au fil des ans, l'élargissement comporte également d'importants bénéfices géostratégiques, la Roumanie et la Bulgarie constituant par exemple des points d'appui utiles à proximité des nouvelles zones de crise.

Tout en considérant que la plupart des nouveaux entrants dans l'Alliance atlantique ont soutenu la position américaine lors de la crise irakienne, M. François Heisbourg a écarté le risque d'un isolement de la France au sein de l'OTAN élargie. Il a, au contraire, estimé que, dans une alliance comportant désormais une majorité de petits pays, l'apport des plus gros contributeurs en matière de capacité militaire, comme la France et le Royaume-Uni, n'en deviendrait que plus visible. Par ailleurs, il a récusé l'approche selon laquelle la France et les pays qui ont adopté la même ligne auraient été isolés au sein de l'alliance durant la crise irakienne. C'est l'Alliance dans son ensemble que cette crise a affaibli, puisque les prises de

position divergentes des divers partenaires ont rendu impossible le consensus qui est à la base du fonctionnement de l'OTAN.

En ce qui concerne le débat sur l'éventuelle réintégration de la France dans les structures militaires intégrées de l'OTAN, M. François Heisbourg a estimé que la question revêtait moins d'importance que par le passé. On peut certes regretter que les démarches entreprises entre 1995 et 1997 n'aient pas abouti et estimer que nous aurions pu avoir avantage à être associés en amont à la planification d'opérations auxquelles nous avons pris part, essentiellement au Kosovo. Mais les évolutions récentes de l'OTAN diminuent l'acuité de ces interrogations. La France participera en effet pleinement aux structures entièrement nouvelles qui se préparent et qui seront appelées à jouer un rôle majeur dans l'Alliance de demain : le commandement allié dédié à la transformation (ACT - Allied Command Transformation) et la force de réaction de l'OTAN (NRF - Nato Response Force).

M. François Heisbourg a également indiqué que plus des neuf dixièmes des forces américaines n'étaient pas affectées à l'OTAN. Il a estimé que, dans les faits, l'OTAN serait sans doute un instrument plus utile aux Européens qu'aux Américains, et il a souhaité que la France agisse pour une plus grande utilisation des moyens de l'OTAN au service des priorités européennes.

S'agissant de l'extension du champ géographique d'intervention de l'OTAN, hors de la zone initialement prévue par le traité de Washington, il a estimé qu'elle affermissait l'approche américaine, selon laquelle la mission détermine la coalition. Dans ces conditions, l'OTAN ne peut plus réellement représenter une alliance de défense. Face à la diversité des crises auxquelles ils seront confrontés, les membres de l'Alliance auront nécessairement des approches différentes. On s'oriente donc vers un multilatéralisme « à la carte ».

Enfin, à propos de l'Irak, M. François Heisbourg a estimé qu'il appartiendra aux dirigeants des États membres de l'OTAN de juger l'opportunité politique de répondre favorablement à une éventuelle demande d'intervention émanant d'un gouvernement irakien souverain.

M. Xavier de Villepin a demandé à M. François Heisbourg si la disparité des capacités militaires et technologiques entre les États-Unis et les pays européens ne condamnait pas l'OTAN à se cantonner à des opérations de faible intensité. Il a souhaité savoir quelle leçon on pouvait tirer de l'intervention de l'OTAN en Afghanistan, compte tenu des problèmes de sécurité persistants dans ce pays et de la difficulté de contrôler les zones tribales. Enfin, évoquant les prochaines candidatures sur lesquelles l'OTAN aura à se prononcer, il lui a paru délicat de ne pas traiter globalement les pays issus de l'ex-Yougoslavie.

M. Pierre Biarnès a relevé une certaine part d'irénisme dans l'analyse des évolutions de l'Alliance atlantique telle que l'avait développée M. François Heisbourg. Il a estimé qu'à travers l'élargissement transparaisait la volonté constante des États-Unis d'étendre leur emprise et de repousser les frontières de leur zone d'influence vers l'est pour contrecarrer la Chine et la Russie. Par ailleurs, évoquant les exemples de la Bosnie-Herzégovine, du Kosovo et de l'Afghanistan, il a observé que les États-Unis semblaient vouloir reléguer l'OTAN dans un rôle de

supplétif appelé à supporter le poids d'opérations dont les Américains se sont désengagés après les avoir initiées.

M. Christian de La Malène a souligné les profondes évolutions ayant marqué l'OTAN au cours des dernières années : la portée diminuée de l'article 5, l'absence de limites aux contours de l'Alliance et à ses champs d'intervention potentiels, le recours à des coalitions de circonstance en cas de crise. Il a estimé paradoxal qu'autant de pays souhaitent rejoindre l'Alliance au moment où l'on assiste à une certaine dilution de son contenu. De même, il a observé que la Russie n'émettait plus d'objections à l'expansion d'une alliance dont elle ne semble plus s'inquiéter.

M. Jean François-Poncet s'est demandé si les États-Unis allaient désormais systématiquement considérer l'OTAN comme un simple réservoir susceptible de fournir des alliés au gré des circonstances. Évoquant la participation polonaise à la coalition en Irak, il a estimé qu'une telle évolution ne pourrait conduire qu'à diviser profondément les pays européens. Par ailleurs, il a souhaité savoir dans quelle mesure la chute du dollar pouvait traduire un déséquilibre entre les ambitions politiques et militaires des États-Unis, d'une part, et leur potentiel économique, d'autre part.

M. Guy Penne, vice-président, s'est interrogé sur l'argument fréquemment avancé par les États-Unis selon lequel la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense entraînerait des redondances avec les capacités existantes au sein de l'OTAN.

