

**Elargissement des missions de l'OTAN et construction de l'espace
de sécurité européen dans ses dimensions interne et externe :
rationalisation, empiètement ou chevauchement ?**

Par **Barthélémy Courmont** et **Susanne Nies**
Chercheurs à l'IRIS

**Etude réalisée pour le compte
de la Délégation aux Affaires Stratégiques
selon la procédure du marché public passé selon une procédure adaptée n°2004/004**

Sommaire

Introduction	4
1. Problématique	4
2. Objectifs de l'étude	8
3. Méthodologie	9
I. L'espace de sécurité européen en chantier : appréhender le <i>statu quo</i> actuel	10
A. Définitions et concepts	12
1. Qu'est-ce l'espace de sécurité européen ? Réalité et ambition	12
2. Les particularités de l'espace communautaire	13
B. La perception des risques dans l'espace de sécurité européen	16
1. Le terrorisme et les différences de perception entre les Etats-Unis et l'UE	17
2. Les menaces contre l'infrastructure critique	18
3. les menaces plus « classiques » : l'évolution du crime organisé en Europe	20
4. l'immigration clandestine	21
C. Les réponses aux risques ou le « patchwork institutionnel européen »	23
<i>Réponses au terrorisme et aux attaques contre l'infrastructure critique : la grande confusion ; Les jeux olympiques d'Athènes et la présence de l'OTAN ; Mesures communautaires Schengen ; Le Schengen Information System (SIS) et son évolution ; SIS II- en élaboration ; Les Visas Schengen ; La liste noire ; L'élargissement de Schengen ; Politiques nationales-politiques communautaires ; La flexibilité Schengen : Opting out, opting in, dérogations ; L'opting-out britannique et irlandais ; L'opting out réservé : le Danemark ; La maturité Schengen retardée : les cas italiens et grecs ; L'exemple grec : maturité Schengen retardée ; L'inclusion des non-membres de l'UE : Norvège et Islande ; L'impact de Schengen sur les pays voisins de l'UE ; Schengen, élargissement, sécurité ; L'instauration de la double-frontière en 2004 ; Le processus d'adhésion à Schengen : SIS II et maturité Schengen ; Problématiques et dérogations ; Les Balkans divisés ; Schengen et les élargissements futurs ; Risques de sécurité dite dure et réponses potentielles ; L'Agence européenne de Défense ; L'OCCAr</i>	
D. Les standards à l'intérieur de l'espace communautaire	41
II. Conditions et impact de l'élargissement des missions de l'OTAN	43
A. Réformes institutionnelles et débats sur la mission en cours de l'OTAN	45
1. L'OTAN dans l'après-Guerre froide	47
2. Du Kosovo à l'Irak : d'une organisation politico-militaire à un soutien à l'unilatéralisme ?	51
3. Des transformations souhaitées aux Etats-Unis ?	54
B. Les transformations après le 11 septembre 2001	61
1. Le sommet d Prague	63
2. La déclaration d'Istanbul	66

III. Les Etats-Unis et l'espace de sécurité européen :	
Vers une extra-territorialité de leurs politiques à travers l'OTAN ?	69
A. Définitions	69
1. La stratégie sécuritaire post-11 septembre	69
2. Vers un modèle américain en matière de sécurité ?	72
B. Bilan de la réforme	76
1. Les mesures dans le domaine de la sécurité post-11 septembre	76
2. Les tribunaux militaires d'exception	79
3. La création du <i>Homeland Security department</i> <i>Les modifications administratives consécutives à la création du DHS ;</i> <i>Les grands programmes de Homeland Security à travers le cas</i> <i>mexicain ; Homeland Security, ou Homeland Defense?; Le Homeland</i> <i>Security dans l'ombre de la National Security</i>	83
4. Le contre-terrorisme peut-il être efficace ?	89
5. Washington et la lutte contre le financement du terrorisme <i>Efforts de coopération internationale ; Le rôle des Nations Unies ; G7,</i> <i>G8 et GAFI</i>	92
C. Les réformes américaines peuvent-elles s'exporter ?	99
1. Un exemple de modèle extraterritorialisé : la sécurisation des transports maritimes <i>Les mesures américaines depuis le 11 septembre 2001 ; Des mesures</i> <i>unilatérales et contraignantes ?</i>	99
2. Une extraterritorialité facilitée par les structures de l'OTAN ?	106
IV. Les enjeux pour la France	110
A. La France dans l'OTAN dans un contexte post-Guerre froide	111
B. Les missions sécuritaires de l'OTAN vues de Paris	118
1. Les principales mesures de lutte contre le terrorisme depuis le 11 septembre	119
2. La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive	121
3. Les enjeux pour la France	122
Annexes	126
1. Sigles	127
2. Chronologie	130
3. Bibliographie	138
4. Cartes	142
5. Communiqué du Sommet d'Istanbul	143
6. L'OTAN et les plans civils d'urgence	156
7. Entretien avec Magnus Olivius	158
8. Graphique : politique extérieure de l'UE	161
9. Les effectifs militaires en Europe et la coopération internationale	162
10. Tableau : Schengen dans l'Europe des 25+2	164

Introduction

1. Problématique

L'espace de sécurité européen en chantier a connu sa véritable émergence au cours des années 90. Malgré la diversité des instances assurant sa protection : Etats-nations, Union Européenne et Alliance atlantique, la sécurité de cet espace en évolution est cependant toujours lacunaire. La présente étude s'intéresse au rôle des différents acteurs de sécurité de l'espace européen et met en lumière leurs apports, leur caractère complémentaire ou leurs dédoublements dans une dimension évolutive.

Alliance défensive et organisation de défense collective instaurée dans le contexte de la Guerre froide, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a survécu à la disparition du facteur fondateur de sa raison d'être : la menace soviétique et le monde bipolaire. Le maintien de l'Alliance et de l'organisation s'est opéré au profit d'une nouvelle dimension et à la faveur de son adaptation au nouvel ordre mondial : ses structures ont été modifiées, l'Alliance s'est repositionnée, ses activités ont évolué et de nouveaux domaines de sécurité ont été investis.

Les évolutions des priorités et des enjeux sécuritaires auxquels les Etats membres ont été confrontés ont également conduit à l'élargissement progressif des missions et des champs de compétence de l'Alliance. L'adaptation d'une organisation internationale à un nouveau contexte n'est, en tant que telle, pas nouvelle : les changements majeurs intervenus au sein de l'ordre international depuis la fin de la Guerre froide ont également eu des effets majeurs sur les missions, rôles, structures et instruments des organisations internationales. Ainsi, la CSCE, devenue OSCE, a vu son budget s'accroître de manière spectaculaire ; le GATT s'est transformé en Organisation Mondiale du Commerce et l'UEO est revenue en scène avant de disparaître de nouveau en 1997, intégrée au dispositif communautaire.

Les années post-Guerre froide ont révolutionné le processus d'intégration européenne à travers une série de traités d'importance majeure : Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nice (2000) et le Traité Constitutionnel (2004). Quelques 35 ans après la signature du Traité de Rome, l'Europe politique émerge enfin : une Europe politique qui s'accorde avec l'approfondissement de l'intégration économique (mise en place du Marché Commun et de

l'Union Economique et Monétaire) et avec l'élargissement de ses frontières (intégration des pays de l'ancien bloc communiste).

Après les revers européens face aux guerres des Balkans, la situation a connu de profondes évolutions. Reste pourtant à savoir si dix ans plus tard, la force et la capacité de réaction européenne se sont accrues et dans quelle mesure.

Les Européens tentent depuis plusieurs années de développer dans le cadre institutionnel de l'Union Européenne et à travers la PESC et la PESD un espace de sécurité non seulement extérieur mais également un espace intérieur (intra-Européen) de « liberté, de sécurité et de justice » (JAI).

L'amélioration de l'articulation et le renforcement de la cohésion entre les dimensions européennes qui s'y rapportent constituent en eux-mêmes des enjeux de réforme fondamentaux pour l'Union Européenne. L'UE s'est dotée de nouveaux instruments et s'est vue attribuer de nouvelles missions. Parallèlement à ces nouvelles missions de l'UE, l'OTAN continue cependant de coexister. Une Alliance atlantique qui tâtonne sur la question de ses propres missions, et ce malgré les répétitions appuyées des officiels de l'Alliance, notamment le Secrétaire général Jaap de Hoop Scheffer, concernant la pertinence des missions « traditionnelles » de l'OTAN, comme pour en légitimer l'existence. Il déclarait ainsi récemment que « *sans l'OTAN, rien n'est possible au Kosovo ou en Afghanistan. Elle est écoutée et respectée sur le terrain. Dans ces conditions, pourquoi se priver de ce levier supplémentaire en appui des autres efforts de la communauté internationale ?* »¹ Les interrogations demeurent toutefois. Quel rôle attribuer à l'OTAN dans l'espace de sécurité intérieur de l'Europe de l'après-Guerre froide ? Avons-nous toujours besoin de l'Alliance ? L'UE peut-elle désormais s'en passer ?

Ainsi convient-il de s'interroger tout particulièrement sur les nouvelles missions assignées à l'OTAN notamment depuis les attentats du 11 septembre 2001 et sur les mesures adoptées à l'occasion du sommet de Prague en novembre 2002. D'un cadre d'utilisation strictement défensif, l'OTAN semble en effet poursuivre son évolution vers une mise à disposition de ses capacités afin de satisfaire des objectifs sécuritaires plus globaux et moins militaires, objectifs pouvant aller jusqu'à des opérations ou missions relevant traditionnellement de la sécurité intérieure et de la souveraineté des Etats. Cet élargissement des missions de l'Alliance concerne non seulement la lutte contre le terrorisme, mais également des domaines tels que la sécurité aérienne et maritime, la lutte contre le crime

¹ Discours de Jaap de Hoop Scheffer à l'IFRI, 22 novembre 2004.

organisé, l'assistance aux populations ou bien encore la sécurité d'événements exceptionnels comme les Jeux Olympiques d'Athènes d'août 2004 où l'OTAN est intervenue à la demande du gouvernement grec.

En traitant désormais davantage de domaines relevant de la sécurité intérieure et civile, l'OTAN se heurte parfois au mécontentement ou à l'insatisfaction de certains de ses membres et perd progressivement du consensus et de la cohésion que la menace soviétique avait permis de développer tout au long de la Guerre froide. Autre inquiétude : le risque que l'élargissement des missions de l'OTAN dans ces domaines ne favorise un chevauchement voire une duplication des activités et structures déjà existantes ou progressivement mises en place dans l'espace de sécurité commun aux Etats européens membres de l'OTAN.

De ce fait, l'extension du rôle de l'OTAN en matière de sécurité vers des domaines liés à la sécurité intérieure pourrait avoir pour effet une complexification des modalités et instruments de construction d'un espace de sécurité européen, dans ses dimensions internes et externes. De multiples bouleversements peuvent donc être à prévoir, qu'il est nécessaire d'envisager.

Se pose avant tout la question de la cohérence entre l'élargissement des missions de l'OTAN vers les domaines de la sécurité intérieure et civile d'une part, et les efforts et politiques poursuivis dans ce même domaine par l'Union Européenne et ses Etats membres d'autre part.

Plusieurs scénarii peuvent ainsi être examinés quant à la relation future entre l'Union Européenne et le nouveau rôle de l'OTAN dans la sécurisation de l'espace intérieur de l'Europe :

- **L'OTAN en concurrence avec l'UE:** En réorientant ou en adaptant ses champs de compétence à travers ce qui pourrait être considéré comme une stratégie de « survie organisationnelle », l'OTAN se place dans une situation d'empiètement, de chevauchement avec une Union Européenne qui, elle, a investi ces domaines de sécurité intérieure dans une dynamique de *spillover*.² Les partisans de ce modèle mettent en avant les différences fondamentales entre l'UE et l'OTAN en ce qui

² Parmi les analyses classiques de la construction européenne, l'un des courants dominant, le néo-fonctionnalisme, tend à expliquer l'élargissement progressif des champs de compétence des institutions européennes par ce qui est couramment présenté comme un phénomène qualifié de *spillover* (ou « d'engrenage » en français). Ce phénomène décrit la nécessité pour la Communauté puis l'Union européenne d'étendre progressivement le champ de ses politiques publiques pour accompagner, renforcer ou rendre plus efficaces les politiques pré-existantes (en lançant par exemple des coopérations et politiques dans le domaine de la justice et des affaires intérieures pour 'accompagner' le marché intérieur et ses conséquences).

concerne non seulement la perception des risques mais également de la politique préconisée. L'OTAN, dans cette logique, est considérée essentiellement comme un bras armé des Etats-Unis, et son utilisation en Europe constitue donc une application des politiques américaines. En découle un débat sur une possible exportation, des modèles, registres d'intervention, normes et standards (politiques, juridiques...etc....) américains en matière de sécurité, rendue possible par l'élargissement des missions de l'OTAN.

- **L'OTAN comme organisation établissant un lien avec les Etats-Unis** (modèle préconisé par Karl Lamers) : Ce modèle, affirmant la primauté de l'Europe (*Europe first*), préconise que les Européens règlent par eux mêmes les questions qui les concernent et mettent en place des mécanismes de sécurité leur étant propres. L'OTAN ne servirait qu'au second plan, comme outil de concertation comparable aux dispositifs établis avec la Russie (*Council on 20*, Sommets UE-Russie, etc...).
- **L'OTAN, garante de la sécurité européenne** : Cette perception est notamment propre aux PECO, qui considèrent que l'OTAN a prouvé son efficacité tout au long de l'après-Seconde Guerre mondiale, qu'elle dispose de moyens dont l'Union Européenne est dépourvue pour l'instant et qu'il est impossible à cet égard de se passer de la garantie de l'Alliance atlantique. Cette lecture, très répandue en Europe centrale et orientale, dément par ailleurs la thèse postulant l'existence de différences majeures entre les Etats-Unis et l'Union Européenne.
- **Un tandem UE-OTAN pour une période transitoire** : L'UE ne dispose pas pour le moment de moyens et d'instruments suffisants pour garantir la sécurité de son territoire. Ainsi, conformément au dispositif Berlin plus, un recours aux instruments de l'OTAN s'avère nécessaire dans un premier temps. Cette approche envisage l'OTAN comme une « boîte à outils », comme un réservoir d'instruments (les moyens de transport aérien en sont un exemple) dont l'UE est à ce jour dépourvue. Les partisans de cette option insistent cependant sur la différence fondamentale entre l'OTAN (organisation militaire) et l'UE (organisation politico-économique) et réaffirment la distinction qui doit résulter entre les visions et les missions des deux instances internationales.

2. Objectifs de l'étude

Cette étude s'interroge sur la sécurité intérieure de l'espace européen en construction, (les missions extérieures de l'OTAN et de l'Union Européenne mises à part).

Il convient, dans un premier temps, de s'intéresser à la nature même de cet espace :

Assistons nous à l'émergence d'un *European Homeland* ?

Quels sont à ce jour la réalité et les ambitions de cet espace ?

A quels risques cet espace est-il exposé, et comment ces derniers sont-ils perçus de part et d'autre de l'Atlantique ?

De quels instruments l'Union Européenne dispose-t-elle pour y faire face ?

Le second chapitre de ce rapport questionne ensuite le rôle de l'OTAN dans la sécurité de l'espace européen de l'après-Guerre froide et met en lumière les missions, stratégies, la coopération ou le cas échéant la compétition avec l'Union Européenne dans ce domaine.

Dans un troisième chapitre, l'accent est porté sur les Etats-Unis et leur politique de sécurité après les attaques terroristes du 11 septembre 2001. Il s'agit ici de déterminer dans quelle mesure les Etats-Unis cherchent à promouvoir l'OTAN afin de véhiculer et traduire leurs perceptions de la menace terroriste et les réactions politiques qui leur semblent appropriées, sur le sol européen.

La quatrième partie développe les quatre scénarii présentés ci-dessus et présente les arguments s'inscrivant en faveur ou en opposition à ces différentes lectures. Ce chapitre conclusif met enfin l'accent sur les enjeux et défis particuliers que représente cet élargissement des missions de l'OTAN pour la France et pour ses engagements européens et atlantiques, à la lumière des enseignements et réflexions puisés par cette étude.

Une partie annexe comportant une chronologie détaillée des événements stratégiques relatifs à l'OTAN et à l'Union Européenne depuis 1991, une bibliographie, des documents et la transcription de certains des entretiens majeurs que les auteurs ont menés au cours de leur recherche vient pour finir illustrer et compléter les différents aspects de cette étude.

3. Méthodologie

Les enjeux présentés dans ce rapport s'appuient sur une étude approfondie de la documentation ouverte à ce sujet :

- documents officiels sur l'évolution des missions et doctrines de l'OTAN ;
- documents officiels de l'Union européenne sur son rôle en matière de sécurité, tant dans sa dimension interne (coopération en matière de justice et d'affaires intérieures, JAI, par exemple) qu'externe (à travers les orientations de la PESC et de la PESD) et dans la corrélation entre les deux dimensions ;
- documents concernant les relations et la coopération entre les deux organisations sur les questions de sécurité intérieure ou pouvant avoir des implications internes ;
- positionnement des États membres sur les évolutions récentes et prévisibles des coopérations internationales en matière de sécurité intérieure ou ayant des implications internes ;
- analyse des différentes approches proposées par des centres de recherche et experts, incluant les contributions multiples l'IRIS ;
- enfin, des entretiens avec des officiels et des experts permettant d'approfondir la réflexion, et d'apporter des éléments nouveaux au débat : institutions européennes et otaniennes, ministères de la Justice et de l'intérieur, douanes, etc.

Chapitre I

L'espace de sécurité européen en chantier : appréhender le *statu quo* actuel

Malgré les réformes mises en place, notamment depuis le Traité d'Amsterdam de 1997, l'Europe des 25 continue d'être confrontée aux défis de sa sécurité.

L'espace économique de l'UE a certes connu une homogénéisation importante depuis la mise en application de la libre circulation des capitaux, services, biens et personnes³, mais cette intégration économique contribue à la création de nouveaux enjeux. Or, l'espace de sécurité en revanche ne dispose pas de réponses communautaires encore adaptées aux nouveaux risques communs. Le mécanisme de réponse nationale continue en effet de prévaloir dans de nombreux cas, et en particulier dans les domaines concernant la Politique de sécurité et de défense (pilier II), et les Politiques de Justice et des Affaires Intérieures (pilier III). Ce qui permet de dire que les concepts de « *Homeland* » et « *Homeland-Defense* », tels qu'il sont appliqués aux Etats-Unis, ne sont à l'heure actuelle, pas encore perméables à l'Europe.

Intégration économique et politique n'ont jamais été combinées sur le territoire communautaire. Mais l'intégration économique, de par les contraintes nationales qu'elle engendre, a le mérite d'encourager, au sein de l'UE, la mise en place de véritables mécanismes de gouvernance, adaptés aux domaines intégrés. C'est donc une réelle logique de « *spill over* », ou engrenage⁴, qui assure l'évolution de l'UE : un mécanisme, qui n'est pas sans risques, mais qui fait de nombreux adeptes parmi les partisans d'une intégration en douceur.

L'engrenage ne répond cependant pas à l'anticipation que nécessite de tels bouleversements. La monnaie unique fut ainsi instaurée sans instance préalable de gouvernance comme il en existe dans les Etats-nations. Les risques sécuritaires débordent le cadre des Etats-membres, mais les réponses demeurent nationales face à des risques désormais communautaires. Les Etats-nations ont toujours souhaité conserver la politique extérieure comme domaine réservé et les politiques intérieure et extérieure et de défense ont

³ Marché commun mis en place dans l'UE, après le Traité de Maastricht, 1992.

⁴ Parmi les analyses classiques de la construction européenne un des courants dominants, le néo-fonctionnalisme, explique l'élargissement progressif des champs de compétence de la CE puis de l'UE par le *spillover*, engrenage. Ce phénomène décrit la nécessité pour la CE/UE d'étendre progressivement le champ de ses politiques communautaires pour accompagner, renforcer ou rendre plus efficaces les politiques préalablement engagées.

été exclues du dispositif communautaire jusqu'au début des années 90, (hormis quelques coopérations ponctuelles qui dans la plupart des cas ont pris la forme de coopérations renforcées).

Le Traité de Maastricht a représenté à cet égard un compromis indiscutable. Annonciateur de changements pour l'avenir, il a d'un côté préservé dans son premier pilier les politiques communautaires régies par les mécanismes supranationaux, et de l'autre innové en rajoutant les domaines de la Justice et de l'Intérieur, ainsi que de l'Extérieur et de la Défense (avec la mise en place des deux autres piliers, même si ces derniers furent au début soumis aux règles de l'intergouvernemental).

La mise en place des deux piliers s'est effectuée conjointement avec l'élaboration de l'espace de sécurité européen. Il s'agit d'un véritable chantier et au cours des quinze dernières années, les travaux se sont avérés particulièrement intenses. L'abolition des piliers dans la Constitution signée le 28 octobre 2004 et l'intégration, sous le Titre III, des politiques qui s'y rattachent, marquent une nouvelle étape décisive. Cette constitution, si elle est ratifiée par tous les Etats-membres, devrait permettre ainsi d'abolir le dilemme créé par les deux mécanismes différents régissant le pilier I d'un côté, et les deux autres piliers de l'autre. Sera également supprimée la désastreuse séparation de l'extérieur et de l'intérieur, car les nouveaux risques sécuritaires dépassent aujourd'hui cette différence d'une époque révolue.

La première partie de ce chapitre présente les définitions incontournables afférant à l'espace de sécurité européen et aux risques sécuritaires. Elle s'interroge également sur la nature même de l'espace à protéger, un espace caractérisé, comme nous allons le voir, par de multiples particularités.(A)

Ce chapitre s'intéresse par la suite à la façon dont les risques sont perçus au sein de l'Europe communautaire, en particulier depuis le 11 septembre 2001 (B), et aux réponses communautaires telles qu'elles se présentent aujourd'hui. (C)

La question des standards renvoie enfin le lecteur à la problématique concernant les capacités et l'interopérabilité, et ainsi, entre autre, à l'Agence Européenne de l'Armement. (D)

A. Définitions et concepts

1. Qu'est-ce l'espace de sécurité européen ? Réalité et ambition

Avec l'abolition des frontières à l'intérieur de l'espace communautaire, la coopération policière, douanière et judiciaire a été renforcée au niveau européen, afin que ne se développe une forte hausse des infractions et du crime. Des mesures dites « compensatoires » ont ainsi été développées et la globalisation de certains phénomènes, comme le trafic de drogue ou la traite des êtres humains, a obligé nombre d'Etats à renforcer la coopération avec leurs voisins.

L'espace de sécurité européen, tel qu'il est prévu par le Traité de Maastricht, correspond à un espace de libre circulation soumis à un contrôle effectué de plus en plus communément par les Etats constituant cet espace. Pourtant, l'espace de sécurité européen est à ce jour inabouti. La sécurité est morcelée : assurée en partie par des politiques intégrées, en partie par les Etats-membres qui veillent à la sécurité leur propre territoire, en partie par l'Alliance atlantique . Or se pose aujourd'hui la question de savoir si le pacte de défense issu de la Guerre froide, l'OTAN, continue d'être indispensable dans ce tableau fragmenté. Une question qui se pose d'autant plus vivement que les risques sécuritaires, nécessitent une approche extrêmement intégrée des mesures communautaires, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Comme l'ont démontré les attentats de Madrid, la coopération intra-européenne (l'échange des données etc.....) est devenue essentielle. Pourtant, si certains aspects de l'espace européen de sécurité sont de plus en plus perfectionnés - comme les politiques dites de Schengen- d'autres demeurent sous tutelle nationale voire intergouvernementale, et d'autres encore sont sujets à un mélange de procédures et de mécanismes confus, parallèles et inefficaces, que l'UE a mis en place à fur et à mesure : c'est le cas de la politique anti-terroriste.

Face à l'émergence de nouveaux risques, l'UE devrait avoir pour ambition de parfaire cet espace de sécurité européen, et de le doter d'instruments appropriés aux risques perçus. Ce n'est pas le cas pour le moment et l'espace de sécurité continue d'exister de façon partielle.

2. Les particularités de l'espace communautaire⁵

Afin d'étudier de plus près les enjeux et les risques encourus, il est nécessaire, dans un premier temps, d'appréhender la nature géopolitique de cet espace, une nature qui s'avère fortement hétérogène et présente de nombreuses particularités.

L'espace communautaire est constitué de 25 Etats à ce jour, en comprendra 27 en 2007, et pourrait aller jusqu'à 35, dans la perspective de l'adhésion des Etats des Balkans, de la Turquie, et éventuellement de l'Ukraine, la Moldavie, la Biélorussie, la Géorgie et l'Arménie dans un avenir lointain. Les événements de novembre et décembre 2004 en Ukraine ont démontré que l'UE ne peut pas, pour l'instant, se permettre de fermer sa porte, même si les élargissements continus la confrontent à des défis politiques et économiques majeurs.

Nombres d'Etats de l'actuelle UE sont des Etats pluriethniques, des Etats aux diasporas importantes, et des Etats auxquels appartiennent des territoires européens, des enclaves situées dans un Etat tiers. Si l'OTAN a exclu ces territoires de sa zone de mandat (on citera l'exemple de Ceuta et Melilla, enclaves espagnoles au Maroc) l'UE, par contre, les a intégrés dans la plupart des cas.

Les liens historiques expliquent que certains Etats-membres ont conclu des accords de libre-circulation ou des régimes préférentiels avec des pays-tiers. Ces accords nationaux sont respectés dans le dispositif Schengen mais rendent le contrôle plus laborieux.

A l'époque de l'Europe des Quinze, 26 territoires situés en dehors de l'Europe étaient placés sous son égide, parmi lesquels :

- les Départements d'Outre Mer : Guyane française, la Réunion, Saint Pierre et Miquelon, Guadeloupe, Martinique et Saint Bart ; ainsi que les Territoires d'Outre Mer : Nouvelle Calédonie, Polynésie française, Iles Wallis et Futuna, Territoires français du sud et de l'Antarctique : pour la **France**.
- Groenland et Iles Pharos : pour le **Danemark**.
- Ceuta et Melilla, quelques îles devant les côtes du Maroc, ainsi que les Canaries : appartenant à l'**Espagne**.
- Antilles néerlandaises, Curaçao, Bonaire, Aruba, Saint Martin, Saint Eustatius, Iles Saba : pour les **Pays-Bas**.

⁵ cf. tableau en annexe 5.

- Iles Cayman, British Virgin Islands, Anguilla, Montserrat, Bermuda, Turks et Caicos Islands, territoires antarctiques britanniques, territoires britanniques de l'Océan indien, Iles Falkland, Géorgie du Sud, Gibraltar, Pitcairn Islands et Saint Helena : appartenant au **Royaume-Uni**.

Le cinquième élargissement du territoire européen a introduit de nouvelles problématiques, parmi lesquelles figurent : la partie nord de Chypre, les minorités hongroises, la coopération régionale et transfrontalière, la libre circulation des personnes entre la Roumanie et la Moldavie, les nouvelles frontières à l'intérieur de l'ex-Yougoslavie, l'intégration de la Slovénie, des non-citoyens de la Lettonie et de l'Estonie, ainsi que de l'enclave russe au sein de l'UE, Kaliningrad. Cette dernière constitue la seule nouveauté des dérogations, étant donné qu'un territoire d'un Etat non-membre se trouve désormais enclavé à l'intérieur de l'UE.

Ces discontinuités et le partage de l'espace européen rendent la mise en place d'un régime frontalier beaucoup plus complexe. Le régime en place doit satisfaire à deux conditions, qui peuvent paraître contradictoires : une condition de souplesse afin de respecter les droits légitimes des minorités et les attaches historiques des uns et des autres, et une exigence de rigidité d'autre part, pour satisfaire les besoins sécuritaires.

-La définition des risques : sécurité « dure », sécurité « douce », sécurité restreinte et sécurité élargie.

De manière générale, la sécurité correspond à un état d'absence de danger et de menaces. On opère habituellement la distinction entre sécurité objective et subjective. Si la sécurité objective suppose l'absence de menace réelle, la sécurité subjective, elle, coïncide avec l'absence d'une perception de menace.

On parle également de sécurité « dure », (*hard security*), ou bien du concept de sécurité restreint, au sens classique des dangers militaires et des tensions entre les Etats. La réponse à ce type de risque est d'ordre militaire, et est réservée soit aux Etats, soit aux organisations de défense, comme l'OTAN. L'UE, qui avant 1992 se présentait principalement comme une institution économique et politique, n'en est encore qu'au premier stade du développement de capacités militaires visant à répondre aux risques de sécurité « dure ». A ce niveau, se sont notamment la France et le Royaume Uni qui promeuvent cette intégration.

La notion de sécurité « douce » est quant à elle, appliquée aux menaces de type non-militaire, d'ordre économique, politique au sens large, écologique et technologique ou aux risques aussi divers que les flux de réfugiés, le traitement des minorités ou les trafics mafieux.

Le concept de sécurité élargie englobe à la fois la sécurité douce et la sécurité dure. Cette distinction entre sécurité douce et sécurité dure semble d'ailleurs plus appropriée à une situation où les conflits asymétriques⁶ entre terroristes et Etats revêtent la même importance que les guerres inter-ou intra-étatiques. Néanmoins il s'avère souvent difficile d'établir des corrélations entre les nouveaux types de conflictualité et le schéma traditionnel⁷. L'on pourrait ainsi soutenir que bien que les risques de sécurité dite dure et de sécurité dite douce continuent d'exister, une zone grise entre les deux a émergé, exigeant de nouvelles réponses politico-militaires.

Complexe de sécurité régionale : Des dispositifs de sécurité regroupant des pays voisins, liés par des expériences historiques ou un intérêt commun et destinés à renforcer la sécurité des Etats membres par une approche collective sont mis en place à travers le monde. Ces systèmes de sécurité internationaux ou régionaux constituent des sous-entités du système international. Une fois les instruments des politiques communautaires mis en place et les différentes politiques nationales et communautaires harmonisées, l'UE pourrait avoir pour vocation de constituer un nouveau complexe de sécurité régionale.

La sécurisation : Le chercheur danois Ole Waever propose de remplacer la préoccupation en matière de sécurité par l'idée de « dé-sécurisation » (desecuritization) qui pose des problèmes de traduction en français. Waever place les enjeux politiques sur une échelle allant de l'aspect « non-politisé » (c'est à dire peu sujet à préoccupation politique⁸), à politisé, (sujet d'intérêt pour les politiques publiques) : un état que Waever appelle « *securitised* » (adjectif qui traduit un état d'urgence dans la perception des décideurs⁹). Si, dans un régime démocratique, le domaine du politisé suit des règles du jeu compréhensibles, relativement négociées, l'état d'urgence, qui correspond à la phase d'inflation sécuritaire (securitization) permet souvent le recours à des politiques et moyens extraordinaires. Le passage d'une telle configuration à une situation simplement « politisée » marque le retour vers des formes de négociation et de participation politique routinières. La dé-sécurisation doit ainsi constituer, selon Waever, une préoccupation des gouvernements¹⁰. Pour étudier les évolutions sur cette échelle, il faut se

⁶ Qui ne sont pas nouvelles non plus. L'histoire est riche en guerres asymétriques. L'exemple de la chute de l'Empire romain ou de l'expédition de Lénine en Russie en sont de bons exemples. Ce qui est nouveau, par contre, ce sont probablement les ressources technologiques que les acteurs transnationaux ont aujourd'hui à leur disposition. Pour des considérations sur les nouvelles guerres cf. Heisbourg, François et la Fondation pour la Recherche Stratégique : *Hyper-terrorisme : la nouvelle guerre*, Paris, Editions Odile Jacob, 2002.

⁷ Pour les définitions de la sécurité, cf : Lutz, Dieter S., Sicherheit, Internationale Sicherheitspolitik, dans Nohlen, Dieter (Ed.), Kleines Lexikon der Politik. Bundeszentrale für Politische Bildung, Beck München 2001, pp. 445-449.

pencher sur les discours politiques et tenir compte des perceptions des acteurs concernés au premier chef. A l'heure actuelle, la perception de la menace terroriste a introduit une sécurisation dans de nombreux domaines politiques dans les pays occidentaux. L'approche de Waever démontre que la liste des risques n'est guère statique : de nouveaux risques peuvent émerger et nécessiter des réponses communautaires.

B. La perception des risques dans l'espace de sécurité européen

Le Traité de Maastricht précise les questions d'intérêt commun pour lesquelles une coopération doit être encouragée : il s'agit du terrorisme, du trafic de drogue et toute autre forme de criminalité internationale. L'immigration clandestine figure également parmi les dossiers préoccupants.

Depuis les actes terroristes de 2001, d'autres menaces potentielles ont été identifiées, telles les attaques ABC ou celles contre des infrastructures dites sensibles.

Cette sous-partie présente les risques que l'UE considère à l'heure actuelle comme préoccupants¹¹.

S'il existe un large éventail de menaces potentielles, il est nécessaire, comme le soutient Magnus Ovilius, de trouver un juste équilibre entre réaction démesurée et négligence. Par ailleurs, la réaction des populations face aux crises est considérée en soi comme un risque, un problème à gérer : il s'agit de répondre à des scènes d'hystérie collective, dont le phénomène déclencheur, à l'origine sans grande importance, peut prendre une ampleur considérable (les pannes de courant électrique en Italie ou les vaccins contre la grippe retirés du marché aux Etats-Unis en sont un exemple). Enfin, les risques de sécurité dite dure, comme des conflits militaires dans le voisinage immédiat de l'UE, restent d'actualité. Après les revers qu'a connus l'Union Européenne au milieu des années 90 dans les guerres yougoslaves, les crises récentes en Géorgie et Ukraine justifient que l'on se demande si l'Europe communautaire, une décennie plus tard, dispose désormais de moyens d'action efficaces.

⁸ Comme le thème de l'écologie avant l'émergence des partis verts et des mouvements écologistes.

⁹ Il est évident que la sécurisation suit des règles très subjectives. Etudier la sécurisation signifie que l'on doit prendre en compte sa construction dans les discours politiques et leur évolution.

¹⁰ Buzan, Barry et Waever, Ole, 1998. p.23

¹¹ Source : Entretien avec Magnus Ovilius, Commission européenne, JAI, novembre 2004, cf. annexe 6.

1. Le terrorisme et les différences de perception entre les Etats-Unis et l'UE

Les évènements du 11 septembre 2001 ainsi que les attentats de Madrid du 11 mars 2004 ont placé le risque terroriste au premier plan. Mais d'autres risques, comme l'immigration clandestine, sont considérés aujourd'hui comme partie intégrante de cette menace.

Tandis que les Etats-Unis, en guerre depuis le 11 septembre 2001, attribuent à une seule organisation opérant à l'échelle planétaire, Al Qaida, la plupart des actes terroristes commis dans le monde, la perception du risque sécuritaire est différente dans l'UE.

Les Etats-membres de l'UE ne se polarisent pas en effet uniquement sur des groupes millénaristes de type Al Qaida, mais prennent en compte également des cellules terroristes aux revendications identitaires et politiques—telles l'IRA et l'ETA. L'idée de même de guerre contre le terrorisme, qui justifierait des entraves importantes à la liberté individuelle, ne reçoit pas le même écho qu'aux Etats-Unis et apparaît à la fois non pertinente et inadaptée¹².

Le terrorisme se définit comme l'ensemble de «*violences commises par un ou plusieurs individus contre des victimes arbitrairement choisies, dans le but unique d'affirmer un pouvoir, une volonté de puissance par la peur, la terreur devenant rapidement contagieuse auprès de toute une population.*»¹³

Une des explications données à la perception différente entre Européens et Nord-Américains sur les origines du terrorisme provient du fait que nombre de pays européens sont depuis longtemps victimes d'attaques terroristes, tels l'Irlande, l'Espagne, voire la France en Corse, ou l'Allemagne de l'Ouest dans les années 70.

Le terrorisme en Europe

L'Europe occidentale a été frappée par plusieurs vagues de terrorisme, dans les années quatre-vingt. Parmi elles figurent : celle des Arméniens (attentat d'Orly en 1983), l'Euroterrorisme avec en particulier la Fraction Armée Rouge en RFA et les Brigades Rouges en Italie, les Cellules Communistes Révolutionnaires en Belgique et Action Directe en France. Il faut par ailleurs ajouter à ces groupes des mouvements dont les revendications « se limitent » à un pays, tels ETA, UVF ou l'IRA. En 1986, l'Europe fut exposée à une nouvelle vague de

¹² Ces aspects seront développés dans le chapitre III.

¹³ Cité par Serge Bonnefoi, *Europe et Sécurité intérieure. Trevi-Union Européenne Schegen*, Delmas Paris, 1994. p.160.

terrorisme, d'origine moyen-orientale, avec la France comme cible principale (attentat de la Rue de Rennes en 1986). Ces événements ont conduit à l'élaboration d'une coopération européenne en la matière, dont nous étudierons les différents aspects dans la section I.C.

2. Les menaces contre l'infrastructure critique

Les attentats terroristes aériens ont mis en évidence les lacunes profondes concernant la sécurité aérienne dans le domaine civil. D'importants renforcements ont eu lieu. Pour autant, les attentats de Madrid du 11 mars 2004 ont démontré l'enjeu supplémentaire que constitue la vulnérabilité du réseau ferroviaire. Une nouvelle prise de conscience a eu lieu concernant cette fois l'ensemble des infrastructures dites sensibles ou critiques.¹⁴

La Commission européenne définit l'infrastructure critique comme suit : « *Les infrastructures critiques sont les installations physiques et des technologies de l'information, les réseaux, les services et les actifs qui, en cas d'arrêt ou de destruction, peuvent avoir de graves incidences sur la santé, la sécurité ou le bien-être économique des citoyens ou encore le travail des gouvernements des États membres. Les infrastructures critiques se trouvent dans de nombreux secteurs de l'économie, y compris le secteur bancaire et des finances, les transports et la distribution, l'énergie, les services de base, la santé, l'approvisionnement en denrées alimentaires et les communications, ainsi que certains services administratifs de base. Certains éléments critiques de ces secteurs ne peuvent être considérés comme des infrastructures au sens strict, puisqu'il s'agit plutôt de réseaux ou de chaînes d'approvisionnement qui sous-tendent la fourniture d'un produit ou d'un service essentiel. Par exemple, l'approvisionnement en denrées alimentaires ou en eau de nos grandes zones urbaines dépend de certaines installations clés, mais également d'un réseau complexe constitué de producteurs, de transformateurs, de fabricants, de distributeurs et de détaillants.* »

Les infrastructures critiques englobent:

- Les installations et les réseaux dans le secteur de l'énergie (notamment les installations de production d'électricité, de pétrole et de gaz, les installations de stockage et les raffineries, le système de transport et de distribution).

¹⁴ Commission of the European Communities, Brussels, 2004 final ; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: *Critical Infrastructure Protection in the fight against terrorism*.

- Les technologies des communications et de l'information (les télécommunications, les systèmes de radiodiffusion, les logiciels, le matériel informatique et les réseaux, y compris Internet, etc.).
- Les finances (le secteur bancaire, les marchés des valeurs et les investissements).
- Le secteur des soins de santé (hôpitaux, installations offrant des soins de santé et banques de sang, laboratoires et produits pharmaceutiques, services d'urgence, de recherche et de sauvetage).
- Alimentation (sécurité, moyens de production, distribution et industrie agroalimentaire).
- Eau (réserves, stockage, traitement et réseaux).
- Transports (aéroports, ports, installations intermodales, chemins de fer et réseaux de transit de masse, systèmes de contrôle du trafic).
- Production, stockage et transport de produits dangereux (matériaux chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires).
- Administration (services de base, installations, réseaux d'information, actifs et principaux sites et monuments nationaux)¹⁵.

La Commission souligne que ces infrastructures appartiennent aussi bien aux secteurs publics que privés, mais qu'il revient aux pouvoirs publics de prendre l'initiative de leur sécurisation¹⁶. Un dialogue entre public et privé quant à la gestion de la sécurité s'impose cependant. La Commission européenne suggère ainsi au Conseil européen de décembre 2004 d'engager un « dialogue de sécurité entre les secteurs publics et privés », comprenant des représentants au niveau européen, national et des secteurs de production. Dans le passé, ce dialogue a abouti à la création d'une multiplicité de structures en lieu et place d'un renforcement des structures existantes. La Commission regrette cet état de fait. Elle rappelle que l'objectif initial ne consistait pas à créer de nouveaux dispositifs, mais à prendre comme point de départ les structures préexistantes à ce dialogue, notamment ceux liés à la lutte contre le crime organisé. Le dialogue vise à trouver un juste équilibre entre le besoin sécuritaire d'un côté, et la libre circulation des services et des capitaux de l'autre¹⁷.