En réponse à ces différentes interventions, M. François Heisbourg a apporté les précisions suivantes :

- les exigences de la stratégie de sécurité américaine pèsent pour beaucoup dans le déficit budgétaire et le déficit extérieur des États-Unis, et donc dans la baisse du dollar ; les deux collectifs budgétaires spécifiquement consacrés en 2003 au financement des opérations en Afghanistan, et surtout en Irak, ont représenté près de 150 milliards de dollars de dépenses supplémentaires, soit 1,5 % du PIB américain ; en dépit de cet effort exceptionnel, les États-Unis ne parviennent pas à maîtriser la situation sur ces deux théâtres de crise, ce qui montre bien les limites de leur puissance et de leur capacité à façonner le système international ;

- invoquée pour justifier l'absence de recours à l'OTAN lors des opérations en Afghanistan, l'idée selon laquelle la mission détermine la coalition tend à s'imposer dans un contexte stratégique marqué par la grande diversité des crises ; d'une certaine manière, c'est pour une raison analogue que la France et ses partenaires, dans l'opération Artémis au Congo, n'ont pas eu recours aux moyens de l'OTAN ; cette réalité fortifie d'autant plus la nécessité d'intégrer rapidement à la PESD les pays qui entreront dans l'Union européenne en 2004 ;

- du point de vue russe, l'intégration des pays de l'est dans des organisations multilatérales comme l'OTAN ou l'Union européenne est largement préférable à une situation où ces pays n'auraient d'autre choix que de conclure des accords bilatéraux de défense avec les États-Unis ;

- les États européens dépensent actuellement cinq fois moins que les États-Unis pour la recherche et le développement de défense ; 15 % des dépenses militaires américaines vont vers la recherche et le développement, contre 7 % en moyenne dans l'Union européenne ; la capacité d'action des pays européens, que ce soit avec ou sans les États-Unis, impose absolument de combler cet écart ; il serait donc nécessaire de parvenir à doubler la part de la recherche et du développement dans la recherche militaire européenne pour atteindre les 15 % qu'y consacre déjà le Royaume-Uni, la France se situant, pour sa part, entre 11 et 12 % ;

- comme on l'a constaté lors des opérations en Afghanistan, seule une petite partie des forces américaines utilise les standards de l'OTAN, les forces relevant de commandements différents n'étant pas toujours interoperables ;

- en dépit des difficultés rencontrées, les opérations en Afghanistan ont tout de même atteint certains des objectifs qu'elles s'étaient fixés : empêcher le retour au pouvoir des talibans et priver Al-Qaï da de ses points d'appui ; du fait de leur engagement en Irak, les Américains ne peuvent plus soutenir, autant qu'il le faudrait, les opérations en Afghanistan ; il serait cependant inopportun de fusionner l'opération Enduring Freedom, qui relève de missions de combat, avec l'opération conduite par l'OTAN dans le cadre de la FIAS, qui doit, pour sa part, rester une mission de soutien à la paix ;

- s'agissant des futurs élargissements de l'OTAN, il serait souhaitable de faire avancer d'un même pas les pays issus de l'ex-Yougoslavie et d'éviter de traiter différemment deux pays comme la Croatie et la Serbie-Monténégro.

2. Examen du projet de loi

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du présent projet de loi lors de sa réunion du 3 février 2004 sous la présidence de M. André Dulait, président.

À la suite de l'exposé du rapporteur, M. Xavier de Villepin a demandé dans quelle mesure le processus d'adhésion à l'OTAN supposait, pour les pays candidats, de répondre à des objectifs précis, à l'image des critères fixés pour l'entrée dans l'Union européenne.

M. Christian de La Malène a exprimé sa circonspection face aux évolutions imprimées à l'Alliance atlantique depuis plusieurs années, estimant que sa fonction exacte, en partie diplomatique, en partie militaire, paraissait de moins en moins claire. Il a également estimé que la question de la concurrence entre l'OTAN et l'Union européenne se posait inévitablement, dès lors que le projet d'Europe de la défense est porté par une volonté d'indépendance qui se heurte à la volonté américaine de maintenir, au travers de l'Alliance atlantique, une influence prépondérante en Europe. Il a souligné que l'objectif d'interopérabilité poursuivi au sein de l'OTAN assurait d'importants débouchés aux matériels militaires américains. Tout en déclarant qu'il n'émettait pas d'opposition à l'encontre du prochain

élargissement de l'OTAN, il a estimé que l'influence américaine s'exercerait plus fortement dans une Alliance comptant un plus grand nombre de membres. Enfin, il s'est déclaré très réservé sur une évolution qui éloigne l'OTAN des buts pour lesquels elle a été créée, la poussant à intervenir sans limitation géographique et dans le cadre des situations les plus diverses.

M. Didier Boulaud s'est demandé si la France, compte tenu de sa position singulière dans l'Alliance, ne verrait pas son influence minorée avec l'arrivée de sept nouveaux pays membres, notamment dans son souhait de voir se développer l'Europe de la défense ;

M. Louis Moinard s'est interrogé sur les difficultés que pourraient provoquer la conduite par l'OTAN et l'Union européenne de deux processus d'élargissement parallèles qui avancent sur des rythmes différents, comme en témoigne l'adhésion plus rapide de la Bulgarie et de la Roumanie à l'OTAN.

M. André Dulait, président, a souhaité savoir quelle était la situation des sept futurs pays membres au regard de la professionnalisation de leurs forces armées. Évoquant la volonté de Washington de réduire le volume de ses troupes stationnées en Europe au titre de l'OTAN, il s'est demandé si les États-Unis conserveraient, après l'élargissement, l'influence prépondérante qu'ils ont eu jusqu'à présent au sein de l'Alliance.

M. Robert Del Picchia a rappelé que lors du premier élargissement de l'OTAN, des objectifs avaient été fixés aux nouveaux pays membres pour la modernisation de leurs capacités militaires et l'effort budgétaire consacré à la défense, ce qui avait créé quelques difficultés pour un pays comme la Hongrie. Cette dernière avait cependant bénéficié d'une aide américaine et s'était dotée, en contrepartie, de matériels américains. Il a demandé ce qu'il en était pour le présent élargissement et auprès de quels fournisseurs les pays concernés allaient acquérir leurs nouveaux équipements militaires.

En réponse à ces interventions, M. Xavier Pintat, rapporteur, a ajouté les précisions suivantes :

- les pays candidats à l'adhésion ont suivi durant plusieurs années un plan d'action pour l'adhésion comportant des objectifs sur les plans politique et militaire et faisant l'objet d'une évaluation régulière par les instances politiques de l'OTAN, notamment le Conseil de l'Atlantique Nord ; sur le plan politique, il leur était demandé de respecter les principes de base de l'Alliance atlantique que sont notamment la démocratie, la liberté individuelle et l'État de droit ; sur le plan militaire, ils doivent adhérer au concept stratégique de l'Alliance et détenir des capacités minimales leur permettant de contribuer aux missions de cette dernière ;

- six des sept pays candidats ont engagé une professionnalisation de leurs forces armées qui sera achevée d'ici la fin de la décennie ; seule l'Estonie souhaite conserver dans ses forces armées une composante constituée d'appelés ;