En 2004, la Commission européenne a demandé aux Etats-membres de procéder à un inventaire de l'infrastructure critique sur leur sol. De multiples scénarios sont ainsi envisagés :

¹⁵ Documents, *Critical Infrastructure*, Commission européenne, pp. 3-4.

¹⁶ Communication de la Commission européenne, 574/2001, 10.10.2001

¹⁷ Documents, *Prevention, Preparedness and Response to Terrorist Attacks*; 2.2. *Public Private Security Dialogue*. p. 4

une éventuelle attaque terroriste contre le port de Rotterdam, par lequel transitent 80 % des hydrocarbures destinés à l'UE, fait par exemple l'objet d'une étude.

Avant que la priorité ne soit mise sur la menace terroriste, depuis 2001, d'autres risques, « plus classiques », ont attiré l'attention des décideurs européens. Ces risques ont connu des changements qualitatifs et quantitatifs liés aux enjeux de la disparition du rideau de fer et des élargissements de l'UE.

3. les menaces plus « classiques » : l'évolution du crime organisé en Europe

Gilles Leclair, expert à Europol, souligne que le crime organisé a connu des changements de structure importants, rendant la tâche des services répressifs particulièrement difficile¹⁸. Les groupes criminels sont ainsi passés de groupes monolithiques et stables à des réseaux hétérogènes. Cette évolution peut dès lors entraîner une modification rapide de la composition du groupe et de ses activités et s'ajoute à liste des nouveaux défis. Les réseaux mafieux albanais qui se sont installés en Pologne et en Allemagne font à ce titre l'objet d'investigations approfondies de la part de groupes de travail policiers spéciaux. Les services répressifs sont ainsi confrontés à des cibles de plus en plus mouvantes. Dans le même temps, ils ont également à faire face à de nombreux problèmes juridiques et d'information : si le crime organisé est élaboré à l'extérieur de l'Etat, de manière transnationale, les services répressifs, eux, s'arrêtent aux frontières. Pendant longtemps, la méfiance des divers services nationaux a malheureusement empêché la mise en place de mécanismes d'échange de données.

De nouvelles formes de crime se sont développées, comme le cyber-crime, mais la production et le trafic des stupéfiants restent, pour le moment, l'activité criminelle prédominante. Les nouvelles technologies, comme le téléphone portable, Internet, la possibilité de cryptage etc. permettent aux criminels de commettre des crimes traditionnels (comme la fraude, le trafic) de manière plus sophistiquée, et de se soustraire à l'appareil répressif traditionnel. Les efforts des services répressifs en sont gênés et sont amenés à s'adapter. Les PECO et l'ex-URSS, pays à la main d'œuvre qualifiée et à la compétence technique et technologique élevée, représentent un terrain favorable à ces types de crime,.

Par ailleurs, comme le souligne Christian Klos de la DG JAI, les criminels exportent avec eux une partie de leur culture. En conséquence, l'emploi d'« agents de protection »,

¹⁸ Leclair 2001, Europol rapport annuel, <http://europol.eu.int>

pratique archaïque qui avait totalement disparu d'Europe occidentale a connu une renaissance en raison du retour d'anciennes formes de criminalité venues de l'est.¹⁹

4. l'immigration clandestine

L'immigration clandestine participe également du contexte du terrorisme. Bien que les auteurs d'attentats soient fréquemment identifiés comme immigrants illégaux, il faut constater qu'ils sont, pour la plupart, présents sur le sol du pays attaqué depuis plusieurs années.

L'Organisation Internationale des Migrations (OIM) estime que l'UE compte chaque année entre 300.000 et 500.000 entrées clandestines. Ces dernières s'effectuent aussi bien par la pratique de l'*overstay* (dépassement de la limite de validité du visa) que par celle des trafics illégaux.²⁰

Selon de multiples sources, parmi lesquelles la Commission, un demi-million d'immigrants pénètre illégalement dans l'UE chaque année.²¹ Ces derniers intègrent la Communauté par le biais de réseaux mafieux, mais également par la voie officielle, à savoir des visas touristiques. Une fois l'échéance terminée, ils restent dans le pays d'accueil.²² Dans son rapport de 1999-2000, Europol stigmatisait l'Europe orientale pour le grand nombre d'albanais originaires du Kosovo rentrant sur le territoire européen et pour l'utilisation de plus en plus marquée des Etats de l'Europe centrale et orientale comme pays de source, de transit ou de destination.²³

Les Balkans ont par exemple servi de point de transit, notamment pour l'immigration d'origine asiatique et chinoise. Les groupes les plus importants qui arrivent en Bosnie proviennent d'Iran ou de Turquie. EUROPOL estime qu'environ 10% des immigrants clandestins empruntent la route dite des Balkans. EUROPOL fait de ce problème une priorité. L'organisation européenne insiste par ailleurs sur les risques auxquels les immigrés clandestins sont de plus en plus exposés. Leur situation précaire influe non seulement sur eux-mêmes, mais également sur la sécurité des Etats d'accueil. Il convient ainsi soit de les

¹⁹ Entretien de S. Nies avec C. Klos, Commission européenne, DG JAI, juin 2004.

²⁰ Alfredo Märker, „Zuwanderungspolitik in der EU, Aus Politik und Zeitgeschichte (B8/2001)

²¹ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1434508.stm>; Données d'Europol, cf. GODOY, Leticia Delgado, *Immigration in Europe : Realities and Policies/ Unidad de Politicas Comparadas (CSIC)*, Working Paper 02-18, University Rey Juan Carlos, Madrid, 2003.

²² <http://www.lepoint.fr> Sommet de Séville : *Ces clandestins qui font peur*, Le point 21.6.2002, No 1553, p 54.

²³ Gilles Leclair, « Le rôle d'EUROPOL dans la lutte contre la criminalité transnationale organisée », dans Marinho, Clothilde (Ed.), *Asylum, immigration and Schengen post-Amsterdam, Maastricht: European Institute of Public Administration*, Maastricht, 2001. p.53.

légaliser ou de les renvoyer, mais surtout de renforcer le contrôle des frontières. Cinq dossiers préoccupent l'organisation quant à l'immigration clandestine : la Chine, l'ex-Yougoslavie, l'Irak (et la population kurde), l'Ukraine/Moldavie, et le Maroc en tant que pays de transit.

Quelques progrès ont été réalisés suite au sommet de Rome en mai 2002, suite à une initiative des ministres de l'Intérieur de l'Union Européenne visant à créer une police européenne frontalière et de lutter contre l'immigration clandestine. Même si l'Allemagne et l'Espagne ont émis certaines réserves jusqu'à aujourd'hui, il convient de souligner les avancées de ce projet. Ainsi, le projet pilote mené grâce à la coordination des Quinze, visant à contrôler 25 aéroports sur une durée de un mois a permis l'arrestation et la détention de 5000 immigrants illégaux, de 1000 individus munis de faux papiers, et de 34 trafiquants d'êtres humains.²⁴

Il convient d'insister sur le fait ce n'est pas depuis le cinquième élargissement de l'UE, mais depuis la chute du mur de Berlin que la criminalité provenant d'Europe orientale s'est érigée en problème majeur. La mise en place d'Interpol, remontant aux années 70, s'explique en outre par la volonté de lutter, entre autre, contre le crime organisé d'origine croate,.

Parmi les pays de l'ancien bloc de l'Est, Europol désigne les filières russes et albanaises comme prédominantes dans le domaine du crime organisé en Europe, et pointe notamment du doigt :

- « *Les groupes du Kosovo/Albanie : il s'agit souvent de groupes de petite taille, très violents, rassemblés autour d'une famille dominante, et qui concentrent essentiellement leurs activités autour du trafic d'héroïne. Ces groupes sont par ailleurs très impliqués dans d'autres activités criminelles, telles que la traite des êtres humains ou l'immigration clandestine* ». ²⁵

Les « barons du crime » albanais, comme l'ambassadeur américain à Tirana les a dénommés, ont déjà intégré l'Union Européenne. Au début des années 90, ils ont su profiter de l'expérience des mafieux d'Italie sud et ont adopté leurs modes opératoires. Ces dernières années, ils ont pris de force les marchés et plates-formes des organisations criminelles d'Europe de l'Ouest, ils contrôlent aujourd'hui en Suisse la majorité écrasante du trafic de drogue en provenance de Turquie et de Bulgarie, et ont « éjecté de ce front les mafias « soft » des autres pays d'Europe de l'Est ». ²⁶

²⁴ <http://bbc.co.uk/2hi/europe/2017650.stm> EU Force to Tackle Illegal Immigration.

²⁵ Gilles Leclair, *ibid.*

²⁶ Koha Jone, *Intégration européenne : l'Albanie marche à reculons*. 2.4.204. <http://www.balkans.eu.org>

- Les groupes russophones (biélorusses, ukrainiens et russes) sont quant à eux impliqués en particulier dans le domaine de la criminalité financière, de la contrebande, parfois même du trafic de stupéfiants et de la prostitution.

La mafia russe est de plus très active à Chypre, et il faut s'attendre à son renforcement, favorisé par l'adhésion de l'île à l'UE, bien que le visa Schengen continue d'être nécessaire pour entrer dans l'UE. Le fait que les Etats baltes disposent d'importantes communautés russophones a facilité l'installation de réseaux criminels russes dans ces pays. Parmi les réfugiés politiques d'origine tchéchène se trouvent parfois des criminels, voire des terroristes potentiels. Il est possible de ramener ce problème à la question des Kosovars et Albanais, vis-à-vis desquels une prudence extrême s'avère indispensable.

- la Hongrie constitue un autre cas préoccupant. Ce pays établit en effet un relais pour le trafic de femmes et enfants transitant par des pays comme la Roumanie et Moldavie, l'Ukraine, la Croatie et la Serbie.

C. Les réponses aux risques, ou le « patchwork institutionnel européen »

A l'heure actuelle, les défis majeurs auxquels la communauté doit faire face comprennent :

- le faible échange d'information et de renseignement
- des structures parallèles et inefficaces
- le conflit latent entre réponse nationale et communautaire
- le manque de capacités pour répondre aux risques de « sécurité dure ».

Une grande partie de ces problèmes ne pourra trouver de réponse qu'à travers un processus d'intégration progressif et par la mise en oeuvre de politiques appropriées de la part des Etats-membres.

La sous-partie suivante se propose de détailler les mécanismes de réponses tels qu'ils se présentent aujourd'hui.

- Réponses au terrorisme et aux attaques contre l'infrastructure critique : la grande confusion

Un grand nombre de groupes de travail et d'institutions communautaires sont engagées, à l'heure actuelle, dans la lutte anti-terroriste : le TREVI, les Clubs de Vienne, de Berne, Quantico ou Europol, le COREPER, auxquels s'ajoutent, au sein du troisième pilier

(JAI): le Comité 36, le groupe de travail sur le terrorisme du troisième pilier, EUROPOL, EUROJUST, et au sein du deuxième pilier (PESC) le SITCEN, le COPS ainsi que le comité militaire.

Comment expliquer cette multiplicité de groupes et d'institutions? Seule l'évolution historique de la coopération européenne et de la Communauté peut permettre comprendre cette diversité :

La coopération européenne en matière de terrorisme fut entamée en réponse à la vague d'Euroterrorisme qui a sévi dans les années 70 et 80. La concertation dans la lutte anti-terroriste a débuté par la création de premières organisations, comme le TREVI, les clubs de Vienne et de Berne, le Club Quantico (où les Etats-Unis sont engagés), puis par la création d'Europol en 1995.

Ces organisations, mises en place par nécessité politique, n'ont abouti à ce jour qu'à une grande confusion institutionnelle, une inefficacité certaine, et à un manque de cohérence qui apparaît d'autant plus saillant depuis les attentats terroristes de 2001. Les enquêtes consécutives aux attentats du World Trade Center, en septembre 2001, ont révélé que c'est depuis l'Europe, et notamment l'Allemagne, que s'était opérée en grande partie la préparation des terroristes. L'attentat de Casablanca en 2002 fut perçu comme une mise en garde, l'Europe devenant la prochaine cible potentielle. L'attentat terroriste de Madrid, en mars 2004, a prouvé que ces craintes étaient justifiées.

La première étape visant à résoudre le problème posé par la diversité des organisations et mécanismes passera par la nomination et l'entrée en fonction le 25 mars 2004, d'un Monsieur Terrorisme. Gijs de Vries, ancien Ministre adjoint des affaires intérieures aux Pays bas aura pour tâche de coordonner la politique européenne en matière de terrorisme. Une tâche qui s'avère difficile au vu des résultats actuels, jugés négligeables, et de la jalousie considérable entre les autres structures. Le SITCEN, Centre de Situation au sein du Conseil, et Europol continuent en effet de rivaliser, mettant à mal la coopération anti-terroriste. Une des conditions *sine qua non* de l'efficacité de l'UE passe, sans aucun doute, par l'abolition de la structure des piliers de l'UE. C'est ce que prévoit le Traité constitutionnel, signé à Rome le 28 octobre 2004. Pourtant, la méfiance continue de perdurer, et s'est même renforcée depuis le cinquième élargissement. L'on devrait ainsi assister à un retour de la coopération bilatérale, fondée sur une certaine expérience des problèmes communs et confortée par la similitude des structures nationales.

Une nouvelle tentative de réforme est actuellement entreprise par la Commission européenne et la Direction Générale de la Justice et des Affaires Intérieures. Ces deux

institutions élaborent ainsi un projet de Centre de Communication de Crise, devant voir le jour en 2005. Le Conseil européen prévoit d'étudier ce projet lors de son sommet de décembre 2004. Ce Centre de communication de crise envisage l'intégration d'Europol et l'harmonisation des mécanismes existants. Ces changements ont pour conséquence une perte d'influence du SITCEN au Conseil et la prise en charge, par la Commission, de la lutte anti-terroriste.

En 2004, la Commission a également procédé à un inventaire des forces de police de chaque Etat-membre, afin d'établir plus précisément les capacités et moyens de réponse dans des situation de crise (scènes d'hystérie massive etc.). Cet inventaire, non-accessible au public, conclut, selon Magnus Ovilius, que l'UE dispose de moyens suffisants, sur le plan quantitatif, pour répondre à des situations extrêmes. Le manque d'intégration cependant, au même titre que la diversité des coutumes constituent encore un frein à l'interopérabilité. Si les Français, par exemple, sont habitués à la présence de gendarmes dans leurs rues et n'opèrent pas de rapprochement immédiat avec leur qualité de militaires (police et gendarmerie sont en effet fréquemment confondus), Allemands et Scandinaves auraient en revanche beaucoup de mal à accepter leur déploiement en cas de crise. La présence militaire pourrait contribuer à accroître la panique en situation d'urgence. Les politiques communautaires doivent ainsi tenir compte de ces coutumes nationales très diverses.

- Les jeux olympiques d'Athènes et la présence de l'OTAN

Le manque de confiance en la capacité européenne à surveiller les jeux olympiques a conduit le gouvernement grec à demander à l'OTAN d'assurer la sécurité de cet événement. Des mesures extraordinaires ont été décidées : La Grèce a demandé l'aide de l'OTAN pour renforcer la sécurité dans les ports et aéroports, et 650 millions d'euros ont été alloués à la sécurité autour des jeux, soit trois fois le montant des jeux de Sydney, quatre ans auparavant. Quelques 400 soldats américains des forces spéciales ont été déployés durant la deuxième quinzaine du mois d'août 2004. La totalité des forces navales méditerranéennes de l'OTAN a par ailleurs été mobilisée afin de surveiller les 6000 kilomètres de côtes grecques, l'ensemble renforcé par des patrouilles d'avions AWACS.²⁷ Ce stationnement massif a suscité de vives émotions en Grèce. Une grande partie de l'opinion publique a soupçonné les opérations de l'OTAN de masquer une orchestration américaine visant à renforcer la présence des Etats-Unis dans le pays. Les affirmations contradictoires et répétées du gouvernement grec,

²⁷ <http://www.nato.int/docu/update/2004/02!february/f0219b.htm>

assurant qu'aucune menace terroriste n'avait été prononcée contre les jeux n'ont rien fait pour démentir cette impression.

-le dispositif Schengen - politique communautaire visant à concilier libre circulation et sécurité

Parmi les politiques communautaires mises en place avec le marché commun, figure en première ligne le dispositif dit de Schengen. Si Schengen correspond à l'ouverture des frontières à l'intérieur de l'espace européen, il s'agit en outre d'un dispositif de renforcement du contrôle communautaire.

Le paragraphe suivant se propose donc d'étudier ce dispositif, de mettre en lumière ses forces et ses faiblesses en tant que mesure communautaire visant au renforcement de la sécurité.

Un premier accord, concernant la mise en place d'un espace de libre circulation des personnes à l'intérieur de la CE, a été signé à Schengen en 1985, entre cinq pays fondateurs. A ce pacte fut ajouté une convention, en 1990. L'ensemble est finalement entré en vigueur en 1995.

Ce dispositif a permis d'abolir les frontières intérieures parmi les Etats signataires et de mettre en place un régime frontalier unique régi selon les mêmes procédures. En 1999 le Traité d'Amsterdam a intégré l'Acquis Schengen dans l'Acquis Communautaire sous le Titre IV. Ainsi, tous les nouveaux Etats-membres sont désormais concernés par cet acquis. « Schengen » relève du pilier III de l'Union européenne, du domaine de la Justice et des Affaires Intérieures. Pourtant, un dysfonctionnement s'est instauré dès le départ puisque certains enjeux sécuritaires comme le terrorisme, relèvent à la fois du domaine de l'Intérieur (III) et de l'Extérieur (II).

- Mesures communautaires Schengen

Les Etats appartenant à l'espace Schengen sont liés par les mesures suivantes :

- abolition des contrôles aux frontières communes et report de ces contrôles aux frontières extérieures.
- définition commune des conditions de franchissement des frontières extérieures.
- séparation dans les aéroports et les ports entre les voyageurs voyageant au sein de Schengen et ceux provenant de l'extérieur de la zone.
- harmonisation des conditions d'entrée et de visas pour les courts séjours.

- coordination entre administrations pour surveiller les frontières (officiers de liaison, harmonisation des instructions et de la formation du personnel).
- définition du rôle des transporteurs dans la lutte contre l'immigration clandestine.
- obligation de déclaration pour tout ressortissant de pays tiers qui circule d'un pays à un autre.
- définition de règles relatives à la responsabilité des demandes d'asile.
- instauration d'un droit de filature et de poursuite d'un pays à l'autre.
- renforcement de la coopération judiciaire à travers un système d'extradition plus rapide et meilleure transmission de l'exécution des jugements répressifs.
- création du système d'information Schengen (SIS).

Afin de concilier liberté et sécurité, des mesures dites compensatoires ont été adoptées. La coordination des services de police, des douanes et de justice ainsi que d'autres mesures ont été décidées afin de combattre notamment le terrorisme et le crime organisé. Et ce n'est pas non plus un hasard si la mise en place d'Europol s'est effectuée cette même année.

- Le Schengen Information System (SIS) et son évolution

Au cœur des mesures compensatoires se trouve le SIS, système d'information Schengen : dispositif d'information complexe permettant d'échanger des données concernant l'identité des personnes et des objets volés. Les Etats-membres alimentent le SIS à partir de réseaux nationaux (N-SIS) connectés à un système central (C-SIS). Jusqu'en 1999, le SIS a fonctionné en parallèle avec le réseau SIRENE (acronyme de : supplément d'information requis à l'entrée nationale) composé de représentants de la police, de la gendarmerie, des douanes et de la justice. En 1999, le SIS a été transformé en SISNET, dont le but ultime est la mise en place d'un « système d'information européen » et qui comprend également des données sur l'immigration.

- SIS II- en élaboration

Le SIS dit de première génération (SIS I), est opérationnel à l'heure actuelle pour treize Etats-membres et deux autres Etats (la Norvège et l'Islande), mais ne dispose pas de capacités suffisantes pour fonctionner dans l'UE élargie. Un nouveau système (SIS II) est en développement depuis mai 2001 et devrait être opérationnel au plus tôt début 2007, selon les témoignages recueillis auprès de la DG JAI au mois de juin 2004. D'après Wim de Ceuster de la DG JAI, le développement de SIS II est désormais prioritaire. Les capacités de personnel à

la Commission étant insuffisantes, et toute mesure supplémentaire ne pouvant que retarder l'entrée en fonction de SIS II, la requête de certains nouveaux membres de participer partiellement au SIS actuel est ainsi rejetée²⁸.

- Les Visas Schengen

Les visas Schengen sont valables pour une durée maximale de 90 jours. Emis par un Etat de l'espace Schengen, ils sont valides pour tout le territoire qui s'y rattache. Les titulaires de ces visas n'ont pas le droit de travailler et doivent justifier de ressources financières suffisantes pour la durée de leur séjour et leur trajet retour. Un entretien est réalisé avec les représentants des autorités du pays-membre de l'UE, et la procédure est notoire pour sa lenteur. Une fois les 90 jours achevés, le titulaire doit faire une demande de visa national afin de pouvoir rester.

- La liste noire

Les Etats-membres établissent ensemble une liste noire de pays dont les ressortissants sont soumis à la procédure de visa afin d'entrer dans l'espace Schengen. Cette liste fait l'objet d'une révision régulière.²⁹

- L'élargissement de Schengen

Peu à peu l'espace Schengen s'est étendu à presque tous les Etats-membres de l'UE, et même au-delà, si l'on inclue les deux pays nordiques qui ne font pas partie de l'UE : l'Islande et la Norvège. Les dispositifs spéciaux concernant ces deux Etats ainsi que l'Angleterre, l'Irlande (opting out) et le Danemark (option du opting out), seront détaillés plus tard dans cette étude.

- Politiques nationales-politiques communautaires

L'article 2 (2) de la Convention Schengen de 1990 permet aux Etats-membres de réintroduire des contrôles de frontières nationaux, s'il est estimé qu'un autre membre de la zone Schengen ne garantit pas le contrôle et la sécurité de façon appropriée. Ainsi, en juillet 1995, la France a-t-elle réintroduit des contrôles frontaliers avec l'Allemagne, l'Espagne, le Luxembourg et la Belgique, en raison d'une part de la politique des Pays Bas en matière de narcotiques et d'inquiétudes d'autre part vis-à-vis de l'immigration clandestine. Les contrôles

²⁸ Entretien de Susanne Nies avec Wim de Ceuster Bruxelles, DG JAI 2.6.2004.

²⁹ http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/999/en_499D0013.html

systématiques allemands effectués sur une zone de 30 kilomètres à la périphérie de la frontière belge et qui visent les immigrés nord-africains d'origine française et belge, ne sont en principe pas conformes au dispositif Schengen. En faisant effectuer ces contrôles par la police et non par les garde-frontières, le gouvernement allemand espère enrayer une possible plainte de Bruxelles qui, selon un représentant de la Commission, pourrait advenir très bientôt.³⁰

- La flexibilité Schengen: *Opting out, opting in*, dérogations

Le régime Schengen connaît de multiples formes de participation. Ces dernières ont toutes précédé à l'inclusion de la « coopération renforcée » (Art 11 TEC) instaurée par le traité d'Amsterdam.

Il existe des exclusions volontaires et non-volontaires, des inclusions d'Etats non-membres ainsi que des participations partielles.

Par ailleurs, certaines dérogations sont négociées afin de tenir compte des spécificités de certains pays et de leurs relations avec des pays tiers.

Le régime Schengen dispose en outre d'une souplesse permettant aux Etats-membres de restaurer le contrôle de leurs frontières s'ils le jugent nécessaire pour assurer leur sécurité. Or ce sont notamment les dérogations accordées autres Etats-membres qui conduisent leurs voisins à maintenir certains contrôles aux frontières intérieures de la zone Schengen. Ces exceptions seront présentées dans le paragraphe suivant.

- L'*opting-out* britannique et irlandais

Le Royaume-Uni et l'Irlande ont choisi le dispositif *opting out* de Schengen, tel que codifié par les protocoles du Traité d'Amsterdam. Depuis 1985, la position britannique est demeurée opaque à la participation à une zone de libre circulation. Elle a ainsi obligé l'Irlande, pays avec lequel elle constitue une zone de libre circulation, à suivre cette même voie. Pourtant, le Royaume-Uni reste ouvert à la configuration *opting in* et à la possibilité d'une participation partielle. Après une dispute avec l'Espagne, certaines exceptions concernant Gibraltar, telles que l'inclusion dans le SIS et le système de contrôle transfrontalier, ont pu être négociées.³¹

³⁰ Entretien avec Wim de CEUSTER, DG JAI le 2.6.2004. M. de Ceuster estime que l'Allemagne se verra soumettre une plainte si elle continue cette pratique.

³¹ Jörg Monar, "The Dynamics of Inclusion and Exclusion", in Claudia MARINHO 2001.p.77

L'enclave de Gibraltar se trouvant en effet dans un pays-membre de l'acquis Schengen, les contrôles d'entrée correspondent ainsi à ceux en provenance d'Angleterre, de Suisse et des autres pays non-Schengen. Les deux autres colonies de la Couronne, les Channel Islands et Iles of Man, restent également en dehors de Schengen. Leur inclusion devrait faire l'objet d'un accord séparé.

- L'*opting out* réservé: le Danemark

Le Danemark, qui a adhéré à Schengen en 1999, s'est réservé *expressis verbis* la possibilité d'un *opting out* de toute décision communautaire concernant l'évolution de l'Acquis Schengen. « Le Protocole sur la position du Danemark », annexé au Traité d'Amsterdam, octroie à ce pays un délai de six mois pour décider s'il souhaite ou non implémenter les diverses décisions communautaires. Jörg Monar critique sévèrement cette forme de « flexibilité de Schengen », qui aura des effets déstabilisants non seulement sur les deux pays associés (Norvège et Islande), mais également sur les pays-membres de la zone Schengen.

- La maturité Schengen retardée : les cas italiens et grecs

Deux pays de la zone Schengen ont été inclus à part entière dans l'Acquis Schengen après une longue période de transition : il s'agit de l'Italie, qui a adhéré au Protocole Schengen en 1990, mais dont l'admission date seulement de 1997, et de la Grèce, adhérente en 1992 et admise en 1999.

- L'exemple grec : maturité Schengen retardée

Si la Grèce a signé le traité d'adhésion Schengen en 1990, le régime, lui, n'est donc entré en vigueur qu'en 1999. La particularité du cas grec est venue de la difficulté à trouver une solution à la coopération transfrontalière, en raison des passages importants dans la région, et de l'afflux de citoyens d'Europe orientale, notamment d'Ukraine et de Moldavie, depuis 1991.³² Des visas à validité territoriale limitée ont ainsi été mis en place en 1997 et 1998. Bien que le régime Schengen prévoit ce type d'exceptions, ces dernières s'appliquent généralement à des cas bien spécifiques et ne s'inscrivent que sur le court terme. Or la Grèce a employé ce procédé pendant de nombreuses années.

³² Le phénomène de la migration de travail au sud de l'Europe concerne aussi la Turquie, qui a accueilli nombre de travailleurs immigrés de la Roumanie et Moldavie, l'Espagne – origine balte et Europe centrale.

- L'inclusion des non-membres de l'UE : Norvège et Islande

La Norvège et l'Islande, non-membres de l'UE, ont adhéré au régime Schengen afin de maintenir leur espace de libre circulation (existant depuis 1957) avec les autres Etats nordiques. Sans adhésion, la frontière entre la Suède et la Norvège, longue de 1650 kilomètres et jusqu'à présent sans contrôle, aurait par exemple posé un problème sérieux. La création d'une frontière Schengen traversant l'espace nordique a été évitée, mais les deux Etats non-membres ne bénéficient pas des mêmes droits en termes de décisions sur l'évolution future de Schengen. Norvège et Islande participent ainsi au « decision shaping », comme l'appelle Jörg Monar, mais sont exclues du « decision making ». Les deux pays sont obligés d'appliquer tous les règlements Schengen, faute de quoi, leur participation sera automatiquement rompue au bout de six mois. Ce sujet a suscité un vif débat en Norvège.

Cette situation pourrait-il faire école en Europe de l'Est, permettant par exemple d'inclure un jour un pays comme l'Ukraine dans le dispositif Schengen, sans pour autant qu'il adhère l'UE ? Le modèle existe, bien qu'à l'heure actuelle les circonstances ne soient guère comparables. (intégration des frontières nordiques depuis 1957 contre situation de fait de libre circulation depuis 1991, instabilité ukrainienne contre stabilité norvégienne etc.)

- L'impact de Schengen sur les pays voisins de l'UE

La mise en place du régime Schengen a fait naître dans deux grands pays à la périphérie européenne des problèmes tout particuliers quant à l'immigration vers l'UE. Il s'agit du Maroc, qui sert de pays de transit pour des milliers de subsahariens vers l'Europe, et de la Turquie, considérée comme le point d'accès le plus pratique vers l'Union européenne. Les exemples marocains et turcs sont révélateurs de l'impact du cinquième élargissement sur les régions voisines.³³

Les liaisons maritimes vers deux Etats-membres, l'Italie et la Grèce, font de la Turquie un pays idéal pour l'immigration. Le pays constitue de surcroît une terre promise pour les vastes réseaux de trafiquants humains.³⁴ Depuis sept ans, les autorités turques constatent une hausse spectaculaire, (de l'ordre de 900%), du nombre des immigrants: de 11 000 en 1995, à

³³ Le terme de « régions de voisinage » est préférable à celui de « pays de transit », selon le représentant de l'UNHCR à Bruxelles, van der Klauw, car nombre de pays accueillent des migrants pendant des périodes prolongées, et ne représentent pas des pays de transit rapide. Ainsi, l'Iran et le Pakistan accueillent depuis déjà deux siècles les réfugiés afghans, la Turquie ceux de l'Irak, et les républiques occidentales de la CEI désormais depuis plus d'une décennie ceux de différents pays d'Asie, notamment du Sri Lanka. Le Maroc connaît depuis 1995 une forte immigration des subsahariens, qui restent bloqués au sein de ses frontières, dans l'attente d'un passage.

³⁴ Professeur Ahmet Icdygu étudie l'immigration clandestine depuis plus d'une décennie. D'après <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2024943.stm> *Turkey's Booming People Trade.*

92 000 en 2001. La Turquie et le Maroc sont totalement dépassées en matière d'instruments de sécurité, face à de tels flux de transit vers l'Europe. En 2003, 30.000 clandestins, dont 50 % d'origine marocaine, et 50 % d'origine subsaharienne ont été arrêtés. 45.000 Marocains émigrent chaque année, et tentent leur chance par différents chemins pour rejoindre l'Europe. Les îles Canaries sont par exemple considérées par beaucoup comme point de passage facile. Chaque année, 800.000 Subsahariens entrent au Maghreb, notamment en Libye où ils peuvent aisément trouver des petits boulots, puis tentent de transiter par le Maroc.³⁵ La stabilité intérieure de ces pays est en conséquence fragilisée par la présence de criminels, de trafiquants et d'immigrants clandestins. Les deux pays requièrent de l'Union européenne, dans le cas particulier du Maroc et de l'Espagne, d'importantes contributions afin de sécuriser leurs longues frontières. Ainsi, afin de remédier à ces problèmes, le HLWG a recommandé divers plans d'action concernant les pays d'origine et de transit suivants : l'Afghanistan et le Pakistan, l'Albanie et la région, en pratique limitée au Kosovo, le Maroc, la Somalie et le Sri Lanka. A la fin des années 90, un ancien partenariat avec l'Irak a été actualisé, mais est à l'heure actuelle en suspens dans le contexte de guerre. Il faut cependant s'attendre à un renforcement de la coopération dans le cadre d'un programme de voisinage avec les nouveaux voisins orientaux, tels l'Ukraine.

- Schengen, élargissement, sécurité

Les nouveaux Etats-membres, comme la Bulgarie et la Roumanie, sont exempts de l'obligation de présenter des visas Schengen depuis début 2002. Ils peuvent désormais entrer dans l'espace Schengen munis d'un passeport ou d'un titre d'identité.

Entre novembre 2001 et juillet 2002, les candidats ont clos les négociations concernant chapitre 24. Après une longue procédure de pré-adhésion, un soutien technique et financier important a été adopté. S'élevant à environ 850 millions d'euros, cette assistance a pour mission d'améliorer le dispositif Schengen des nouveaux membres entre 2004 et 2006.³⁶ L'intégration des candidats à l'adhésion au régime Schengen a commencé en 2003, marquant la fin d'une décennie caractérisée par un régime plutôt libéral avec les pays de l'ancien bloc soviétique.

³⁵ Le Maroc ne sera pas le gendarme de l'Europe. Entretien avec le spécialiste de l'immigration à l'Institut de la Statistique de Rabat, Medhi Lahlou, Propos recueillis par Ignacio Cembrero, El Pais Madrid, Courrier International No.684 p.52, 11-17.12.2003

³⁶ Soutien financier pour renforcer le dispositif Schengen : 850 millions d'euros alloués par le Conseil européen de Copenhague en 2002, pour les dix nouveaux membres, pour les années 2004-2006. http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/pdf/financial_package.pdf.

L'implémentation des neuf chapitres du Titre IV CE et VI UE du Traité d'Amsterdam est dorénavant obligatoire pour les nouveaux membres. Certaines pratiques ont été dénoncées, parmi lesquelles l'instauration de visas à la frontière, de visas nationaux de court séjour pour des pays dits de « risque migratoire », et l'état archaïque de certaines frontières. «L'européanisation» des frontières a été réclamée.

- L'instauration de la double-frontière en 2004

L'élargissement du 1er mai 2004 a en fait mené à la mise en place d'une double-frontière. L'intégration à part entière à l'espace Schengen n'aura lieu au plus tôt qu'en 2007. Les points de contrôle à la frontière entre les anciens et les nouveaux Etats-membres seront maintenus jusqu'à cette échéance. Les nouveaux membres ne font d'ailleurs pas partie du SIS I. Des sommes importantes (de l'ordre de 336 millions d'euros pour la seule année 2005) ont été allouées par l'UE pour la sécurisation des frontières. Des restrictions sur la libre circulation des personnes ont été maintenues, en relation avec le chapitre 2 de l'Acquis Communautaire. Les travailleurs des nouveaux pays adhérents, à l'exception de Chypre et de Malte, se voient imposés les mesures nationales des Etats membres relatives au droit d'exercer un emploi. Cette mesure constitue une dérogation au principe de libre circulation des travailleurs.³⁷

- Le processus d'adhésion à Schengen : SIS II et maturité Schengen

Aucun des nouveaux pays membres n'appartient intégralement à l'Acquis Schengen. Il faut en effet faire preuve de ce qu'on appelle la «maturité Schengen». Seule la maturité Schengen, qui est vérifiée de régulièrement même après avoir été reconnue et octroyée, permet d'émettre des visas Schengen. Les candidats ont reçu des moyens importants afin de moderniser et équiper leurs frontières, former le personnel etc. La Pologne, qui possède la plus longue frontière orientale a bénéficié d'un soutien extraordinaire de la part de l'UE. Comme le prouvent les exemples de la Grèce et de l'Italie, la période de transition jusqu'à l'admission à part entière peut être de l'ordre de sept ans, voire plus.

L'exclusion, (dans le cas où un Etat-membre de Schengen ne satisfait pas ou plus les conditions), n'étant pas prévue par le dispositif Schengen, le seul instrument possible, hormis

³⁷ Cette pratique sera mise en œuvre selon le principe 2+3+2 (ans) :

- 2006 : application de droit des mesures nationales aux nouveaux membres.
- 2009 : poursuite de l'application des mesures nationales si notification, sinon libre circulation.
- 2011 : poursuite de l'application des mesures nationales uniquement si le marché du travail risque de subir des perturbations graves (sinon libre circulation).

la période transitoire vers l'intégration, serait la restauration des contrôles nationaux en accord avec article 2(2). Cette configuration mènerait à l'échec de l'espace Schengen : une procédure d'exclusion par la Court européenne de Justice pourrait prendre plusieurs mois, et la réintroduction des contrôles frontaliers pendant cette période serait la seule réponse envisageable.

Un autre facteur devrait également avoir un fort impact sur le calendrier quant à l'intégration à part entière au dispositif Schengen. Il s'agit de la mise en œuvre du SIS II, qui doit être techniquement prêt à fonctionner avant tout élargissement de la zone Schengen et devrait voir le jour au début 2007.

Comme l'effectif de la Commission chargé du SIS se concentre entièrement sur la réalisation de l'ambitieux SIS II, les demandes de certains nouveaux membres concernant l'accès partiel au SIS I ont dû être rejetés. En effet, la mise en place d'un système de semi-participation repousserait encore davantage l'instauration du SIS II. Il faut pourtant se demander si la non-participation des nouveaux membres aux dispositifs d'échange d'informations de l'UE ne constitue pas un risque sécuritaire.

- Problématiques et dérogations

Avec le cinquième élargissement sont apparues deux nouvelles problématiques territoriales : les cas de Kaliningrad et de Chypre-Nord d'une part, et les accords bilatéraux et régimes spéciaux (comme ceux entre la Roumanie et la Moldavie, ou la Hongrie avec des hongrois des pays-voisins) d'autre part.

- Les Balkans divisés

Les Balkans posent un problème bien particulier dans la mesure où la frontière Schengen traverse désormais le territoire de l'ex-Yougoslavie, au détriment des groupes nationaux et d'une quelconque normalisation. La mise en place d'une frontière entre la Serbie et la Hongrie par exemple nuit à la normalisation de Belgrade et amplifie son traumatisme et son isolement.

La diachronie de l'adhésion des pays des Balkans renforce ce problème. Il faut se demander si la mise en place d'une frontière Schengen de manière provisoire, par exemple avec la Croatie, a un sens. Pourtant, le crime d'origine albanaise notamment constitue un des enjeux majeurs de la sécurité européenne, ce qui rend toute dérogation risquée.

Exception Kaliningrad : Premier territoire d'un Etat non-membre enclavé en UE

Depuis la fin de l'ordre bipolaire, Kaliningrad se trouve à nouveau dans la situation de l'ancienne cité de Königsberg, après Versailles. Il s'agit d'une enclave qui non seulement a changé de main au 20ème siècle, mais également de population, de langue et d'attache -de l'ouest vers l'est, de l'Allemagne vers la Russie. Ce territoire minuscule de 15 100 km², (ce qui correspond à trois départements français), peuplé d'un million d'habitants, a été transformé en enclave militaire par Staline. La réouverture du Quartier principal de la Flotte Baltique n'est intervenue qu'en 1991. L'espace est limité par 140 kilomètres de frontière maritime à l'ouest, 200 kilomètres de frontière commune au Nord et nord-est, et 210 kilomètres de frontière avec la Pologne, au sud.³⁸

Le citoyen fédéral russe géographiquement le plus proche de Kaliningrad se trouve à Pskov, distant de 600 kilomètres. Pour atteindre la capitale russe, par contre, il faut franchir 130 kilomètres et trois frontières. Toute le problème des visas est lié à cette distance, et à la relative proximité d'autres capitales qui altère forcément les flux commerciaux à destination et en provenance de Kaliningrad. Kaliningrad est sans doute plus orientée vers la Lituanie, la Pologne, et même Berlin.

Environ 9 millions de passages de frontière³⁹ ont lieu chaque année à destination et en provenance de Kaliningrad. Il s'agit surtout d'un groupe d'environ 12.000 personnes engagées dans le commerce transfrontalier et qui traversent la frontière de manière régulière. Leurs destinations : les pays voisins principalement et beaucoup moins souvent la Russie – distante de mille trois cent kilomètres et difficile à atteindre en raison des prix prohibitifs des transports. La Lituanie et la Pologne ont introduit respectivement en juillet et en octobre 2003, des visas pour les citoyens de la CEI, dont certains de Russie, ou de Kaliningrad. L'intégration lituanienne et polonaise à part entière dans l'espace Schengen est prévue pour 2007/8.⁴⁰

³⁸ Katharina Amanis 1998. p.6

³⁹ Heinz-Timmermann, : Kaliningrad- eine Pilotregion für die Gestaltung der Partnerschaft EU-Russland ? Osteuropa 9/2001, p. 1042. FAIRLIE, Lyndelle: Les habitants de Kaliningrad quittent 14 fois plus souvent leur région que les autres citoyens de la Russie. Fairlie, 2001 :74

⁴⁰ L'intégration dans l'espace Schengen, dispositif qui fait partie de l'Acquis communautaire, ne se fait pas par thérapie de choc, mais de manière graduelle : si le candidat à l'adhésion fait ses preuves, il est admis 5 à 6 ans plus tard. Cf. <http://europa.eu.int/scadplus/leg/de/cig/g4000s.htm>, sur les dispositifs de l'accord Schengen de 1985.

Jusqu'en 2003 l'enclave russe bénéficiait d'un régime spécial de visa qui se distinguait par une absence de bureaucratie et des droits d'entrée bon marché⁴¹. Ce régime, également appelé « l'acquis baltique », a disparu dans le courant de l'année 2003⁴². Le sommet Russie-Union européenne du 11 novembre 2002 a finalement abouti, après une année de polémiques peu constructives, à un compromis de court terme. Les Russes se déplaçant entre Kaliningrad et le reste de la Russie devront, à partir du 1er juillet 2003, se munir auprès des autorités lituaniennes d'un document de transit simplifié (FTD- *facilitated transit document*), ce qui équivaut en réalité à une version simplifiée du régime de visas. Moscou avait de son côté, rejeté l'introduction des visas pendant des mois⁴³. La Lituanie dut quant à elle introduire un régime de contrôle national des frontières dès janvier 2003. Ce dispositif est destiné à mettre fin à l'accès simplifié à Kaliningrad par train, ainsi qu'aux passages sans visas pour les retraités biélorusses et les habitants des régions frontalières⁴⁴. Les documents de transit direct auront une validité limitée et seront bon marché, voire gratuits pour certaines parties de la population, comme les habitants des régions frontalières⁴⁵.

Jusqu'au 31 décembre 2004, la Lituanie acceptera le passeport national russe, sur la base duquel elle établira le FTD. Des le 1^{er} janvier 2005 par contre, un passeport international sera requis par Vilnius. La Pologne, quant à elle, a mis en place un régime de visas à entrée multiple et peu coûteux avec nombre de pays de l'ex-URSS, dont l'Ukraine, la Biélorussie et la Russie. Cette pratique sera autorisée jusqu'au moment de son accession à part entière à l'UE.

⁴¹ Les citoyens de la Pologne et de la Lituanie d'un côté, et de Kaliningrad de l'autre, achètent des *vouchers* au prix négligeable d'environ un euro pour entrer dans le pays voisin. Ils ont le droit d'y rester, sans visa, pendant 30 jours. Le passeport intérieur russe suffit pour les transits.

⁴² Les détails de l'accord Schengen en bref : Accord du 14.6.1985 entre Allemagne, France, Belgique, Luxembourg et Pays Bas sur l'abolition progressive du contrôle de la circulation des personnes. En vigueur depuis 1990.1995: plus Espagne et Portugal, Italie, Grèce, Autriche, Danemark, Finlande, Suède. Avec Norvège et Islande 1995 : Accords de Coopération Schengen.

Traité d'Amsterdam (1997): Inclusion de l'Acquis Schengen dès 1999 dans l'Acquis Communautaire. Régime spécial pour la GB, Irlande, Danemark (A leur gré. Cette option n'existe plus pour les élargissements à venir.)

⁴³ [http:// www.strana.ru](http://www.strana.ru) 12.11.02, Glasser, Susan, *Russia, EU Agree on Travel to and From Kaliningrad*, Washington Post, 12.11.2002.

⁴⁴ Rapport de la Commission 2002 sur la Lituanie. http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2002/lt_fr.pdf. 27.10.2002

⁴⁵ Le document de transit existera sous deux formes: 1. Pour les entrées multiples par tous les moyens de transport, en provenance et à destination de Kaliningrad : celui-ci sera émis par un Consulat lituanien. 2. Pour les transits en train par la Lituanie, de Kaliningrad, entrée simple : le Facilitated Rail Travel Document est à acheter avec le billet de train ou à la frontière après vérification de l'identité. Il peut être refusé par les autorités lituaniennes. Les données sont enregistrées.

Exception Chypre Nord

Suite à l'échec du référendum onusien du 24 avril 2004 sur la réunification d'île, (divisée depuis 1974 en deux parties, Nord⁴⁶ et sud), l'île a adhéré le 1er mai 2004, *de jure* à part entière, (car la TNRC n'a jamais été reconnue par la communauté internationale), mais *de facto* partagée. L'Union européenne s'est trouvée devant une situation délicate : comment gérer la frontière entre les deux parties ? La déclarer frontière extérieure Schengen n'aurait pu en effet que renforcer la division d'île.

L'application de l'Acquis communautaire dans la partie nord de l'île est suspendue jusqu'à la résolution du différend. Pourtant, la ligne verte n'est pas considérée par l'UE comme frontière extérieure de l'UE, et le soutien communautaire pour le nord de l'île, prévu initialement uniquement au cas où le référendum serait approuvé, est dorénavant déjà appliqué.⁴⁷

Une politique de fermeture de la frontière n'aurait été que contre-productive, d'autant plus que l'UE s'est félicitée de l'ouverture de la ligne Verte par le dirigeant chypriote Denktash, en avril 2003, après 17 ans de barrage.

Les citoyens chypriotes des deux parts bénéficient de la libre circulation à l'intérieur de l'espace Schengen. Le régime octroyé à l'île, la preuve de la maturité Schengen etc. sont identiques à ceux imposés aux autres nouveaux membres. Tout comme dans les Etats baltes, un groupe de la population est cependant exclu de la libre circulation : ce qui vaut pour les non-citoyens estoniens et lettons vaut aussi pour les citoyens turcs qui ont immigré au nord de Chypre après 1974, mais qui ont toujours gardé leur passeport turc, sans jamais obtenir de passeport chypriote.

La république de Chypre est peuplée de 793.100 habitants, et la TNRC de 203.000, auxquels s'ajoutent 40.000 soldats turcs stationnés. Depuis 1974, d'importants changements démographiques ont eu lieu : 180.000 chypriotes grecs ont pris la fuite du Nord vers le Sud, les Turcs chypriotes se sont installés dans le Nord de l'île, et ils ont été rejoint par 40.000 soldats et environ 80.000 turcs immigrés d'Anatolie. Ce sont précisément ces 120.000 personnes qui n'ont pas le droit d'entrer sans visa dans l'UE.

Les niveaux de vie sur l'île sont fort différents : le PIB par habitant du Nord est ainsi quatre fois inférieur à celui du Sud.

⁴⁶ La République du Chypre Nord (TNRC), un Etat fantôme de la Turquie, n'est reconnu par aucun Etat en dehors de la Turquie. Pour détails sur le système politique et le problème des populations, immigrations massives dans la TNRC de l'Anatolie depuis 1974 etc.

cf . <http://www.robert-schman.org/anglais/oe/chypre/default.htm>

⁴⁷ www.tagesschau.de/aktuell/meldungen/0,1185,OID3223042_REF1,00.html.

L'UE a décidé, lors du sommet de Copenhague de décembre 2002, d'admettre Chypre même sans résultat positif au référendum. Bien que l'on s'attende à une unification dans les cinq ans à venir, il a fallu trouver un régime de contrôle frontalier acceptable, n'aggravant pas la situation déjà défavorable des citoyens de la TNRC.

Il est fort probable que la question revienne vite à l'ordre du jour, puisque la Turquie, soucieuse d'adhérer à l'UE, se trouve désormais dans la position peu confortable d'occuper avec 40.000 soldats une partie du territoire d'un Etat-membre de l'UE. Ces citoyens sont devenus des citoyens de deuxième classe et la décision de décembre 2004 sur le dossier turc apportera une clarification sur la question. Une intégration à part entière dans le régime Schengen n'est de toute manière pas à attendre avant l'unification de l'île

- Schengen et les élargissements futurs

Les entretiens menés à travers la Commission ont démontré que c'est notamment le sixième élargissement (Roumanie, Bulgarie, éventuellement Turquie et Croatie) qui préoccupe l'UE du point de vue sécuritaire. Les pays ayant adhéré au 1er mai 2004 sont par contre considérés comme de bons élèves concernant l'Acquis du chapitre 24, les affaires de justice et les affaires intérieures.

En février 2003 la Croatie a demandé l'adhésion à l'UE et espère pouvoir entrer aux côtés de la Roumanie et de la Bulgarie. L'Albanie, la Bosnie-herzégovine, la Serbie, le Monténégro souhaitent également adhérer, sans avoir encore déposé leur candidature de manière officielle. En ce qui concerne la Biélorussie, l'Accord de Partenariat, signé en 1995, a été suspendu en 1997 suite au coup d'Etat constitutionnel par Loukashenka.

Il faut s'attendre à ce que tous ces pays adhèrent tôt ou tard à l'UE. Bien que le Commissaire européen de la Commission Prodi, Verheugen, ait clairement mis en garde les pays figurant au programme de « l'Europe élargie »⁴⁸, leur expliquant qu'il ne fallait pas qu'ils espèrent trop fort. Les événements récents en Ukraine semblent lui donner tort.

- Risques de sécurité dite dure et réponses potentielles

Outre les problèmes de sécurité douce et d'attaques terroristes, tels qu'ils ont été présentés dans les parties 2 et 3, la question des risques militaires, de confrontation en Europe et dans l'immédiat voisinage de l'UE se pose. Une interrogation qui a pour la première fois été à l'ordre du jour lors des guerres en Yougoslavie, et où l'UE a montré son incapacité

⁴⁸ http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/co,03_104_en.pdf

d'action, et à laquelle l'OTAN et les Etats-Unis ont dû se substituer. Les événements récents en Géorgie (coup d'Etat au printemps 2004) et en Ukraine (contestation de l'élection du nouveau président Janoukovitch, grèves, novembre 2004), bien que fort heureusement sans violences ni guerre civile, ont montré cependant à quel point le retour d'un scénario yougoslave demeurerait d'actualité. Comment l'UE aurait-elle réagi si une guerre civile en Géorgie ou en Ukraine avait éclaté ? Que se passerait-il dans l'éventualité de violences, toujours probables, en Biélorussie ? L'OTAN devrait-elle de nouveau se substituer à une Europe dépourvue d'instruments de politique de défense et de sécurité commune ?⁴⁹

- L'Agence européenne de Défense

Un des reproches les plus importants que l'on puisse faire à l'Europe de la Défense est le manque de capacités, l'hétérogénéité des capacités parmi les membres de l'UE (et de l'OTAN), ainsi que l'absence de standards militaires à l'intérieur de l'UE.

Les standards militaires des pays-membres de l'UE, dont la majorité, mais pas la totalité, sont également membres de l'Alliance de l'Atlantique Nord, sont établis non pas par l'UE, mais par l'OTAN. Demeurent ainsi à l'écart, les pays de l'UE non-membres de l'OTAN comme la Suède et l'Autriche.

L'approvisionnement des pays-membres de l'OTAN et de l'UE renvoie donc à la question de l'efficacité, des dépenses, voire de la mise sur pied de structures européennes d'armement.

- L'OCCAr

Depuis 1991, les Etats européens ont œuvré pour bâtir une agence de l'armement, prévue déjà dans la déclaration des Etats-membres de l'UEO, jointe au traité de Maastricht. Comme des divergences importantes au sein du groupe de treize Etats ont fait échouer les premières négociations, la France et l'Allemagne ont décidé d'aller de l'avant et en dehors du cadre de l'UE, en décembre 1995. Les deux Etats ont mis en œuvre de nouveaux principes de coopération, dits de Baden-Baden, et élaboré une structure d'armement franco-allemand. Le Royaume-Uni et l'Italie se sont ralliés à ce groupe. L'Organisme conjoint de coopération en matière d'armement (OCCAr), a ainsi été créé le 12 novembre 1996 par les quatre pays. Son rattachement prévu à l'UEO a échoué, à la suite de quoi, ses Etats fondateurs ont signé une convention le 9 septembre 1998, conférant un statut juridique à l'OCCAr. Ce dernier est

⁴⁹ De tels scénarios sont envisagés dans le chapitre III.

acquis depuis l'entrée en vigueur de la convention, le 28 janvier 2001. La Belgique a adhéré le 27 mai 2003. Le siège de l'OCCAr se situe à Bonn, et l'organisation est dirigée par un Conseil de surveillance composé des ministres de la Défense des Etats-membres. L'OCCAr sera sans doute intégré dans l'agence européenne des capacités, de la recherche et de l'armement. Les Pays-Bas et l'Espagne sont en cours d'adhésion, et la Suède s'est montrée intéressée.

La mise en place d'une agence européenne de défense aura l'indéniable avantage d'établir un lien entre la planification et les acquisitions militaires, surtout en vue de l'harmonisation des standards. La spécialisation des tâches et la multilatéralisation des actions sont devenus un acquis commun de l'OTAN et de l'UE. L'amélioration de la coopération pour perfectionner les capacités militaires est devenue indispensable. Ceci est surtout vrai au regard des graves restrictions budgétaires que connaissent la plupart des Etats-membres vis-à-vis de la défense.

L'ensemble des budgets de la défense de l'UE s'élève à environ 180 milliards d'euros.⁵⁰ Bien que ce montant soit toujours inférieur à celui des Etats-Unis, la question du montant global n'est pas la seule question décisive. Il s'agit surtout de savoir comment cette somme est dépensée. Pour l'instant, le personnel et l'infrastructure se taillent toujours la part du lion du budget des Etats-membres, au détriment de l'acquisition d'équipements et de la recherche. Les structures dupliquées des Etats-membres, à savoir le maintien de leurs structures nationales de commandement, les états majors, l'organisation logistique, les infrastructures de formation etc. pèsent également lourd sur le budget et ne représente guère d'avantages en termes de sécurité. Comme le souligne le vice-directeur de l'Institut d'Etudes Stratégiques de l'UEO, Burkhard Schmitt : « Cette situation est particulièrement difficile à justifier, car les Etats membres de l'UE dans leur grande majorité n'ont ni les moyens ni l'ambition de lancer des opérations militaires sans leurs partenaires. »⁵¹

La rationalisation des institutions européennes chargées de l'armement et les économies d'échelle seront favorisées grâce à la mise en place d'une industrie de défense européenne adaptée aux besoins de l'UE.

En juin 2003, le Conseil européen de Thessalonique a chargé « les instances compétentes du Conseil de prendre les mesures nécessaires en vue de créer dans le courant de

⁵⁰ Schmitt, B., Les capacités : « L'Union-combien de divisions ? » dans : GNESOTTO (Ed.) *La politique de sécurité et de défense de l'UE 1999-2004*, Paris, 2004. pp.97-121, p.111.

⁵¹ SCHMITT, B., *ibid.* p.111.

l'année 2004 une agence intergouvernementale dans le domaine du développement des capacités de défense, de la recherche, des acquisitions et de l'armement. »⁵² Le Conseil a par la suite procédé à la mise en place d'un groupe de préparation *ad hoc* en vue de l'élaboration d'un nouveau concept. Ce dernier a été approuvé par le Conseil « Affaires Générales et Relations extérieures » (CAGRE).

D'après ce rapport, l'agence aura pour objectif :

- de développer les capacités de défense dans le domaine de la gestion des crises.
- de promouvoir et améliorer la coopération européenne dans le domaine de l'armement.
- de contribuer à déterminer et, si nécessaire, à mettre en œuvre des politiques et mesures d'application visant à renforcer la base industrielle européenne dans le domaine de la défense.
- de favoriser, le cas échéant en liaison avec la Commission, la recherche afin de satisfaire les besoins futurs en matière de défense et de sécurité.

Un second rapport du groupe de préparation, traitant notamment des aspects opérationnels de l'agence a été approuvé par le CAGRE et le COREPER à la mi-juin 2004. L'Agence européenne de Défense sera ainsi mise en place à la fin 2004, avec une équipe initiale de 25 personnes, qui sera progressivement renforcée à 80 en 2005. L'agence sera structurée en une équipe de direction, une division des services administratifs et quatre directions : Capacités, Recherche et Développement, armement et industries/marché de la défense. L'agence assimilera au fur et à mesure les arrangements préexistants de l'OCCAr, le LOI, la GAEO et autres.

D. Les standards à l'intérieur de l'espace communautaire

Les standards des Etats-membres de l'UE varient considérablement, qu'il s'agisse de la pratique administrative, ou des normes d'équipement. L'harmonisation actuelle doit tout ou presque à l'appartenance parallèle à l'OTAN.

La coopération entre les pays-membres de l'UE en matière de sécurité est mise à mal par ce manque d'homogénéisation. Pourtant, des efforts importants ont été entrepris depuis le début des années 1990 pour remédier au manque de standards dans les domaines politiques. Nombre de politiques ont connu des processus d'harmonisation ou au moins de consultation

⁵² SCHMITT, B., *ibid.* pp.97-121,

et concertation. Ainsi, l'immigration et la gestion des demandeurs d'asile est devenue un dossier communautaire au même titre que les standards militaires. L'Agence Européenne de Défense sera mise en place au plus tard à la fin de l'année 2004.

D'importantes lacunes persistent, (comme en particulier l'absence d'échange efficace en matière de renseignement), sans cesse soulignées par les risques et réalités. Si l'Autriche et la Belgique ont suggéré, après les attaques terroristes de Madrid du printemps 2004, la mise en place d'une CIA européenne, la France et le Royaume Uni hésitent à partager les données de leurs renseignements avec les autres membres de l'UE, notamment les nouveaux membres. Elles sont par contre favorables à un échange au niveau des «cinq grands» (Allemagne, France, Royaume Uni, Italie et Espagne),⁵³ qui possèdent les services de renseignement les plus élaborés, et dont le fonctionnement des polices est assez proche.

L'OTAN a jusqu'à ce jour été l'élément moteur de l'harmonisation des standards et de la coopération européenne. L'Agence européenne de Défense est néanmoins appelée à se substituer progressivement à l'OTAN, au moins sur le plan des standards à l'échelle européenne.

⁵³ <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/1220952-862?204&OIDN> *EU Counter Terrorism Policy* (2004)

Chapitre II

Conditions et impact de l'élargissement des missions de l'OTAN

Après le retour au pouvoir des Républicains avec la victoire de George W. Bush sur Al Gore en novembre 2000, l'administration américaine n'a pas manqué de rappeler aux Alliés européens la nécessité d'investir davantage dans les questions de défense, notamment en augmentant les budgets alloués aux forces armées. Si les bases d'une redéfinition du partenariat transatlantique étaient définies, il s'agissait d'une question souvent relevée par les membres du Congrès, à majorité républicaine, lors du second terme de Bill Clinton, entre 1996 et 2000. Les parlementaires républicains, auxquels venaient s'ajouter de nombreux démocrates, estimaient en effet que les nécessités d'un réajustement post-Guerre froide des systèmes d'alliance et de la participation des grandes puissances aux opérations extérieures devaient justifier une plus grande participation des alliés européens de l'OTAN aux dépenses de l'Alliance. En fait, depuis le milieu des années 1990, de nombreux élus américains se sont plaints du déséquilibre de plus en plus marqué existant entre les Etats-Unis et les partenaires européens, et plaidé en faveur de l'augmentation des dépenses budgétaires européennes afin de le résorber. Les événements du 11 septembre 2001 n'ont fait qu'accentuer cette tendance, l'écart entre les Etats-Unis et les Alliés européens s'étant élargi après l'augmentation historique du budget de défense américain⁵⁴.

Budgets proposés pour les départements de la Défense et de l'Energie de 2002 à 2007⁵⁵ En milliards de dollars

	Année fiscale					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Département de la Défense	331,2	379,3	387,9	408,8	429,6	451,4
Département de l'Energie	16,4	16,8	17,1	17,5	17,9	18,2
Total	350,8	396,1	405,0	426,2	447,5	469,6

Source : US Department of Defense

La déclaration du 12 septembre 2001 mentionnant l'article 5 du traité de Washington a été bien accueillie par les autorités américaines, mais cet appel est resté sans suite, et n'a pas

⁵⁴ La plus importante progression depuis 20 ans.

⁵⁵ Aux Etats-Unis, une partie des dépenses dans le domaine du nucléaire militaire sont incluses dans le budget du Département de l'Energie

dépassé le stade du geste symbolique de solidarité⁵⁶. Cet échec pour l'OTAN vient de la volonté américaine de ne pas utiliser les structures de l'Alliance, comme l'a fait savoir le Secrétaire adjoint à la Défense, Paul Wolfowitz, immédiatement après l'invocation de l'article 5. Pis encore, Washington a demandé à ses Alliés de soutenir les initiatives américaines dans le cadre de la campagne antiterroriste, notamment lors des opérations en Afghanistan, plutôt que de mettre en avant le commandement intégré (ou unique) de l'OTAN.

Devant les protestations de plusieurs Alliés européens, s'inquiétant de ce que l'OTAN perde de son crédit, le représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'Alliance, Nicholas Burns, a rappelé que l'OTAN demeure la clé de voûte de la sécurité transatlantique, et que Washington n'entend pas réduire son rôle. De façon plus générale, et malgré les divergences d'opinions concernant le rôle des Etats-Unis au sein de l'OTAN, la légitimité de celle-ci comme principale organisation de sécurité et de défense européenne fait généralement l'unanimité outre Atlantique⁵⁷, compte tenu du rôle essentiel qu'elle a joué dans la sécurité européenne depuis plus de cinquante ans⁵⁸. Les Républicains comme les Démocrates qualifient même souvent les Etats-Unis de « puissance européenne », tant leurs intérêts sont indissociables de ceux du vieux continent⁵⁹.

Les positionnements de Washington vis-à-vis de l'OTAN ont été à l'origine des efforts en vue de définir de nouvelles missions, permettant de justifier l'existence d'une structure trouvant difficilement sa place dans un environnement sécuritaire changeant. Les Etats-Unis se trouvaient pris entre le désir de maintenir l'Alliance et la nécessité de la faire évoluer vers de nouvelles missions.

⁵⁶ Article 5 de l'OTAN, 4 avril 1949 :

« 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. »

⁵⁷ Citons ici, parmi d'autres, Charles Kupchan, in *NATO*, Council on Foreign Relations, <http://www.foreignpolicy2000.org/library/isuebriefs/IBNato.html> : "The North Atlantic Treaty Organization (NATO) remains the institutional foundation of the security compact between the United States and Europe"

⁵⁸ Voir à ce propos Zbigniew Brzezinski, "NATO: The Dilemmas of Expansion", *op. Cit.*, p. 13 : "Without NATO, France would not have felt secure enough to reconcile with Germany, and both France and Britain would have even more actively opposed Germany's reunification."

⁵⁹ Lire l'article de Richard Holbrooke, "America, a European Power", *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 2, mars-avril 1995.

Pour ce faire, l'accent fut mis sur la notion de *gap* (ou déséquilibre) capacitaire opposant les Alliés européens et les Etats-Unis, et sur la nécessité de se servir des structures de l'Alliance dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, qui s'imposa rapidement comme la priorité de l'administration Bush, tant en matière de politique interne que de politique étrangère. En effet, les décalages entre Européens et Américains concernant l'appréciation de la sécurité ont été révélés après les attentats du 11 septembre, et c'est donc un souhait politique exprimé par des autorités d'Etats membres, en particulier le plus important d'entre eux (tant d'un point de vue capacitaire que décisionnel), qui fut à l'origine des débats sur les nouvelles missions⁶⁰. Revenant sur ces divergences dans les perceptions, Jaap de Hoop Scheffer remarquait récemment à ce propos que « *les conceptions américaine et européenne des conditions de leur sécurité ont considérablement évolué, en particulier depuis les événements du 11 septembre. L'ampleur du drame, son caractère brutal et symbolique, a provoqué aux Etats-Unis un sentiment durable de vulnérabilité* »⁶¹.

A. Réformes institutionnelles et débats sur la mission en cours de l'OTAN

Fidèle à ses propos de « guerre » contre le terrorisme, George W. Bush a mis en œuvre depuis les attentats du 11 septembre un renforcement des pouvoirs présidentiels en matière de politique étrangère, à un niveau nettement plus important que ses prédécesseurs, rivalisant même avec Franklin D. Roosevelt en ce domaine⁶². Ces pouvoirs renforcés se justifient en temps de guerre, comme l'a indiqué après les attaques Ari Fleischer⁶³. Ainsi, les prérogatives du Congrès élargies sous les trois administrations précédentes, pour des raisons liées à l'environnement international et au cadre institutionnel, semblent s'être considérablement affaiblies⁶⁴.

Paradoxalement, c'est depuis l'aile conservatrice des Républicains que les critiques de la conduite des opérations en Afghanistan se sont faites entendre, particulièrement en ce qui

⁶⁰ Dans une étude réalisée par l'IRIS pour la DAS en 2002, intitulée *Les débats au Congrès américain sur l'OTAN et la PESD*, l'accent avait été mis sur les perceptions des parlementaires vis-à-vis de l'Alliance, et les revendications en faveur de l'extension à de nouvelles missions, tout en conservant la structure otanienne comme clé de voûte de la sécurité transatlantique.

⁶¹ Discours de Jaap de Hoop Scheffer à l'IFRI, 22 novembre 2004. Nous avons vu, dans le chapitre I de cette étude, que les Américains et les Européens défendent des perceptions différentes du risque ou de la menace terroriste.

⁶² Nous reviendrons en détail sur les mesures sécuritaires adoptées après le 11 septembre 2001 dans le chapitre III de cette étude, mais il convient de rappeler ici dans quelle mesure l'OTAN fut directement sollicitée, ou au contraire écartée, des engagements pris après les attaques terroristes.

⁶³ Selon Ari Fleischer, alors porte-parole de la Maison Blanche : « *The way our nation is set up, and the way the Constitution is written, wartime powers rest fundamentally in the hands of the executive branch* ».

⁶⁴ Lire Dana Milbank, « *In War, It's Power to the President* », *The Washington Post*, 20 novembre 2001.

concernait les buts et le financement de la campagne militaire. A l'inverse, les Démocrates (alors majoritaires au Sénat) ont largement soutenu la riposte armée contre le régime des Taliban, soupçonné d'apporter une aide importante au réseau Al-Qaïda. De même, les Démocrates ont accueilli favorablement les initiatives diplomatiques de l'administration. De ce fait, la majorité sénatoriale a vu d'un bon œil le rapprochement avec Moscou (sur lequel les Républicains se montrèrent beaucoup plus méfiants), le dialogue avec Pékin, et surtout la concertation avec les Alliés de l'OTAN, sans oublier les partenaires du monde arabo-musulman⁶⁵.

Les parlementaires du camp démocrate n'ont d'ailleurs pas manqué de rappeler que le président Bush, plutôt que de précipiter la riposte contre des installations terroristes connues, a pu rassembler une coalition internationale jetant les bases de la lutte antiterroriste, grâce notamment aux initiatives de Colin Powell⁶⁶. Les craintes de voir Washington se lancer dans des opérations à la hâte et sans concertation se sont révélées infondées dès lors que l'Exécutif s'est engagé dans la lutte contre Al-Qaïda en faisant appel aux services de renseignement de plusieurs Etats. Walter Russel Mead remarquait sur ce point que le multilatéralisme proposé par l'administration Bush dans la riposte militaire en Afghanistan et la lutte contre le terrorisme ne peut en aucun cas être assimilé au wilsonisme. Il s'agit plutôt d'un unilatéralisme suivi par des Etats qui partagent les mêmes convictions (Européens), qui n'ont pas de raison de reprocher l'attitude américaine, ou qui pourraient en tirer profit (Russie et Chine)⁶⁷. Il est vrai qu'après le 11 septembre, la communauté internationale a approuvé de façon générale les initiatives de Washington, mais sans être invitée à en discuter la forme pour autant.

Au fur et à mesure que la campagne militaire en Afghanistan a progressé, certains intellectuels démocrates ont cependant dénoncé l'influence des « faucons » en faveur des opérations militaires, particulièrement au Congrès, et le rôle joué par les lobbies économiques dans les orientations de politique étrangère⁶⁸. Même en temps de guerre, les intérêts prennent

⁶⁵ Lire Dan Balz, "In Role Reversal, War Criticism Is Mostly From Right", *The Washington Post*, 26 novembre 2001.

⁶⁶ Lire entre autres Henri Kissinger, "Where Do We Go From Here", *The Washington Post*, 6 novembre 2001.

⁶⁷ Walter Russel Mead, "Bush's Unlikely Friends", *Los Angeles Times*, 4 novembre 2001: "The new internationalism in U.S. foreign policy is conservative, not the liberal version of the Clinton era".

⁶⁸ Lire Bill Moyers, "Which America Will We Be Now?", *The Nation*, 19 novembre 2001: "As Congress debates new security measures, military spending, energy policies, economic stimulus packages and various bailout requests, wouldn't it be better if we knew that elected officials had to answer to the people who vote instead of the wealthy individual and corporate donors whose profit or failure may depend on how those new initiatives are carried out?"

le dessus sur le sentiment patriotique originel, et l'argent continue selon eux d'influencer les décisions politiques.

Par ailleurs, certains démocrates, relayés en cela par la presse, n'ont pas manqué de faire un rapprochement entre la riposte en Afghanistan, et la gestion de la crise du Kosovo par le président Clinton en 1999. A cette époque, le gouverneur George W. Bush reprochait à l'administration de ne pas utiliser tous les moyens possibles pour atteindre les objectifs fixés. Or, Ivo Daalder et Michael O'Hanlon remarquèrent que le nombre de sorties aériennes en Afghanistan fut de très loin inférieur à celui constaté au Kosovo⁶⁹. De même, les objectifs politiques n'ont pas été définis, en dehors de ce que l'administration a appelé la « croisade » antiterroriste⁷⁰. C'est ainsi que le soutien que les Démocrates apportèrent à Bush s'est effacé dès lors que l'administration a décidé d'aller au-delà de la campagne antiterroriste, en visant d'autres cibles, comme le régime irakien. A l'inverse, les Républicains les plus conservateurs ont revu leur jugement critique, considérant que la question irakienne, en suspens depuis plus de dix ans, pourrait trouver enfin une issue.

Parallèlement à cela, les nouveaux engagements de Washington, et le principe de la « lutte contre le terrorisme » ont engagé l'OTAN dans la voie de la réforme sur les questions de sécurité, les autres Alliés n'ayant pas le choix sinon celui d'accepter de mettre à l'ordre du jour des transformations de l'Alliance les questions relatives à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme.

1. L'OTAN dans l'après guerre froide

La relation des Etats-Unis et de l'Europe vis-à-vis de l'OTAN a été relativement ambiguë depuis la fin de la Guerre froide. L'OTAN a incarné, tout au long de la Guerre froide, l'acteur décisif de la défense européenne, « *se confondant [alors] avec la défense atlantique* »⁷¹.

Le schisme qui est intervenu lors de la chute du mur de Berlin a correspondu à un recul progressif des deux superpuissances vis-à-vis du théâtre européen. Les Etats-Unis, ont réagi à la disparition de l'ennemi soviétique en privilégiant une approche de plus en plus unilatéraliste. Dans ce contexte, l'Europe est passée en quelque sorte à l'arrière plan. Les

⁶⁹ Cette remarque propose de comparer les deux opérations après trois semaines de campagne aérienne, considérant qu'un bilan d'ensemble n'est pas possible tant que les opérations militaires se poursuivent en Afghanistan.

⁷⁰ Lire Ivo H. Daalder et Michael E. O'Hanlon, "Bush and Powell Need to Remember the Lessons of Kosovo", *International Herald Tribune*, 1^{er} novembre 2001.

⁷¹ Jean-Yves Haine, *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'alliés*, Paris, Payot, 2004.

Etats-Unis paraissant se concentrer sur d'autres missions, l'OTAN a tenté de s'adapter au nouveau contexte international, un processus qui est passé par la compétition avec des options concurrentes de défense et de sécurité telles que :

- la CSCE, puis l'OSCE, option favorisée par la Russie comme institution succédant aux Pactes de Washington et de Varsovie ;
- l'UEO, qui est revenue en scène après avoir été condamnée à la passivité par le vote négatif de l'Assemblée nationale française au début des années 50.

L'OSCE est devenue une organisation de prévention de conflits et de pacification. L'UEO de son côté s'est progressivement confondue avec l'UE et est devenue, lors de son intégration au Traité d'Amsterdam, la base même de la politique de sécurité de l'UE.

Les Etats-Unis ont été jusqu'à soupçonner l'Europe de chercher à mettre en place ses propres structures en contournant l'OTAN. Ils ont alors encouragé la déclaration de forces « non séparables mais séparées » puisque toute séparation définitive des forces aurait inévitablement privé l'Alliance de sa raison d'être. Un compromis a vu le jour en mettant en place, d'un côté l'Identité Européenne de Défense au sein de l'OTAN, mais en insistant, de l'autre, sur l'intégration de l'une -européenne-, dans l'autre – transatlantique. Le Conseil de l'OTAN de Berlin de juin 1996, a accepté l'idée que des officiers européens au sein de l'OTAN puissent occuper en parallèle des positions de commandement dans la structure de l'UEO. De même, les structures et capacités de l'Alliance ont été mises à la disposition de l'UEO pour les futures missions militaires.

A la suite de la guerre en ex-Yougoslavie, le président Clinton s'est rallié au concept d'IDE et les Etats-Unis ont admis qu'il ne pouvait y avoir de crises ou guerres européennes auxquelles Washington pourrait se soustraire.

Le concept de groupes de forces armées multinationales a permis de mettre en place rapidement des missions de l'UEO sans que cette dernière ait besoin de créer ses propres quartiers généraux et états-majors. L'OTAN a semblé alors « s'europaniser », de par sa mise à disposition d'instruments à une organisation qui, elle, renonçait à ses propres structures de défense. Cette interdépendance a eu le mérite néanmoins d'apaiser ceux qui craignaient une perte d'influence de l'Alliance atlantique. Pourtant, l'intégration de l'UEO dans l'UE a réintroduit les tensions sous-jacentes avec les Etats-Unis qui assistaient à l'affirmation progressive de l'Union Européenne comme acteur incontournable de la scène internationale.

L'article 17 du Traité d'Amsterdam a rattaché les « missions de Petersberg » à la PESC et ouvert la voie à l'intégration de l'UEO dans l'UE. Effectif en 1999, ce rattachement de l'UEO a abouti en novembre 2001 au transfert à l'Union Européenne des organes de

gestions de crises. Le Traité d'Amsterdam a également permis la création d'un poste de Secrétaire Général / Haut Représentant pour la PESC (SG/ HR). Ce poste, auquel fut nommé Javier Solana, représentait une fonction intermédiaire entre l'absence de représentant de la politique étrangère européenne au Conseil et la mise en place d'un poste de ministre des affaires étrangères intégrant le rôle du Commissaire Relations Extérieures (REFLEX) et celui du SG/HR, tel que le prévoit le traité constitutionnel après ratification, en novembre 2006.

Le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998 a abouti à une « déclaration commune sur la défense européenne ». Il a appelé à l'établissement de moyens militaires « autonomes » et crédibles. Ce sommet, considéré comme le début même de la politique européenne autonome en matière de défense, ne pouvait que provoquer Washington. L'intention européenne de créer un quartier général de défense européenne à l'image du SHAPE en 2003 ajouta à ce sentiment. Washington a tenté de faire émerger une coopération entre l'OTAN et la PESD, responsabilisant les européens en matière d'action et de participation, tout en tentant d'éviter toute scission transatlantique. Pourtant, côté américain, chaque voix appelant à plus d'indépendance de la part l'UE est ressentie comme l'affirmation de désaccords majeurs avec les Etats-Unis.

La guerre en Irak de 2003 a porté la crise transatlantique à son apogée, pourtant, c'est à cette période que fut décidée la mise en place de « Berlin plus ». En décembre 2002, suite aux décisions respectives de l'OTAN et de l'UE sur les élargissements vers l'est, et suite à l'accord de l'UE avec la Turquie, l'OTAN et l'UE ont décidé d'établir ce dispositif. Celui donne accès à l'UE aux moyens de l'OTAN pour la gestion des crises.

« Berlin plus », (dont les mécanismes demeurent intergouvernementaux, et non intra-institutionnels⁷²), peut être considéré comme une étape qui s'insère dans la logique de la déclaration de Berlin de 1996. Depuis la création de l'Identité de Défense Européenne, la PESD peut désormais se servir des moyens de l'OTAN.

Plusieurs missions, mandatés par les Nations Unies, ont effectivement eu lieu depuis:

- 2003-2005 : la mission de police de l'UE (MPUE) en Bosnie-herzégovine, puis la substitution de la SFOR, en décembre 2004.
- 2003 : *Concordia* , gestion de crise en Macédoine ; intervention militaire, et sa mission consécutive, *Proxima*, mission de police.

⁷² Il n'y pas, au sein de l'OTAN, de responsable du mécanisme « Berlin plus », auquel puisse s'adresser le SR/HC afin d'obtenir du soutien pour telle ou telle mission.

- 2003 : *Artemis*, gestion de crise en République démocratique du Congo, intervention militaire.⁷³

Les trois « D » formulés par Madeleine Albright, vis-à-vis de la défense européenne (ni découplage, ni discrimination, ni duplication) sont respectés dans la mesure où un Quartier Général de la Défense européenne n'a pas été mis en place, et où les actions ne se dupliquent pas, mais se relaient (exemple de la SFOR en Bosnie). Une autre préoccupation américaine face à la PED en voie d'autonomisation a résulté du fait que nombre de pays de l'OTAN ne sont pas en même temps membres de l'UE. Cette inquiétude concerne notamment la Turquie. Ainsi, avant l'adoption de « Berlin plus », le Conseil européen de Santa Maria da Feira (juin 2000) a décidé qu'un mécanisme régulier de consultation entre les deux groupes soit mis en place. Ainsi, en dehors des périodes de crise :

- le mécanisme 15 plus 15 réunit de manière régulière les Etats-membres de l'UE et les candidats à l'adhésion.
- le mécanisme 15 plus 6 : réunira les pays-membres de l'OTAN avec ceux non-membres en même temps de l'UE.

Pourtant, face à la vitesse à laquelle s'intègrent les politiques européennes, et au regard du consensus franco-britannique sur l'Europe de la Défense, l'UE pourrait l'emporter sur l'OTAN

En décembre 2000, William Cohen, secrétaire américain à la défense, mettait l'Europe en garde contre la mise en place de quartiers généraux concurrents, et suite auxquels «l'OTAN pourrait devenir un vestige du passé»⁷⁴. Cette question de l'avenir de l'OTAN reste non seulement ouverte mais encore plus vivace dans le monde de l'après-11 septembre.

D'un pacte de défense, l'OTAN a évolué en institution d'homogénéisation. Le grand nombre de divergences qui demeurent au niveau des capacités et des structures nuit à l'échange de renseignements et à la coopération au sein de l'OTAN. D'organisation fermée militaire, l'OTAN a évolué vers une organisation plus ouverte mais sans doute moins efficace. La crise récente en Ukraine a été caractérisée par l'absence totale de représentants de l'OTAN, alors que les représentants de l'UE, des deux anciennes super-puissances, ainsi que des voisins polonais et lituaniens ont participé à l'élaboration d'une solution de sortie de crise.

⁷³ Détails de ces opérations, cf Gustav Lindström : « Les opérations de la défense en action », dans GNESOTTO (2004) : *La politique de sécurité et de défense européenne*, Paris 2004, pp.121-143

⁷⁴ Cohen, cité par Robert Hunter, *The European Security and Defence Policy, NATO's Companion or Competitor*, RAND Corporation, Santa Monica, California 2002:106, 5.12.2000

2. Du Kosovo à l'Irak : d'une organisation politico-militaire à un soutien à l'unilatéralisme ?

Il serait erroné de considérer que le 11 septembre 2001 a changé de façon décisive la façon de percevoir le rôle de l'OTAN, notamment à Washington. Le constat selon lequel les réformes étaient nécessaires remontent plus loin, et s'inscrivent dans la logique post-Guerre froide. La tragédie yougoslave, et les implications de l'OTAN dans les opérations en Bosnie puis au Kosovo ont révélé les faiblesses des Alliés européens, tant au niveau des décisions qu'à celui des capacités militaires⁷⁵. Qu'il soit budgétaire⁷⁶, technique ou structurel, le déséquilibre a systématiquement tourné à l'avantage des Américains⁷⁷. Cependant, l'écart existant entre les Européens et les Américains a masqué le déséquilibre, tout aussi marqué, entre Alliés européens⁷⁸.

Côté américain, l'un des enseignements du Kosovo fut la perception du poids des Alliés européens sur les décisions militaires (sentiment non partagé coté européen), légitimé par le droit de veto des membres de l'Alliance, et dont certains, la France en tête, firent un usage ayant pour effet de limiter le nombre de sorties aériennes, en discutant un nombre

⁷⁵ Jim Garamore, "Cohen Ties Together European, NATO Proposals", American Forces Press Service, 4 février 2000, http://www.defenselink.mil/news/Feb2000/02042000_20002044.html : "NATO understood there were deficiencies in the alliance before Kosovo, but Operation Allied Force highlighted the need for change. 'We had many successes, certainly, in Kosovo', Cohen said. 'Nonetheless we did have deficiencies in secure communications, deficiencies in strategic lift, deficiencies in precision guided munitions'."