- la complémentarité entre la politique européenne de sécurité et de défense et l'engagement au sein de l'OTAN a été rappelée à de nombreuses reprises, et en dernier lieu par le Président de la République qui a déclaré le 8 janvier dernier qu'il

« n'existe pas, il ne peut pas exister, d'opposition entre l'OTAN et l'Union européenne » ;

- si les possibilités d'engagement de l'OTAN ont été considérablement étendues, chaque opération doit être approuvée au cas par cas et sur la base du consensus ; comme l'a déclaré le 29 janvier dernier le ministre des affaires étrangères, « si cet élargissement du champ d'intervention de l'OTAN répond à des exigences de sécurité, il doit continuer de se faire en étroite concertation avec l'ensemble des Alliés, et sur la base d'un mandat des Nations Unies » ;

- la remarque du président André Dulait sur un éventuel désengagement américain de l'OTAN montre qu'il ne faut pas nécessairement voir dans l'élargissement de cette dernière un risque de marginalisation ou d'isolement pour la France ; celle-ci ne risque pas davantage d'être diluée dans une OTAN élargie que dans une Union européenne élargie ;

- les sept futurs membres de l'OTAN consacrent d'ores et déjà en moyenne 2% de leur PIB aux budgets de défense, ce qui est supérieur à la moyenne dans l'Union européenne ; pour autant, leurs capacités militaires restent modestes et ils ne devraient pas s'engager dans de grands programmes d'acquisition d'équipements, tels que les avions de combat ; les industriels européens, notamment français, ne sont pas a priori moins bien placés que les industriels américains pour répondre aux besoins de ces pays en matériels militaires.

M. Didier Boulaud, évoquant les conséquences de l'interopérabilité sur le choix des équipements militaires, a estimé que cette question se posait désormais moins entre les pays membres de l'Alliance qu'entre l'OTAN dans son ensemble et les forces américaines. Il a fait part de certaines informations selon lesquelles les forces britanniques auraient rencontré des difficultés, lors des opérations d'Irak, du fait d'un manque d'interopérabilité avec les forces américaines.

M. Xavier de Villepin a souligné que les investissements considérables effectués par les États-Unis dans le domaine de la défense accentuaient l'écart technologique entre les capacités américaines et celles des européens. Il a considéré que les forces américaines affectées à l'OTAN n'étaient certainement pas celles qui étaient dotées des dernières avancées technologiques. Il a estimé que cet écart croissant constituait une question majeure pour l'avenir du lien transatlantique en matière militaire.

M. André Dulait, président, a estimé que ces différences d'approches et de moyens ne rendaient que plus nécessaire la constitution de capacités européennes de gestion de crise.

M. Xavier Pintat, rapporteur, a confirmé que plus de 90% des forces américaines utilisaient des standards autres que ceux en vigueur au sein de l'OTAN.

À la suite de ce débat, la commission a approuvé le projet de loi autorisant la ratification des protocoles au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Bulgarie, de la République d'Estonie, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la Roumanie, de la République slovaque et de la République de Slovénie.

ANNEXE I : POLITIQUE ET CAPACITÉS DE DÉFENSE DES SEPT FUTURS NOUVEAUX MEMBRES DE L'OTAN

(Source : ministère des Affaires étrangères¹)

1. BULGARIE

Aspects politiques

La Bulgarie a affirmé dans ses prises de position officielles à l'OTAN et devant l'Union européenne, sa volonté de contribuer à la sécurité du continent européen : adhésion à l'OTAN et à l'UE, présidence de l'OSCE pour 2004, intention de participer pleinement à la PESD.

La Bulgarie est bien insérée dans les dispositifs de coopération régionaux d'Europe centrale et surtout balkanique (en particulier, l'initiative pour l'Europe du sud-est, sous l'égide de l'OTAN).

Les réformes de politique intérieure recommandées par l'OTAN ont été adoptées. Le système judiciaire a été réformé, la lutte contre la corruption a été intensifiée (mesures pénales, mise en place d'une Commission anti-corruption), les exportations d'armements mieux réglementées. Il reste néanmoins à contrôler la mise en œuvre de ces mesures.

En revanche les réformes sociales (lutte contre la pauvreté et insertion des Roms) restent limitées.

Capacités militaires

La Bulgarie a fait le choix de la professionnalisation. Actuellement, 31% des effectifs de l'armée bulgare sont professionnalisés. L'armée de l'air et la marine seront complètement professionnalisées en 2006, l'armée de terre en 2010.

La professionnalisation et l'adhésion à l'OTAN sont accompagnées d'efforts de formation spécifiques : l'accent est mis sur la spécialisation et la formation linguistique afin de permettre aux militaires bulgares de participer aisément aux opérations de maintien de la paix.

La Bulgarie a commencé la réduction du format de ses troupes pour tenir compte de l'évolution stratégique de la dernière décennie et améliorer

¹ Les aspects politiques évoqués ici sont ceux issus des analyses formulées dans le cadre de l'évaluation des Plans d'action pour l'Adhésion à l'OTAN.

l'interopérabilité avec l'OTAN. Les effectifs militaires devraient atteindre 45.000 hommes en 2004, pour un objectif de 32.000 hommes à plus long terme.

Évolution des effectifs de l'armée bulgare

| | Effectifs des forces armées | Terre | Mer | Air |
|------|-----------------------------|--------|-------|--------|
| 1999 | 101 500 (49 300) | 50 400 | 6 100 | 19 300 |
| 2001 | 77 260 (49 000) | 42 400 | 5 260 | 18 300 |
| 2002 | 68 400 (49 000) | 31 050 | 4 370 | 17 780 |
| 2003 | 51 000 (49 000) | 25 000 | 4 370 | 13 100 |

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de conscrits inclus dans les effectifs

La Bulgarie consacre actuellement 2,6% de son PIB aux dépenses de défense, en mettant l'accent sur les dépenses d'équipement.

La restructuration de l'armée bulgare a bien progressé mais la mise en place de systèmes de communication modernes ne sera effective qu'en 2006. La mise à niveau des bases aériennes et des flottes d'hélicoptères n'est pas achevée. Les lacunes en transport stratégique sont importantes. Enfin, le problème de la protection rigoureuse des documents classifiés de l'OTAN reste entier, en dépit de nombreuses missions d'experts de l'OTAN au sein des services de sécurité bulgares.

Dans la présentation des résultats de son plan d'action pour l'adhésion (automne 2003), la Bulgarie a annoncé plusieurs projets : modernisation d'hélicoptères MI 17 et MI 24, de MiG 29 et de deux bases aériennes pour répondre aux exigences de l'OTAN ; modernisation des équipements d'information, de communication et de navigation.