⁷⁶ Philip Gordon, *The US and ESDI in the New NATO*, notes de l'IFRI, N° 4, Paris, IFRI, 1998, p. 7 : « Alors que les Etats-Unis consacrent chaque année 266 milliards de dollars à la défense, les membres de l'UEO ne dépensent que 173 milliards, et les perspectives d'une augmentation de leurs dépenses militaires sont minces. »

⁷⁷ Pour un compte-rendu des opérations militaires menées au Kosovo, voir Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, CSIS, Washington, 29 septembre 1999, p. 34 : "It is clear that the US flew over 60% of all the sorties in the air and missile campaign, flew 53% of the strike-attack sorties, dropped over 80% of the strike-attack munitions, flew 71% of the overall support sorties, carried out over 90% of the advanced intelligence and reconnaissance missions, flew over 90% of the electronic warfare missions using dedicated aircraft, fired over 80% of the precision guided air weapons, and launched over 95% of the cruise missiles. In many cases, this level of US commitment was a product of the fact that allied aircraft would have had serious problems in participating in US air groups involving a mix of different aircraft with dedicated missions for communications and training reasons, because the allied aircraft had limited strike-attack capabilities, or because of limitations in allied training and precision guided munitions stocks."

⁷⁸ Avec un total de 84 avions engagés au Kosovo, la France a été le principal partenaire des Etats-Unis lors des sorties aériennes, devant l'Italie, le Royaume-Uni et l'Allemagne, les autres Européens n'occupant qu'un rôle secondaire lors du conflit. Ces participations restent modestes en comparaison du fardeau supporté par les forces armées américaines, mais elles permettent de mieux comprendre le déséquilibre des forces entre les Alliés européens eux-mêmes. Un petit groupe d'Etats européens sont ainsi les principaux initiateurs des réformes européennes en matière de défense, et ce sont également eux qui participent le plus activement aux opérations de l'OTAN, avec les budgets de défense les plus significatifs de l'Union européenne. Nous verrons plus loin que la crise du Kosovo, en relançant le processus d'intégration des forces européennes en vue de construire une identité européenne de sécurité et de défense, a visiblement éveillé les esprits sur la nécessité de restructurer les forces armées, afin d'obtenir de plus grandes responsabilités au sein de l'Alliance atlantique.

important de cibles⁷⁹, surtout à partir du 3 avril 1999⁸⁰. Le président Chirac s'était lui-même impliqué directement dans ces choix, en refusant certaines missions qu'il jugeait injustifiées⁸¹. Cela était cependant légitimement justifié car la France occupait la deuxième place au rang des nations participant aux opérations, en nombre d'avions engagés, derrière les Etats-Unis⁸². Mais les Américains ne l'ont pas entendu de cette oreille⁸³, organisant même certaines missions en dehors de l'Alliance pour éviter le contrôle des cibles par les Alliés. D'une certaine manière, la guerre du Kosovo s'est dupliquée dès lors que les forces américaines, sous l'impulsion du SACEUR Wesley Clark, ont choisi d'agir en dehors du cadre de l'OTAN⁸⁴. Certains experts, passés depuis dans l'administration Bush, se sont même vivement exprimés pour dénoncer l'utilisation du droit de veto par des chefs d'Etat européens, qui aurait eu pour objectif de surestimer leur importance dans le dispositif décisionnel de

⁷⁹ Alexandra Novosseloff, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo », *Annuaire Français des Relations Internationales*, n° 1, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 148 : « L'intensité des raids et le rythme des attaques aériennes ont suscité de nombreuses discussions au sein de la coalition alliée ».

⁸⁰ Voir Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, op. Cit., p. 35 : « This (press reports) included French resistance to broadening the target base to include strategic targets like the Socialist Part headquarters in Belgrade on April 21st, in part because NATO target analysis indicate that the worst-case outcome of cruise missile strikes on the building would produce 350 casualties, including 250 living in apartments near the headquarters. These reports indicate that France's President Chirac was not fully aware of the scale of the NATO attacks until he saw live television coverage of their effects on April 3rd, and he then asked for the ability to review targets, including all strikes in Montenegro. »

⁸¹ Le Président de la République s'est exprimé à plusieurs reprises sur ce point :

- Intervention télévisée, 6 avril 1999 : « Nous nous sommes attaqués aux dispositifs de commandement, aux moyens de communication, à certains ponts stratégiques ou dépôts de carburant. Nous l'avons fait en prenant soin d'éviter au maximum les dommages civils. »

- Voir aussi : Conférence de presse à l'ambassade de France, Washington, 23 avril 1999 : « La présence militaire devra être organisée de façon telle qu'elle soit la mieux adaptée possible, techniquement, ce qui suppose naturellement un vrai système de commandement et de responsabilité, et politiquement, ce qui suppose que les choses soient établies le plus possible en accord avec le maximum de pays. Je pense en particulier à la Bosnie, où nous trouvons des Russes, des Ukrainiens etc., qui ne sont pas de l'OTAN. »

- Conférence de presse, Cologne 4 Juin 1999 : « Nous avons été également unanimes à considérer que l'action humanitaire des alliés doit naturellement tenir compte de la situation politique nouvelle créée par l'acceptation de notre plan de paix par les autorités serbes, ce qui nous conduit à faire connaître à l'OTAN et à ses dirigeants, mais aussi à nos amis américains, les conséquences que comportait en termes de frappes, selon nous, l'évolution politique. C'est-à-dire, en clair : limitation des frappes à des objectifs strictement militaires. »

- Intervention au journal télévisé, 10 juin 1999 : « Quand il y avait refus de la France, les frappes n'ont jamais eu lieu. Il y a eu souvent des problèmes, des discussions entre le général Clark et le général Kelche, l'OTAN et la France. Mais il n'y a pas eu de dérogation... Si le Monténégro n'a pas été victime d'un grand nombre de frappes, notamment sur sa façade maritime, également dans d'autres endroits du pays, c'est parce que je m'y suis opposé, et pratiquement tous les jours, dans le cadre d'instructions générales... Et chaque fois qu'il y avait un doute ou chaque fois qu'il y avait un changement, une évolution, compte tenu des circonstances, c'est ici même, dans ce bureau que la décision a été prise, et répercutée par le général Kelche. »

⁸² Voir Anthony Cordesman, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, op. Cit., p. 35 : « Chirac's concerns had a major impact because France contributed the second-largest air component to Operation Allied Force : sixty aircraft at the start of the campaign and 100 by its finish. »

⁸³ Général Short, intervention au Congrès américain, cité par *Le Monde*, 23 octobre 1999 : « Un pays qui a fourni 8% de l'effort global ne devrait pas être en position de brider les pilotes américains qui ont porté 70% du fardeau. »

⁸⁴ Voir Alexandra Novosseloff, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo », op. cit., p. 150 : « Pour contourner le blocage de certains Européens de l'OTAN, le général Clark n'a pas hésité à laisser l'Alliance à l'écart de certaines missions utilisant exclusivement des appareils américains. »

l'Alliance⁸⁵. Ainsi, plutôt que de permettre aux Alliés européens de mieux « contrôler » le géant américain, l'attitude de certains dirigeants européens consistant à faire un usage répété du droit de veto a eu pour effet d'inciter Washington à contourner les structures de l'Alliance pour exécuter les opérations planifiées au Pentagone.

L'OTAN n'a pas été engagée en tant que telle dans les opérations militaires dirigées contre le régime des Taliban et Al Qaïda en Afghanistan, mais plusieurs de ses membres ont pris part à la coalition formée autour des Etats-Unis. Par ailleurs, des moyens de surveillance aérienne de l'Alliance (avions radars Awacs) ont été mis à la disposition des Etats-Unis, en remplacement d'appareils américains engagés dans les opérations. Une force navale de l'OTAN a été activée en Méditerranée orientale (opération *Active endeavour*) pour des missions de surveillance qui ont été élargies en février 2003 à l'escorte de navires civils franchissant le détroit de Gibraltar. L'OTAN se retrouve 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. A la fin de l'année 2003, le principe d'une extension progressive des missions de la FIAS hors de Kaboul a été décidé, bien que jamais réalisé en raison de carences capacitaires.

En ce qui concerne l'Irak, où ont été engagées, aux côtés de la coalition américano-britanniques, les troupes de 16 Etats membres sur 26, l'Alliance a décidé d'apporter un soutien à la Pologne pour la direction d'une division multinationale⁸⁶. 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. Evoquant la question de la participation de l'OTAN à la sécurisation de l'Irak, le président Chirac estime que « *l'OTAN est engagée en Afghanistan. En Irak, nous avons accepté qu'elle apporte un soutien à la Pologne. Si d'autres demandes du même type étaient formulées, nous les examinerions sans préjugé. Au-delà, nous ne voyons pas encore les conditions dans lesquelles*

⁸⁵ John Bolton a notamment critiqué ouvertement Jacques Chirac, considérant que les positions de ce dernier à propos des cibles était la conséquence d'une surestimation de ses prérogatives. John Bolton, "The Next President and NATO", *Washington Times*, 21 juillet 1999.

⁸⁶ Il convient de rappeler ici que le nombre d'Etats participant aux opérations militaires a été revu à la baisse depuis le début des opérations. Ainsi, le contingent espagnol s'est retiré, et la Hongrie a annoncé le départ de ses troupes.

un engagement de l'Otan serait possible. En tout état de cause, il faudrait que le futur gouvernement irakien en fasse la demande et que l'ONU décide de confier un mandat à une éventuelle force de l'OTAN. »⁸⁷

Parce que la perception de l'OTAN a évolué aux Etats-Unis, l'utilisation des structures de l'Alliance a connu une véritable transformation. D'une certaine manière, nous pouvons considérer que les Alliés européens eurent l'avantage pendant la guerre du Kosovo, en se servant des capacités d l'OTAN (en grande partie américaines) pour mener une opération militaire dans laquelle l'Etat membre le moins directement concerné était justement Washington. A l'inverse, le cas de l'Afghanistan montra un retour du leadership américain dans l'Alliance, Washington s'appuyant sur le caractère multilatéral de l'OTAN pour légitimer son action, tout en déclinant la participation des Alliés aux opérations. L'exemple irakien ne différa que dans un besoin plus marqué pour les Américains de recourir à un soutien politique de l'OTAN, en l'absence d'une résolution du Conseil de sécurité de l'ONU leur permettant un recours automatique à la force.

Dès lors que les perceptions du rôle et de l'utilisation de l'OTAN connurent des transformations profondes, la question des nouvelles missions s'imposa comme l'élément autour duquel les Alliés pouvaient se retrouver. Compte-tenu du gap capacitaire et des modestes efforts de la plupart des Alliés européens au niveau budgétaire, les Américains ne pouvaient que privilégier une évolution du rôle de l'OTAN vers de nouvelles missions sécuritaires, dans lesquelles les réticences européennes à partager le fardeau (burdensharing) seraient moins marquées.

3. Des transformations souhaitées aux Etats-Unis ?

Constatant l'existence d'un gap technologique avec les Etats-Unis, certains Alliés européens ont pris conscience de la nécessité d'accélérer le processus d'adaptation de leurs capacités militaires aux nouvelles missions. Lors du sommet de l'OTAN de Washington en avril 1999, les Alliés ont adopté une Initiative sur les capacités de défense (DCI) conçue pour améliorer l'aptitude au déploiement, la mobilité, la durabilité, la surviabilité et l'efficacité des forces alliées⁸⁸. Ce processus a permis d'identifier quelque 58 domaines dans lesquels il a été demandé aux alliés d'apporter des améliorations concrètes de leurs forces afin de combler des

⁸⁷ Interview de Jacques Chirac pour *Nepszabadsag*, quotidien hongrois, Palais de l'Elysée, 23 février 2004. Notons au passage que le « soutien à la Pologne » évoqué par le Président de la République fut très limité.

⁸⁸ Communiqué du Sommet de Washington, Communiqué de presse : NAC-S(99)64, Bruxelles, 24 avril 1999, paragraphe 11.

lacunes spécifiques. Mais ce processus n'a jamais bénéficié d'une réelle visibilité politique et rares sont ceux de ses objectifs qui ont été réalisés. Dans le cadre de l'adoption de l'Engagement capacitaire de Prague (PCC), les membres européens de l'OTAN ont accepté de réduire cette longue liste pour la ramener de 3 à 5 catégories essentielles, par exemple les munitions à guidage de précision, les transports aériens, les communications de sécurité et le ravitaillement en vol, et s'engager véritablement à réaliser leurs objectifs⁸⁹. Les Européens doivent d'une part améliorer sérieusement leurs capacités s'ils veulent participer de manière efficace à la campagne antiterroriste avec les Etats-Unis. D'autre part, il convient de régler les problèmes d'interopérabilité actuels, faute de quoi ils ne feront que s'aggraver. Les Européens se sont plaints à juste titre de ne pas avoir été pleinement associés aux premières phases des opérations militaires en Afghanistan, mais une telle association ne pourra devenir que de plus en plus difficile si les capacités militaires américaines et européennes continuent de diverger.

Bien que l'OTAN n'ait pas été sollicitée pour riposter à une attaque visant les Etats-Unis, il n'est malheureusement pas difficile d'imaginer une attaque terroriste majeure contre une ville d'Europe à laquelle une riposte de l'OTAN serait justifiée. En tout état de cause, que ce soit dans le cas de la France ou des autres Etats européens membres de l'OTAN, les engagements pris à Prague ne font que confirmer dans quelle mesure les choix de Washington, qu'ils favorisent un renforcement de l'Alliance ou en dénoncent les lourdeurs, jouent un rôle de moteur, les Européens se contentant de réagir. Or, une alliance reposant sur le bon vouloir de l'un de ses membres n'est pas une alliance en bonne santé, notamment en ce qu'elle pourrait inciter certains Etats à chercher d'autres structures de remplacement, appliquant ainsi la formule selon laquelle les missions devraient définir les coalitions et non plus l'inverse, principe fondamental de la coalition de circonstance, telle qu'elle fut énoncée par le chef du Pentagone, Donald Rumsfeld.

Selon Marc Grossman, *« les attentats du 11 septembre et la réaction rapide et ferme de l'OTAN prouvent que l'Alliance demeure valable. En invoquant l'article 5 pour la première fois de son histoire, l'OTAN a clairement signifié qu'elle est unie et résolue à faire*

⁸⁹ Tel qu'il fut présenté en novembre 2002 en remplacement de la DCI, le PCC se concentre sur les capacités essentielles pour l'éventail complet des missions de l'Alliance, y compris la lutte contre le terrorisme. Les différents pays alliés ont pris plus de 400 engagements politiques fermes en vue d'améliorer leurs capacités dans les domaines suivants : défense contre les armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ; renseignement, surveillance et acquisition d'objectifs ; surveillance air-sol, commandement, contrôle et 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 ; unités déployables d'appui tactique et de soutien des forces au combat.

échouer le terrorisme »⁹⁰. Pourtant, trois ans après cette décision historique et symbolique, l'Alliance atlantique est l'objet de vives critiques quant à son fonctionnement et l'absence de clarté dans ses objectifs, tant militaires que politiques. La décision de l'administration Bush de se passer des services de l'OTAN lors de la campagne en Afghanistan, au profit d'une coalition de circonstance, traduit la nouvelle orientation doctrinale de l'allié principal qui, selon les propos de Donald Rumsfeld, stipule que c'est « la mission qui dicte la coalition ». Dès lors, et malgré l'optimisme de celui qui était encore son secrétaire général⁹¹, l'OTAN se retrouvait dans une situation délicate, l'administration Bush adhérant aux thèses développées au Congrès depuis quelques années.

L'administration Bush et le Congrès estiment que la coopération est l'élément essentiel dans le succès des opérations futures pour faire face aux nouvelles menaces. La *Quadrennial Defense Review*, rendue publique le 30 septembre 2001, met l'accent sur l'importance d'intensifier la coopération avec les alliés et les amis de Washington⁹². Par ailleurs, le Département d'Etat considère que la sécurité nationale ne pourra être assurée efficacement qu'à la condition d'un meilleur partenariat, et d'une prise de conscience de la sécurité des alliés. Cela suppose que les Etats-Unis, plutôt que de se lancer dans des opérations unilatérales, comme cela leur est souvent reproché, ont tout intérêt à privilégier les systèmes d'alliances, même si certains dans l'Administration, comme Donald Rumsfeld, estiment que les alliances peuvent être substituées par des coalitions de circonstance.

A la Chambre des représentants, les parlementaires n'ont pas manqué de rappeler, dans les différentes interventions qui concernent la campagne anti-terroriste, que l'Alliance atlantique constitue un cadre permettant d'obtenir des résultats plus significatifs. Ils ont été relayés par les sénateurs Bayh et Brownback, qui ont proposé la législation connue sous le nom de *International Cooperation Anti-Terrorism Act* de 2001. Selon ce texte, « les Etats-Unis ne pourront gagner la guerre contre le terrorisme que s'ils reçoivent la coopération d'Etats et de groupes organisés »⁹³. Les sénateurs estiment par ailleurs que la guerre contre le

⁹⁰ Marc Grossman, « L'OTAN au XXIème siècle : nouvelles capacités, nouveaux membres, nouvelles relations », *L'OTAN au XXIème siècle : le chemin à parcourir*, Revue électronique du Département d'Etat des Etats-Unis, vol. 7, n° 1, p. 5.

⁹¹ Lire à ce propos Laurent Zecchini, « Les certitudes tranquilles de l'atlantiste Robertson », *Le Monde*, 22 septembre 2002.

⁹² «Quadrennial Defense Review Report», *Department of Defense*, 30 septembre 2001, p 11.

⁹³ S. 2424, A bill to prohibit US assistance and commercial arms exports to countries and entities supporting international terrorism: "the US can only win the war against terror if it receives cooperation from other countries and entities. Protecting the homeland and US interests abroad from terrorism should be the highest priority in the foreign policy of the United States".

terrorisme suppose une meilleure assistance dans les zones concernées, que seuls des systèmes d'alliances type OTAN peuvent assurer.

A la Chambre des représentants, Elton Gallegly, en compagnie de ses confrères Bereuter, Lantos et Cox, a présenté le *Trans-Atlantic Security and NATO Enhancement of 2002*, qui réaffirme la place de l'OTAN dans la guerre contre le terrorisme. Selon ce texte, l'OTAN a la compétence pour faire face aux nouvelles menaces que connaissent les démocraties occidentales. Parmi celles-ci sont répertoriées les menaces asymétriques d'acteurs non étatiques pouvant disposer d'armes de destruction massive, le terrorisme transnational, et d'autres conflits prenant place dans des zones traditionnellement hors des responsabilités de l'OTAN. Cette compétence suppose toutefois que les Européens acceptent de réduire le gap capacitaire. Les auteurs du texte estiment ainsi que les Européens devraient avoir l'obligation d'augmenter leurs budgets, afin de maintenir l'interopérabilité avec les Etats-Unis. Ils mettent même en garde que si le gap n'est pas réduit de façon satisfaisante, les Etats-Unis pourraient à terme reconsidérer leur participation au sein de l'OTAN.

Le besoin d'équilibre entre les deux rives de l'Atlantique est également mentionné dans la *Quadrennial Defense Review*. Le Département à la Défense estime dans ce document que les capacités opérationnelles des Européens doivent à terme rejoindre celles des Américains. Dans un environnement supposant une parfaite connaissance des capacités des adversaires, qui peuvent par ailleurs ne pas disposer d'attache géographique, les Américains estiment qu'eux seuls sont en mesure de déployer des moyens efficaces, tandis que les capacités des Européens sont totalement dépassées. Au sein de l'OTAN, les Européens ne pourront prétendre à plus de prérogatives au niveau décisionnel tant qu'ils n'auront pas réglé ce problème capacitaire.

Au-delà de cette rhétorique véhiculée à la fois par le Congrès et l'administration, il convient d'analyser dans quelle mesure les Etats-Unis accordent de l'importance au principe d'une coalition dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, notamment au niveau de l'OTAN.

Après le 11 septembre 2001, Washington a tenté, de façon avouée, d'augmenter de façon radicale les capacités militaires. Le président Bush a rapidement obtenu du Congrès une augmentation du budget de défense à hauteur de 44 milliards de dollars. Les deux chambres ont ainsi accepté d'élever le budget de défense à 329 milliards de dollars pour l'année fiscale 2003, établissant ainsi un nouveau record, et avalisant la plus forte progression au cours des vingt dernières années. Dans ce total sont incluses les sommes allouées aux coûts recouvrant les infrastructures de l'OTAN. A ce titre, le Sénat a alloué 205.623.000 \$ pour les dépenses

militaires, et 750.000 \$ pour les dépenses civiles, auxquelles vinrent s'ajouter 11.600.000 \$ pour les coûts de recherche et développement de l'Alliance. En comparaison avec les 162.600.000 \$ appropriés à l'OTAN l'année précédente, il s'agit d'une augmentation considérable.

- Le gap technologique

Avec le débat américain sur la Révolution dans les Affaires Militaires (RMA), la problématique du gap technologique entre Américains et Européens se pose de façon sensible, et ne fait que renforcer les doutes quant à la possibilité d'utiliser l'OTAN dans le futur, en particulier dans le cadre de nouvelles missions où la projection de forces spéciales et l'utilisation de capacités techniques de haut niveau sera requise. L'interopérabilité est ici perçue comme un concept à sens unique, à Washington disposant de capacités importantes s'opposant les Alliés européens, qui ne parviennent pas à se mettre au même niveau. Ce décalage justifie, aux yeux de nombreux Américains, le recours à des coalitions de circonstance plutôt qu'à une OTAN déséquilibrée, à moins que les Européens ne se décident à faire des efforts conséquents en vue de conserver une interopérabilité qui leur est indispensable dans le cadre des missions de l'Alliance.

Aux Etats-Unis, la mise en réseaux des différents systèmes de reconnaissance, de transmission et d'attaques, impressionne les Européens, analystes et militaires, qui se sentent en retard. Comme le souligne Arnaud de la Grange, « *Le fossé technologique entre les deux continents prend des proportions abyssales* »⁹⁴ Prenant en exemple l'opération en Afghanistan, la presse européenne n'a cessé de vanter la technologie américaine. Les systèmes européens seraient désormais totalement obsolètes, et aujourd'hui l'Europe ne serait même plus en mesure de communiquer avec les Américains. Pour Laurent Murawiec, ce handicap européen empêcherait toute coopération opérationnelle sur le champ de bataille. Il compare ainsi cette disparité à celle de deux entreprises « *dont l'une serait équipée de télex et l'autre de modems, l'une de Macintosh Classiques et l'autre d'iMac, l'une opérant quotidiennement sur Internet, l'autre incapable même d'y accéder.* »⁹⁵ Si, bien sûr, il existe un fossé technologique, la situation est loin d'être aussi problématique, mais Laurent Murawiec illustre parfaitement cette frange d'analystes qui s'inquiètent de l'avenir de la relation transatlantique, en arguant que le déficit technologique européen rend la conduite

⁹⁴ Arnaud de La Grange, « La technologie du Pentagone écrase l'Europe », *Le Figaro*, 15 février 2002.

⁹⁵ Laurent Murawiec, *La guerre au XXIème siècle*, Paris, Odile Jacob, 2000, p.248

d'opérations en coalition difficile. Des personnalités politiques françaises partagent cette analyse, considérant qu'un effort budgétaire permettrait de réduire le gap technologique, et d'espérer obtenir des responsabilités plus importantes au sein de l'Alliance⁹⁶. Sans cet effort, les Européens ne seraient plus en mesure de s'insérer dans le dispositif militaire américain, ce qui ne pourrait qu'inciter Washington à se passer des services des Alliés, et donc de l'OTAN. Les déboires de l'Alliance atlantique en Afghanistan semblent confirmer cette thèse. Malgré l'invocation, pour la première fois de son histoire, de l'article 5 du traité de Washington, l'OTAN fut comme nous l'avons noté précédemment purement et simplement remerciée par les Etats-Unis, ceux-ci préférant intervenir seuls. Pour les analystes européens, cela ne faisait plus aucun doute, l'Amérique était en train d'abandonner le vieux continent, son incapacité à se réformer le rendant plus pesant qu'attractif. Ainsi, s'agit-il pour la politique étrangère américaine, de dresser dès aujourd'hui une architecture de sécurité qui l'avantage. Cet objectif suppose donc une refonte des priorités américaines. Le QDR de 2001 entérine cette nouvelle orientation. Les Européens, dont le dynamisme est faiblissant, craignent donc de ne plus être les alliés centraux des Etats-Unis. C'est sans doute ce constat qui incita les alliés européens à soutenir la mise en place de la *NRF* à Prague. Dans le cas français, l'objectif était bien de sortir d'une position d'isolement au niveau opérationnel.

Par ailleurs, nombreux sont ceux qui estiment que le statu quo du *gap* technologique conduit à accepter des missions de seconde zone. Pour Laurent Murawiec, ne pas exploiter la RMA revient à devenir des « *armées de défense territoriales sans poids international, ou des troupes supplétives, une chair à canon à faible productivité militaire* »⁹⁷. Les récentes opérations de l'OTAN semblent confirmer cette prédiction : aux Etats-Unis la guerre à distance avec les armes de haute technologie, à l'Europe les missions plus dangereuses sur le terrain. Un partage des tâches, plus ou moins établi, est en train d'apparaître, entre les forces américaines, les combattants locaux et les Alliés. Ainsi, au Kosovo et en Afghanistan, l'UCK et les Afghans de l'Alliance du Nord ont joué un rôle primordial dans la conduite des opérations sur le terrain. Quant aux alliés européens, ceux-ci se sont occupés des missions de maintien de la paix⁹⁸, auxquelles les Etats-Unis semblent vouloir définitivement renoncer. En octobre 2000, Condoleezza Rice donnait le ton de cette nouvelle orientation : « *conduire des fonctions d'administration civile ou de police va tout simplement conduire à une dégradation*

⁹⁶ Voir entre autres l'intervention de Paul Quilès lors des 8^{ème} Conférences Stratégiques Annuelles de l'IRIS, Maison de la Chimie, Paris, 6 mai 2003.

⁹⁷ Laurent Murawiec, *La guerre au XXIème siècle*, op. Cit., p. 249.

⁹⁸ Le terme « missions de maintien de la paix » est ici utilisé comme un terme générique regroupant l'ensemble des activités de maintien de la paix (*peace keeping*), de restauration de la paix (*peace making*) ou de consolidation de la paix (*peace enforcement*).

de la capacité américaine à faire ce que l'Amérique doit faire. Il n'est pas nécessaire d'avoir la 82^{ème} division aéroportée escortant des enfants jusqu'au jardin d'enfants »⁹⁹. Dès lors, inutile de s'étonner de voir George W. Bush appeler au renfort de troupes internationales afin d'assurer l'ordre en Irak, comme il l'a fait à l'occasion de son intervention télévisée du 7 septembre 2003, et encore rappelé après la victoire du PSOE dans les élections législatives espagnoles le 14 mars 2004, et la décision de José Luis Zapatero de rapatrier les troupes d'Irak avant le 30 juin. Cette tendance s'est accentuée avec la campagne présidentielle américaine, et après sa réélection, le président Bush, recevant Tony Blair à Washington, a souhaité placer sa nouvelle administration sous le signe du partenariat transatlantique, appelant par la même occasion les Alliés à apporter un soutien en Irak.

Certains Européens se préoccupent donc du rôle subalterne qui leur est dévolu, et expliquent également cette évolution par le gap technologique. Or, les missions de maintien de la paix sont tout sauf inutiles. Aujourd'hui, les opérations militaires sont une combinaison de force militaire et civile. Si les Etats-Unis ne sont plus enclins à les réaliser, l'Europe paraît y être assez attachée, les missions de Petersberg couvrant l'ensemble du spectre du maintien de la paix. En outre, s'occuper de telles opérations est loin d'être vain. Les guerres du futur ne seront pas exemptes d'interventions terrestres. Or, en refusant le plus souvent l'envoi de troupes au sol, les Etats-Unis risquent de déprécier leur compétence terrestre, alors que les Européens l'auront, au contraire, renforcée. A ce titre, la campagne irakienne, qui marqua le grand retour de l'US Army, fut également l'occasion d'en mesurer les carences, celle-ci éprouvant de réelles difficultés à associer combats et aide humanitaire d'urgence, là où les forces britanniques semblaient plus à l'aise¹⁰⁰. Mais, ceux qui appellent à franchir le fossé technologique ne voient pas les choses sous le même angle. Ils voient dans cette division des tâches une menace pour la relation transatlantique et la crédibilité de l'Europe.

Selon les Américains, le lancement d'une RMA transatlantique fondée sur des technologies américaines déjà disponibles permettrait à l'Europe de combler son retard. Mais une telle analyse n'apporte-t-elle pas la mauvaise réponse à la question de l'éloignement euro-américain et du délitement de l'Alliance atlantique ? Certains pays européens développent déjà des technologies de pointe, même s'il ne s'agit que d'une approche sectorielle. Les Etats

⁹⁹ "Carrying out civil administration and police functions is simply going to degrade the American capability to do the things America has to do. We don't need to have the 82nd Airborne escorting kids to kindergarten" in Nicole Gnesotto, "America's military strategy after 11 september 11th. Impact on Europe." *Internationale Politik*, n°4, Avril 2002. Disponible sur : http://www.iss-eu.org/new/analysis/analy022.html#_ftn5

¹⁰⁰ Il convient de rappeler ici que les aspects humanitaires n'étaient pas considérés comme une priorité de l'intervention militaire américaine en Irak, là où les forces britanniques y étaient plus sensibles. Il s'agit donc davantage d'un choix politique que d'une carence technique ou opérationnelle des forces armées déployées sur place.

ont pris la double initiative d'acquérir les moyens de projection indispensables aux armées modernes, et des technologies avancées dans les domaines du C3 et de la précision. L'Europe a, à sa disposition, un réservoir de firmes civiles et militaires, bien placée sur le marché des hautes technologies. Ainsi, en coopération intergouvernementale ou de façon autonome, certains Etats se sont lancés dans une transformation de leurs capacités. La précision est d'ores et déjà une priorité pour la France¹⁰¹ et le Royaume-Uni¹⁰², qui se sont d'ailleurs associés au sein de la firme européenne Matra-Bae Dynamics. En plus de la précision, les Etats européens ont fait d'importants efforts en matière de projection de force : ainsi, l'A400M devrait permettre de régler le déficit européen dans le transport stratégique, alors que les Européens coopèrent déjà sur le ravitaillement en vol et le développement d'un système SEAD (Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie). Enfin, tous ces Etats reconnaissent que maximiser l'exploitation de l'information est la clé du succès des futures missions. Combiner précision et recueil d'informations dans un système de transmission perfectionné est une nécessité. Si le Royaume-Uni, l'Allemagne et la France, possèdent déjà des drones de reconnaissance, la France a développé le système de satellites d'observation optique Hélios. En outre, la plupart des grands pays européens possèdent leur propre système de satellite de communication (Skynet au Royaume-Uni, Syracuse en France, Sicral en Italie et l'espagnol Hispasat). En fait, les Européens tirent largement profit de COTS (*commercial-off-the-shelf technologies*) en intégrant au maximum les technologies civiles déjà existantes. Les Etats européens ne sont donc pas tous en retard, certains sont même à la pointe dans plusieurs secteurs, la France faisant partie de ce groupe.

B. Les transformations après le 11 septembre 2001

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, les autorités politiques et militaires de l'OTAN ont mis en place les éléments constitutifs d'une approche globale face au terrorisme, qui pourrait avoir des implications similaires à long terme sur la manière dont l'Alliance fonctionne. Du point de vue politique, le Conseil de l'Atlantique Nord a décidé que l'OTAN doit être prête à dissuader, se défendre, disloquer et se protéger contre les attaques terroristes dirigées de l'étranger, lorsque et quand cela s'avère nécessaire. La sécurité, élément central de la stratégie de l'OTAN dès sa création, était ainsi réaffirmée, mais c'est sur les aspects de

¹⁰¹ La France possède déjà des missiles de croisière à lancement aérien, les Apaches, et cherche à acquérir des missiles Scalp-EG possédant une précision de un mètre.

¹⁰² Le Royaume-Uni possède, quand à lui, de nombreux Tomahawk déployés sur ses sous-marins d'attaque.

cette sécurité que les modifications furent apportées. A ce titre, Jaap de Hoop Scheffer rappelait récemment que « *notre sécurité n'est plus seulement fonction de paramètres militaires, mais est directement affectée par des phénomènes politiques, économiques ou religieux globaux* »¹⁰³. A ce constat est venue s'ajouter l'idée selon laquelle les capacités de l'OTAN doivent être disponibles afin de répondre à des situations d'urgence dans le domaine civil. Ainsi, les attentats du 11 septembre 2001 ont accéléré les efforts en vue de coordonner les réactions aux catastrophes (notamment les attaques terroristes), par le biais de plans civils d'urgence (PCU)¹⁰⁴.

Ainsi, afin de répondre à ces nouveaux impératifs sécuritaires, l'Alliance doit être prête à aider les autorités nationales à faire face aux conséquences d'attaques. Et elle devrait envisager de fournir ses ressources et ses capacités pour supporter, au cas par cas, des opérations, dont celles contre le terrorisme, entreprises par ou en coopération avec l'Union européenne ou d'autres organisations ou coalitions internationales impliquant les Alliés. Du point de vue militaire, l'OTAN possède désormais un concept pour la défense contre le terrorisme, aux termes duquel les autorités militaires de l'Alliance développent actuellement un concept d'opérations pour sa mise en œuvre.

Les activités de l'OTAN antérieures au 11 septembre 2001 – à savoir la reconstruction des Etats en déliquescence de l'ex-Yougoslavie, l'établissement de partenariats avec la Russie, d'autres anciens adversaires de l'Est et des pays de la région méditerranéenne au sens large, ainsi que l'expansion de la zone de stabilité en Europe en intégrant davantage de pays au sein de l'Alliance – se sont avérées extrêmement pertinentes pour la sécurité euro-atlantique et qu'elles conservent toute leur signification aujourd'hui.

En dépit de l'existence d'un risque terroriste, l'Alliance n'accorda toutefois qu'une attention collective relativement minime au terrorisme, principalement en raison de l'absence d'un consensus sur le rôle de l'OTAN face à ce que la plupart des Alliés considéraient comme des problèmes de sécurité intérieure. En conséquence, il n'y eut guère de discussion soutenue sur la nature du terrorisme, ses sources ou ses implications pour les concepts, politiques, structures ou capacités de l'Alliance. Depuis le 11 septembre, le terrorisme n'est toutefois plus perçu comme une question essentiellement intérieure d'application des lois, mais comme un problème pour la sécurité internationale qui, pour être efficacement résolu, exige un large éventail de mesures politiques, économiques et d'application des lois, de même qu'un engagement militaire.

¹⁰³ Discours de Jaap de Hoop Scheffer à l'IFRI, 22 novembre 2004.

¹⁰⁴ Voir, en annexe 6 de cette étude, « L'OTAN et les plans civils d'urgence ».

1. Le sommet de Prague

A l'occasion du sommet de Prague, les responsables des pays membres de l'OTAN ont fait savoir clairement que les nouvelles menaces, par exemple le terrorisme international, sont au cœur des préoccupations des Etats membres et de leurs populations. Déjà, dans le Concept stratégique de 1991, les dirigeants de l'OTAN reconnaissaient que « *la sécurité de l'Alliance doit aussi s'envisager dans un contexte global* » et que « *les intérêts de sécurité de l'Alliance peuvent être mis en cause par d'autres risques à caractère plus général, notamment par la prolifération des armes de destruction massive, la rupture des approvisionnements en ressources vitales et les actes relevant du terrorisme et du sabotage* »¹⁰⁵. Ils reprirent essentiellement ce même point dans le Concept stratégique de 1999, en plaçant cette fois les actes de terrorisme en tête de liste des autres risques¹⁰⁶. Cela ne signifie pas que tout acte de terrorisme ou toute menace visant l'alimentation en énergie puisse ou doive être traité comme relevant de l'article 5. Cela signifie toutefois que tous les Alliés reconnaissent que leurs valeurs et leurs intérêts communs peuvent être menacés par des événements mondiaux, point illustré de manière dramatique par les attaques sur Washington et New York. Même si l'invocation de l'article 5 ne se traduit plus nécessairement par une opération officielle de l'OTAN sous commandement de l'OTAN, le concept selon lequel une « attaque armée » de l'étranger doit faire jouer la solidarité entre les Etats membres est un développement important qui doit être maintenu et renforcé.

Par ailleurs, selon les conclusions du sommet de Prague, l'OTAN poursuit son processus d'élargissement, qui lui permet d'acquérir des alliés capables de contribuer aux objectifs communs et de renforcer l'intégration de l'Europe centrale et orientale. Le nombre exact de candidats acceptés à Prague dépendait ainsi en partie de leur aptitude à maintenir leurs réformes politiques, économiques et militaires, mais de façon plus large l'OTAN a accueilli les candidats qui ont démontré qu'ils étaient à présent des démocraties stables attachées aux valeurs des autres Etats membres de l'Organisation. Les nouvelles relations qui s'établissent entre la Russie et le monde occidental, en partie sous l'effet de la lutte commune

¹⁰⁵ Le nouveau concept stratégique de l'Alliance, Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Rome, 7-8 novembre 1991, paragraphe 12.

¹⁰⁶ Le concept stratégique de l'Alliance, approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Washington les 23 et 24 avril 1999. Communiqué de presse : NAC-S(99)65, Bruxelles, paragraphe 24.

contre le terrorisme, devraient permettre d'éviter que l'élargissement de l'OTAN, en particulier l'intégration des Etats baltes, ne sape les relations de l'Organisation avec ce pays.

Une fois mis en œuvre, l'engagement capacitaire de Prague (PCC) doit quadrupler le nombre de gros avions de transport en Europe, en le faisant passer de quatre à seize, voire davantage. Il a également pour objectif d'accroître de manière importante la capacité de ravitaillement en vol des membres européens de l'OTAN, en prévoyant notamment la mise en commun de dix à quinze avions-citernes.

Autre initiative souscrite à Prague, la Force de réaction de l'OTAN prévue pour avoir une capacité opérationnelle initiale pour octobre 2004, est conçue pour conférer à l'Alliance une nouvelle capacité de réponse rapide en cas d'urgence, de se rendre où qu'il faille et de frapper durement.

D'autre part, le Sommet de Prague a permis d'accroître la relation entre l'OTAN et la Russie. Des progrès significatifs ont déjà été réalisés à cet égard, comme le démontre l'attitude apparemment nouvelle du président Poutine concernant l'élargissement de l'OTAN et l'accord conclu avec l'ancien Secrétaire général de l'Organisation, George Robertson, d'établir un nouveau forum pour amplifier la coopération OTAN-Russie. Autre mesure marquant un changement radical : Moscou a accepté de requérir l'aide de l'OTAN pour restructurer ses forces armées, ce à quoi les cadres conservateurs de la défense russe résistaient depuis longtemps. C'est là un domaine où l'OTAN a beaucoup à offrir, comme le montre l'aide fournie par l'Organisation à d'autres Etats de l'ex-bloc soviétique. L'OTAN devrait s'attacher à tirer parti de cette nouvelle donne et proposer une coopération de portée encore plus vaste qui pourrait transformer les relations entre la Russie et l'Ouest. Cette coopération pourrait comporter des échanges d'information en matière de défense civile (où les deux côtés ont beaucoup à apprendre l'un de l'autre), la coopération entre les forces spéciales des membres de l'OTAN et de la Russie et la formation mutuelle de ces forces, la participation russe aux programmes collectifs d'armements, et des manœuvres militaires communes OTAN-Russie. Au lendemain des attentats du 11 septembre, la perspective de voir la Russie considérer qu'elle fait partie du monde occidental, au lieu de se sentir menacée par lui, est une possibilité qu'il faut se garder de laisser passer.