La Bulgarie envisage l'achat de 6 frégates et de 2 sous-marins. Elle a également fait part aux Alliés d'un projet de contrat pour l'installation de radars secondaires et de 6 stations radars modernisées, opérant pour la défense aérienne.

Par ailleurs, la Bulgarie a achevé la destruction de ses missiles SS-23, Scud et Frog et mené une réduction de 62% de ses blindés et de 50% de ses avions de combat. Elle poursuivra son programme de réduction d'équipements excédentaires dans le domaine des munitions et autres systèmes d'armes.

La Bulgarie contribue aux opérations de l'Alliance : 230 hommes dans les Balkans, 50 en Afghanistan. Elle participe également à la coalition internationale en Irak (500 hommes).

Engagements concernant la mise à disposition de forces pour l'OTAN

Dès son adhésion, la Bulgarie mettra à disposition de l'Alliance :

- *armée de terre* : 1 brigade d'infanterie mécanisée, 1 bataillon NBC (nucléaire, bactériologique et chimique), 1 compagnie d'approvisionnement, 1 compagnie de génie, 1 compagnie de franchissement (ponts flottants), 1 groupe

« opérations spéciales », 1 compagnie civilo-militaire et 1 détachement « mouvements ferroviaires ». À terme, la Bulgarie prévoit également de mettre à disposition de l'Alliance 1 poste de commandement divisionnaire, 1 compagnie de transport terrestre, 1 unité de police militaire et 1 unité de génie de l'air ;

- *marine* : 1 corvette et 1 bateau anti-mines ;

- *armée de l'air* : 2 hélicoptères de transport, 4 avions et 4 hélicoptères de combat, 1 unité de génie de l'air.

La Bulgarie ne sera réellement interopérable avec les troupes de l'Alliance sur toutes les opérations qu'à un horizon de 10 ans. La modernisation se poursuivra donc, dans le cadre de l'Alliance.

La position géographique de la Bulgarie (comme la Roumanie) est un atout pour l'Alliance. Son adhésion favorisera la consolidation et la stabilisation des Balkans. Elle offre également un point d'appui proche des zones de crises (notamment pour les Balkans).

2. ESTONIE

Aspects politiques

La coopération régionale avec les pays de la Baltique s'est intensifiée, tant dans les domaines politiques que militaires (exemple de l'initiative Baltsea à laquelle la France participe).

L'Estonie a confirmé les progrès effectués en matière d'insertion de la minorité russophone (test linguistique simplifié pour obtenir la nationalité estonienne, cours d'estonien pris en charge financièrement par l'État).

Capacités militaires

L'Estonie conserve un système de conscription pour des raisons politiques (élément d'identité nationale). Elle a cependant accru le nombre des professionnels au sein des structures opérationnelles des forces armées, et réduit le nombre de conscrits et de réservistes. Les forces armées professionnelles sont de mieux en mieux formées. Elles représentent 2500 hommes (auxquels s'ajoutent 3000 conscrits et 1100 réservistes).

Évolution des effectifs de l'armée estonienne

| | Effectifs des forces armées | Terre | Mer | Air |
|------|-----------------------------|-------|-----|-----|
| 1999 | 4 340 (2 490) | 3 980 | 320 | 36 |
| 2001 | 4 450 (2 790) | 4 040 | 300 | 110 |
| 2002 | 5 510 (1 310) | 2 250 | 440 | 220 |
| 2003 | 5 510 (1 310) | 2 250 | 440 | 220 |

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de conscrits inclus dans les effectifs

Les dépenses budgétaires se maintiennent à 2% du PIB dont un cinquième pour l'équipement.

Les réformes en matière de sécurité de l'information classifiée qui constituaient le point noir de l'évaluation annuelle précédente ont été menées à terme cette année (résultats positifs de l'inspection du bureau de sécurité de l'OTAN).

L'Estonie a renforcé sa spécialisation sur les bateaux démineurs. En 2002-2003, la priorité en termes d'équipement, allait aux capacités de réaction rapide et à la surveillance aérienne. L'Estonie a pu doter sa brigade d'infanterie de systèmes de défense aérienne de courte portée et de systèmes de missiles anti-chars. Elle a installé fin 2003, 20 radars de surveillance côtière.

Dans son dernier plan d'action, l'Estonie a présenté un important programme d'acquisitions (véhicules, armement, équipement NBC, de surveillance et de communication, équipement personnel, munitions, matériels et équipement divers). De plus, l'Estonie prévoit de se doter d'équipements de déminage à l'horizon 2007-2015

L'Estonie a déployé une trentaine d'hommes sur les opérations de l'OTAN dans les Balkans ainsi que 6 hommes dans la FIAS en Afghanistan. L'Estonie a par ailleurs affecté une cinquantaine de personnes à la force de stabilisation en Irak. L'Estonie participe également à l'ensemble des opérations de l'UE. Au total plus de 200 personnes sont déployées dans le cadre d'opérations internationales, ce qui est significatif au regard de la dimension, très réduite, de l'armée estonienne.

Engagements concernant la mise à disposition de forces pour l'OTAN

L'Estonie donne la priorité au développement de forces de réaction rapide. Elle dispose désormais d'un centre de commandement des opérations interarmées, apte à conduire et coordonner la participation d'unités estoniennes à des opérations internationales. Elle prévoit de mettre à la disposition de l'Alliance :

- *armée de terre* : d'ici fin 2005, 1 bataillon d'infanterie professionnel accompagné d'unités de réserve en soutien affectées chaque année dans la structure opérationnelle, 2 équipes de démineurs, 1 section de police militaire ; d'ici 2008, 1 équipe de spécialiste civilo-militaire ;

- *marine* : 2 bateaux de guerre des mines d'ici 2006 ;

- *armée de l'air* : l'objectif est d'assurer la surveillance aérienne et la police de l'air ; la création d'une équipe de contrôle de mouvement aérien est prévue pour 2009.

L'Estonie attache une très grande importance à son entrée dans l'OTAN. Il s'agit pour elle de la seule protection crédible dont elle dispose face à la Russie, toujours considérée par elle comme une menace majeure.

La réforme de défense a été menée avec sérieux et les capacités de projection extérieure des unités estoniennes, déjà insérées dans des structures régionales, sont réelles.