Enfin, comme cela fut rappelé à Prague dans le « Plan d'action du partenariat contre le terrorisme » le 21 novembre 2002, l'OTAN doit renforcer sa capacité de faire face à la problématique du terrorisme, processus auquel ont longtemps résisté les Alliés européens peu enclins à donner à l'Alliance un rôle mondial ou politique trop important. Il existe en fait de nombreux éléments qui limitent le rôle que l'OTAN pourrait jouer dans ce domaine, telles que

les questions d'application des lois, d'immigration, de contrôles financiers et de renseignement national (questions sur lesquelles de nombreux Alliés se montrent opposés à ce que l'OTAN joue un rôle de premier plan) qui dépassent de beaucoup le champ des compétences de l'OTAN et qui doivent être abordées par d'autres voies, notamment celles qui ont été établies entre les Etats-Unis et l'UE (et qui ont d'ailleurs été considérablement renforcées depuis le 11 septembre)¹⁰⁷. Néanmoins, les membres de l'OTAN peuvent et devraient partager des informations sur les armes nucléaires, biologiques et chimiques et sur les programmes de missiles balistiques, développer la défense civile et la gestion prévisionnelle des conséquences, mettre au point la défense de théâtre antimissile et assurer une meilleure coordination des forces spéciales des Etats membres qui seront appelées à jouer un rôle clé dans la campagne antiterroriste¹⁰⁸. Pendant la Guerre froide, rares sont ceux qui auraient imaginé la nécessité d'une expédition de forces spéciales américaines et européennes de l'autre côté du globe et de l'exécution d'une attaque coordonnée, mais c'est aujourd'hui un besoin très réel.

L'Alliance a même envisagé la création d'un nouveau Commandement de projection des forces, qui aurait pour attributions spécifiques de planifier les opérations de projection extérieure. Pendant la Guerre froide, rares sont ceux qui auraient imaginé la nécessité d'une expédition de forces spéciales américaines et européennes de l'autre côté du globe et de l'exécution d'une attaque coordonnée, mais c'est aujourd'hui un besoin très réel. Bien que l'OTAN n'ait pas été sollicitée pour riposter à une attaque visant les Etats-Unis, il n'est malheureusement pas difficile d'imaginer une attaque terroriste majeure contre une ville d'Europe à laquelle une riposte de l'OTAN serait justifiée. Lors du Sommet de Prague, les Alliés ont conjointement décidé d'améliorer encore le partage des renseignements. Ils se sont également engagés à développer des capacités spécifiques pour dissuader les activités terroristes et les attaques potentielles, ainsi que pour les contrer si elles devaient survenir. Ils ont approuvé un *Plan d'action du partenariat contre le terrorisme*, afin d'impliquer plus étroitement les pays partenaires de l'OTAN dans ce combat. Et ils ont adopté un nouveau concept militaire pour la défense contre le terrorisme. Ce concept stipule que, face aux

¹⁰⁷ Entretien de Barthélémy Courmont avec Eric Sandahl, Division des opérations de l'OTAN, Bruxelles, 19 mai 2004. M. Sandahl a notamment rappelé à cette occasion que depuis 2003, l'OTAN escorte des navires marchands dans le détroit de Gibraltar.

¹⁰⁸ Ces différents points sont énoncés dans le plan du 21 novembre 2002. Lors de leur réunion à Reykjavik en mai 2002, les ministres des Affaires étrangères de l'OTAN sont ainsi tombés d'accord pour déclarer : « *Pour accomplir la gamme complète de ses missions, l'OTAN doit pouvoir aligner des forces capables de se déployer rapidement partout où elles sont nécessaires, de mener des opérations soutenues, à longue distance et dans la durée, et de réaliser leurs objectifs* ». Depuis lors, l'OTAN a commencé à fournir un soutien aux pays qui assurent le fonctionnement de la Force internationale d'assistance à la sécurité en Afghanistan.

attaques terroristes, les forces des Alliés doivent être en mesure de « dissuader, disloquer et se protéger » et cela à chaque fois que les intérêts alliés l'exigent.

Toutefois, même après toutes les réformes appropriées, il est peu probable que l'OTAN redevienne jamais l'organisation de défense centrale qu'elle était à l'époque de la guerre froide ou même pendant les guerres des Balkans des années 90. Mais cela ne signifie pas qu'elle ne continue pas de constituer un instrument essentiel au moyen duquel les Etats-Unis et leurs principaux alliés peuvent coordonner leurs forces armées, promouvoir l'unification de l'Europe, maintenir la paix dans les Balkans et, éventualité très concevable, exécuter de grandes opérations militaires en n'importe quel point du globe.

2. La déclaration d'Istanbul

A Istanbul, les Etats membres ont adopté la déclaration suivante : *« La défense collective reste la vocation essentielle de l'Alliance. Mais les menaces auxquelles l'OTAN est confrontée ont beaucoup changé. Nous demeurons résolus à affronter énergiquement ces menaces, sachant qu'elles émanent d'une zone beaucoup plus vaste que par le passé. Elles incluent le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. L'Amérique du Nord et l'Europe y font face ensemble. L'OTAN est engagée dans la lutte contre le terrorisme, le renforcement de la sécurité et l'instauration de la stabilité dans nombre de régions du monde. Aujourd'hui comme hier, l'unité au sein de l'Alliance est essentielle, et le principe de l'indivisibilité de la sécurité des Alliés, fondamental. Nous sommes déterminés à affronter efficacement les menaces, d'où qu'elles viennent, qui pèsent sur le territoire, les forces et les populations de nos pays »*¹⁰⁹.

Plus concrètement, les décisions prises ont été résumées ainsi : *« L'OTAN transforme ses capacités militaires afin de s'adapter à l'évolution de l'environnement stratégique. La mise en place de la nouvelle structure de commandement, de la Force de réaction de l'OTAN et du bataillon de défense contre les armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires progresse. Ensemble, ils permettent à l'OTAN de disposer de capacités militaires beaucoup plus fortes et plus rapides. Mais la transformation ne se fait pas en une fois, elle s'inscrit dans la durée. Nous sommes donc déterminés à continuer le processus de transformation et à renforcer encore nos capacités et nos procédures opérationnelles afin d'accroître l'aptitude au déploiement et l'employabilité de nos forces. À cet effet, nous invitons le Secrétaire*

¹⁰⁹ « La Déclaration d'Istanbul : Notre sécurité dans une nouvelle ère », publiée par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Istanbul le 28 juin 2004.

général et le Conseil de l'Atlantique Nord en session permanente à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le processus de transformation soit pleinement mis en œuvre, et à nous rendre compte au prochain sommet de l'OTAN »¹¹⁰.

Dans le cas de l'Irak, la décision fut prise à Istanbul de former les militaires irakiens, soit en envoyant sur place des unités d'instructeurs de l'OTAN, soit en invitant des instructeurs irakiens à l'extérieur des frontières de l'Etat pour l'heure peu sécurisé. Les Etats-Unis estiment, par la voix du Secrétaire d'Etat adjoint Richard Armitage notamment, que l'OTAN devrait faire plus en Irak, notamment en acceptant le principe de l'envoi de troupes, à la manière de ce qui fut effectué en Afghanistan. Ces débats nous permettent de considérer que si les réformes entreprises par l'Alliance à l'occasion des sommets de Prague et d'Istanbul vont dans le sens des priorités de Washington, elles restent nettement insuffisantes aux yeux des dirigeants américains¹¹¹. L'objectif clairement affiché par Washington est de se servir des structures de l'OTAN pour faire accepter par les Européens les réformes sécuritaires adoptées depuis les attentats du 11 septembre. Sans ces réformes, les Etats-Unis pourraient tourner le dos à l'OTAN, comme ils l'ont fait lors de la campagne afghane, et préférer des coalitions *ad hoc* plus faciles à diriger, et à certains égards plus efficaces quant à leur fonctionnement. Washington a soutenu les initiatives en faveur de l'élargissement de l'Alliance atlantique, mais tout en rappelant la nécessité de faire évoluer les missions de l'OTAN dans le domaine sécuritaire¹¹². A l'occasion des préparatifs du sommet de Prague en 2002, les élus du Congrès américains avaient même proposé que la lutte contre le terrorisme figure parmi les priorités sécuritaires de l'Alliance atlantique¹¹³. Le Congrès a donc, plus encore que l'administration Bush, poussé dans le sens de l'adoption de réformes au sein de l'OTAN qui permettent aux Etats-Unis de mieux s'y retrouver en tant que contributeur principal. En effet, à partir du moment où Washington envisage, comme c'est le cas depuis les attentats du 11 septembre, de repenser sa politique sécuritaire, tant en interne qu'en ce qui

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ Entretien de Barthélémy Courmont avec Eric Sandahl, Division des opérations de l'OTAN, Bruxelles, 19 mai 2004. M. Sandahl a rappelé que le problème principal est le coût des opérations, les Américains estimant, parfois à juste titre, que certains alliés refuseront de participer à hauteur suffisante au financement des opérations de l'OTAN.

¹¹² Lire le Texte de la résolution 303 de la Chambre des représentants, *Expressing appreciation to the North Atlantic Treaty Organization, the European Union, the Organization for Security and Cooperation in Europe, and the individual countries of Europe*, 5 décembre 2001. Dans ce texte, les parlementaires américains réclament que l'OTAN prenne en considération la menace terroriste, et s'adapte à la lutte contre les groupes terroristes.

¹¹³ Lire le Texte de la résolution 468 de la Chambre des représentants, 27 juin 2002. Il est ainsi demandé aux Etats européens membres, ainsi qu'aux futurs membres, de mettre l'accent sur les acquisitions capacitaires permettant à l'OTAN de ne pas fonctionner à plusieurs vitesses. Cette requête fut encore rappelée dans la résolution 2514 du Sénat, traitant du budget de défense 2003.

concerne les opérations extérieures, les systèmes d'alliances, s'ils ne s'adaptent pas à leur tour, font l'objet d'une marginalisation progressive.

Chapitre III

Les Etats-Unis et l'espace de sécurité européen : Vers une extraterritorialité de leurs politiques à travers l'OTAN ?

A. Définitions

Consécutivement aux attentats du 11 septembre, les Etats-Unis ont engagé un vaste processus, incluant des décisions gouvernementales et l'adoption de lois par les membres du Congrès, ayant pour objectif de repenser la sécurité dans un nouvel environnement estimé menaçant. Ces mesures, qui concernent à la fois un renforcement des capacités de protection sur le territoire américain, la création de nouvelles structures, et une transformation dans la façon de concevoir le risque, ont été progressivement accompagnées d'efforts visant à extraterritorialiser un nouveau modèle, et le faire accepter par les partenaires de Washington, notamment au sein de l'Alliance atlantique.

1. La stratégie sécuritaire post-11 septembre

Immédiatement après le 11 septembre, le gouvernement Bush a placé la guerre contre le terrorisme au cœur de sa stratégie tant sécuritaire qu'en matière de politique étrangère. Sur le front intérieur d'abord, l'administration a demandé et obtenu une résolution conjointe des deux chambres du Congrès autorisant l'emploi des forces armées dans l'exercice de la légitime défense. Selon les termes de la résolution : « *Le Président est autorisé à faire usage de toutes les forces nécessaires et appropriées contre les nations, organisations ou personnes qui à son avis ont planifié, autorisé, commis ou appuyé les attaques terroristes qui ont eu lieu le 11 septembre 2001 (...) afin de prévenir tout futur acte de terrorisme international contre les États-Unis (...)* ». La résolution a été adoptée par un vote de 98 à 0 au Sénat et de 420 à 1 à la Chambre des représentants. L'opinion publique, qui était très divisée après les élections présidentielles de novembre 2000, s'est largement ralliée pour accorder son appui non seulement aux efforts de guerre, mais au président lui-même.

En second lieu, les Etats-Unis ont demandé et obtenu un vote unanime du Conseil de sécurité des Nations Unies le 28 septembre. La résolution 1373, adoptée en vertu du chapitre

VII de la Charte des Nations Unies qui accorde une large autorité au Conseil de sécurité pour appliquer ses décisions et qui rend la résolution obligatoire pour tous les Etats membres des Nations Unies, exige que tous les Etats membres criminalisent les activités financières d'Al-Qaïda, partagent les informations relevant du renseignement et prennent des mesures pour s'opposer aux déplacements des terroristes. Bien que cette résolution ait un effet plus symbolique que pratique, elle conférait une légitimité multilatérale à la lutte contre le terrorisme menée par les Américains.

Enfin, les 19 membres de l'OTAN ont invoqué pour la première fois de l'histoire de l'alliance l'article V du Traité de l'Atlantique Nord. Au total, ce sont 16 des 19 pays de l'OTAN qui ont contribué du personnel à la campagne en Afghanistan, bien que celle-ci n'ait pas été officiellement une opération de l'OTAN. Une coopération supplémentaire dans les domaines politiques, militaires et du renseignement a également été fournie par un grand nombre d'Etats, dont la Russie, la Chine et beaucoup des pays voisins de l'Afghanistan en Asie et au Proche-Orient.

Dans les mois qui ont suivi, l'Armée de l'air et les Forces spéciales américaines, venant appuyer l'opposition afghane, ont rapidement vaincu le régime taliban qui contrôlait l'Afghanistan avec ses alliés d'Al-Qaïda. Cette victoire, remportée bien plus rapidement et avec des pertes bien inférieures à ce que prévoyaient de nombreux observateurs, a été bien accueillie par les populations locales, qui se sont considérées libérées du régime oppressif des talibans.

Dès les premiers temps, toutefois, le président américain a déclaré que la guerre contre le terrorisme serait longue et, en janvier 2002, prenant la parole devant les deux chambres du Congrès réunies en séance plénière, il a exposé ce que l'on a rapidement appelé « la doctrine Bush », et qui donnait le ton de la stratégie sécuritaire et de lutte contre le terrorisme : « *Nous devons fermer les camps d'entraînement, déjouer les plans des terroristes et faire comparaître ces derniers devant la justice. (...) Nous devons empêcher les terroristes et les gouvernements qui cherchent à se doter d'armes chimiques, biologiques ou nucléaires de menacer les Etats-Unis et le monde (...) mais le temps n'est pas notre allié. Nous n'attendrons pas que des incidents surviennent alors que le danger s'intensifie. Nous ne resterons pas inactifs face à un danger qui se rapproche de plus en plus. Les Etats-Unis d'Amérique ne permettront pas aux gouvernements les plus dangereux du monde de les menacer avec les armes les plus destructives du monde* »¹¹⁴.

¹¹⁴ Discours du président Bush sur l'état de l'Union, 29 janvier 2002

Cette doctrine comprend deux composantes essentielles. La première est un sentiment d'urgence exprimé par la remarque « *le temps n'est pas notre allié* ». La deuxième est que le danger spécifique résultant des armes de destruction massive exige que les Etats-Unis soient prêts à prendre des mesures rapides, décisives et préventives. Ces deux impératifs reflètent la conviction que les risques de passer à l'action, quels qu'ils soient, sont moins grands que ceux de l'inaction. Par ailleurs, le président américain a noté clairement que la menace provient d'une poignée de pays, en particulier de l'Irak, de l'Iran et de la Corée du Nord, qu'il a qualifiés d'axe du mal. Ce qui est préoccupant pour Washington, ce n'est pas seulement que ces pays acquièrent des armes de destruction massive, mais également qu'ils en arrivent à mettre ces armes à la disposition d'autres éléments, notamment de groupes de terroristes tels qu'Al-Qaïda.

Au cours des mois qui ont suivi les attentats, les hauts responsables de la politique étrangère, ainsi que George W. Bush, ont étayé l'approche du gouvernement, y compris la possibilité d'une action préventive, option préférée à l'attente passive d'une autre attaque contre les Etats-Unis ou leurs alliés avant de riposter. C'est ainsi que le Secrétaire à la Défense Donald Rumsfeld a fait remarquer : « *Un terroriste peut attaquer à n'importe quel moment et n'importe où en employant une variété de techniques. Il est matériellement impossible de défendre tous les lieux en tous temps. Lorsqu'il s'agit de quelque chose comme le charbon ou la variole ou l'arme chimique ou les armes à éléments radioactifs ou l'assassinat de milliers de personnes au World Trade Center, même la Charte des Nations Unies prévoit le droit à la légitime défense. Et la seule manière efficace de se défendre est de porter la bataille là où les terroristes se trouvent. L'attaque préventive par les forces armées est donc maintenant une idée valable.* »¹¹⁵

Ultérieurement, lors d'un discours prononcé le 1er juin 2002 à l'Académie militaire de Westpoint, George W. Bush a dit aux élèves officiers que les Etats-Unis devaient être prêts à des actions préventives lorsqu'elles sont nécessaires pour défendre les libertés et les vies. Dans un esprit analogue, le vice-président Cheney s'est engagé à ce que les Etats-Unis « *fermeraient les camps de terroristes, où qu'ils se trouvent* », et a noté en ce qui concerne l'Irak, qu'un « *régime qui hait les Etats-Unis ne doit jamais être prêt à les menacer au moyen d'armes de destruction massive* »¹¹⁶.

A la même époque, le Secrétaire d'Etat Colin Powell faisait remarquer que si l'on recourait à des frappes préventives, celles-ci devaient être décisives. Il a également ajouté que

¹¹⁵ Interview de Donald Rumsfeld avec Jim Lehrer, Newshour, PBS, 4 février 2002.

¹¹⁶ *Washington Post*, 25 juin 2002.

les mesures préventives pouvaient comprendre l'emploi des forces armées, les arrestations, les sanctions et les mesures diplomatiques. La conseillère en matière de sécurité nationale, Condoleezza Rice, a évoqué le blocus de 1962 lors de la crise des missiles cubains comme un exemple d'action préventive couronnée de succès¹¹⁷.

Ainsi, dès sa formulation, et parallèlement aux mesures internes, que nous analyserons plus loin, l'administration Bush plaçait la sécurité au centre de sa politique étrangère, ce qui supposait à la fois un engagement accru des Etats-Unis sur la scène internationale et des efforts consistant à extraterritorialiser un nouveau modèle sécuritaire. Cependant, force est de constater qu'avant même que ce modèle soit accompagné d'une définition, il s'est placé sous le signe de la coopération internationale et de la lutte contre une menace terroriste globale. C'est cet élément qui constitue la spécificité de ce modèle, en ne faisant pas de distinction nette entre mesures de protection interne et politique sécuritaire internationale.

2. Vers un modèle américain en matière de sécurité ?

A la suite des attentats de New York et Washington, les Etats-Unis se sont ralliés à 180 nations pour contrer les menaces terroristes grâce à une panoplie de moyens : renseignements, finances, forces de police et opérations militaires. C'est le Conseil de sécurité des Nations unies qui a permis la formation d'une coalition aussi vaste en adoptant la résolution 1373 qui oblige toutes les nations à lutter activement contre toutes formes de soutien aux terroristes et à leurs alliés - financement, recrutement, transit, accueil - et à collaborer avec les autres pays à la lutte antiterroriste. Le réseau mondial d'alliances et de partenariats des Etats-Unis, dont plusieurs ont vu le jour pendant la Guerre froide, s'est adapté très rapidement au nouvel environnement de sécurité qui a suivi le 11 septembre. L'OTAN et l'OEA (Organisation des États américains) ont ainsi fait appel pour la première fois à des mécanismes de légitime défense définis il y a cinquante ans. Les forces de l'OTAN venues d'Europe ont patrouillé le ciel américain dans les jours et les mois qui ont suivi les attaques. D'autres institutions multilatérales ont changé de cap pour répondre aux besoins immédiats. Le *Financial Action Task Force* (groupe d'action financière), créé pour traquer les fonds soutenant le trafic international de stupéfiants, a pris les devants pour remonter les filières de financement menant aux terroristes. Les pays du G-8 se sont réunis pour mettre sur pied, dans le cadre de l'initiative *Container Security* (sécurité des conteneurs), des réseaux sécurisés

¹¹⁷ Référence à des citations extraites de *The Economist*, 22 juin 2002, p. 29

d'échanges et de communication, incluant le placement mutuel d'inspecteurs de douanes dans leurs ports. De nouvelles relations sont également intervenues. Ainsi, pour la première fois, des diplomates américains ont négocié avec les Etats d'Asie centrale des droits d'accès et de survol pour les forces américaines et celles de la coalition.

Ce mélange de soutien multilatéral composé d'alliances *ad hoc* et d'arrangements plus formels a, selon les propos du Secrétaire d'Etat adjoint Richard Armitage, « *permis de mener une campagne antiterroriste efficace et continue. Les opérations militaires des forces alliées ont permis de chasser Al-Qaëda de l'Afghanistan en détruisant ses infrastructures et en tuant ou capturant plusieurs de ses chefs. Les autres se cachent ou sont en cavale. L'échange de renseignements et la coopération des forces de police ont conduit à l'arrestation ou à la détention de presque 2.300 suspects dans 99 pays et ont permis d'éviter des attaques sur des civils dans le monde entier, même si malheureusement certaines n'ont pu être empêchées. Quelque 160 pays ont gelé plus de 100 millions de dollars d'avoirs appartenant aux terroristes et à leurs alliés.* »¹¹⁸ Washington semble donc avoir fait le choix de la coopération, à la manière du président Harry Truman, qui déclarait cinquante ans plus tôt, en 1951 : « *Aucune nation ne peut trouver de sécurité derrière ses propres frontières (...) la seule sécurité est une sécurité collective* ». Il s'agirait donc plutôt de la répétition d'une logique de sécurité collective que la mise en place d'un nouveau modèle.

Malgré ce constat optimiste, quand un pays se sent menacé, il ne va pas laisser à d'autres Etats, même s'ils sont ses alliés, le soin d'organiser sa riposte, et de brider son engagement¹¹⁹. C'est sans doute ce à quoi ont pensé les officiels à Washington, alors que plusieurs démocraties occidentales, la France et l'Allemagne en tête, estimaient injustifiée une campagne militaire en Irak. Ce constat, s'il est vérifiable pour tout type de régime, est d'autant plus fort quand il s'agit de la première puissance mondiale, qui n'a pas nécessairement besoin d'un soutien pour mener à bien ses objectifs. Dans ces conditions, inutile de s'étonner de la réaction de Washington pendant la crise irakienne, des menaces de sanctions à l'encontre de la France, et de la volonté de redéfinir le partenariat – en particulier transatlantique – afin d'éviter que des problèmes de ce type ne se produisent à nouveau.

¹¹⁸ Richard Armitage, « La place de la coopération internationale dans la stratégie de sécurité nationale », *Les objectifs de la politique étrangère des Etats-Unis*, Revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis, volume 7, numéro 4, décembre 2002, <http://usinfo.state.gov/journals/itps/1202/ijpf/farmitage.htm>

¹¹⁹ "Putting the World Back Together Again", *The Economist*, 7-13 juin 2003, pp. 23-26.

Quand le pays se sentant menacé est les Etats-Unis, principal contributeur au sein de l'OTAN, et « nation indispensable » pour certains¹²⁰, les différentes transformations concernant sa conception de la sécurité, et les outils qui l'accompagnent, ne tardent pas à être proposées à l'ensemble des alliés. Par le biais de l'OTAN, que ce soit sur un plan militaire (gap technologique), stratégique (où et quand faire usage des capacités de l'Alliance ?), ou désormais sécuritaire (l'OTAN doit-elle se muer en organisation politico-judiciaire ?), Washington s'efforce d'imposer à ses partenaires européens une adaptation des missions de la principale organisation politico-militaire, afin de faire face à ce qui est défini comme les nouvelles menaces.

Aux Etats-Unis, le souhait exprimé par de nombreuses personnalités politiques, notamment au Congrès, de faire évoluer l'OTAN vers de nouvelles missions plus adaptées à l'environnement sécuritaire international, est antérieur aux attentats de New York et Washington. Ainsi, si la guerre du Kosovo a profondément bouleversé la perception des Américains du rôle des Etats-Unis au sein de l'OTAN, les attentats du 11 septembre et ses conséquences ont accéléré considérablement les événements. Cela s'explique principalement pour deux raisons. D'une part, l'Alliance avait été créée pour parer à une menace majeure. Dès lors que cette menace a changé de nature, mais qu'elle existe toujours dans l'esprit de l'un des membres, et de surcroît le plus « indispensable », il convient d'opérer les adaptations nécessaires pour faire face aux nouveaux défis. D'autre part, Washington s'est lancé dans une vaste réorientation stratégique, ayant notamment pour objectif le rapprochement avec Moscou et un front commun pour combattre « l'axe du Mal ». L'OTAN apparaît comme l'instrument pouvant le mieux servir efficacement ce rapprochement, qui suppose un changement de nature de l'Alliance aussi important que le fait de tourner définitivement la page de la Guerre froide¹²¹. Là où l'OTAN s'est cherchée de nouvelles missions au cours des dix dernières années pour justifier son maintien, elle doit aujourd'hui se définir un nouvel objectif, et un cadre institutionnel y répondant. Cela explique les problèmes rencontrés par l'Alliance depuis le début de la crise irakienne, les Etats membres ne parvenant pas à s'accorder sur sa nature, et adoptant une stratégie de fuite en avant caractérisée par l'élargissement.

C'est sur la projection des forces sur des théâtres extérieurs, et par conséquent un thème concernant la nature même de l'Alliance, que les divergences ont été les plus

¹²⁰ Selon les propos de Madeleine Albright, quand elle était Secrétaire d'Etat dans la deuxième administration Clinton.

¹²¹ Lire à ce propos Richard Haass, "Charting a New Course in the Transatlantic Relationship", *Remarks to the Centre for European Reform*, Londres, 10 juin 2002: "The United States and Europe can afford to evolve from being great partners in Europe to being global partners beyond Europe".

profondes. La déclaration du 12 septembre 2001 mentionnant l'article 5 du traité de Washington a été bien accueillie par les autorités américaines, mais cet appel est resté sans suite, et n'a pas dépassé le stade du geste symbolique de solidarité. Cet échec pour l'OTAN vient de la volonté américaine de ne pas utiliser les structures de l'Alliance, comme l'a fait savoir le Secrétaire adjoint à la Défense, Paul Wolfowitz, immédiatement après l'invocation de l'article 5. Pis encore, Washington a demandé à ses Alliés de soutenir les initiatives américaines dans le cadre de la campagne antiterroriste, notamment lors des opérations en Afghanistan, plutôt que de mettre en avant le commandement intégré de l'OTAN. Ainsi, au fur et à mesure que l'effet de choc se dissipait, et que la campagne de riposte se mettait en place, le soutien unanime à l'action américaine s'est effacé, tant dans le débat politique interne que sur la scène internationale. Au Congrès, les Démocrates (qui étaient alors majoritaires au Sénat) ont commencé à faire entendre leurs voix sur les conditions de la campagne antiterroriste¹²². Mais ce sont les Alliés, face au « nouvel unilatéralisme » de Washington, qui se sont montrés les plus virulents, poussant même le débat au-delà de ce qu'il était avant les attentats¹²³.

Les divergences entre Américains et certains Etats membres européens sur le rôle de l'OTAN traduisent des différences profondes entre les Alliés. Les Américains sont généralement soucieux de faire usage de leur force, y compris de façon dissuasive, pour imposer la démocratie. Cela suppose un budget de défense important, et des acquisitions dans le domaine militaire à hauteur des ambitions. Pour leur part, les Européens ont été, depuis la Deuxième Guerre mondiale, plus sensibilisés par des problèmes d'ordre humanitaire, et ont dès lors octroyé des fonds plus importants au développement durable, réduisant peu à peu les dépenses dans le domaine de la défense.

Au-delà des différents niveaux d'engagement dans l'Alliance, c'est la conception de la sécurité et l'évaluation de la menace qui semblent aujourd'hui diviser les Américains d'une part, et la plupart des Européens de l'autre. Aux Etats-Unis, dans un contexte marqué par la nécessité de se détacher des engagements hérités de la Guerre froide¹²⁴, la perception de la menace terroriste justifie le déploiement de toutes les capacités permettant d'y faire face, et l'OTAN en fait partie. Dès lors, l'OTAN doit s'adapter pour devenir un instrument au service

¹²² Voir Dan Balz, "Democrats Speak Up on Foreign Policy", *The Washington Post*, 15 juillet 2002.

¹²³ Selon Douglas Bereuter, "the anti-American attitudes in the European media are irritant in the relations between the United States and Europe. One cause of these attitudes is the gap in military capability, suggesting that the American refusal of Allied report stung Europe's pride, resulting in greater attitudinal friction". Lire *US and Europe: The Bush Administration and Transatlantic Relations*, The House Committee on International Affairs, Subcommittee on Europe, 13 mars 2002.

¹²⁴ A titre d'exemple de cette stratégie américaine, nous pouvons mentionner le retrait du traité ABM, et les initiatives en vue d'engager un désarmement nucléaire unilatéral.

du politique qui étendrait ses prérogatives dans le domaine de la sécurité, tant interne qu'externe.

Or, l'Alliance atlantique est le lieu de divergences conceptuelles qui se traduisent par un décalage capacitaire. Selon les critères américains, les Européens ont, depuis quelques années, négligé leurs responsabilités en matière de sécurité en multipliant les réductions massives de leurs budgets de défense. Cependant, les Européens estiment de leur côté que ces réductions ont permis de renforcer la stabilité, notamment en encourageant les économies en Europe centrale et orientale, et considèrent qu'ils ont ainsi au mieux assumé leurs responsabilités. Par le biais du *Congressional Budget Office Report*, les parlementaires américains ont analysé le coût approximatif de l'aide apportée aux démocraties d'Europe centrale et orientale pour les Européens. Même s'ils admettent que cette participation est supérieure à la contribution des Etats-Unis, ils estiment cependant que cela ne compense pas les autres zones vides, et que les Européens ne participent pas au budget de l'Alliance comme ils devraient le faire. Là encore, c'est donc du Congrès, et non de l'administration, que sont venues des critiques constructives et justifiées.

B. Bilan de la réforme

Afin d'étudier la tentative d'extraterritorialité du modèle sécuritaire américain, il est nécessaire ici de rappeler les grandes lignes des réformes adoptées dans un contexte post-11 septembre, ainsi que les conditions politico-judiciaires dans lesquelles elles furent proposées par l'administration et acceptées par les membres du Congrès. A ce titre, il est utile de revenir sur les débats qui accompagnèrent ces réformes.

1. Les mesures dans le domaine de la sécurité post-11 septembre

Aux Etats-Unis, les premières mesures proposées après les attentats du 11 septembre en matière de sécurité ont été accueillies favorablement par une énorme majorité au Congrès, et souvent soutenues par des parlementaires démocrates autant que républicains. Ainsi, la loi sur l'antiterrorisme a été adoptée par les sénateurs le 25 octobre 2001, malgré son contenu générateur de débats, puisque portant atteinte à certaines libertés civiles¹²⁵. Fait rare, six

¹²⁵ Parmi les mesures continues dans cette loi, en vigueur jusqu'en 2005, que la police a le droit de procéder à des perquisitions secrètes, sans en avertir l'occupant des lieux, mais sous contrôle d'un tribunal. Un procureur américain peut requérir la mise en œuvre du système espion Carnivore pour surveiller les sites Internet et les

semaines après les attentats, un texte était déjà adopté, sans que les discussions, dans un Sénat pourtant majoritairement démocrate, ne méritent que l'on s'y attarde. Par ailleurs, les sénateurs ont tu leurs rivalités politiques pour critiquer les dysfonctionnements des services de renseignement, à la fois dans les attentats du 11 septembre, mais également dans les enquêtes sur le bioterrorisme, ce qui eut pour effet de favoriser l'adoption de réformes¹²⁶.

Les premières mesures qui ont été adoptées concernaient à la fois le renforcement de la sécurité dans les aéroports et le traitement des étrangers sur le territoire américain. Celles-ci ont marqué le départ d'une campagne de plus grande ampleur dont les évolutions récentes indiquent clairement qu'elle a pour objectif de renforcer sensiblement la sécurité intérieure¹²⁷.

Les débats sur le recrutement d'agents fédéraux chargés d'assurer la sécurité dans les aéroports, tel qu'il a été proposé fin octobre 2001, a rapidement divisé Républicains et Démocrates à la Chambre des représentants, chacun profitant de l'occasion pour défendre les valeurs partisans¹²⁸. Ainsi, ce sont surtout les Républicains, et parmi ceux-ci la branche conservatrice, qui se sont montrés hostiles à ce qu'ils nomment la bureaucratie fédérale, se substituant au rôle des entreprises privées traditionnellement chargées de la sécurité des compagnies aériennes. Ils estimaient que cette proposition accroît le rôle des pouvoirs publics, comme le souhaitent les Démocrates, tout en reconnaissant la nécessité de renforcer la sécurité. John Warner (R-Virginie) a noté que cette mesure devait être effective pendant trois ans, mais qu'à la fin de cette période les compagnies aériennes devaient pouvoir faire appel à des agences de sécurité privées, comme c'était le cas auparavant¹²⁹. Cette mesure est actuellement en discussion au Congrès, certains parlementaires ayant appelé à sa reconduction, tandis que d'autres estiment qu'elle doit prendre fin.

Emails, sans l'intervention d'un juge. Les fournisseurs d'accès et les opérateurs téléphoniques doivent fournir au FBI toutes les informations requises sur leurs clients, pour peu que le service de police fédérale agisse dans le cadre d'enquêtes autorisées pour la protection contre le terrorisme international. Enfin, un nouveau laboratoire d'expertise informatique a été créé pour analyser les matériels saisis et former les agents fédéraux.

¹²⁶ Lire à ce titre Sheryl Gay Stolberg & David Johnston, "Senators Told of Lack of Answers in F.B.I. Inquiry on Bioterrorism", *The New York Times*, 7 novembre 2001. Il est nécessaire de rappeler ici que dans les semaines qui suivirent les attentats du 11 septembre, plusieurs lettres contenant de l'anthrax furent envoyées à des personnalités politiques et des journalistes.

¹²⁷ Dans son discours sur l'état de l'Union du 29 janvier 2002, George W. Bush a annoncé d'importantes augmentations budgétaires dans le domaine de la sécurité intérieure, doublant les fonds dans quatre domaines : le bioterrorisme, la réaction aux situations d'urgence, la sécurité dans les aéroports et aux frontières et les services de renseignement. Par ailleurs, et bien que repoussée plusieurs fois sous la critique des Etats alliés de Washington, les modifications des services d'immigration comportent l'obtention nécessaire d'un visa pour les voyageurs étrangers ne disposant pas d'un passeport à identification électronique, et un listing complet des ressortissants de certains Etats en déplacement aux Etats-Unis.

¹²⁸ Lire Alison Mitchell, "Patriotic Partisanship on Capitol Hill", *The New York Times*, 4 novembre 2001.

¹²⁹ Lire "Warner applauds breakthrough on airline security",

<http://www.senate.gov/~warner/pressoffice/statements/text/20011115ctext.htm>

Pour leur part, les Démocrates se sont montrés favorables à cette mesure, mais en déplorant qu'elle s'accompagne de certaines restrictions en matière de droit du travail, puisque les employés n'auront pas le droit de grève, et pourront être licenciés s'ils n'accomplissent pas efficacement leur travail¹³⁰. En accord sur le principe du renforcement de la sécurité aérienne, Démocrates et Républicains étaient divisés sur la manière de le mettre en place, soit en faisant appel à des agents fédéraux, soit en renforçant l'aide aux compagnies privées.

Les propositions de l'administration sur la sécurité dans les aéroports ont eu pour effet de diviser les membres du Congrès, et de cette manière les deux chambres n'ont pu s'opposer de façon efficace (car bipartisane) au pouvoir exécutif, quand bien même elles l'auraient souhaité. En conséquence, cette période fut marquée par une remontée en puissance du pouvoir fédéral sur des questions intérieures, comparable à ce qui s'était produit entre 1917 et 1980, avant deux décennies de stagnation. Certains considèrent même que les événements du 11 septembre marquèrent le début d'une nouvelle ère de l'Etat fédéral, et que ses prérogatives continueront nécessairement de croître dans les prochaines années¹³¹. On parle souvent de « parenthèse » de la présidence impériale pendant la Guerre froide, tant les pouvoirs de l'exécutif étaient renforcés. Les dix dernières années, marquées par un retour des prérogatives du Congrès, ont pris fin, et pourraient à leur tour devenir une parenthèse dans l'histoire de la vie politique américaine. Pourtant, nous verrons plus loin que le « moment fédéral » a rapidement été l'objet de multiples attaques par les parlementaires, tant démocrates que républicains.

Dans le cadre de la coordination des moyens de lutte antiterroriste, le sénateur républicain du Maine, Olympia Snowe, a proposé le 3 octobre 2001 un texte concernant la participation de toutes les ambassades américaines à la détection des groupes terroristes, par le biais de commissions spécialisées dans chaque ambassade¹³². Jesse Helms, sénateur

¹³⁰ Les deux sénateurs démocrates du Sud-Dakota (à cette époque), Tom Daschle et Tim Johnson se sont inquiétés des conditions de travail des agents fédéraux chargés de la sécurité, in "Daschle and Johnson Announce Senate Approval of Aviation Security Conference Report": "*Employees would not have the right to strike, and could be fired if they cannot do the job*", <http://daschle.senate.gov/~daschle/pressroom/releases/01/11/2001B19619.htm>. Selon eux, étant donné que la durée de leur formation a été fixée à neuf mois, on imagine que certains employés ne seront peut-être pas « opérationnels » et risquent de perdre leur emploi.

¹³¹ Lire Charles E. Schumer, "Big Government Looks Better Now", *The Washington Post*, 11 décembre 2001: "*For the foreseeable future, the federal government will have to grow*".

¹³² Ce texte, "S.1490 : To Establish Terrorist Lookout Committees in Each United States Embassy" propose entre autres qu'un rapport soit remis par le département d'Etat aux commissions des affaires internationales du Sénat et de la Chambre des représentants tous les trois mois, afin de rendre compte des activités et des résultats de ces commissions.

républicain conservateur de Caroline du Nord, et ancien président de la commission des affaires internationales, a apporté son soutien à ce texte une semaine plus tard.

Par ailleurs, un projet de loi sur les visas accordés aux étudiants étrangers a été adopté au Sénat, tant par des élus républicains que démocrates¹³³, mais il apparaît à bien des égards comme moins restrictif que ce que certains responsables universitaires ne craignaient. Il prévoyait entre autres que :

- Les universités accueillant des étudiants étrangers doivent fournir des renseignements apportant la preuve que ces étudiants suivent réellement des cours¹³⁴.
- Les universités doivent communiquer l'adresse des étudiants, et toute information concernant leur scolarité¹³⁵.

Bien que « l'union sacrée » s'est imposée à tous, des lignes de divergences, voire de fractures, se sont rapidement cristallisées. Les points de politique extérieure et de sécurité sur lesquels les membres du Congrès se sont montrés divisés concernent essentiellement l'engagement militaire et la projection de forces sur des théâtres extérieurs, la sécurité intérieure et les mesures de surveillance dans les aéroports, et surtout la décision présidentielle de faire juger les terroristes de nationalité étrangère par des tribunaux militaires. De façon générale, la difficile cohésion des parlementaires sur ces questions, et le retour du clivage politique entre Républicains et Démocrates¹³⁶ ont pour effet d'affaiblir les pouvoirs législatifs face à l'Exécutif, là où depuis la fin de la Guerre froide le Congrès s'était montré plus actif et en mesure de contrer les initiatives de la Maison Blanche.

2. Les tribunaux militaires d'exception

Les représentants du département de la Justice et de la Maison Blanche ont défendu devant le Congrès les avantages de la décision de George W. Bush décrétant la mise en place

¹³³ Parmi les sénateurs qui ont soutenu cette proposition, nous trouvons côté démocrate Dianne Feinstein (Californie) et Edward M. Kennedy (Massachusetts), et côté républicain Jon Kyl (Arizona) et Sam Brownback (Kansas).

¹³⁴ Cette directive tient au fait qu'au moins un des 19 pirates de l'air identifiés détenait un visa d'étudiant, mais n'avait jamais suivi le moindre cours dans une université américaine.

¹³⁵ Lire "Senators Feinstein, Kennedy, Kyl and Brownback Introduce Comprehensive Bill to Reform and Strengthen Visa System", 30 novembre 2001, <http://www.senate.gov/~feinstein/releases01/rimmig.htm>. Ce projet est également connu sous le nom de Kennedy-Feinstein-Kyl-Brownback legislation.

¹³⁶ Pour simplifier ce clivage, les Démocrates sont sensibles aux questions d'emploi, et les Républicains s'opposent à un interventionnisme trop poussé des autorités fédérales dans l'économie.

de tribunaux militaires pour juger les terroristes, adoptée le 13 novembre 2001¹³⁷. Le président lui-même s'est exprimé lors d'une conférence de presse sur ce thème le 26 novembre 2001, considérant que « *le fait de se donner l'option de recourir à des tribunaux militaires tombe sous le sens, tant pour des raisons de sécurité nationale, de protection des jurés que pour des raisons de sécurité intérieure* ».