3. LETTONIE

Aspects politiques

Les relations avec la Russie restent difficiles : refus russe de signer l'accord sur les frontières communes, critiques récurrentes sur le traitement de la minorité russophone. La Lettonie a pourtant réalisé des efforts substantiels en matière de droit des minorités (en particulier pour le système scolaire et universitaire). Seul l'accès à la citoyenneté lettone reste difficile, même si le mouvement de naturalisations s'accroît fortement.

La Lettonie cherche provisoirement à valoriser la coopération avec ses deux voisins baltes, surtout au niveau militaire (Baltbat, Baltnet).

Au niveau interne, la corruption reste forte, en dépit des mesures législatives adoptées récemment.

Capacités militaires

La professionnalisation des armées a été décidée en juillet 2003 et devrait aboutir en 2007. Actuellement, les armées lettones comptent environ 6 000 personnes.

Évolution des effectifs de l'armée lettone

| | Effectifs des forces armées | Terre | Mer | Air |
|------|-----------------------------|-------|-----|-----|
| 1999 | 4 960 (2 150) | 2 350 | 880 | 130 |
| 2001 | 6 500 (2 050) | 3 100 | 840 | 210 |
| 2002 | 5 500 (1 600) | 4 300 | 930 | 270 |
| 2003 | 4 880 (1 600) | 4 000 | 620 | 250 |

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de conscrits inclus dans les effectifs

La Lettonie a réorganisé ses structures de forces conformément aux préconisations de l'OTAN : elle dispose à présent d'unités (terrestres) mobiles et facilement déployables.

Elle a par ailleurs renforcé sa spécialisation sur le déminage maritime (seule composante maritime développée), les unités médicales de théâtre et la protection NBC (à horizon 2006).

Son objectif prioritaire est à présent la modernisation de son système de contrôle et de défense aérien. Elle compte sur l'assistance de l'Alliance en la matière.

Les ressources attribuées à la défense restent toutefois faibles, notamment en vue du financement de la professionnalisation des armées.

La Lettonie dispose de 7 hommes dans la KFOR ; de 9 hommes dans la FIAS (une équipe médicale et un officier de liaison) ; elle a déployé 300 hommes (une compagnie d'infanterie) dans le secteur américain en Irak.

Engagements concernant la mise à disposition de forces pour l'OTAN

La Lettonie mettra à disposition de l'Alliance des unités flexibles et déjà internationalisées et renforcera les capacités NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique) de l'Alliance et les unités de soutien (médicales, déminage).

- *armée de terre* : 1 bataillon d'infanterie disponible d'ici à 2005, 1 bataillon avec des éléments de soutien d'ici à 2009 ; à terme, des unités de génie et de déminage ;

- *marine* : participation prévue aux opérations de l'OTAN dans le domaine du déminage ;

- *armée de l'Air* : développement des capacités de surveillance aérienne.

La Lettonie a globalement respecté ses engagements de modernisation par rapport à l'Alliance même si elle reste en retard comparé à ses voisins baltes.

Elle mettra à disposition de l'Alliance des unités flexibles et déjà internationalisées ; elle renforcera les capacités NRBC de l'Alliance et les unités de soutien (médicales, déminages...).

4. LITUANIE

Aspects politiques

La Lituanie participe activement à la coopération politique et militaire balte. Elle a par ailleurs développé, dans le cadre du Parlement de l'OTAN, des relations suivies avec l'Ukraine et les pays du Caucase. Les relations avec la Russie se sont nettement améliorées (résolution de la question du transit vers Kaliningrad, signature d'un accord frontalier).

Les réformes internes en matière de lutte contre la corruption et d'insertion des minorités se poursuivent.

Capacités militaires

La Lituanie procède progressivement à la professionnalisation des armées (deux-tiers des effectifs seront professionnels en 2004) et réduit ainsi le format de ses troupes. L'objectif est d'atteindre le nombre de 8 000 professionnels et 2000 conscrits en 2008. La formation a été renforcée et la Lituanie devrait apporter à l'Alliance des troupes mobiles, performantes et rapidement déployables.

Évolution des effectifs de l'armée lituanienne

| | Effectifs des forces armées | Terre | Mer | Air |
|------|-----------------------------|-------|-------|-------|
| 1999 | 11 130 | 6 750 | 1 320 | 970 |
| 2001 | 12 190 | 7 500 | 580 | 800 |
| 2002 | 13 510 (4 200) | 8 100 | 650 | 1 000 |
| 2003 | 12 700 (4 700) | 7 950 | 650 | 1 150 |

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de conscrits inclus dans les effectifs

La Lituanie a dégagé des priorités de spécialisation pour les opérations extérieures : déminage maritime et forces spéciales. Elle souhaite également constituer une défense aérienne moderne pour mieux protéger son territoire.

Le budget alloué à la défense reste toutefois faible (2 % par an, dont il faut déduire des dépenses de sécurité intérieure) mais axé sur la modernisation des équipements (35 % du budget).

La Lituanie s'est dotée (avec l'aide des États-Unis) de missiles portatifs sol-air Stinger et anti-char Javelin et de véhicules de reconnaissance Hummer.

La marine lituanienne maintiendra en service 2 frégates Grisha (de type soviétique) jusqu'en 2008. Les capacités de la marine en termes de surveillance

côtière et de lutte anti-mines devraient être modernisées en 2004, notamment par l'acquisition de radars et de nouveaux équipements.

La Lituanie qui dispose dans le cadre de la défense aérienne de 2 avions de type L-39, envisage l'acquisition (en commun avec les deux autres États baltes) de 12 aéronefs. De même, elle prévoit de développer son système de défense aérienne par l'achat de radars et de systèmes de communication performants (Balnet).

Les prévisions d'acquisitions de la Lituanie pour la période 2004-2009 concernent des systèmes de défense sol-air courte portée, des systèmes anti-chars moyenne et longue portée, des équipements tactiques de communication, des moyens de transports de personnel et de fret, des équipements logistiques, des équipements divers : matériels de protection NBC (nucléaire, bactériologique, chimique), de déminage, de vision nocturne, armes légères d'infanterie

La Lituanie est engagée dans la KFOR (115 hommes), la FIAS (2 hommes) et en Irak (50 soldats).