Avec l'aide de tribunaux militaires, la justice américaine peut :

- Eviter les risques que font courir les procès de terroristes, particulièrement aux juges.
- Utiliser des informations secrètes comme éléments de preuve sans porter atteinte aux services de renseignement.
- Dispenser la justice rapidement, et à proximité des zones de combat.
- Utiliser des preuves sur le terrain, difficilement identifiables par des tribunaux civils en temps habituel.

Le choix des personnes devant être jugées par des tribunaux militaires repose exclusivement sur l'appréciation du président Bush qui, selon les propos d'Ari Fleischer, le 29 novembre 2001, « *choisira un par un tous les suspects qui devraient être jugés par un tribunal militaire* »¹³⁸.

La mise en place de ces tribunaux militaires est une réponse à des attentats considérés comme « *un acte de guerre* »¹³⁹, ce qui légitime le non recours à des tribunaux civils pour juger les acteurs. Colin Powell considère pour sa part que « *notre coalition doit utiliser toutes les ressources des Etats afin de vaincre (le terrorisme)* »¹⁴⁰. Pourtant, Alberto Gonzalez, alors conseiller juridique de George W. Bush et aujourd'hui *Attorney General*, estimait dans un article publié le 30 novembre 2001 dans le *New York Times* que ces tribunaux ne s'appliquent pas aux soldats étrangers qui « respectent le droit de la guerre »¹⁴¹. Il y a donc une certaine contradiction entre le fait que les terroristes « font la guerre », mais ne doivent pas être jugés

¹³⁷ La décision du président Bush n'est pas anticonstitutionnelle, en vertu d'une décision adoptée à l'unanimité des membres de la Cour Suprême en 1942.

¹³⁸ Plus récemment, l'accent a été mis sur la différenciation entre les combattants d'Al-Qaida, et les Taliban, laissant supposer que les traitements ne seront pas les mêmes.

¹³⁹ Cité par George W. Bush, « Avant-propos », *Le terrorisme : évaluation de la menace, contre-mesures et politique*, revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis, vol. 6, n° 3, 14 novembre 2001. Ces propos sont unanimement soutenus par la classe politique américaine, et font écho au texte de la résolution 1368 du Conseil de sécurité des Nations Unies du 12 septembre 2001.

¹⁴⁰ Colin Powell, « Une occasion à saisir », *Le terrorisme : évaluation de la menace, contre-mesures et politique*, op. cit.

¹⁴¹ Alberto Gonzalez, « Martial Justice, Full and Fair », *The New York Times*, 30 novembre 2001.

au même titre que des « guerriers ». Par ailleurs, l'image de l'étranger¹⁴² est très forte dans la décision de l'administration, le président Bush n'hésitant pas à déclarer le 29 novembre 2001 que l'Amérique ne doit pas laisser « *les ennemis étrangers se servir des forums de la liberté pour détruire la liberté elle-même* ». L'ancien directeur de la CIA, James Woolsey, va encore plus loin en précisant que « *les Etats-Unis vont devoir apprendre à mieux surveiller les étrangers sur leur territoire* »¹⁴³. Propos discutables quand on sait que la menace d'un terrorisme interne reste importante, et que plusieurs ressortissants américains ont été identifiés parmi les combattants aux côtés des Taliban.

Le décret du président Bush a été critiqué hors des Etats-Unis¹⁴⁴. A l'intérieur des frontières, l'administration profite du soutien de la majorité de l'opinion publique, puisque 58% des Américains estiment que les terroristes étrangers devraient être jugés par des tribunaux militaires¹⁴⁵. Ces chiffres, qui sont tout de même nettement inférieurs aux 90% de soutien à l'action du président Bush¹⁴⁶, illustrent cependant la tendance selon laquelle, en temps de crise, l'opinion publique est disposée à concéder certaines libertés civiles pour une meilleure sécurité. De même, il convient de noter que ce soutien aux tribunaux militaires a baissé au fur et à mesure que la question était débattue au Congrès. Ainsi, un autre sondage indiquait trois mois après le 11 septembre que 51% des Américains considéraient alors qu'il n'est pas judicieux de faire juger les étrangers accusés de terrorisme par des tribunaux militaires¹⁴⁷. Pire encore, 8 américains sur dix estimaient que les modifications du système judiciaire devraient être réalisées en concertation avec le Congrès, et non uniquement sous l'autorité du président¹⁴⁸. Plus que le décret présidentiel lui-même, ce sont les conditions dans lesquelles il a été adopté, à savoir sans en avoir avisé le Congrès, qui sont sujettes à discussion.

¹⁴² Il convient à ce titre de noter que le terme d'étranger ne s'applique pas ici aux immigrants, ceux-ci étant considérés au même titre que les citoyens américains, à l'inverse de ceux qui ne vivent pas aux Etats-Unis.

¹⁴³ Cité par Jean-Jacques Mével, « Il faut liquider le régime de Saddam Hussein », *Le Figaro*, 1^{er} octobre 2001.

¹⁴⁴ En visite officielle à Belgrade le 7 décembre 2001, le président Jacques Chirac a montré son scepticisme quant à la mise en place de tribunaux militaires d'exception aux Etats-Unis pour juger les terroristes étrangers, illustrant le désaccord entre Washington et ses alliés sur ce point. Par ailleurs, le gouvernement espagnol a annoncé qu'il refuserait d'extrader vers les Etats-Unis des ressortissants pouvant être jugés par des tribunaux militaires, même s'ils sont soupçonnés de terrorisme.

¹⁴⁵ Selon des sondages communiqués le 29 novembre 2001 par le *Washington Post* et la chaîne télévisée ABC. 38% des personnes interrogées préféreraient recourir aux moyens traditionnels de la justice, et 4% restent sans opinion.

¹⁴⁶ Selon un sondage réalisé pour le *Washington Post* le 27 novembre 2001, 69% des personnes interrogées approuvent totalement l'action de leur président, et 21% sont favorables, contre 9% d'opinions défavorables. A la question de la riposte militaire en Afghanistan, 92% des Américains supportent la façon dont les opérations sont menées, dont 79% d'opinion très favorable).

¹⁴⁷ Sondage communiqué par le *New York Times* et *CBS News Poll* le 12 décembre 2001. Lire Robin Toner & Janet Elder, "Public is Wary but Supportive on Rights Curbs", *The New York Times*, 12 décembre 2001.

¹⁴⁸ Ibid.

De leur côté, certains *Think tanks* n'ont pas tardé à montrer leur méfiance quant à ces pouvoirs exceptionnels accordés au président, y compris parmi les Conservateurs¹⁴⁹. Timothy Lynch, du *Cato Institute*, s'est ainsi montré inquiet quant à la possibilité de placer des étrangers sous l'autorité de tribunaux militaires, sur simple décision présidentielle. Bill Goodman, du *Center for Constitutional Rights*, s'est pour sa part opposé à cette directive de l'Exécutif qui s'émancipe des pouvoirs du Congrès. Ces critiques ont en commun de ne pas s'attarder sur l'aspect moral de ces tribunaux militaires, mais plutôt sur les conditions juridiques dans lesquelles ils ont été imposés. C'est en effet sur ce point que le décret pose problème, le président étant soupçonné de « *chercher à profiter de l'appui de l'opinion et des succès obtenus en Afghanistan pour étendre le pouvoir de l'exécutif au détriment du Parlement, des juges et de la presse* »¹⁵⁰.

La majorité démocrate au Sénat s'est également montrée hostile à la mise en place des tribunaux militaires. Les arguments des libéraux concernent essentiellement la défense des libertés civiles, et la perception du système judiciaire américain à l'extérieur. Sensible aux critiques des alliés de Washington, Patrick Leahy (D-Vermont), alors président de la Commission judiciaire du Sénat, n'a pas hésité à dresser un parallèle entre les pratiques des terroristes, et celles de l'administration Bush¹⁵¹. Le même sénateur, qui fut sans doute le plus sensible au décret présidentiel, notamment en ce qui concerne la détention illimitée qu'il a toujours combattu au sein de sa commission, estimait qu'il y a « *beaucoup d'inquiétude chez les sénateurs, tant républicains que démocrates, qui voient qu'on passe par-dessus leurs têtes pour tourner les règles du droit et qui se demandent ce que nous allons y gagner* »¹⁵². Par ailleurs, comme l'a exprimé le sénateur Richard Durbin (D-Illinois), le décret de Bush va au-delà des attaques du 11 septembre, puisqu'il s'adresse à tous les terroristes, ce qui est

¹⁴⁹ Lire à ce titre William Glaberson, "Groups Gird for Long Legal Fight On New Bush Anti-Terror Powers", *The New York Times*, 30 novembre 2001.

¹⁵⁰ Patrick Jarreau, « La polémique s'amplifie aux Etats-Unis sur les mesures antiterroristes », *Le Monde*, 18-19 novembre 2001. De façon générale, les journaux américains ont accueilli avec peu d'enthousiasme le décret du président Bush, comme l'indiquèrent notamment les éditoriaux du *New York Times*, du *Washington Post*, et même de *USA Today* le 16 novembre 2001. Seul le *Wall Street Journal* apporta alors son soutien à l'Administration, considérant que des mesures exceptionnelles s'imposaient dans le cadre de la lutte antiterroriste.

¹⁵¹ Selon les propos du sénateur démocrate lors d'une intervention télévisée le 25 novembre 2001 sur NBC dans l'émission *Meet the Press*, « *lorsque nous parlons de renoncer à recourir à notre appareil judiciaire pour de telles affaires, nous finissons, aux yeux de ceux à qui nous avons demandé d'être nos alliés, par ressembler à ceux contre lesquels nous luttons* ».

¹⁵² Ces propos ont été formulés par le sénateur du Vermont lorsque que l'Attorney General, John Ashcroft, s'est présenté devant le Sénat le 6 décembre 2001, afin de défendre le décret présidentiel, et de répondre aux critiques des parlementaires. Patrick Leahy s'est exprimé au nom de l'ensemble du Sénat, citant les sénateurs Schumer (D-New York), Feingold (D-Wisconsin), Hatch (R-Utah), Sessions (R-Alabama), Durbin (D-Illinois) et Feinstein (D-Californie). Lire également "DOJ Oversight : Preserving Our Freedoms While Defending Against Terrorism", <http://www.senate.gov/~leahy/press/200111/112801.html>, 28 novembre 2001.

dangereux sur le plan institutionnel, mais louable en ce qui concerne la sécurité¹⁵³. En effet, tant que les tribunaux militaires se contenteront de juger les terroristes du réseau Al-Qaida, les élus démocrates y sont favorables¹⁵⁴.

Sur ce point, même les élus républicains ont fait part de leur étonnement que le Congrès ne soit pas consulté. Le sénateur Arlen Specter (R-Pennsylvannie) considère pour sa part que des consultations avec le Congrès auraient été appropriées dans cette affaire¹⁵⁵.

3. La création du *Homeland Security department*

Généralement passifs devant les attaques terroristes visant leurs ressortissants au cours des décennies précédentes, les Etats-Unis ont réagi avec vigueur et une grande visibilité aux attaques surprises du 11 Septembre, révélatrices d'une vulnérabilité aussi profonde qu'étrangère à l'histoire et à la psychologie du pays. Sur le plan intérieur, l'Exécutif a lancé une réforme administrative et gouvernementale d'une très grande ampleur avec la création d'un gigantesque département ministériel de la Sécurité territoriale (*Department of Homeland Security*, ou DHS). Révolutionnaire en apparence, cette refonte significative des structures de l'Exécutif n'engendre cependant pas tous les changements escomptés ni, surtout, ne met ce nouveau grand ministère à visée fédératrice en position d'empiéter sur les domaines que se réservent les ministères régaliens traditionnels. Il est difficile pour une nation de maintenir sa garde, sur une longue période, devant des menaces aussi diffuses et multiformes que celles du terrorisme moderne. Un rapport du *Council on Foreign Relations* pose ainsi les termes de la problématique à laquelle les Etats-Unis font face aujourd'hui: « *Si nous savions qu'une attaque terroriste allait avoir lieu dans les cinq prochaines années sans en connaître ni la*

¹⁵³ Tom Brune & Deborah Barfield Berry, "Tribunals Gain Support", *Los Angeles Times*, 5 décembre 2001 : "Sen. Richard Durbin (D-Ill.) pointed out Bush's tribunal order targets all terrorists, a scope that exceeds the authority given him by the Sept. 14 congressional resolution to use force, which was limited to those responsible for the Sept. 11 attacks".

¹⁵⁴ Lire David G. Savage, "Military Tribunal Support Splits Along Party Lines", *Los Angeles Times*, 5 décembre 2001: "Sens. Charles E. Schumer (D-N.Y.), who chaired the hearing, and Dianne Feinstein (D-Calif.) said they could support military trials so long as they were targeted at the leaders of Al Qaeda, the terrorist network led by Osama bin Laden that administration officials believe is responsible for the Sept. 11 terrorist attacks.

'I, for one, think the goal of the tribunal is a good one: swift, fair, full justice without revealing national secrets or making the courthouse into a target for terror', Feinstein said.

But Bush's order authorizing the creation of military tribunals did not limit potential defendants to terrorist leaders captured overseas, Feinstein said. 'Instead, even a longtime resident alien in the United States could suddenly be thrust before a secret tribunal of military officers... This would indeed be of deep concern and deeply troubling,' she said".

¹⁵⁵ Arlen Specter, "Op-ed", *The New York Times*, 28 novembre 2001 : "Since the Constitution empowers the Congress to establish courts with exclusive jurisdiction over military offenses, some consultation with leadership before the promulgation of the order would have been appropriate. No member of the Senate Judiciary Committee, to my knowledge, was consulted or even notified in advance of this order".

nature ni les auteurs, et sans savoir où elle se matérialiserait géographiquement, quelles actions prendrions-nous et comment allouerions-nous les ressources humaines et financières affectées à cette politique ? »¹⁵⁶ Il existe effectivement à ce stade beaucoup plus de questions que de réponses. Les Etats-Unis estiment être en guerre contre le terrorisme, à l'intérieur comme à l'extérieur du pays. La politique de sécurité territoriale doit ainsi être envisagée sur le long terme¹⁵⁷.

- Les modifications administratives consécutives à la création du DHS

La politique de *homeland security* a deux sources. D'abord une impulsion donnée par la stratégie nationale de sécurité territoriale publiée par l'Exécutif en juillet 2002, puis une loi votée par le Congrès en octobre 2002. La définition officielle de la politique de *homeland security* est un « *effort concerté au niveau national pour empêcher les attaques terroristes aux Etats-Unis, réduire la vulnérabilité du pays face au terrorisme, minimiser les dommages et organiser les secours en cas d'attaque* »¹⁵⁸. Cette politique s'articule autour de trois pôles principaux : la prévention des risques, qu'ils soient naturels, accidentels ou terroristes; la protection des citoyens et des infrastructures nationales; et la réaction en cas de sinistre ou d'attaque avec les moyens les plus appropriés. Cette politique de *homeland security* ne distingue pas les menaces en fonction de leur origine, partant du principe que les catastrophes naturelles, industrielles, et celles qui ont pour origine un acte terroriste, ont des conséquences similaires et doivent donc être largement traitées de la même manière. La sécurité civile se retrouve ainsi au cœur de la politique d'un département défini par son responsable comme une sorte de « super agence » de gestion des risques.

A l'échelon gouvernemental, la politique de sécurité territoriale s'est traduite de deux façons. En premier lieu, la nomination d'un Secrétaire, poste occupé par l'ancien gouverneur de Pennsylvanie, Tom Ridge, qui faisait partie du cabinet du Président des Etats-Unis comme conseiller principal pour les questions de *homeland security*¹⁵⁹. En second lieu, la création

¹⁵⁶ Warren B. Rudman, Richard A. Clarke, Jamie F. Metz, "Emergency Responders: Drastically Underfunded, Dangerously Unprepared", Independent Task Force Report sponsorisé par le *Council on Foreign Relations*, juillet 2003, p. 1.

¹⁵⁷ Si de nombreux débats ont lieu autour de la politique de *homeland security* - les moyens à mettre en oeuvre, le rôle de l'armée, la préparation des populations, les modalités d'alerte, etc. - personne dans le pays n'a remis en cause le principe, extrêmement novateur, d'une politique de sécurité territoriale. Celle-ci fait donc désormais partie du paysage politique américain, et devient par là même sujet d'analyse.

¹⁵⁸ *National Strategy for Homeland Security*, Office of Homeland Security, juillet 2002, p. 2.

¹⁵⁹ Après deux ans au poste de Secrétaire à la sécurité nationale, Tom Ridge a présenté sa démission au président Bush le 30 novembre 2004. Bernard Kerik, ancien responsable de la police à New York, le remplace désormais à ce poste.

d'un Conseil de la Sécurité Territoriale (*President's Homeland Security Advisory Council*), qui regroupe des personnalités de secteurs variés et dont le rôle est de conseiller le Président sur sollicitation de sa part.

D'un point de vue administratif, les réformes mises en œuvre sont les plus significatives depuis les années 1947-49, qui avaient vu la création du ministère de la Défense (*Department of Defense*, ou DoD), la formalisation d'un Etat-major inter-armées (*Joint Chiefs of Staff*, ou JCS) et la naissance du Conseil de sécurité nationale (*National Security Council*, ou NSC). Le DHS regroupe sous le même toit 22 agences fédérales, aussi diverses que les garde-côtes, le service de protection rapprochée des personnalités (*Secret Service*) ou encore un département dédié à une recherche scientifique *ad hoc* (recherche biomédicale, technologies de l'information, biométrie, etc.). Le ministère est organisé autour de quatre divisions opérationnelles, chacune chapeautée par un ministre délégué :

1. science et technologie ;
2. renseignement et protection des infrastructures ;
3. frontières et sécurité des transports;
4. situations d'urgence.

Environ 180.000 personnes travaillent pour ce département, le deuxième derrière celui de la Défense par le nombre de fonctionnaires. Le budget requis par le Président des Etats-Unis pour l'année 2005 est de 47 milliards de dollars, une augmentation de 14% par rapport à l'année précédente¹⁶⁰. L'un des fils conducteurs de ce département est la technologie. D'abord parce qu'il s'agit de mettre en cohérence, en interne, des dizaines de systèmes d'information issus de leur agence d'origine. Ensuite, parce que l'objectif annoncé par Tom Ridge est de mettre en place un « bouclier de science » (*science shield*) destiné à faire échec aux terroristes. Enfin, parce que le nouveau département est chargé de financer des recherches médicales et biotechnologiques en vue de développer de nouveaux médicaments et vaccins afin de mieux protéger les populations.

Dans le domaine de la sécurité civile, on peut retenir le HSTAS (*Homeland Security Threat Advisory System*), système d'alerte composé de quatre couleurs qui correspondent

¹⁶⁰ Ce montant représente l'effort budgétaire en faveur de la politique de sécurité territoriale dans son ensemble, qui implique d'autres ministères. Le budget du DHS requis pour l'année 2005 est de \$ 40 Mds, dont \$ 13 Mds pour des activités non liées à la sécurité territoriale (comme les services de sauvetage en mer en faveur des plaisanciers par exemple). Ce que montrent les chiffres est que le DHS n'a pas le monopole de la sécurité territoriale et que certaines de ses activités n'en relèvent pas.

chacune à des niveaux de danger différents; la campagne de communication « Ready »¹⁶¹; le *Citizens Corps Initiative*, mouvement d'implication citoyenne qui intègre des programmes comme le *Neighborhood Watch* (vigilance des habitants dans leur quartier dans le cadre de la lutte contre la délinquance); ou encore la politique de SNS (*Strategic National Stockpile*), qui consiste à disséminer des stocks de médicaments et de vaccins dans des endroits stratégiques tenus secrets.

Le DHS cherche à institutionnaliser la lutte contre le terrorisme, partant du principe que la menace terroriste plane encore pour longtemps sur le pays, et à convaincre la population, par des actions visibles à forte dimension psychologique, que le gouvernement prend sa sécurité en main de façon vigoureuse. Le nouveau ministère de la sécurité territoriale a devant lui une tâche immense, dont on peut donner quelques indicateurs: il doit assurer la protection de 66 000 usines chimiques en association avec le secteur privé (particulièrement les 123 d'entre elles qui, en cas d'attaque, sont considérées comme pouvant entraîner la mort de plus d'un million de personnes); il lui faut surveiller 12000 kilomètres de frontières terrestres; il doit passer au crible environ 50 millions de visiteurs par an.

- Les grands programmes de *Homeland Security* à travers le cas mexicain

Comme le note un rapport conjoint entre le *Center for Strategic and International Studies* et l'*Instituto Tecnológica Autonomo de Mexico*, « *la relation bilatérale entre les Etats-Unis et le Mexique est l'une des plus stratégiques qui soient pour les Etats- Unis* »¹⁶². La porosité de la longue frontière qui sépare les deux pays rend la surveillance de l'ensemble des flux quasi-impossible : environ un million de personnes traversent cette frontière chaque jour. Le passage San Diego – Tijuana est par exemple le plus emprunté au monde¹⁶³. Les rapports avec le Mexique sont ainsi une étude de cas idéale des grands programmes de sécurité territoriale mis en place par les Etats-Unis.

En ce qui concerne les personnes, plusieurs plans méritent d'être mentionnés. Le plan *Smart Border* vise à renforcer les infrastructures de la frontière et à surveiller beaucoup plus étroitement les flux, en maximisant notamment le potentiel des équipements de surveillance technologique. Le système SENTRI (*Secure Electronicfor Traveller's RapidInspection*) permet d'instaurer des lignes de passage prioritaires pour les passagers. Quant à l'API

¹⁶¹ Articulé autour du site internet www.ready.gov.

¹⁶² "US-Mexico Border Security and the Evolving Security Relationship", CSIS-ITAM, avril 2004, p.3.

¹⁶³ Tout cela sans compter l'immigration non-officielle : près des deux tiers des immigrants illégaux aux Etats-Unis seraient ainsi d'origine mexicaine.

(*Advanced Passenger Information*), il facilite le transfert d'une autorité à l'autre d'informations sur les passagers des vols entre les deux pays. Enfin, la mise en place du système VISIT (*Visitor and Immigrant Status Indicator Technology*), une gigantesque base de données (notamment biométriques) sur tous les étrangers qui entrent sur le territoire américain. Pour sa part, le programme C-TPAT (*Customs-Trade Partnership against Terrorism*) est une initiative commune entre le secteur privé et le gouvernement américain visant à accélérer les procédures de passage en douane (voies spécifiques) en échange d'une sécurisation accrue, en amont, des cargaisons par les entreprises. Reste le programme *BioShield*, pièce centrale du dispositif du DHS, dont l'objectif est de financer et de développer, en partenariat avec le secteur privé, un ensemble de parades médicales et biotechnologiques pour détecter et lutter au mieux contre les attentats chimiques et bactériologiques. Au-delà du cas mexicain, ces programmes sont actuellement déployés sur l'ensemble des frontières et du territoire américains par le DHS.

- *Homeland Security*, ou *Homeland Defense*?

Avant les attentats du 11 septembre, la terminologie utilisée pour parler de la sécurité du territoire était celle de *homeland defense*. Aujourd'hui ce vocable cohabite avec celui de *homeland security*. Les ambiguïtés qui en résultent dépassent de beaucoup les questions sémantiques. Jusque-là le territoire des Etats-Unis était resté largement inviolé. Défendre le territoire consistait pour l'essentiel à en garder les frontières: c'était le rôle de l'armée dans le cadre du *homeland defense*. A titre d'exemple, le programme de défense anti-missiles est l'un des piliers du *homeland defense*. Le 11 septembre a bouleversé les schémas de défense du territoire américain. La protection des frontières est désormais envisagée non plus seulement comme une problématique de défense nationale mais également comme une question de sécurité au sens large. Par ailleurs, il est apparu clairement que des menaces de grande ampleur pouvaient émaner du territoire même des Etats-Unis, et non plus seulement de l'étranger. Enfin, la notion de sécurité civile, composante essentielle du DHS, entre elle aussi en ligne de compte. En fait, ce sont toutes les catégorisations traditionnelles, claires et rassurantes, du domaine de la défense qui ont volé en éclats avec les attaques sur New York et Washington. Défense nationale, sécurité civile et sécurité territoriale s'imbriquent et s'enchevêtrent désormais, ce qui ne va pas sans poser des problèmes de domaines gouvernementaux et d'organisation, et donc d'efficacité, dans un contexte de persistance du risque terroriste.

Les militaires américains n'aiment pas parler de *homeland security* : ils privilégient un concept de *homeland defense* remanié, définit comme « *la protection du territoire américain, de la population domestique et des infrastructures majeures contre des attaques militaires émanant de l'extérieur du territoire des Etats-Unis* »¹⁶⁴. C'est ainsi qu'a été créé en octobre 2002 le *Northern Command* (NORTHCOM, basé dans le Colorado), un nouveau commandement opérationnel responsable spécifiquement de la zone nord-américaine.

- La *Homeland Security* dans l'ombre de la *National Security*

L'effort gigantesque en faveur de la *homeland security* perd de sa superbe lorsqu'il est mis en perspective avec la politique de *national security*. En fait, la frontière entre les deux est en partie artificielle. Le but de la politique de sécurité nationale est d'« intégrer les facteurs militaires, intérieurs et internationaux » touchant aux questions de sécurité de la nation et à ses intérêts vitaux. L'existence d'une politique de *national security*, normalement distincte et complémentaire des politiques de défense et étrangère, est une caractéristique importante de la stratégie américaine depuis la création du *National Security Council* (NSC), institution polyvalente qui élabore, coordonne et conseille. Le conseiller pour la sécurité nationale (*National Security Advisor*-NSA) est parallèlement devenu le personnage essentiel sur ces questions. L'impact du NSA repose sur trois éléments. D'abord, il n'a pas de responsabilité opérationnelle directe, ce qui lui évite d'être accaparé par le quotidien. Par ailleurs, il dirige une structure « *flexible et plastique* » (d'environ 100 personnes) qui lui permet d'être très réactif¹⁶⁵. Enfin, le NSA est traditionnellement proche du Président, aussi bien géographiquement (il est basé à la Maison Blanche, contrairement aux autres membres de l'Exécutif) que politiquement (il accède avec facilité au Président qui se repose en règle générale largement sur lui).

Pour ces raisons, on peut se demander si la *homeland security* n'aurait pas gagné en cohérence et en efficacité à être placée sous la responsabilité du NSC¹⁶⁶. La définition indiquée plus haut plaide en ce sens puisque la sécurité nationale intègre les « facteurs intérieurs » dans sa problématique. Par ailleurs, la flexibilité et la plasticité du NSC lui auraient permis d'intégrer ces nouvelles fonctions, l'idée n'étant pas de lui adjoindre une

¹⁶⁴ Site Internet du U.S. Northern Command, www.northcom.mil, août 2004.

¹⁶⁵ Charles-Philippe David, Louis Balthazar et Justin Vaïsse., *La Politique étrangère des Etats-Unis : Fondements, acteurs, formulation*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003, p.231.

¹⁶⁶ Nicolas de Boisgrollier, « Les Etats-Unis après le 11 Septembre : une réaction sécuritaire ? », *Questions Internationales*, La Documentation Française, n° 8, juillet-août 2004, p.72.

organisation mais plutôt d'intégrer explicitement à ses missions de coordination et de conseil les questions de sécurité territoriale. Au cours de la présentation de son dernier livre, l'analyste du *Council on Foreign Relations* Stephen Flynn notait que dans les autres pays, la sécurité nationale fait deux choses : elle protège la nation, et s'il reste de la puissance disponible, elle protège ses intérêts au-delà de ses rives. C'est le cas de toutes les nations sauf des Etats-Unis, où la politique de *national security* ne s'occupe que du deuxième aspect¹⁶⁷.

Comme dans le cas de la distinction *homeland security* - *homeland defense*, les questions sémantiques et les recoupements de domaines d'action génèrent de la confusion, et une perte d'efficacité. Stephen Flynn estime que la sécurité territoriale est une sous-catégorie de la politique de sécurité nationale. Les questions qui se posent sont donc les suivantes : la révolution de la *homeland security*, qui mêle sur le papier sécurité civile et sécurité tout court, n'est-elle pas condamnée à évoluer dans l'ombre de la toute puissante politique de *national security* ? Comment le DHS peut-il concurrencer une structure aussi légère et proche du Président que le NSC ?

4. Le contre-terrorisme peut-il être efficace ?

Les mesures adoptées après les attentats du 11 septembre permettent-elles de limiter le risque terroriste ? Le « modèle » américain, qui concrétise une concentration des pouvoirs en matière de sécurité autour de l'Exécutif, reste à bien des égards discutable. En privilégiant le contre-terrorisme, c'est-à-dire des mesures réactives, au détriment de l'anti-terrorisme, qui suppose de chercher à analyser les sources du terrorisme afin de mieux le combattre, l'administration américaine a davantage donné l'illusion de la sécurité que véritablement servi cette dernière.

Tout d'abord, c'est parce que les terroristes connaissent les faiblesses de leurs adversaires qu'ils peuvent frapper là où les dégâts seront les plus importants, et les résultats souhaités seront ainsi plus facilement obtenus. L'exemple des attentats du 11 septembre en est l'illustration la plus manifeste, les résultats médiatiques n'ayant évidemment pas été les mêmes sans l'effet de concentration urbaine offert par New York. Ces attaques ont eu pour conséquence de pousser Washington à adopter de multiples mesures dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, discutées à bien des égards, notamment en ce qui concerne la part accordée aux services de contre terrorisme. Ces derniers, au-delà du simple fait qu'ils n'ont

¹⁶⁷ Présentation par Stephen E. Flynn de son ouvrage (*America the Vulnerable: How Our Government Is Failing To Protect Us from Terrorism*, New York, HarperCollins, 2004) au CFR, le 20 juillet 2004.

pas bénéficié de fonds suffisamment importants, ont privilégié les technologies de pointe au détriment du renseignement humain. Dès lors, il convient d'apporter quelques réserves sur les réformes dans le domaine de la sécurité aux Etats-Unis depuis les attentats du 11 septembre.

De fait, les dépenses consacrées au contre terrorisme ont connu aux Etats-Unis une importante croissance ces dernières années, puisqu'elles ont pratiquement doublé en cinq ans. Ben Laden y est pour quelque chose, le milliardaire d'origine saoudienne étant recherché par les services fédéraux, notamment après sa mise en cause dans l'attentat contre le *World Trade Center* en 1993. A partir de 1996, suite à l'attentat d'Oklahoma City, les fonds les plus importants ont été consacrés à la recherche et la neutralisation des groupes terroristes à l'intérieur du territoire américain, qu'ils soient ou non d'origine américaine. Enfin, depuis 1998, les efforts se sont davantage tournés vers le terrorisme international, à la suite des attentats contre les ambassades américaines au Kenya et en Tanzanie. Chose étonnante, les augmentations sont plus importantes les années qui suivent une attaque « majeure », ce qui indique que le contre terrorisme n'a pas été jusqu'à aujourd'hui considéré comme une politique sur le long terme, mais plutôt comme une réponse à un attentat ayant eu un impact psychologique important. Ainsi, il n'y a pas eu, entre 1999 et 2000 la moindre augmentation des dépenses de contre terrorisme, alors que ni la menace Al-Qaida ni celle d'un terrorisme interne n'étaient écartées.

Depuis quelques années, les autorités américaines semblent accorder une importance accrue à la menace terroriste, comme en témoignent les divers rapports annuels de la CIA et du département d'Etat, à partir desquels il a été possible de dresser une classification des organisations terroristes contre lesquelles des mesures ont été adoptées. Cette liste a été réactivée début octobre 2001, de manière à offrir un cadre permettant une lutte plus efficace. Fait notable, les Européens, jusque là hésitants quant à l'idée de classer les groupes terroristes, se sont résolus à dresser à leur tour une liste qui ressemble à s'y méprendre à celle de Washington. Cette classification s'accompagne d'un véritable « code de conduite », qui permet d'envisager les conditions d'un traitement juridique des groupes terroristes. Ces efforts nous incitent à penser que, comme l'explique Mickey Galeotti, les Etats-Unis ont opté pour la « *tolérance zéro contre le terrorisme* »¹⁶⁸. C'est donc au niveau des moyens de lutte eux-mêmes que des efforts restent à accomplir.

D'autre part, les avoirs des groupes terroristes sont nettement plus difficiles à identifier que ceux d'Etats, dans la mesure où ils peuvent se présenter sous des formes

¹⁶⁸ Mickey Galeotti, "USA Reconsiders Homeland Security", *Jane's Intelligence Review*, vol. 14, n° 2, février 2002.

extrêmement variées, ce qui rend leur interception délicate, comme d'ailleurs semblent en faire la démonstration les autorités américaines depuis quelques mois. De même se trouve posée la question, dans le cas de la riposte, des cibles à frapper, multiples et souvent invisibles.

Pour l'heure, les démocraties occidentales, Washington en tête, manquent étonnement de moyens dans des domaines qui pourtant ne semblent pas les plus insurmontables. Parmi les constatations les plus alarmantes notées depuis le 11 septembre figure l'absence de véritables spécialistes du monde arabo-musulman au sein des services de renseignement américains, capables de s'infiltrer dans les réseaux, à la manière de ce qui se faisait du temps de la guerre froide avec les régimes communistes.

D'autre part, et cela a des incidences directes sur les systèmes d'alliances dont Washington est partie, la perception de la menace terroriste aux Etats-Unis semble différente de celle de la plupart des autres grandes démocraties occidentales, notamment l'Allemagne et la France. Là où le risque terroriste est souvent mentionné à Paris ou à Berlin, on parle à Washington de menace terroriste, ce qui implique des moyens de lutte beaucoup plus importants. De même, cette menace se veut, dans l'esprit du Pentagone, globale, ce qui signifie que les stratégies pour y faire face doivent également être globales. C'est dans cet esprit que le Département d'Etat a produit une liste des organisations terroristes considérées comme menaçantes, liste reprise par les Nations unies.

Enfin, les forces armées américaines, comme celles des autres pays industrialisés, se sont mobilisées à la suite du 11 septembre, pour éviter que des attaques du même type se reproduisent. Parmi les consignes communiquées aux pilotes de l'armée de l'air figure l'ordre d'abattre en vol un appareil, même civil, qui refuserait de se soumettre et de modifier sa trajectoire. Cette recommandation se heurte à deux problèmes. Le premier concerne la possibilité d'abattre, sans faire de dégâts, un appareil au-dessus d'une agglomération. Le second problème concerne la différence entre un ordre théorique d'abattre un engin transportant des centaines de personnes, et la destruction de l'appareil lui-même.

Depuis les attentats du 11 septembre 2001, la conception de la sécurité a changé aux Etats-Unis, se démarquant sensiblement de celle des alliés de l'OTAN. De nombreuses mesures ont été adoptées en interne, et deux guerres ont été conduites à l'extérieur des Etats-Unis, dans le cadre de ce que le président Bush a appelé la guerre contre le terrorisme. Il convient dès lors de s'interroger sur les conditions dans lesquelles les débats sur les nouvelles missions de l'OTAN ont résulté de ce décalage, et dans quelle mesure Washington s'efforce

de se servir des structures de l'OTAN pour faire adopter son modèle sécuritaire par ses partenaires européens.

5. Washington et la lutte contre le financement du terrorisme

Après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, l'un des éléments essentiels de la stratégie de lutte contre le terrorisme du gouvernement des Etats-Unis a été d'identifier les réseaux financiers des organisations terroristes, de faire obstacle à leur fonctionnement et de les démanteler. Les initiatives mises en œuvre de par le monde afin de mettre fin au financement du terrorisme relèvent fondamentalement d'une stratégie préventive. Ainsi, si les Etats-Unis parviennent, avec l'appui de la communauté internationale, à s'opposer au transfert des fonds qui sous-tendent le financement des actes terroristes, ils pourraient empêcher l'exécution de tels actes.

Dans une allocution prononcée le 24 septembre 2001, le président Bush a déclaré que la guerre contre le terrorisme se livrerait sur le front financier : *« Aujourd'hui, nous avons lancé une attaque contre les assises financières des réseaux mondiaux de terrorisme (...) Nous allons utiliser toutes les ressources en notre pouvoir pour gagner cette guerre contre les terroristes : toutes les démarches diplomatiques, tous les outils du renseignement, tous les instruments de protection de l'ordre public, toutes les influences financières. Nous allons priver les terroristes de leurs sources de financement, les monter les uns contre les autres, les chasser de leurs abris et les traduire en justice ».*

Le 23 septembre 2001, le président américain donnait l'ordre de lancer la première frappe contre les financiers de la terreur en promulguant le décret présidentiel 13224. Ce décret, émis en vertu de la Loi sur les pouvoirs économiques internationaux en cas d'urgence (IEEPA), déclarait un état d'urgence nationale en raison des actes de terrorisme et des menaces d'actes de terrorisme visant les Etats-Unis qui émanaient de terroristes étrangers. Il permet aux Etats-Unis de geler les avoirs relevant de leur juridiction et interdit aux ressortissants américains d'effectuer des transactions avec toute personne ou entité associées à des terroristes ou à des organisations terroristes. Plus spécifiquement, le décret 13224 autorise le gel de tous les avoirs et le blocage de toutes les transactions des particuliers, groupes et entités désignés par le président, le secrétaire d'Etat ou le ministre des finances comme commettant des actes de terrorisme qui menacent la sécurité nationale, la politique étrangère ou comme présentant des risques significatifs de le faire. Il permet également de bloquer les avoirs des personnes dont il est avéré qu'elles fournissent un appui ou qu'elles sont associées

à ces personnes ou entités étrangères désignées et interdit aux ressortissants des États-Unis de faire des transactions commerciales avec celles-ci. Le décret 13224 est assorti d'une annexe contenant la liste de 27 organisations et particuliers dans les avoirs sont gelés en raison de leurs relations avec le terrorisme.

En vertu du décret présidentiel 13224, 138 millions de dollars d'avoirs appartenant à 281 particuliers et entités ont été gelés, et notamment ceux de dirigeants tels qu'Oussama ben Laden, de ses principaux agents, de financiers et d'intermédiaires terroristes. En outre, le décret s'applique à tous les terroristes internationaux et notamment à Al-Qaïda, mais aussi à des organisations telles que l'IRA véritable, le Sentier lumineux, l'ETA, le Mouvement islamique du Turkestan oriental, le Hamas et le Hezbollah. Sur les 138 millions de dollars d'avoirs gelés, 36,4 millions l'ont été aux États-Unis (à la fin juillet 2003), et le reste dans divers pays de la communauté internationale.

Toutefois, les progrès de la lutte contre le financement du terrorisme ne doivent pas se mesurer exclusivement en millions de dollars d'avoirs gelés. Étant donné l'existence d'une liste publique d'individus, organismes et entités terroristes, le système bancaire international ne peut plus être utilisé sans danger par les terroristes qui se voient forcés de recourir à des méthodes non orthodoxes de transferts internationaux de fonds qui sont moins fiables et plus facilement repérables.

Ces efforts de lutte contre le financement du terrorisme ont par ailleurs un effet dissuasif : nombreux sont ceux qui accordaient un appui financier au terrorisme et qui s'en abstiennent à présent de peur d'être considérés comme des terroristes eux-mêmes et de s'exposer au blocage de leur compte en banque. En outre, des réseaux entiers de financement du terrorisme ont été démantelés, ce qui accroît les difficultés de mobilisation de fonds afin de financer les opérations terroristes. C'est ainsi qu'en novembre 2001, les États-Unis ont gelé les avoirs de la Fondation « *Benevolence International* », organisation islamique qui a abusé de son statut caritatif pendant des années pour acheminer des fonds à Al-Qaïda.

- Efforts de coopération internationale

Les réseaux de financement du terrorisme ont un caractère mondial et c'est donc à ce niveau que doivent être déployés les efforts pour identifier les terroristes et les empêcher d'accéder aux sources de financement. En outre, étant donné que la grande majorité des avoirs des terroristes, des flux monétaires et des preuves se trouvent hors des États-Unis, les alliances internationales visant la lutte contre le terrorisme sont essentielles. Conscients de

l'importance de la coopération internationale, les Etats-Unis s'attachent à geler les avoirs des terroristes par l'entremise non seulement des Nations Unies mais également de divers organismes bilatéraux et sur des bases bilatérales en encourageant l'adoption de normes internationales et de protocoles pour lutter contre le financement du terrorisme. Il convient de noter qu'à l'heure actuelle 172 pays et juridictions ont ordonné le blocage des avoirs des personnes et entités, ou de certaines d'entre elles, figurant sur la liste des financiers du terrorisme publiée par le ministère des finances.

Dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, le département d'Etat américain a pris l'initiative de la création d'un groupe de travail interministériel sur le financement du terrorisme (*Terrorist Finance Working Group* ou TFWG), lequel a pour tâche de coordonner, de formuler et de dispenser une aide à la formation et une assistance technique aux partenaires de Washington les plus vulnérables. Coprésidé par le Bureau du coordonnateur de la lutte antiterroriste et par la direction des affaires internationales relatives au trafic des stupéfiants et à sa répression, le TFWG regroupe plusieurs organismes fédéraux qui relèvent du département d'Etat, du ministère des finances, du ministère de la justice et du ministère de la sécurité intérieure. Ses membres se réunissent deux fois par mois afin d'être informés des nouvelles communications de renseignements, d'établir le calendrier des déplacements aux fins d'évaluation, de passer en revue les rapports établis par pays et de discuter de l'évolution et de l'application des programmes d'assistance technique et de formation.

Le TFWG a dû fixer un ordre de priorité pour faire le meilleur usage possible des ressources financières et humaines, dans le souci de faciliter la mise en place de régimes rigoureux à l'appui de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (AML/CFT). Les questions prioritaires ont été présentées ainsi :

1. identifier et classer par rang de priorité les pays qui ont besoin d'un maximum d'assistance et des conseils des services de renseignements et de répression ;
2. confier à une équipe d'évaluation des systèmes financiers, regroupant des spécialistes des milieux juridique, financier et de l'application de la loi, le soin d'examiner les régimes CFT des pays prioritaires. Cette équipe passe généralement une semaine dans le pays, l'occasion pour elle de s'entretenir avec des représentants des ministères de la justice, de l'intérieur et des finances, des organes de répression, de la banque centrale et du secteur privé ;
3. établir un rapport officiel d'évaluation sur les vulnérabilités décelées et faire des recommandations pour y remédier au moyen de la formation et de l'assistance technique. Ce rapport est remis au pays d'accueil dont il convient d'évaluer les

réactions ; il lui est communiqué dans un délai d'un mois environ et sert de base à la coordination des offres d'assistance des États-Unis ;

4. dresser un calendrier de formation qui tienne compte des recommandations émises. Des spécialistes du gouvernement américain peuvent apporter leur concours à la rédaction de textes destinés à être adoptés par le pays d'accueil afin de veiller à ce que son cadre juridique soit conforme aux normes internationales ; ils peuvent aussi transmettre leurs connaissances dans le domaine de la réglementation financière, de la mise en place d'une cellule de renseignements financiers, de la conduite d'enquêtes visant à « suivre la trace de l'argent » ainsi que dans le domaine de la formation de magistrats et de représentants du ministère public ;
5. fournir aux pays prioritaires une assistance technique et en matière de formation en ce qui concerne l'établissement du cadre juridique des régimes AML/CTF et l'application des lois qui en découleront ;
6. encourager le partage des responsabilités entre nos alliés, les institutions financières internationales (Fonds monétaire international, Banque mondiale, banques régionales de développement) et les instances internationales, tels le Comité contre le terrorisme de l'ONU, le Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI) et le G8.¹⁶⁹

Par ailleurs, dans le cadre du *Patriot Act*, plusieurs mesures de lutte contre les financements des groupes terroristes et de blanchiment d'argent ont été adoptées. Les principales dispositions de la loi relatives au secteur bancaire (et mises en relief par les commissions parlementaires qui les ont rédigées) regroupent les éléments suivants :

- incriminer la contrebande d'espèces et rendre obligatoire l'immatriculation des circuits financiers clandestins ;
- moderniser les lois contre la contrefaçon de manière à interdire aux institutions financières des États-Unis de fournir des services financiers aux banques étrangères ;
- élargir les partenariats entre le secteur public et le secteur privé pour aider les organismes de répression à découvrir, à suivre de près et à entraver les activités financières des terroristes ;

¹⁶⁹ Sur ces questions, lire Celina Realuyo, « La mise en place de moyens de lutte contre le financement du terrorisme », *La lutte mondiale contre le financement du terrorisme*, Revue électronique du Département d'Etat américain, septembre 2004, <http://usinfo.state.gov/journals/ites/0904/ijef/ijef0904.htm>

- communiquer en temps réel les activités financières suspectes aux organismes de répression ;
- assujettir les institutions financières à l'obligation de vérifier l'identité de leurs nouveaux clients ;
- enfin, exiger des nouveaux clients des informations dignes de foi lors de l'ouverture d'un compte dans une institution financière.

S'il est un article du *Patriot Act* qui traite du financement des activités terroristes, c'est l'article 314(a). Il oblige en effet les institutions financières à vérifier si le nom des titulaires de comptes figure sur les listes de l'Etat fédéral. Conformément à cette disposition :

- les requêtes au titre de l'article 314(a) sont acheminées par le réseau FinCEN (réseau de répression de la délinquance financière) du ministère des finances des Etats-Unis, puis regroupées et communiquées toutes les deux semaines, sauf indication contraire ;
- après réception d'une telle requête, les institutions financières ont deux semaines pour faire leur recherche et signaler les éventuelles correspondances ;
- les recherches sont restreintes à des documents comptables précis et, sauf indication contraire, elles ne seront faites qu'une seule fois ;
- l'institution financière qui découvre une correspondance est simplement tenue d'en informer le réseau FinCEN et de fournir les coordonnées d'un point de contact pour que l'organisme requérant puisse s'adresser directement à elle.

Dans l'ensemble, ces dispositions constituent le moyen le plus efficace de déceler une éventuelle source de financement d'origine terroriste parce que le secteur bancaire se borne à rechercher dans ses fichiers le nom de personnes qui font l'objet d'une enquête liée à une éventuelle activité terroriste. Selon le FinCEN, l'administration des impôts a soumis 16 requêtes entre le 1^{er} avril 2003 et le 26 avril 2004, lesquelles visaient 66 particuliers et 17 entreprises. Elles ont abouti à 646 concordances auprès de plus de 1.247 institutions financières. Depuis l'adoption de la loi, le nom de 1.547 personnes soupçonnées de financer le terrorisme ou de blanchir des capitaux a été communiqué à plus de 26.000 institutions financières, et les 10.560 concordances repérées ont été transmises aux organismes de répression.

- Le rôle des Nations Unies

Les Nations Unies jouent un rôle clé dans la stratégie mondiale visant à priver les terroristes de ressources financières. Le 28 septembre 2001, le Conseil de sécurité a adopté à l'unanimité la résolution 1373, demandant à tous les Etats membres qu'ils « *gèlent sans attendre les fonds et autres avoirs financiers ou ressources économiques des personnes qui commettent ou tentent de commettre des actes de terrorisme* »

Le 16 janvier 2002, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1390, qui modifie et maintient les sanctions internationales contre les talibans, Oussama ben Laden et Al-Qaïda imposées en vertu de ses résolutions 1267 (1999) et 1333 (2000). La résolution 1267, adoptée le 15 octobre 1999, ciblait les talibans en gelant leurs fonds et autres ressources financières ainsi que ceux de toute entité leur appartenant ou contrôlée par eux. Le 19 décembre 2000, le Conseil de sécurité a adopté la résolution 1333 exigeant des États membres qu'ils gèlent « sans retard » les fonds et autres actifs financiers d'Oussama ben Laden, d'Al-Qaïda et des individus et entités qui leur sont associés.

La résolution 1267 a également établi un Comité des sanctions des Nations unies, composé de tous les membres du Conseil de sécurité, qui s'est avéré constituer un mécanisme très utile pour étendre au niveau mondial le gel des avoirs des talibans, d'Oussama ben Laden, d'Al-Qaïda et des individus ou entités qui leur sont associés. Le nom des personnes ou entités visées est soumis au Comité des sanctions en vue de leur inscription sur la liste des terroristes et des financiers du terrorisme ; cela fait, les Etats membres des Nations Unies ont l'obligation de geler leurs fonds et leurs avoirs se trouvant sur leurs territoires respectifs.

Les Etats-Unis œuvrent en étroite coopération avec le Comité des sanctions de la résolution 1267. Avant d'inscrire des individus ou entités sur la liste annexée au décret présidentiel 13224, leur nom est soumis au Comité des sanctions par le truchement de la mission des Etats-Unis à l'ONU ; si aucun membre du Comité n'émet d'objections, les noms présentés par le gouvernement américain sont ajoutés à la liste des Nations Unies et les avoirs des personnes ou entités soupçonnées de financer le terrorisme sont gelés dans le monde entier.

- G7, G8 et GAFI

Les ministres des finances et les gouverneurs de la Banque centrale du Groupe des sept (G7) (États-Unis, Japon, Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie et Canada) jouent un

rôle important dans la lutte contre le financement du terrorisme. Le G7 a publié un plan d'action le 6 octobre 2001. En avril 2002, il a soumis 10 noms aux Nations Unies pour que les avoirs des individus concernés soient gelés dans le monde entier et, en septembre 2002, il a publié un rapport annuel sur le financement du terrorisme.

En juin 2002, les ministres des affaires étrangères du G8 (G7 plus la Russie) ont adopté un ensemble de recommandations révisées sur le contre-terrorisme et se sont engagés à mettre pleinement en œuvre la résolution 1373 du Conseil de sécurité et les huit recommandations spéciales sur le financement du terrorisme du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI).

Un autre exemple de coopération internationale visant à lutter contre le financement du terrorisme est celui du Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux (GAFI). Le GAFI est la première entité internationale ayant pour objet d'établir des normes et politiques juridiques et réglementaires pour lutter contre le blanchiment d'argent. Créé par le G7 en 1989, le GAFI s'est développé et compte actuellement 31 Etats membres répartis sur cinq continents. Le document fondamental du GAFI est celui des 40 recommandations du Groupe, qui énonce un ensemble de normes internationales sur la base desquelles les pays peuvent se doter d'un système efficace de lutte contre le blanchiment de capitaux.

Après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, le GAFI a élargi son mandat pour y inclure le financement du terrorisme. Il a notamment émis huit recommandations spéciales qui, avec ses 40 recommandations, établissent un cadre fondamental de dispositions conçues pour détecter, prévenir et réprimer le financement du terrorisme. L'une des huit recommandations spéciales encourage les pays à mettre en œuvre des mesures législatives qui autorisent la saisie des fonds destinés au financement du terrorisme. Le GAFI veille à l'application de ses recommandations. Il a invité ses membres ainsi que d'autres pays non-membres à répondre à un questionnaire sur l'application de ces recommandations et évalue actuellement les besoins d'assistance technique de ces pays. Le GAFI a également établi un Groupe de travail sur le financement du terrorisme qui est chargé de superviser ses activités de lutte contre le financement du terrorisme.

Conformément à la résolution 1373 du Conseil de sécurité de l'ONU et aux huit recommandations spéciales du GAFI sur le financement du terrorisme, chaque pays est tenu d'ériger en infraction pénale le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux. Chaque pays doit adopter les mesures voulues pour geler et saisir les avoirs des terroristes et de ceux qui financent le terrorisme. Il incombe aussi à chaque pays de prendre les mesures nécessaires afin de permettre aux autorités compétentes de traduire ces personnes en justice.

La ratification, dans les meilleurs délais, des instruments de l'ONU relatifs au terrorisme répond à une nécessité. Armés de lois énergiques contre le financement du terrorisme et le blanchiment de capitaux, les Etats disposeront du fondement juridique indispensable à la lutte contre ce double fléau.

Les Etats-Unis interviennent enfin sur le plan bilatéral dans la lutte contre le financement du terrorisme avec plusieurs autres pays. C'est ainsi que leurs efforts de coopération avec divers pays du Moyen-Orient ont amené les Emirats arabes unis, Bahreïn, l'Egypte et le Qatar à se doter de mesures législatives contre le blanchiment de capitaux. L'Arabie saoudite et le Koweït ont institué des organismes chargés de superviser les organisations caritatives et d'éviter les abus en matière de contributions financières. En outre, en septembre 2002, l'Arabie saoudite s'est jointe aux Etats-Unis pour soumettre au Comité des sanctions des Nations Unies le nom d'un ressortissant saoudien partisan d'Al-Qaïda pour que ses avoirs soient gelés dans le monde entier.

C. Les réformes américaines peuvent-elles s'exporter ?

Quand elle concerne le gel des avoirs financiers, la lutte contre le terrorisme dépasse rapidement, comme nous venons de le voir, les frontières nationales. Quand il s'agit de mesures de protection, les problèmes d'appréciation du risque et des capacités à mettre en place des dispositifs se trouvent soulevés. Sur ce point, il convient d'établir une nette distinction entre des mesures qui, par définition, sont susceptibles de s'extraterritorialiser (nous avons ici pris l'exemple de la sécurisation des transports maritimes), et des mesures sécuritaires d'ordre interne. Si la première catégorie ne pose pas de problème majeur, dans la mesure où les partenariats sont nécessaires, la seconde reste limitée par la volonté des Etats. C'est à ce titre qu'il convient de s'interroger sur la possibilité pour les Etats-Unis de s'appuyer sur des structures type OTAN pour chercher à faire accepter leur modèle sécuritaire hors des frontières nationales, sachant qu'il ne s'agit pas spécifiquement des missions de l'OTAN à proprement parlé.

1. Un exemple de modèle extraterritorialisé : la sécurisation des transports maritimes

La détermination américaine est indéniable depuis les attentats du 11 septembre 2001 à prendre des mesures de sûreté dans le secteur maritime et portuaire. Les Etats-Unis ont

d'ailleurs pris un grand nombre de mesures unilatérales en la matière, anticipant de fait, les négociations au niveau international.

- Les mesures américaines depuis le 11 septembre 2001

Bill Clinton avait créé, le 27 avril 1999, l'*Interagency Commission on Crime and Security in United States Ports*, et lui a donné pour mission d'étudier les mesures à prendre afin de réduire les crimes, les trafics, les vols et les fraudes en tout genre, dans les ports américains. Le rapport de cette commission a montré une situation alarmante. Les attentats du 11 septembre 2001 ont eu pour effet d'accélérer la réflexion sur la mise en sûreté des ports américains, en plaçant la lutte contre le terrorisme en tête des préoccupations. C'est ainsi que le 19 novembre 2001, George W. Bush a créé la *Transportation Security Administration* (TSA) à l'intérieur du Département des Transports. La TSA a compétence pour la sûreté dans tous les modes de transport et a commencé son action par les aéroports pour lesquels elle gère les contrats de fourniture d'équipements de sûreté ainsi que le personnel de sûreté. Dans le domaine maritime, elle gère les subventions fédérales pour les ports à travers le *Port Security Grant Program*. Ce programme a débloqué pour les ports en 2002, 92,3 millions de dollars (versés au titre du premier round), 170 millions de dollars en 2003 (versés au titre du second round), 179 millions en 2003 (versés au titre du troisième round), soit un total de 441,3 millions de dollars sur les 513,2 millions votés par le Sénat pour les exercices fiscaux 2002 à 2004 inclus.

La Maison Blanche est allée encore plus loin en lançant à partir de janvier 2002 trois initiatives qui concerne spécifiquement le domaine maritime : la *Container Security Initiative* (CSI) en janvier 2002, le *Maritime Transportation Security Act* (MTSA) le 14 novembre 2002 et le « dépôt des manifestes 24 heures avant l'embarquement » le 20 novembre 2003.

La CSI est la plus importante des mesures volontaires. Son objet principal est de détecter les armes de destruction massive dans les ports étrangers avant le départ des navires à destination des Etats-Unis. Il s'agit d'un programme avec adhésion volontaire des participants¹⁷⁰. Les participants peuvent indifféremment être américains ou étrangers. Chaque participant couvre les frais qui résultent des obligations qu'il s'est librement imposé mais en tire un bénéfice certain car sa participation facilite les formalités d'entrée des marchandises aux Etats-Unis (transit rapide à la douane, absence de contrôles systématiques). Le port qui

¹⁷⁰ Cette remarque est importante, dans la mesure où elle correspond au principe des coalitions de circonstance devant se substituer aux systèmes d'alliances traditionnels, jugés trop contraignants.

adhère à la CSI bénéficie d'un traitement plus rapide, à l'entrée aux Etats-Unis, des conteneurs qui sont embarqués dans ses installations. La CSI implique des actions concertées avec les douanes américaines dans les ports des pays exportateurs de conteneurs aux Etats-Unis. Les quatre principaux axes de travail sont : l'élaboration des critères de sécurité pour identifier les conteneurs à haut risque ; la pré-inspection ou « scannerisation » des conteneurs à haut risque dans les ports avant leur départ vers les Etats-Unis ; l'utilisation d'appareils appropriés pour la scannerisation des conteneurs à haut risque ; et la mise au point et l'utilisation de conteneurs au scellement sûr. La réalisation des objectifs de la CSI suppose une participation étroite des principaux ports étrangers d'exportation vers les Etats-Unis. Elle implique une coopération étroite des douanes du pays exportateur et des douanes américaines. Dans la pratique, la présence physique continue de douaniers américains dans le port étranger est imposée (équipe de 4 ou 5 membres), au moins jusqu'à ce qu'ils considèrent que le système d'inspection est au point. Dans la pratique, la CSI est un accord entre la douane américaine et celle de l'Etat du port. La Commission européenne a passé un accord à ce sujet avec la douane américaine, afin d'étendre le programme CSI à tous les ports européens ayant un trafic conteneur avec les Etats-Unis. La première phase du CSI visait les vingt plus grands ports exportateurs de conteneurs vers les Etats-Unis, ce qui représentait 66 % du trafic. Au total, les ports dépendant de dix-huit gouvernements, représentant plus de 68 % des importations de conteneurs aux Etats-Unis ont adhéré au programme CSI.

La deuxième phase du CSI vise à étendre l'adhésion à d'autres ports afin de porter de 68% à 80% la couverture des exportations de conteneurs (30 ports en 2004), La phase finale du CSI débutera en 2005¹⁷¹.

Le 14 novembre 2002 fut adopté le *Maritime Transportation Security Act* (MTSA). Les mesures principales contenues dans cet acte sont : le recensement des navires et des installations portuaires ayant un haut risque de vulnérabilité; l'élaboration d'un plan national de sûreté du transport maritime; l'élaboration de plans locaux de sûreté du transport maritime ainsi que des plans par navire et pour chaque installation portuaire; l'élaboration d'une réglementation sur les cartes d'accès du personnel aux zones de sûreté (*Transportation Security Cards*) ; la création d'équipes de sûreté et de sécurité maritime; l'évaluation des

¹⁷¹ Les « ports CSI » en Europe sont: Rotterdam aux Pays-Bas. Anvers en Belgique. Le Havre en France, Hamburg et Bremerhaven en Allemagne. La Spezia et Gênes en Italie, Liverpool, Felixstowe, Tilbury et Thames port en Angleterre, Algeciras en Espagne et Göteborg en Suède. Les « ports CSI » dans le monde sont : Vancouver , Montréal et Halifax au Canada, Singapour, Hongkong en Chine, Busan en Corée du Sud, Yokohama et Tokyo au Japon, Port Keelung en Malaisie. Durban en Afrique du Sud. Les « futurs ports CSI » sont : Shenzhen et Shanghai en Chine, Nagoya, Kobe et Osaka au Japon, Tanjung Pelepas en Malaisie, Colombo au Sri Lanka, Laem Chebang en Thaïlande.

mesures prises dans les ports étrangers et des mesures à l'encontre des ports qui n'ont pas de mesures antiterroristes efficaces (*Foreign Ports Security Assessments*) ; le renforcement du contrôle des membres d'équipage par création d'une pièce d'identité sécurisée (*Seafarer Identification Paper*) ; l'application des mesures au trafic intérieur et aux installations portuaires dédiées à cet effet; la création d'un Comité national de conseil en sûreté maritime et de Comités locaux; la création d'un système de renseignement maritime; l'obligation d'installation de systèmes automatiques d'identification (AIS) sur les navires; l'installation d'un système de suivi des navires; l'établissement d'un programme d'évaluation et de certification de systèmes sûrs de transport intermodal international ; l'obligation de l'armateur de signaler aux autorités douanières, toute marchandise non accompagnée d'un document satisfaisant et restée plus de 48 h dans un terminal maritime; l'autorisation aux douanes d'exiger le manifeste électronique avant l'arrivée ou le départ du port étranger et l'élaboration de standards de sûreté pour une formation et une certification de professionnels de la sûreté maritime, la mise en oeuvre de cette formation aux Etats-Unis, dans les ports desservis. On remarque qu'un grand nombre de ces mesures ont été reprises dans la Convention de l'OMI. Enfin, principale explication de la réforme du Code des douanes communautaires mise en place par l'Union européenne, « le dépôt des manifestes 24h avant l'embarquement » est un texte du Ministère de la sécurité intérieure soumis au Congrès le 20 novembre 2003.

Intégrée à la procédure CSI, cette règle autorise les douanes américaines à exiger la déclaration détaillée du contenu des conteneurs avant le départ du navire pour les Etats-Unis. Elle impose que les manifestes soient produits 24h avant le chargement sur un navire à destination des Etats-Unis et que des renseignements complémentaires soient fournis sur l'itinéraire du navire et sur son équipage. Les douanes américaines souhaitent ainsi obliger les transporteurs à leur transmettre le manifeste sous forme électronique, 24 heures avant le départ d'un navire à destination des Etats-Unis. Le non respect de cette disposition, imposée par les Etats-Unis doit entraîner des pénalités et surtout l'interdiction de décharger la marchandise aux Etats-Unis. Depuis le 1er avril 2004, la règle des 24h s'applique également aux conteneurs destinés au Canada, ce pays constituant une porte d'entrée pour les trafics vers les Etats-Unis. On notera que cette mesure de sûreté ne s'applique pas à ce jour au Mexique, pays également limitrophe des Etats-Unis.

- Des mesures unilatérales et contraignantes ?

A la disposition des Etats-Unis, il existe un éventail très étendu d'instruments juridiques, d'institutions publiques, d'initiatives politiques et diplomatiques internationales, de programmes de coopération et de mesure volontaires qui visent la sûreté maritime et portuaire. D'un point de vue politique, le fait majeur est le poids des Etats-Unis et de sa stratégie nationale. C'est le véritable moteur de l'évolution de la sûreté maritime et portuaire depuis le 11 septembre 2001. Ce renforcement de la sûreté n'est naturellement pas remis en cause par les Etats, dans la mesure où il répond à des objectifs de protection des personnes et des biens. Les intérêts américains en matière de sûreté maritime et portuaire convergent avec ceux des autres Etats du monde et particulièrement avec ceux de l'Union européenne. Toutefois, un des soucis majeur de l'Union européenne est de trouver les moyens de peser sur les évolutions futures de la réglementation internationale. S'agissant de l'application des mesures spéciales de sûreté de l'OMI, et en particulier de leur contrôle, il est important pour une Union européenne partisane du multilatéralisme, de trouver les moyens qui, sans affecter la coopération euro-atlantique, contrebalancent l'unilatéralisme américain. A la suite du 11 septembre, ce sont les Etats-Unis qui ont mené l'offensive en direction des organisations internationales, en particulier de l'OMI, et des Etats maritimes dans le cadre d'une stratégie nationale dont l'instrument central était le MTSA et dont l'objectif premier était de protéger le territoire américain de toute action terroriste utilisant « le missile lent », c'est-à-dire un navire pouvant transporter des armes de destruction massive.

La caractéristique du MTSA est d'abord d'avoir été la matrice effective des mesures spéciales de sûreté maritime adoptées par l'OMI. Le travail au sein de l'OMI a été conduit, sous la houlette des Etats-Unis, en parallèle avec leurs propres travaux législatifs sur la sûreté maritime et portuaire. L'équilibre général est le même dans les deux instruments. Seuls quelques points du MTSA n'ont pas été repris dans le dispositif de l'OMI. il y a toutefois une différence majeure entre les mesures spéciales de sûreté introduites dans la Convention SOLAS et le Code ISPS d'une part et d'autre part le MTSA¹⁷². Dans l'instrument international, il n'y a pas d'outil de contrôle de la mise en oeuvre des mesures de sûreté. La coutume à l'OMI est qu'il revient aux Etats membres à la convention de veiller à disposer au plan national des outils nécessaires au respect des prescriptions conventionnelles. Chaque Etat

¹⁷² Le code ISPS impose à tous les ports et installations portuaires le processus suivant :

- Désigner les Installations portuaires au sein de chaque port ;
- Désigner et former les ASIP (Agent de sûreté de l' Installation portuaire) ;
- Effectuer ou faire effectuer une évaluation de sûreté ;
- La faire approuver par la préfecture ;
- Préparer un plan de sûreté ;
- Le faire approuver par la préfecture ;
- Mettre en oeuvre le plan de sûreté.

a à faire valoir à l'OMI les mesures prises pour l'application des mesures de sûreté. C'est d'ailleurs cette tradition qui permet à l'Union européenne d'instituer une fonction d'inspection communautaire qui vient comme doubler sur ce point le droit national. Les Etats-Unis sont en rupture radicale avec cette tradition. Au titre de leur droit national, ils se réservent la possibilité d'entreprendre partout des missions de contrôle et d'audit. Le MTSA prévoit une procédure d'évaluation des mesures arrêtées par les ports étrangers, qui fonde les éventuelles restrictions imposées aux ports étrangers qui n'auraient pas pris ou qui auraient mal pris les dispositions de sûreté. C'est la conséquence logique d'une démarche dictée et justifiée par un intérêt vital de sécurité nationale. Il s'agit du projet de *check list* de sûreté portuaire. Ce projet d'audit commun est en réalité une disposition légale américaine de la MTSA, une disposition que les Etats-Unis auraient voulu intégrer dans la partie A (obligatoire) du code ISPS mais qui ne figurent que dans la partie B (recommandations) de ce code. Les Etats-Unis tentent, par le plus grand nombre de moyens possibles (l'OMI, le G8 ou encore la négociation dans le cadre des accords UE/USA) de faire adopter la *check list* comme modèle pour la vérification de l'application conforme du code ISPS. On comprend donc que cette disposition ne requiert pas l'adhésion de tous. Dans le cadre du G8 par exemple, l'Allemagne, le Japon, l'Italie, la Russie et la France sont favorables à une approche multilatérale, via l'OMI, des questions de sûreté portuaire et qu'une concertation internationale serait de nature à limiter les divergences d'interprétation entre Etats dans l'application du Code ISPS. Ces pays sont plutôt contre l'adoption sans concertation d'un modèle qui reviendrait à reconnaître un caractère obligatoire aux recommandations de la partie B du code ISPS.

Cela signifie aussi que les Etats-Unis se réservent la possibilité d'envoyer une mission d'inspection dans tous les ports exportateurs de fret ou de navires à passagers vers les Etats-Unis, pour contrôler la façon dont s'y appliquent les mesures spéciales de sûreté maritime de l'OMI. Dans cette perspective des équipes spéciales de gardes côtes américains devraient être positionnées dans certains ports (Tokyo et Rotterdam pour le moment) pour effectuer ces *Foreign Ports Security Assessment (FPSA)*¹⁷³. Les autorités américaines ont, à chaque occasion, répété leur intention de mise en oeuvre à compter du 1^{er} juillet 2004 de ces évaluations. A titre d'exemple, le Ministère français des affaires étrangères juge inéluctable l'organisation d'inspections des ports français par les autorités américaines (a priori les grands ports), en rappelant le précédent du transport aérien. Elles en ont formellement avisé l'Union

¹⁷³ Evaluation de la sûreté des ports étrangers

européenne, notamment dans le cadre du groupe Union européenne - Etats-Unis sur la sûreté des transports, rappelant que, comme leur loi en fait l'obligation, elles refuseraient l'accès à leurs ports aux navires ayant fait escale dans un port qui ne se conformerait pas aux prescriptions de l'OMI. Depuis la date d'entrée en application du code ISPS le 1^{er} juillet 2004, les gardes côtes américains ont refusé l'entrée dans les ports américains à 42 navires étrangers, en ont consignés 38 autres et effectués 382 contrôles de conformité à quai et 12 contrôles en mer. La porte parole des gardes côtes américains, Jolie Shiffiet, ajoutait que le plus grand nombre de navires étrangers non conformes aux dispositions du code ISPS était des navires battant pavillon de complaisance¹⁷⁴.

Dans le cadre de leur programme international de sûreté portuaire, les intentions américaines se portent à présent sur l'évaluation de la sûreté des ports étrangers et non plus uniquement sur leurs infrastructures portuaires. Si les déclarations des responsables américains de la sûreté laisse présager un travail basé sur des discussions multilatérales, il n'en reste pas moins que le nouvel objectif est de visiter les ports de cent trente-cinq pays sur une période de trois ans à partir de début 2005¹⁷⁵. En cas d'absence de mesures de sûreté efficaces, les inspecteurs détachés par le département d'Etat à la sécurité intérieure des Etats-Unis en aviseront le gouvernement concerné. Un délai de trois mois lui sera accordé pour prendre les mesures de sûreté nécessaires sous peine de sanctions. Ces sanctions pourraient aller jusqu'à l'interdiction pour les navires en provenance des ports de l'Etat sanctionné d'entrer dans les ports américains.

Les autres outils américains de sûreté maritime et portuaire dépassent le cadre strict de la convention SOLAS révisée et du code ISPS, mais ils participent du contexte dans lequel les mesures de sûreté doivent être mises en application. Dès la mise en place des accords bilatéraux dans le cadre de la CSI avec plusieurs ports de l'Union européenne, la Commission a objecté que ces accords provoquaient une distorsion de concurrence (au bénéfice du Havre, au détriment de Marseille pour le cas français). Deux voies étaient possibles. La saisine de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) pour éviter à la Commission européenne d'être poursuivie en manquement, ou la négociation avec les Etats Unis. C'est cette seconde piste qui l'a emporté. La solution qui a été trouvée est celle de l'accord entre l'Union européenne et les Etats-Unis. Approuvé à l'unanimité du conseil des ministres de l'Union européenne le 30 mars 2004, cet accord a été formellement signé le 22 avril 2004. Il

¹⁷⁴ RG Edmonson, "In U.S., few vessels restricted over ISPS", *The Journal of Commerce Online*, 7 juillet 2004.

¹⁷⁵ Déclaration de Joseph Angulo, Directeur des normes, Département de la Sécurité intérieure, Conférence de l'European Sea Ports Organisation (ESPO), 21 juin 2004.

met en place un groupe de travail appelé à élaborer les éléments fonctionnels nécessaires à la mise en oeuvre pratique de l'accord. Cet accord insère les contrôles douaniers prévus par la CSI dans le cadre des contrôles douaniers classiques prévus par l'accord douanier Union européenne / Etats-Unis et assure une égalité de traitement pour tous les conteneurs débarqués aux Etats-Unis ou en Europe, indépendamment du port européen ou américain où ils ont été chargés, transbordés, importés ou transités. Cet accord évite ainsi qu'un régime différencié ne soit appliqué aux Etats membres et que des détournements de trafic ne se produisent dans la communauté. Il garantit que les normes de contrôle appliquées aux opérateurs américains et européens soient identiques. Il rétablit également le principe de la réciprocité de l'amélioration de la sûreté des transports de marchandises. Il reste cependant une dissymétrie fondamentale puisque l'accord prévoit l'extension de la CSI aux ports européens et le développement de normes comparables pour les ports américains, seulement il n'est pas prévu que les douaniers européens seront présents sur le territoire américain. On remarquera cependant qu'il a été possible de passer d'une initiative unilatérale reposant sur des accords volontaires qui ne garantissaient ni la réciprocité, ni l'égalité de traitement des acteurs, à un dispositif qui rétablit en partie l'équilibre.

2. Une extraterritorialité facilitée par les structures de l'OTAN ?

Nous avons noté dans le chapitre II de cette étude que les réformes de l'OTAN, pour lesquelles Washington se montre particulièrement engagé, notamment en raison des pressions des élus conservateurs sur la nécessité de repenser le rôle de l'Alliance en matière de sécurité, tendant vers une extension des missions dans le domaine de la sécurité à caractère civil.

Ces réformes restent encore limitées par la volonté des pouvoirs publics des Etats membres, qui peuvent refuser de cautionner un empiètement de leur domaine par l'Alliance, considérant qu'il existe une frontière entre sécurité internationale et protection interne. Cependant, l'OTAN a renforcé l'adoption de mesures de normalisation de la capacité de ses membres en matière de lutte contre le terrorisme, et des méthodes de lutte contre le terrorisme.

L'*Agence OTAN de normalisation* (AON) a récemment accepté le renforcement de sa coopération et de sa coordination avec les organismes de normalisation internationaux et régionaux dans des domaines clés de la normalisation tels que les acquisitions pour la défense, la sécurité et les communications. Les premiers accords de coopération technique ont été

signés le 2 novembre 2004 avec le *Comité européen de normalisation* (CEN) et le *Comité européen de normalisation électrotechnique* (CENELEC).

Ces deux accords seront suivis d'un troisième, à la fin novembre 2004, avec l'*Institut européen des normes de télécommunications* (ETSI). Des négociations en vue d'accords similaires sont en cours avec l'*American National Standards Institute* (ANSI) et avec l'*Organisation internationale de normalisation* (ISO) ; elles doivent aboutir en 2005. Ces accords visent à renforcer l'interopérabilité dans plusieurs domaines clés, tels que les acquisitions pour la défense, la sécurité, le déminage, la codification et les communications. Ils permettront notamment la participation mutuelle à des groupes d'élaboration de normes, soit par des contributions écrites, soit par l'échange d'experts. Les participants seront des observateurs actifs qui feront valoir le point de vue de l'organisme technique qui les aura désignés. Les accords faciliteront aussi le lancement, de façon conjointe ou en coopération, de programmes et de projets présentant un intérêt mutuel et prévoyant notamment un apport de compétences pour l'élaboration ou la révision de normes.

Au regard de ces réformes, et de l'adoption de normes communes, il convient de s'interroger dans quelle mesure les Etats-Unis sont parvenus, par le biais de l'OTAN, à extraterritorialiser leur modèle sécuritaire. En effet, les efforts d'interopérabilité, familiers dans le domaine militaire, et au cœur même de la cohésion de l'OTAN, se tournent désormais vers des domaines pouvant toucher directement aux questions de sécurité (sans préciser à quel niveau celle-ci est interne). La coopération dans le domaine de la normalisation des mesures de sécurité concerne essentiellement des échanges de connaissances et d'expertises, et non l'adoption de mesures pouvant avoir directement pour effet de modifier la façon de concevoir la protection interne, qui reste le domaine réservé des pouvoirs publics des Etats membres. Cependant, ces échanges ont pour effet de faciliter les communications, et donc d'harmoniser tant que possible les normes entre les Etats membres.

Côté américain, nous avons vu dans le chapitre II de cette étude que les réformes de l'OTAN dans ce domaine sont appuyées par l'administration, et soutenues par les membres du Congrès. Il semblerait donc que Washington souhaiterait pousser plus loin les réformes, afin de parvenir à l'adoption d'un modèle sécuritaire partagé par l'ensemble des Etats membres. Cependant, si cela est, comme nous l'avons vu, souhaitable et possible sur les questions de sécurité internationale, l'OTAN est en revanche moins disposée à apporter son concours à des modifications en matière de protection interne, en dehors de cas dans lesquels les autorités des Etats membres ferait appel à ses structures (cas des Jeux olympiques d'Athènes). Dès lors, il y a un décalage entre les réformes en matière de normalisation et

d'échanges de connaissances, et l'automatisation de l'utilisation des structures de l'OTAN en matière de protection interne.

Depuis la fin de l'ère bipolaire, les Etats-Unis ont, nous l'avons vu, poussé les Européens à consacrer davantage de moyens à la défense afin de « partager le fardeau » de la sécurité. Si les évolutions financières en matière de budget pour la défense ne vont pas aussi loin que l'espéraient les Américains, la constitution européenne en chantier devrait être prochainement une réalité ce qui posera sans doute à terme problème à l'Alliance atlantique. L'unilatéralisme de l'administration Bush et les pressions américaines pour exporter leur modèle de sécurité pourraient rencontrer à l'avenir quelques écueils en raison des chevauchements avec les dispositions européennes. Alors que les inquiétudes américaines refont surface quant à la réelle volonté d'engagement européenne vis-à-vis de l'Alliance atlantique il est nécessaire de se poser les questions suivantes pour l'avenir :

- La politique étrangère commune mise en place par la constitution européenne voudra-t-elle se contenter de suivre les « instructions » américaines en matière de sécurité ?
- L'Europe constituera-t-elle à terme une « menace » pour l'OTAN, comme le craignent certains observateurs américains du grand projet européen¹⁷⁶ ? Comme le souligne Jeffret Cimbalò, l'article 40 de la constitution indique que: « Tant que le Conseil européen n'a pas statué conformément au paragraphe 2 du présent article, une coopération plus étroite est instaurée, dans le cadre de l'Union, en matière de défense mutuelle. [...] Pour mettre en œuvre une coopération plus étroite en matière de défense mutuelle, les États membres participants travailleront en étroite coopération avec l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord. Les modalités de participation et de fonctionnement, ainsi que les procédures de décisions propres à cette coopération, figurent à l'article III-214. » Qu'en sera-t-il après, lorsque les Etats membres de l'Union Européenne auront ratifié cette constitution ?
- Les Etats-Unis pourraient ils souhaiter se désengager de l'OTAN pour se replier vers d'autres alliances du type NORAD afin de poursuivre la protection et la sécurité du continent nord-américain ? Alors que le président Bush vient de se rendre au Canada pour la première fois depuis 2002 (George W. Bush aurait en effet dû effectuer sa première visite officielle en mai 2003 mais avait annulé l'événement après le refus

¹⁷⁶ Jeffret Cimbalò, «Saving NATO from Europe», *Foreign Affairs*, Novembre-Décembre 2004.

d'Ottawa de participer à la guerre en Irak), la camaraderie affichée envers le premier ministre Martin a contrasté avec les tensions de l'époque Chrétien. Les deux hommes se sont en effet rencontrés déjà à six reprises dont deux fois sur le sol canadien (en 2001 pour le Sommet des Amériques, à Québec, et en 2002 pour le G8, à Kananaskis) et ont pour agenda commun la sécurité du territoire nord-américain. Ottawa, qui cherche par ailleurs à renouer la « relation particulière » avec les États-Unis et souhaite participer au programme de bouclier antimissile (tandis que les Européens continuent de s'opposer au projet) pourrait ainsi représenter un partenaire moins encombrant et plus proche des États-Unis que l'Union Européenne.

Chapitre IV

Les enjeux pour la France

A partir des points évoqués dans cette étude, il convient de s'attarder sur les enjeux que représentent pour la France les transformations des missions de l'OTAN. A cet égard, il est nécessaire de dresser un état des lieux de la place de la France dans l'Alliance atlantique, avant de voir de quelle manière les évolutions dans le domaine de la sécurité sont perçues. Il s'agit par conséquent de récapituler les grandes lignes des transformations de l'OTAN en matière de sécurité, et d'analyser les effets sur la position française.

Dès le début des années 90, dans un contexte post-Guerre froide, la France a oeuvré pour un rapprochement avec l'OTAN (soutien à une extension des compétences de l'Alliance aux missions de gestion de crises en 1992, puis en 1994, soutien au concept de CJTF - *Combined Joint Task Forces* ou groupes de forces interarmées multinationales). La réintégration de la France au sein du Conseil des ministres de la défense et du Comité militaire de l'OTAN le 5 décembre 1995, a constitué un pas de plus dans ce rapprochement. La France manifestait sa volonté de retrouver toute sa place au sein de l'OTAN, mais à la condition essentielle qu'une Identité Européenne de Sécurité et de Défense (IESD) soit reconnue en son sein. L'intransigeance américaine sur le commandement régional sud de l'OTAN, dont la France demandait qu'il soit confié à un européen, a alors fixé les limites de la construction d'un « pilier » européen de l'OTAN, la rupture définitive intervenant à l'occasion du sommet de Madrid, en juillet 1997, quelques jours après le changement de gouvernement en France, et un retour à la cohabitation qui rendait plus difficile toute forme de compromis¹⁷⁷. Après deux années d'efforts, la « révolution stratégique » du président Chirac échouait, et la France choisissait de suspendre le processus de retour dans la structure militaire¹⁷⁸.

En fait, la position française semble osciller entre deux tendances résolument opposées :

¹⁷⁷ Frédéric Bozo, « La fin d'un cycle ? La France et l'Alliance atlantique, de la guerre froide à l'après 11 septembre », in Ursula Lehmkuhl, Clemens A. Wurm et Hubert Zimmerman (dir.), *Deutschland, Grossbritannien, Amerika, Politik, Gesellschaft und Internationale Geschichte im 20. Jahrhundert*, Berlin, Franz Steiner Verlag, 2003.