Engagements concernant la mise à disposition de forces pour l'OTAN

La Lituanie mettra à disposition de l'Alliance :

- *armée de terre* : en 2005, 1 bataillon sera prêt pour des missions article 5, rejoint en 2008 par un second bataillon. Ils feront partie de la brigade de réaction, prévue pour être opérationnelle fin 2010 (3 bataillons d'infanterie et 1 bataillon de soutien au combat) ;

- *marine* : sa formation sera renforcée s'agissant des questions de surveillance côtière et de lutte anti-mines pour participer aux opérations de l'Alliance dans ces domaines ;

- *armée de l'air* : un centre de formation de l'armée de l'air et un bataillon de défense aérienne sont en cours de constitution.

La Lituanie a annoncé son intention d'intensifier sa participation aux opérations extérieures de l'Alliance. Elle a par ailleurs déjà identifié les bataillons les plus performants qu'elle mettra à disposition de l'Alliance.

Si les forces lituaniennes sont bien entraînées et interopérables avec l'Alliance, l'OTAN souhaiterait que la Lituanie renforce sa spécialisation et consacre moins de moyens à sa défense strictement territoriale au profit du renforcement du système de la défense collective de l'OTAN.

5. ROUMANIE

Aspects politiques

La Roumanie participe activement à la stabilisation de l'Europe du Sud-Est (nombreuses coopérations politiques et militaires avec les pays balkaniques dans un cadre bilatéral et régional). Son contentieux frontalier avec l'Ukraine est en voie de résolution.

Au plan intérieur, la Roumanie a adopté en 2003 un dispositif législatif conséquent, destiné à lutter contre la corruption et la criminalité organisée : l'indépendance de la justice est consolidée, l'organisation et la formation des gardes-frontières est renforcée.

Au niveau social, l'intégration des Roms et, plus généralement, le respect des minorités linguistiques a progressé. Des efforts ont également été faits dans le secteur de la protection de l'enfance.

Capacités militaires

La réduction des effectifs (environ 100 000 hommes actuellement) se poursuit dans le cadre de la professionnalisation des armées à horizon 2007 (objectif de 75 000 hommes). Le niveau de formation moyen reste insuffisant. Seules quelques unités terrestres d'élites, qui participent aux opérations et formation de l'OTAN, sont réellement interopérables.

Évolution des effectifs de l'armée roumaine

| | Effectifs des forces armées | Terre | Mer | Air |
|------|-----------------------------|--------|--------|--------|
| 1999 | 219 650 (133 300) | 11 300 | 22 100 | 46 300 |
| 2001 | 103 000 (35 000) | 52 900 | 10 200 | 18 900 |
| 2002 | 99 200 (35 000) | 66 000 | 6 200 | 17 000 |
| 2003 | 97 200 (29 600) | 66 000 | 7 200 | 14 000 |

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de conscrits inclus dans les effectifs

Les dépenses budgétaires se maintiennent à 2,4% du PIB (y compris le financement des opérations qui représentent un coût important).

La modernisation des équipements est très ciblée sur le contrôle de l'espace aérien. La Roumanie a notamment fait l'acquisition de radars de surveillance ainsi que de deux frégates de type 22 d'origine britannique. La mise en service de ces frégates interviendra en 2004-2005. Elles recevront leur armement spécialisé (missiles sol-air et

torpilles) en 2007. Pour le reste, des efforts restent à faire. Peu de bases militaires remplissent les standards de l'OTAN.

Les engagements militaires extérieurs de la Roumanie sont importants pour les opérations de l'UE et de l'OTAN. Dans les Balkans (KFOR, SFOR), la Roumanie a délégué 220 militaires. En Afghanistan, dans la FIAS, ce sont 48 militaires qui sont engagés. La Roumanie participe par ailleurs à la force de stabilisation en Irak à hauteur de 750 hommes (pour les 2/3 dans le secteur polonais à Babylone).

Engagements concernant la mise à disposition de forces pour l'OTAN

La Roumanie dispose de troupes rapidement déployables et d'unités spécialisées de bon niveau (gestion civile des crises, protection et intervention NBC). Elle mettra à disposition de l'OTAN des forces capables de mener l'ensemble des missions de l'Alliance. Sa contribution envisagée comprend :

- *armée de terre* : dès 2004, 1 brigade mécanisée, 1 brigade de montagne, 1 bataillon de transport terrestre, 1 bataillon NBC, 1 compagnie NBC, 1 compagnie de génie, 1 compagnie de forces spéciales, 1 batterie de drones, 1 compagnie de police militaire, 1 compagnie médicale, 1 compagnie civilo-militaire, 1 équipe spécialisée civilo-militaire, 1 unité de purification de l'eau, 3 équipes de contrôle des mouvements, et, d'ici 2012, 1 division d'infanterie ;

- *marine* : 2 frégates ;

- *armée de l'air* : 4 MiG 21, 1 escadron d'avions (12 MiG 21) pour les attaques au sol, 4 MiG 21 pour la défense aérienne, 3 hélicoptères de combat, 1 avion de transport, 2 hélicoptères d'évacuation médicale, 4 hélicoptères de transport, 2 unités anti-aériennes.

La position géostratégique de la Roumanie est un atout pour l'Alliance : proximité des Balkans, point de passage vers le Moyen-Orient, ouverture maritime. La Roumanie a engagé une réforme de ses armées. Plusieurs années seront encore nécessaires avant que soit atteinte l'interopérabilité effective avec l'OTAN. Mais d'ores et déjà, la Roumanie a démontré qu'elle dispose de troupes rapidement déployables et d'unités spécialisées de bon niveau (gestion civile des crises, protection et intervention NBC). Enfin, sa forte participation aux opérations de l'Alliance et son implication régionale attestent de sa volonté de contribuer à la sécurité euro-atlantique.

6. SLOVAQUIE

Aspects politiques

La Slovaquie met progressivement en place un système de protection des minorités conforme à ses engagements internationaux, en particulier pour les minorités hongroises et roms.

Le soutien de l'opinion publique à l'entrée dans l'OTAN reste faible (52% d'opinion favorables). Pendant l'intervention de la coalition en Irak, les opinions défavorables étaient majoritaires. Le gouvernement a en conséquence entrepris une campagne d'information sur l'OTAN.

Capacités militaires

La Slovaquie mène une professionnalisation graduelle de ses armées. Elle a réduit ses effectifs et réorganise ses structures de commandements. Actuellement, les forces armées slovaques comptent environ 26 000 personnes. Dans la perspective de l'adhésion à l'OTAN, la formation des officiers a été renforcée, notamment au niveau linguistique.

Évolution des effectifs de l'armée slovaque

| | Effectifs des forces armées | Terre | Air |
|------|-----------------------------|--------|--------|
| 1999 | 45 450 | 23 800 | 23 800 |
| 2001 | 33 000 (14 900) | 19 800 | 10 200 |
| 2002 | 26 200 (14 900) | 13 000 | 10 200 |
| 2003 | 22 000 | 13 700 | 7 000 |

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de conscrits inclus dans les effectifs

Les ressources affectées aux dépenses de défense sont, selon les experts de l'OTAN, trop limitées (1,9% du PNB, sans perspective de croissance dans les années à venir). La modernisation des équipements militaires, prévue dans le dernier plan d'action pour l'adhésion, aboutira en 2008.

La Slovaquie élimine progressivement ses équipements militaires en surplus.

Parallèlement, elle prévoit de moderniser certains équipements : une dizaine de radars (d'ici 2004-2005) ; 11 hélicoptères de combat MI-24 et 26 lanceurs de roquettes RM 70 (d'ici à 2008). La Slovaquie met également l'accent sur le développement des capacités de communication de ses armées : construction d'infrastructures de relais de communication radio, acquisition de camions pour la communication mobile.

La Slovaquie est présente dans les Balkans (102 hommes dans la KFOR, 24 hommes dans la SFOR) et en Irak (300 hommes).

Engagements concernant la mise à disposition de forces pour l'OTAN

La Slovaquie met à disposition de l'Alliance des compétences très spécialisées déjà utilisées sur les théâtres d'opération : déminage contrôlé à distance, unités de génie (reconstruction de pistes d'aéroports), protection NRBC (détection chimique) et unités de transport aérien.

Dans les années qui viennent, la Slovaquie prévoit de mettre à disposition de l'Alliance :

- *armée de terre* : 1 groupe de soutien logistique, 1 bataillon multifonctionnel de réserve et 1 bataillon de maintenance, tous deux opérationnels dès 2004 et pleinement déployables en 2007 ; 2 bataillons de transport, 1 compagnie de construction de génie (maintenance et réparation d'aérodromes), 1 bataillon NBC (pleinement opérationnel en 2007) ; l'établissement d'un hôpital de campagne multifonctionnel est également à l'étude ;

- *armée de l'air* : des incertitudes pèsent sur la mise à disposition de 4 hélicoptères MI-24 et la mise en œuvre d'un centre de contrôle tactique et de radars et d'une batterie anti-aérienne.

La Slovaquie a développé très clairement une stratégie capacitaire « de niche ». Un effort budgétaire plus soutenu sera toutefois nécessaire pour achever la réorganisation de l'armée slovaque et la modernisation des équipements.

7. SLOVÉNIE

Aspects politiques

Conformément aux préconisations de l'OTAN, la Slovénie a continué d'améliorer sa législation en matière de lutte contre la corruption et de protection des minorités.

Ses relations de voisinage se sont également améliorées (à l'exception de la Croatie avec laquelle elle a un contentieux sur l'utilisation de la zone maritime). Ses contacts avec les pays de l'ex-Yougoslavie se sont multipliés. Les coopérations militaires avec les pays voisins, notamment Hongrie, Autriche et Italie sont significatives.

L'adhésion à l'OTAN a été approuvée par une large partie de la population (66% des votes lors du référendum de mars 2003). La Slovénie indique qu'elle entend soutenir le développement de la PESD.

Capacités militaires

La réorganisation de l'armée slovène a été menée à bien : les échelons de commandements intermédiaires ont été supprimés, le système de conscription prend fin cette année, la diminution de la réserve est programmée sur les 7 ans qui viennent. C'est donc une armée professionnalisée et resserrée (environ 7000 personnes) qui rejoindra l'Alliance.

Évolution des effectifs de l'armée slovène

| | Effectifs des forces armées | Terre | Mer | Air |
|------|-----------------------------|-------|-----|-----|
| 1999 | 9 950 (5 500) | 9 950 | 100 | 120 |
| 2001 | 7 600 (4 500) | 7 600 | 100 | 120 |
| 2002 | 9 000 (4 500) | 9 000 | 100 | 250 |
| 2003 | 6 650 (1 200) | 6 550 | 7 | 530 |

Les chiffres entre parenthèses indiquent le nombre de conscrits inclus dans les effectifs

Les officiers slovènes ont participé activement aux formations dispensées par l'Alliance et disposeraient d'un très bon niveau linguistique (anglais, français, allemand). La défense slovène s'est spécialisée sur le secteur de la protection civile (aide aux populations, gestion des conséquences) pour lequel elle dispose d'unités déployables sur les théâtres extérieurs et de centres de formation internationaux.

Toutefois, la capacité de projection des forces armées slovènes reste limitée, principalement en raison de la faiblesse des dépenses budgétaires de défense (1.6% du PNB) qui retardent la modernisation des équipements.

Les objectifs de modernisation et d'acquisition de l'armée slovène devraient permettre dans les prochaines années de doter les bataillons motorisés de nouveaux véhicules (abandon progressif des blindés sur chenilles, nouveaux véhicules de combat et de transport), de systèmes anti-chars, d'équipements du génie et de nouvelles armes d'infanterie.

Dans le domaine de la défense aérienne, la Slovénie a mis en place un centre de contrôle de l'espace aérien et procède à l'acquisition d'hélicoptères de transport. Elle prévoit d'établir des centres de surveillance tactique au cours des prochaines années.

La Slovénie contribue aux opérations de l'OTAN dans les Balkans à hauteur de 140 hommes dans la SFOR. Elle n'a pas déployé de personnel en Afghanistan et ne participe pas à la coalition en Irak.

Engagements concernant la mise à disposition de forces pour l'OTAN

La Slovénie mettra à disposition de l'Alliance :

- *armée de terre* : 1 bataillon d'infanterie motorisée déployable 6 mois dès 2004 ; 1 bataillon d'infanterie d'ici fin 2006 ; 1 bataillon déployable de façon permanente d'ici 2012 ; des spécialistes civilo-militaires d'ici 2006 et 1 bataillon NBC (réaction rapide) d'ici fin 2007 ;

- *armée de l'air* : raccordement au système de surveillance aérienne d'ici fin 2004 ; réflexion en cours sur la possibilité de mettre effectivement à disposition de l'Alliance en 2008 2 hélicoptères de transport et 1 hélicoptère d'évacuation médicale en 2007.

La Slovénie a accompli les réformes que l'OTAN lui avait conseillées, tant dans le domaine militaire que politique. Elle a développé une spécialisation sur le secteur civilo-militaire d'urgence dont la qualité est reconnue par l'Alliance.

La Slovénie risque toutefois de se retrouver dans la même situation que son voisin hongrois, critiqué, au sein de l'Alliance, pour la faiblesse de son effort budgétaire.

ANNEXE II : TEXTE DU TRAITÉ DE L'ATLANTIQUE NORD

Washington DC, le 4 avril 1949

Les États parties au présent Traité, réaffirmant leur foi dans les buts et les principes de la Charte des Nations Unies et leur désir de vivre en paix avec tous les peuples et tous les gouvernements.

Déterminés à sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation, fondés sur les principes de la démocratie, les libertés individuelles et le règne du droit.

Soucieux de favoriser dans la région de l'Atlantique Nord le bien-être et la stabilité. Résolus à unir leurs efforts pour leur défense collective et pour la préservation de la paix et de la sécurité. Se sont mis d'accord sur le présent Traité de l'Atlantique Nord :

Article 1

Les parties s'engagent, ainsi qu'il est stipulé dans la Charte des Nations Unies, à régler par des moyens pacifiques tous différends internationaux dans lesquels elles pourraient être impliquées, de telle manière que la paix et la sécurité internationales, ainsi que la justice, ne soient pas mises en danger, et à s'abstenir dans leurs relations internationales de recourir à la menace ou à l'emploi de la force de toute manière incompatible avec les buts des Nations Unies.

Article 2

Les parties contribueront au développement de relations internationales pacifiques et amicales en renforçant leurs libres institutions, en assurant une meilleure compréhension des principes sur lesquels ces institutions sont fondées et en développant les conditions propres à assurer la stabilité et le bien-être. Elles s'efforceront d'éliminer toute opposition dans leurs politiques économiques internationales et encourageront la collaboration économique entre chacune d'entre elles ou entre toutes.

Article 3

Afin d'assurer de façon plus efficace la réalisation des buts du présent Traité, les parties, agissant individuellement et conjointement, d'une manière continue et effective, par le développement de leurs propres moyens en se prêtant mutuellement assistance, maintiendront et accroîtront leur capacité individuelle et collective de résistance à une attaque armée.

Article 4

Les parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée.

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, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord.

Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de Sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de Sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales.

Article 6¹

Pour l'application de l'article 5, est considérée comme une attaque armée contre une ou plusieurs des parties, une attaque armée :

contre le territoire de l'une d'elles en Europe ou en Amérique du Nord, contre les départements français d'Algérie², contre le territoire de la Turquie ou contre les îles placées sous la juridiction de l'une des parties dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer;

contre les forces, navires ou aéronefs de l'une des parties se trouvant sur ces territoires ainsi qu'en toute autre région de l'Europe dans laquelle les forces d'occupation de l'une des parties étaient stationnées à la date à laquelle le Traité est entré en vigueur, ou se trouvant sur la mer Méditerranée ou dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer, ou au-dessus de ceux-ci.

Article 7

Le présent Traité n'affecte pas et ne sera pas interprété comme affectant en aucune façon les droits et obligations découlant de la Charte pour les parties qui sont membres des Nations Unies ou la responsabilité primordiale du Conseil de Sécurité dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 8

Chacune des parties déclare qu'aucun des engagements internationaux actuellement en vigueur entre États n'est en contradiction avec les dispositions du présent Traité et assume l'obligation de ne souscrire aucun engagement international en contradiction avec le Traité.

Article 9

¹ La définition des territoires auxquels l'article 5 s'applique a été modifiée par l'article 2 du Protocole d'accession au Traité de l'Atlantique Nord de la Grèce et de la Turquie, signé le 22 octobre 1951.

² Le 16 janvier 1963, le Conseil de l'Atlantique Nord a noté que, s'agissant des anciens départements français d'Algérie, les clauses pertinentes du Traité étaient devenues inapplicables à la date du 3 juillet 1962.

Les parties établissent par la présente disposition un Conseil, auquel chacune d'elle sera représentée pour examiner les questions relatives à l'application du Traité. Le Conseil sera organisé de façon à pouvoir se réunir rapidement et à tout moment. Il constituera les organismes subsidiaires qui pourraient être nécessaires; en particulier, il établira immédiatement un comité de défense qui recommandera les mesures à prendre pour l'application des articles 3 et 5.

Article 10

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 informera chacune des parties du dépôt de chaque instrument d'accession.

Article 11

Ce Traité sera ratifié et ses dispositions seront appliquées par les parties conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Les instruments de ratification seront déposés aussitôt que possible auprès du gouvernement des États-Unis d'Amérique, qui informera tous les autres signataires du dépôt de chaque instrument de ratification. Le Traité entrera en vigueur entre les États qui l'ont ratifié dès que les ratifications de la majorité des signataires, y compris celles de la Belgique, du Canada, des États-Unis, de la France, du Luxembourg, des Pays-Bas et du Royaume-Uni, auront été déposées et entrera en application à l'égard des autres signataires le jour du dépôt de leur ratification¹.

Article 12

Après que le Traité aura été en vigueur pendant dix ans ou à toute date ultérieure, les parties se consulteront à la demande de l'une d'elles, en vue de réviser le Traité, en prenant en considération les facteurs affectant à ce moment la paix et la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord, y compris le développement des arrangements tant universels que régionaux conclus conformément à la Charte des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Article 13

Après que le Traité aura été en vigueur pendant vingt ans, toute partie pourra mettre fin au Traité en ce qui la concerne un an après avoir avisé de sa dénonciation le gouvernement des États-Unis d'Amérique, qui informera les gouvernements des autres parties du dépôt de chaque instrument de dénonciation.

Article 14

Ce Traité, dont les textes français et anglais font également foi, sera déposé dans les archives du gouvernement des États-Unis d'Amérique. Des copies certifiées conformes seront transmises par celui-ci aux gouvernements des autres États signataires.

¹ Le Traité est entré en vigueur le 24 août 1949, après le dépôt des instruments de ratification de tous les États signataires.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique¹

Est autorisée la ratification du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Bulgarie, du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République d'Estonie, du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Lettonie, du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Lituanie, du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la Roumanie, du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République Slovaque et du protocole au Traité de l'Atlantique Nord sur l'accession de la République de Slovénie, signés à Bruxelles le 26 mars 2003, et dont les textes sont annexés à la présente loi.

¹ Voir le texte annexé au document Assemblée nationale n° 1107 (Douzième législature)