¹⁷⁸ Lire Gilles Delafon et Thomas Sancton, *Dear Jacques, cher Bill*, Paris, Plon, 1999.

- D'une part, Paris s'efforce depuis la fin de la Guerre froide, jusqu'à présent sans succès, de se rapprocher des structures de commandement unique de l'OTAN, afin de sortir de la « position singulière », et d'obtenir des responsabilités dans certains commandements régionaux. Cela est renforcé par le fait que Paris rappelle que la participation des forces françaises dans les opérations de l'OTAN a toujours été active, et que la position singulière de la France n'était visible qu'au niveau des structures de commandement unique. L'objectif de cette tendance est le maintien de l'interopérabilité des forces, afin de pouvoir rester nation-cadre.
- D'autre part, devant les évolutions récentes de l'Alliance atlantique (en particulier consécutivement à la campagne menée au Kosovo) et les orientations américaines en faveur de coalitions de circonstance plutôt que d'alliances, Paris participe pleinement à la mise en place de structures européennes en matière de sécurité et de défense, notamment un état-major européen susceptible de se substituer à l'OTAN quand cette dernière ne sera pas sollicitée.

A. La France dans l'OTAN dans un contexte post-Guerre froide

La France occupe une position pour le moins ambiguë dans un contexte post-Guerre froide, avec la tentative de rapprochement du commandement unique en 1995, l'utilisation quasi quotidienne du droit de veto par le président Chirac concernant le ciblage au Kosovo, la crise irakienne et la création d'un état-major européen. Le président de la République déclarait récemment que « *pour que notre Alliance soit toujours forte et solide, pour qu'elle soit respectueuse des positions de ses membres, encore faut-il que l'Europe acquière une véritable réalité militaire. Oeuvrer à l'Europe de la défense, c'est contribuer à la vitalité du lien transatlantique. C'est préserver notre avenir commun. Une Europe plus forte, c'est une Alliance plus forte.* »¹⁷⁹ Une OTAN « boîte à outils » en quelque sorte, mais sans que ne soient précisées les conditions (pour ne pas dire circonstances) selon lesquelles la PESD s'effacerait derrière les prérogatives de l'OTAN. En fait, dès lors que l'Europe de la défense

¹⁷⁹ Discours de Jacques Chirac devant le parlement hongrois, Budapest, 24 février 2004.

deviendrait une réalité, l'Alliance s'adapterait nécessairement dans le sens souhaité par la France, ce qui explique le choix de Paris¹⁸⁰.

Dans un climat de construction d'une Europe de la défense, les observations des Alliés européens ont dans leur ensemble plaidé en faveur d'un plus grand équilibre en ce qui concerne la prise de décision¹⁸¹. En ce sens, la crise du Kosovo a servi de révélateur de ce déséquilibre, et relancé les initiatives pour une plus grande indépendance des Européens dans la gestion des crises futures. Les signes les plus perceptibles ont été enregistrés à Paris et à Londres, et visent une étendue des responsabilités de l'adjoint européen du SACEUR lui permettant de mettre à la disposition de l'Union européenne la direction d'opérations¹⁸². Il s'agit de la réforme la plus importante telle qu'elle a été définie dans le nouveau concept stratégique de l'Alliance de 1999¹⁸³. Depuis la rencontre franco-britannique de Saint-Malo, le 4 décembre 1998, en passant par les sommets de Cologne et d'Helsinki, les Quinze semblent avoir nettement progressé dans le sens d'une intégration des forces armées européennes, sans se démarquer des structures existantes de l'Alliance atlantique.

Défendant sa position singulière dans l'OTAN, la France est en pointe des avancées en vue de développer des capacités européennes de sécurité et de défense, afin d'être en mesure d'apporter une réponse dans le cas où l'OTAN ne serait pas utilisée. A l'inverse, cette tendance pourrait être le résultat d'un choix politique visant à une plus grande autonomie stratégique vis-à-vis des Etats-Unis. Accentuée par la récente crise irakienne et les choix stratégiques de l'administration Bush, cette tendance a de façon plus large marqué les grandes rencontres européennes depuis la chute de l'Union soviétique. Ces efforts, qui se heurtèrent souvent au refus des partenaires européens par ailleurs membres de l'OTAN, craignant la mise en garde des 3D énoncée à Washington, reçoivent aujourd'hui un écho plus favorable.

Alors que la menace devenait plus diffuse dans un contexte post-Guerre froide, les Européens ont entrepris de s'émanciper, en définissant notamment un instrument d'intervention commune, dans le prolongement d'une politique étrangère européenne. Le

¹⁸⁰ Gilles Andréani, « L'Europe de la défense : y-a-t-il encore une ambition française ? », *Politique étrangère*, n°4 /2002, hiver 2002-2003, pp.983-1000.

¹⁸¹ Voir Philip Gordon, *The US and ESDI in the New NATO*, op. cit., p. 6 : « Ils (les Européens) attendent que les Etats-Unis prennent plus au sérieux, voire étoffent, le rôle de l'Europe au sein de l'OTAN. Ils n'apprécient guère, et ils n'ont pas tort, qu'on leur demande de payer plus et d'en faire davantage, sans leur accorder en contrepartie la possibilité d'exercer une influence accrue sur la prise de décisions au sein de l'Alliance. »

¹⁸² A Paris comme à Londres, la crise du Kosovo a servi à rappeler le cadre des négociations amorcées en 1995 et 1996, et développées à l'occasion du sommet de l'Alliance à Madrid en juillet 1997. Mais côté français, les avancées comprises dans les accords Berlin plus n'étaient pas jugées satisfaisantes, ce qui conduit Paris à s'engager parallèlement dans la voie de la construction d'une Europe de la défense, notamment à l'occasion de la rencontre de Saint-Malo.

¹⁸³ Cette réforme, décidée à l'occasion du sommet de Madrid, a été officialisée dans le document du nouveau concept stratégique en 1999.

processus progresse lentement, mais de manière continue et inexorable depuis une dizaine d'années avec pour étapes principales la définition des missions de Petersberg en 1992, le sommet franco-britannique de Saint-Malo en 1998, et, en 1999 les Conseils européens de Cologne et d'Helsinki qui ont lancé la politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Tony Blair a résumé ce à quoi pourrait ressembler une force européenne, et par la même occasion dressé le bilan de l'initiative franco-britannique entamée à Saint-Malo : « *Soyons clair, il ne s'agit pas de mettre en place une armée européenne sous commandement unique, il ne s'agit pas de tenter de quelque façon que ce soit de remplacer l'OTAN. Je crois que nous sommes tout à fait d'accord sur cela et c'est la raison pour laquelle l'OTAN s'est félicité de cette initiative européenne de défense lors du sommet de Washington, il y a quelques mois. Ce dont il s'agit, c'est de renforcer l'efficacité et les capacités européennes en matière de défense de façon à ce que nous puissions renforcer et compléter l'alliance de l'OTAN, qui reste la pierre angulaire de notre défense. Il s'agit de nous donner les moyens de pouvoir agir de façon efficace quand l'OTAN n'est pas engagé. L'importance de ce texte c'est que cela nous permet d'arriver dans une situation où nous pourrions avoir des capacités pratiques pour joindre le geste à la parole par rapport aux déclarations que nous avons faites. Ce texte, je le disais, est une étape importante, c'est un progrès important en matière de coopération dans le secteur de la défense entre nous et nous espérons que nous pourrions obtenir l'accord de tous nos collègues européens par rapport à cette initiative lors du sommet d'Helsinki.* »¹⁸⁴ Le président Chirac estimait de son côté que « *lorsqu'il y a une crise, naturellement que tout le monde en parle et pas seulement dans l'OTAN, dans l'Union européenne, mais aussi dans d'autres enceintes, y compris les grandes enceintes internationales comme le G8, et c'est à partir d'une appréciation sur la crise que se prennent les décisions. Est-ce que l'OTAN intervient ? Est-ce que les Etats-Unis considèrent que ce n'est pas de leur responsabilité ? Est-ce que l'Europe a les moyens, à ce moment là, de faire ce qu'elle doit faire pour défendre ses intérêts ?* »¹⁸⁵

C'est à l'occasion du sommet de Nice, en décembre 2000, que les propositions énoncées à Saint-Malo ont réellement pris forme, et se sont trouvées confrontées à l'appréciation des autres Etats membres, notamment les « petits Etats », qui considéraient qu'ils ne pourraient jamais faire partie de ces directoires, tant leurs intérêts extérieurs sont limités en comparaison à ceux des « grands Etats », comme la France et le Royaume-Uni, et

¹⁸⁴ Conférence de presse conjointe de Tony Blair, Jacques Chirac et Lionel Jospin lors du sommet franco-britannique, Londres, 25 novembre 1999.

¹⁸⁵ *Ibid.*

dans une moindre mesure l'Espagne, l'Allemagne et l'Italie. Devant cette incapacité à trouver un accord, en particulier entre la France et la Belgique, le projet avait finalement été abandonné provisoirement¹⁸⁶. Il faudra attendre 2003 pour que la Convention sur l'avenir de l'Europe adopte plusieurs dispositions favorables à la défense européenne : enrichissement des missions de Petersberg ; adoption d'une clause de solidarité en cas d'attaque terroriste ou de catastrophe naturelle ; institution de l'agence européenne d'armement ; création des coopérations structurées¹⁸⁷. Propos qui seront incorporés par la suite dans le Traité constitutionnel signé le 28 octobre 2004 à Rome.

Des progrès majeurs ont d'autre part été réalisés concernant les structures de la PESD. A Berlin, en septembre 2003, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni ont décidé que l'Union européenne devrait disposer d'une « capacité commune de planification », ce qui a fait naître une réelle inquiétude au sein de l'administration Bush. Un compromis sur la nature de cette « capacité commune de planification » a été trouvé lors du Conseil de Bruxelles en décembre 2003. Deux nouvelles structures seront créées : une cellule permanente placée auprès de l'état-major de l'Union européenne pour les opérations menées sans recours aux moyens de l'OTAN ; et une cellule européenne placée au siège de l'Alliance à Mons, pour les opérations de l'Union menées avec les moyens de l'OTAN. Certains pourraient y voir une tentative de dupliquer l'OTAN, d'autres craignant au contraire que l'Alliance ne se montre trop omniprésente. Répondant à ces interrogations, Dominique de Villepin estime que « *les débats théoriques portant sur la mise en place d'une cellule européenne de planification et de conduite d'opérations et sur ses relations avec l'OTAN, qui disposerait ou non du droit d'exercer un premier refus d'engagement des forces européennes, n'ont en fait que peu de sens : en pratique, les zones pour lesquelles l'Alliance a vocation à intervenir apparaissent clairement, tout comme celles pour lesquelles c'est à l'Europe qu'il revient d'agir* »¹⁸⁸.

L'accord en matière de défense, atteint malgré l'impasse concernant la constitution européenne, est l'un des fruits de la coopération de plus en plus étroite en matière de politique étrangère et de sécurité entre Berlin, Londres et Paris. Pourtant au printemps 2003, l'Allemagne et la France, avec la Belgique et le Luxembourg, ont élaboré des plans pour la création d'une organisation appelée à constituer le « noyau » d'une défense européenne et y invitant le Royaume-Uni. Ces plans ont aggravé les divisions entraînées par la Guerre en Irak et convaincu de nombreux Américains de la volonté de l'Allemagne et de la France de miner

¹⁸⁶ Lire à ce propos Maartje Rutten (ed.), *De Nice à Laeken : les textes fondamentaux de la défense européenne*, Cahiers de Chaillot n° 51, Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union européenne, avril 2002.

¹⁸⁷ Audition de Maxime Lefebvre à l'Assemblée nationale, 17 décembre 2003.

¹⁸⁸ Audition de Dominique de Villepin à l'Assemblée nationale, 20 janvier 2004.

l'OTAN, ce dont Paris et Berlin se sont défendus¹⁸⁹. Plus récemment, la décision franco-allemande de réintégrer le Royaume-Uni dans le processus de mise en place d'un « noyau » d'une défense européenne est considérée comme la meilleure garantie du succès de celui-ci. Mais outre-Atlantique, on se méfie encore de cette initiative, Washington souhaitant conserver l'OTAN au moins en tant qu'organisation politico-militaire, à défaut d'être strictement militaire.

Justifiant la mise en place d'un état-major européen¹⁹⁰, le président Chirac s'est exprimé dans le *New York Times* : « *Nous avons deux problèmes. Le premier c'est que l'évolution du monde rendra de plus en plus nécessaire, pour des raisons de culture, je vous l'ai dit, la cohésion et la cohérence entre les Etats-Unis et l'Europe. C'est une première exigence, et, nous ne devons donc rien faire qui puisse mettre en cause le lien transatlantique, l'existence de l'OTAN, etc. Cela, c'est une chose évidente. D'ailleurs, la France elle-même a beaucoup évolué dans ce domaine y compris en acceptant que l'OTAN intervienne en Afghanistan, peut-être demain en Irak. Autrement dit, en remettant en cause le principe de la responsabilité géographique. De même, nous avons accepté de rentrer dans la Force de Réaction Rapide de l'OTAN (NRF). Chacun évolue. Donc cela est la première exigence. D'autre part, il est tout à fait évident qu'il peut y avoir des cas où nous devons intervenir alors que nos amis de l'OTAN ne veulent pas intervenir. Alors là comme faire ? Il faut bien que l'on ait une capacité de commandement, de planification et d'intervention.* »¹⁹¹ C'est ce

¹⁸⁹ Le président Chirac s'est exprimé à plusieurs reprises sur ce point au cours de l'année :

-Conférence à l'issue de la réunion concernant la défense européenne, Bruxelles, 29 avril 2003 : « *Cet état-major, ou ce noyau, plus exactement, stratégique pourrait être utilisé lorsque l'Union européenne décidera, conformément aux déclarations de Saint-Malo et du Conseil européen de Cologne, de ne pas recourir à l'utilisation des moyens et capacités de l'OTAN, par exemple dans le cadre d'opérations conduites par l'Union européenne sous l'égide des Nations Unies, comme nous l'avions décidé, ou plus exactement proposé, Britanniques et Français, lors du dernier sommet bilatéral du Touquet. Il ne s'agit pas bien entendu de créer un Shape européen mais plus simplement de chercher à rapprocher les moyens nationaux des Etats membres de l'Union européenne en limitant ainsi les duplications nationales inutiles. Il ne s'agit pas de dupliquer le Shape. Il s'agit d'éliminer, parce que coûteuses, inutiles et aberrantes, des duplications qui existent actuellement entre nos différents Etats dans le domaine de la défense. Il ne s'agit donc évidemment pas de découpler les efforts de défense entre l'Union européenne et l'Alliance atlantique.* »

- Réponse aux vœux des Armées, Palais de l'Élysée, 8 janvier 2004 : « *Des situations se présenteront où l'OTAN ne voudra pas ou ne pourra pas intervenir. L'Union européenne doit s'y préparer. C'est la raison pour laquelle nous poursuivons inlassablement la construction de la politique européenne de sécurité et de défense, en toute transparence avec l'OTAN, mais avec fermeté et détermination.* »

- Discours lors de la visite de la marine nationale, Brest, 17 février 2004 : « *Cette Europe de la défense est, naturellement, complémentaire et non concurrente de l'OTAN. Le lien transatlantique qui nous unit est un lien ancien, puissant et pérenne. Nous prenons déjà toute notre place dans la force de réaction rapide de l'Alliance, la NRF, pour laquelle nous sommes aujourd'hui le deuxième contributeur. De même, un amiral français va rejoindre l'état-major de Norfolk, l'ACT, chargé du processus de transformation de l'OTAN. Ceci nous permettra de prendre toute notre place dans l'adaptation des structures et l'élaboration des nouvelles doctrines.* »

¹⁹⁰ Les chefs d'Etat d'Allemagne, Belgique, France et Luxembourg se sont rencontrés le 28 avril 2003 à Bruxelles afin de lancer officiellement l'idée d'un état-major européen.

¹⁹¹ Propos recueillis par Elaine Sciolino, *New York Times*, 22 septembre 2003.

type d'argument qui, s'il était considéré comme un risque de duplication de l'Alliance il y a quelques années, est aujourd'hui bien accueilli par de nombreux partenaires européens.

La mise en place de nouvelles structures de commandement figure parmi les avancées concrètes de la construction de l'Europe de la défense. Première pierre de cet édifice, le groupe aérien européen, constitué il y a une dizaine d'années, a abouti à la mise en place de la cellule de coordination du transport aérien européen établie à Eindhoven, qui devrait être transformée à l'été prochain en commandement européen du transport aérien. Les possibilités de mutualisation en matière d'entraînement sont une autre source possible d'avancées. Les Etats européens doivent faire face à de fortes contraintes dues à la densité de leur trafic aérien. Une étude est en cours avec l'Italie en vue d'une mise en commun des zones d'entraînement relevant des bases aériennes de Solenzara en Corse et de Decimomanu en Sardaigne. Enfin, chaque rationalisation des armements due aux rapprochements et restructurations industriels permet d'accroître l'interopérabilité des équipements.

Des propositions ont été formulées en vue de renforcer la capacité de l'EMUE à assurer l'alerte précoce, l'évaluation de situation et la planification stratégique par l'établissement au sein de l'EMUE d'une cellule avec des composantes civiles et militaires¹⁹². Elle assurera en particulier :

- la liaison au sein de l'UE entre les différents travaux sur l'anticipation des crises, y compris les possibilités de prévention des conflits et de stabilisation post-conflit ;
- le soutien à la planification et la coordination des opérations civiles ;
- le développement du savoir-faire dans l'organisation des relations civilo-militaires ;
- la planification stratégique d'anticipation pour les opérations à dimension civilo-militaire ;
- le renforcement du QG national désigné pour conduire une opération autonome de l'UE.

La dissonance constatée à l'occasion de la crise irakienne a révélé la nécessité pour Londres et Paris de s'accorder sur la PESD. Seule la convergence des deux Etats peut en effet apporter une alternative conséquente, parce que cohérente. L'idée évoquée à l'occasion de la rencontre de Saint-Malo, qui avait alors choqué les « petits » Etats se sentant automatiquement marginalisés, pourrait ressurgir dès lors que Paris et Londres réalisent que leurs intérêts sont finalement assez proches, et qu'aucune proposition crédible ne pourra être

¹⁹² Note de la Présidence de la République, Conseil européen des 12-13 décembre 2003 (Bruxelles).

formulée sans l'un d'entre eux. Par ailleurs, ce qui était difficile en 1998, alors que l'OTAN était en bonne santé, semble plus envisageable dans le futur, Washington ayant visiblement décidé de se passer d'une alliance militaire obsolète et trop contraignante, bien qu'assurant aux Etats-Unis une place importante dans la sécurité européenne. Les partenaires européens, jusque là hostiles, pourraient eux aussi être tentés par ces coalitions ayant pour objet, enfin, de revigorer une politique européenne de sécurité et de défense. C'est dans cette perspective que le président Chirac déclarait en novembre 2003 que, « *ce que nous proposons, et ce que nous discutons actuellement avec nos amis britanniques, c'est un système qui soit totalement cohérent avec l'OTAN, qui ne soit pas susceptible de près ou de loin d'apporter une difficulté quelconque ou un affaiblissement à fortiori quelconque de l'OTAN mais qui donne un surplus d'efficacité et de personnalité à l'Union européenne* »¹⁹³.

Il reste cependant à répondre aux questions de fond au préalable de toute avancée européenne en matière de sécurité et de défense, qui permettront par ailleurs de déterminer l'avenir des relations UE/OTAN :

- 1- L'Europe a-t-elle vocation à devenir une « troisième voie » ? Face à la puissance des Etats-Unis, la voie suivie par l'Union européenne en matière de sécurité et de défense pourrait consister à proposer une alternative, sans pour autant se positionner comme adversaire de Washington. C'est la voie proposée par certains Etats, comme la France, l'Allemagne et la Belgique. Mais si cette option ne fait pas l'unanimité en Europe, c'est essentiellement du fait d'un manque de clarté quant aux objectifs fixés. Ainsi, cette « troisième voie » reste floue et ne propose pas de « plan » pour la gestion des crises, à l'inverse des options défendues par les néoconservateurs américains, critiqués pour leur unilatéralisme, mais qui présentent le mérite d'avoir un projet¹⁹⁴. Dans ces conditions, plutôt que de faire une Europe qui se définisse en réaction aux Etats-Unis, il faudrait parvenir à définir des objectifs concrets en commun.
- 2- L'Europe doit-elle être un « soft power » ? Si l'Europe se décide à se positionner comme alternative à l'ordre unipolaire, il convient de s'interroger sur les moyens de ce contre-pouvoir, et sur les objectifs qu'il devrait se fixer. Les capacités européennes ne sauraient permettre, même à longue échéance, d'avoir des ambitions comparables à

¹⁹³ Conférence de presse conjointe de Tony Blair et Jacques Chirac à l'issue du sommet franco-britannique, Londres, 24 novembre 2003.

¹⁹⁴ Pour un point de vue complet des débats à Washington, lire Pierre Hassner et Justin Vaisse, *Washington et le monde : dilemmes d'une superpuissance*, Paris, Autrement, 2003.

celles de Washington¹⁹⁵. Dès lors, plus par défaut que par conviction, l'Europe n'a pas d'autre solution que d'être un « soft power », qui privilégie la voie du dialogue et de la concertation plutôt que celle de la force, afin de persuader plus que d'imposer.

- 3- Faut-il un moteur aux avancées européennes en matière de sécurité et de défense, et si oui lequel ? Les événements de ces dernières semaines ont montré les dissonances profondes au sein de l'Union européenne, notamment en ce qui concerne la répartition des tâches, et plus exactement le principe de se ranger derrière une locomotive jouant un rôle particulier dans le processus décisionnel. L'un des principaux enjeux de la construction européenne en matière de sécurité et de défense pour les prochaines années consistera d'abord à s'interroger sur la nécessité d'un directoire, voire même d'un groupe d'Etats disposant de prérogatives particulières, puis de définir quels Etats pourraient être garants de la sécurité européenne dans sa projection sur les théâtres extérieurs.

B. Les missions sécuritaires de l'OTAN vues de Paris

A la suite des attaques du 11 septembre, l'OTAN a pris toute une série de mesures et a mis en place plusieurs opérations destinées à lutter contre la menace terroriste. Avec le concept militaire de lutte contre le terrorisme (MC 472), l'OTAN envisage l'action militaire tant dans le domaine de l'anti-terrorisme (mesures défensives – *Active Endeavour, Renegade*) et du contre-terrorisme (mesures offensives - *CONOPS Global Arrow*), qu'en ce qui concerne la gestion des conséquences d'un attentat et la coopération militaire pour la prévention des crises. Par ailleurs, depuis le 11 septembre, la lutte contre le terrorisme est inséparable de la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive, domaine dans lequel l'OTAN a également eu une attitude volontariste. L'enjeu principal pour les Etats membres de l'OTAN, notamment la France, est celui du contrôle politique pour éviter à la fois l'apparition de la notion d'action préemptive, et l'extension du champ de compétence de l'Alliance à des domaines civils.

¹⁹⁵ Lire Robert Kagan, *La puissance et la faiblesse : les Etats-Unis et l'Europe dans le nouvel ordre mondial*, Paris, Plon, 2003.

1. Les principales mesures de lutte contre le terrorisme depuis le 11 septembre

- Les mesures post-11 septembre :

- Invocation de l'article 5 pour la première fois dans l'histoire de l'Alliance ;
- Adoption de huit mesures¹⁹⁶ à la demande des Etats-Unis : un plus grand partage de l'information; une assistance aux Etats menacés en raison de leur soutien à la coalition; un renforcement de la sécurité des installations des Etats-Unis et des autres Alliés sur leur territoire; le remplacement de certains moyens alliés donnés qui sont nécessaires pour apporter un soutien direct aux opérations contre le terrorisme; des droits de survol des territoires; un accès généralisé pour les Etats-Unis et les autres Alliés aux ports et aéroports situés sur le territoire des pays de l'OTAN; le déploiement de forces navales de l'OTAN en Méditerranée (opération *Active Endeavour*¹⁹⁷) et de 5 avions AWACS de l'OTAN chargés de surveiller l'espace aérien des Etats-Unis (opération *Eagle Assist* de la mi-octobre à la mi-mai 2002) ;
- Soutien à la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS) dans et autour de Kaboul, déployée en janvier 2002 sous mandat des Nations unies et placée sous le commandement de pays membres de l'Alliance¹⁹⁸. L'OTAN a pris cette opération en charge depuis août 2003.

- Les mesures prises depuis le sommet de Prague (21-22 novembre 2002) :

L'élaboration d'un concept militaire de lutte contre le terrorisme a constitué l'un des pivots du paquet sur le terrorisme présenté au sommet des chefs d'Etat et de Gouvernement à Prague en novembre 2002. Adopté par le comité militaire le 27 septembre 2002, ce concept (MC 472) constitue une synthèse utile d'initiatives existantes¹⁹⁹ mais souvent dispersées et non encore mises en oeuvre. A l'instar du concept américain de lutte contre le terrorisme, il envisage l'action militaire dans quatre domaines: anti-terrorisme (mesures défensives),

¹⁹⁶ Conseil de l'Atlantique Nord du 4 octobre 2001.

¹⁹⁷ L'opération *Active Endeavour* a été mise en place le 26 octobre 2001. Initialement restreinte à la Méditerranée orientale, elle a géographiquement été étendue à l'ensemble de la Méditerranée en mars 2004. L'escorte de bateaux dans le détroit de Gibraltar a été interrompue en été 2004 mais le reste de l'opération se poursuit.

¹⁹⁸ Envoi de forces, de matériel, aide au désarmement, soutien au processus d'inscription des électeurs. Au 1er février 2004, les nations de l'OTAN contribuaient à la FIAS à hauteur de 6056 hommes sur un total de 6421.

¹⁹⁹ On peut citer entre autres : création de la NRF et de bataillons NEC, commandement des opérations psychologiques, cyberdéfense, protection du trafic maritime civil, entraînement des forces, coopération entre forces spéciales, capacités de transport stratégique, de protection anti-missile, etc...

contre-terrorisme (mesures offensives), gestion des conséquences des catastrophes, coopération militaire.

Dérivé de ce concept militaire, un concept d'opération générique *Able Guardian* (Bi-SC CONOPS 95425) a été approuvé par le Conseil de l'Atlantique Nord le 15 mai 2003. Il envisage un rôle accru de l'OTAN en soutien ou en pilotage dans les quatre domaines d'action militaire évoqués dans le MC 472. Il donne comme objectif l'intégration des actions militaires de l'OTAN avec les actions nationales. Les différents volets de compétence de l'Alliance et son champ d'action sont mis en cohérence et étendus, sans toutefois que les modalités du rôle complémentaire des nations et des autres organisations ne soient précisément établies.

Le sommet de Prague a adopté un Plan d'action du Partenariat contre le terrorisme²⁰⁰, qui fournit un cadre à la coopération de l'OTAN et de ses partenaires en matière de lutte contre le terrorisme. Des décisions ont par ailleurs été prises dans plusieurs autres domaines : le contrôle des frontières, la coopération pour la protection des populations civiles²⁰¹, la défense antimissile (toujours à l'étude), la cyberdéfense ou encore la coopération avec d'autres organisations internationales. La capacité à partager l'information et à développer des analyses conjointes fut également au cœur de l'agenda de ce sommet. En décembre 2003 a ainsi été établie une Unité Permanente de Renseignement contre la Menace Terroriste (*Permanent Terrorist Threat Intelligence Unit*), qui n'a pas encore atteint sa forme définitive.

En juillet 2003, le Conseil de l'Atlantique Nord a demandé aux autorités militaires de réfléchir à une solution OTAN face à la menace d'utilisation d'aéronefs civils à des fins terroristes (menace *Renegade*). Les réflexions n'aboutissent pas, car si l'OTAN a un rôle reconnu en matière de défense aérienne face à une menace militaire²⁰², les Etats ne veulent pas lui déléguer la décision d'abattre en vol un avion civil. Cette situation a conduit différents pays européens à développer une chaîne nationale de sûreté aérienne adaptée à cette menace *Renegade*.

²⁰⁰ La lutte contre le terrorisme constitue depuis le 11 septembre 2001 un des thèmes privilégiés des partenariats de l'OTAN, mais la coopération reste difficile et peu développée au-delà de l'échange d'information. A Prague, ce thème a été introduit dans l'enceinte du Conseil OTAN-Russie et dans les mandats du PPP, de l'Initiative de l'Europe du Sud-Est et du Dialogue Méditerranéen. Il constitue un thème important de l'Initiative de Coopération d'Istanbul (ICI).

²⁰¹ Sous l'impulsion américaine, L'OTAN étend ses compétences dans le domaine de la protection civile. Les Plans Civils d'Urgence (PCU) qui, à l'origine, avaient pour objet le soutien aux opérations militaires, se sont élargis à la gestion des conséquences d'une crise d'origine terroriste, naturelle ou technologique.

²⁰² Suite aux attaques du 11 septembre, l'OTAN a commencé à travailler en étroite collaboration avec EUROCONTROL et l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI).

L'OTAN a élaboré en janvier 2004 un concept d'opérations en matière de contre-terrorisme pour « *dissuader ou contrer toute attaque terroriste ou menace émergente à l'encontre d'une nation de l'OTAN* ». Ce concept, initialement appelé *Iron Fence*, a été renommé *Global Arrow* en mars 2004, il est toujours en cours d'approbation au comité militaire.

A l'occasion du sommet d'Istanbul de juin 2004, le Secrétariat international a souhaité donner de la visibilité aux actions de l'OTAN en matière de lutte contre le terrorisme en élaborant un « *paquet global de mesures pour la défense contre le terrorisme* ». Ce paquet récapitule les actions en cours et les projets à développer. Il constitue en fait un catalogue de mesures modestes et ne fait qu'assembler des projets et actions déjà existants.

2. La lutte contre la prolifération des armes de destruction massive

L'inquiétude sur l'usage possible d'ADM par des groupes terroristes n'est pas nouvelle. Le débat a été vif dans les années 1990, stimulé par l'attentat au gaz Sarin dans le métro de Tokyo en 1995. Les experts de sécurité et de défense étaient partagés quant à savoir si les terroristes prendraient la peine d'obtenir des technologies ADM alors qu'ils pouvaient atteindre leurs objectifs en utilisant des moyens conventionnels plus facilement accessibles.

Le Concept stratégique de 1999 ne fait pas un lien direct entre terrorisme et ADM, même si la référence au risque terroriste talonne le paragraphe consacré à la non-prolifération. Par ailleurs, le traitement des deux problèmes dans ce document montre clairement que l'OTAN, à cette époque, accordait une plus grande priorité à la lutte contre les ADM.

L'initiative sur les ADM, lancée lors du sommet de Washington de 1999, fixe l'agenda des actions de l'OTAN en la matière pour les deux années à venir, jusqu'à ce que les attentats du 11 septembre concentrent l'attention de l'Alliance sur le risque potentiel de l'usage d'ADM par des terroristes. Cette initiative réitère dans un langage similaire nombre d'objectifs déjà inclus dans le document *Alliance Policy Framework on Proliferation of Weapons of Mass Destruction* de 1994, mais elle comprend un élément nouveau : l'établissement au sein du Secrétariat international d'un Centre ADM, devenu opérationnel en automne 2000.

Après le 11 septembre, le lien entre ADM et terrorisme semble désormais faire l'objet d'un consensus au niveau des gouvernements alliés, et la lutte contre la prolifération des ADM fait aujourd'hui partie intégrante de la lutte contre le terrorisme.

L'OTAN a lancé à Prague cinq initiatives concrètes en matière de lutte contre les ADM : création d'un laboratoire d'analyse nucléaire, biologique et chimique (NEC) déployable, mise en place d'une équipe de réaction aux incidents NEC, création d'un centre d'excellence virtuel pour la défense contre les armes NEC, création d'un stock OTAN de moyens de défense biologique et chimique, et mise en oeuvre d'un système de surveillance épidémiologique.

En juin 2003, le Conseil de l'Atlantique Nord a pris la décision de poursuivre ces initiatives et d'aller plus loin en créant un Bataillon Multinational de Défense contre les menaces nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques (NRBC). Fondé sur le principe de la nation cadre, il répond notamment aux besoins de protection de la NRF .Il est devenu complètement opérationnel le 27 juin 2004 et a contribué à la protection des Jeux Olympiques à Athènes. La République tchèque assure la responsabilité du Bataillon NRBC du cycle NRF3. L'Allemagne et l'Espagne lui succèdent pour les cycles 4 et 5.

Lors du sommet d'Istanbul de juin 2004, les chefs d'Etat et de gouvernement ont réaffirmé, dans le cadre des objectifs de sécurité de l'Alliance, leur soutien à la maîtrise des armements, au désarmement et à la non-prolifération, ainsi que l'importance accordée au renforcement des accords internationaux en la matière : traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP), convention sur les armes biologiques ou à toxines, convention sur les armes chimiques, etc. Ils se sont engagés à accroître leurs efforts « *pour réduire les substances nucléaires et radiologiques et en assurer la sécurité* », et ont affirmé leur soutien sans réserve à l'Initiative de sécurité contre la Prolifération (PSI), lancée par le président George W. Bush en mai 2003.

3. Les enjeux pour la France

Comme cela fut analysé dans le chapitre II de cette étude, l'OTAN apporte une contribution pour la lutte contre le terrorisme dans son volet militaire. La France souhaite toutefois qu'elle n'aille pas au-delà des principes agréés, notamment en matière de cadre juridique des opérations de l'OTAN (article 5 ou gestion de crise avec l'autorisation du CSNU) et de contrôle politique sur l'emploi des forces.

Dans le cadre du concept *Able Guardian*, deux points sont susceptibles de poser des difficultés en matière de contrôle politique et sont suivis de près par la France :

- Le rôle du centre euroatlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC), qui est présenté de façon exagérée comme le canal principal de

communication entre les nations en matière de gestion des conséquences des attaques terroristes, y compris pour la mise à disposition des capacités militaires au profit d'une nation qui en ferait la demande. L'EADRCC n'a pourtant pas de légitimité pour influencer les décisions des nations à ce sujet, et a par ailleurs prouvé son inefficacité lors de l'exercice CMX04. La France privilégie au contraire le canal de l'Union Européenne ou de l'ONU.

- Les procédures de décision, qui prévoient le renforcement du rôle de SACEUR au motif de garantir sa réactivité. Cela risque pourtant de réduire le contrôle politique que les nations devraient continuer à exercer et auquel la France est tout particulièrement attachée.

Selon la position française, le projet de révision de l'opération *Active Endeavour* ne devrait pas transformer cette opération, légitime dans le cadre de l'article 5, en opération permanente de police de la mer sans mandat ni autorisation du CSNU. Le concept *Able Guardian* est ambigu sur cette question. La lutte contre le terrorisme aérien (*Renegade*) touche également des domaines très sensibles relatifs aux responsabilités de défense et à la souveraineté des nations.

Par ailleurs, la France reste vigilante à ce que le concept d'action préemptive n'apparaisse pas, dans le cadre du concept d'opérations *Global Arrow*. Enfin, la lutte contre le terrorisme est un domaine dont les implications et les ramifications sont difficilement contrôlables du fait de l'imbrication des aspects civils et militaires. Il convient pour nous de ne pas laisser l'Alliance, sous prétexte d'approche globale, étendre le système de mesures de précaution à des domaines ne relevant pas de ses compétences : justice, économie, médias, état de droit. Il importe que l'OTAN se concentre sur les projets concrets où sa valeur ajoutée, de nature essentiellement militaire, contribue à l'amélioration du niveau de la lutte contre le terrorisme.

* * *

La complexité de la lutte contre le terrorisme et son imbrication avec les aspects civils rend difficile la définition de limites entre le rôle et l'action des nations, de l'OTAN et des autres organisations. De plus en plus se pose la question de la compétence de l'Alliance et de sa complémentarité ou de sa concurrence avec les autres organisations de défense et de sécurité en Europe –OSCE, UE et avec l'UE en matière de lutte contre le terrorisme. En dépit

d'une attitude fortement volontariste, l'OTAN peine à répondre à la question de ses objectifs réels et les résultats effectifs des actions engagées ne sont pas encore avérés. Il convient en effet de garder à l'esprit le fait que l'OTAN n'est ni une organisation anti-terroriste, ni une organisation d'anti-prolifération. L'OTAN, de par sa nature même, n'a pas les mandats nécessaires ni les capacités requises en matière de renseignement, de lutte contre le financement du terrorisme, etc. De même en matière de lutte contre les ADM, les traités multilatéraux de non-prolifération, les organisations internationales spécialisées et les régimes de contrôle des exportations jouent un rôle que l'OTAN ne peut assumer, ce que l'Alliance a d'ailleurs toujours reconnu.

L'OTAN dispose d'une légitimité incontestée dans le domaine militaire et peut faire bénéficier la lutte contre le terrorisme de sa compétence spécifique dans le domaine de la défense. Sa force, pourtant, dépend du soutien que les Etats-Unis lui réservent. En cet égard, l'organisation semble plutôt en voie d'attente, en ce moment.

Elle est en train de développer son action civile, notamment à travers les Plans Civils d'Urgence (PCU), mais l'action civile n'entre pas dans son mandat et la France souhaite que l'action civilo-militaire de l'Alliance se maintienne dans des limites strictes et n'empiète pas sur les rôles de l'ONU et de l'UE. Enfin, la plus-value de l'OTAN en matière d'efforts politico-diplomatiques pour la lutte contre le terrorisme n'est pas avérée. C'est là, par contre, que l'incorporation de l'UEO en UE, et ainsi le lien entre politique et défense, s'avèrent, dans la perspective, très avantageux pour l'UE : L'organisation pourrait de la manière être plus adapté aux nouveaux risques sécuritaires que ne l'est l'OTAN, issu du contexte des menaces et réponses potentielles de la guerre froide. Pour la France, une action en ce sens ne serait d'ailleurs pas souhaitable car nous entendons que l'Alliance se maintienne dans le cadre de son mandat qui est celui d'une organisation militaire de défense. Le seul rôle que l'Europe, dont la France, pourrait accorder à l'OTAN en cet égard est - en attendant la mise en œuvre des forces adéquates européennes- l'utilisation de ses dispositifs selon les accords « Berlin plus ».

Quelles sont donc les options possibles concernant la future évolution de l'OTAN ? Quatre scénarii semblent se dégager :

- 1- Depuis la seconde guerre du Golfe, la perception de l'OTAN a changé. Malgré le soutien que les Etats-Unis ont apporté à l'Alliance lors du sommet de Prague, l'impression prédominante est celle d'un abandon américain de l'OTAN. La capacité de compétition de l'Alliance en a par ailleurs pâti. Le fait que la décision de l'OTAN d'envoyer des techniciens en Irak n'ait pas eu de suites pratiques

témoigne de l'apparition d'un nouveau dilemme : les Etats contributeurs sont tenus de choisir leurs missions, avec une capacité d'engagement limitée.

- 2- A l'heure actuelle, l'OTAN ne sert plus guère d'organisation permettant d'établir un lien avec les Etats-Unis. Le rôle privilégié que l'administration Bush accorde aux coopérations bilatérales, au détriment du multilatéralisme, fait que les relations s'établissent directement, portant préjudice à une Alliance, par ailleurs affaiblie par son élargissement. Pour que l'OTAN conserve son rôle de lien transatlantique, il faudrait tout d'abord restaurer son impact. La transformation d'une organisation militaire en organisation politique n'est d'ailleurs pas des plus simples.
- 3- L'OTAN participe à la sécurité européenne à travers le mécanisme « Berlin plus ». Pourtant, elle n'est plus la seule garante de la sécurité européenne, de par sa concurrence avec l'UE. Il est possible, à ce stade, de parler d'une garantie de sécurité européenne imparfaite, à laquelle participent l'UE, l'OTAN et l'OSCE.
- 4- Un tandem UE-OTAN pour une période transitoire paraît l'option la plus probable à l'heure actuelle. Pour le moment, l'UE peut tirer profit du fait que « Berlin plus » lui permet de s'appuyer sur le dispositif de l'OTAN. Les différences de culture institutionnelle, de missions et l'évolution des risques renforcent cette impression de complémentarité au moins provisoire. L'Europe de la Défense ne s'est pas dotée de mécanisme comparable à celui de l'article 5 du Traité de Washington. Renoncer à l'OTAN impliquerait nécessairement la mise en place d'un tel dispositif.

Documents annexes

1. Sigles

Acquis Schengen	Accords signés le 14 juin 1985 ; la convention d'application de cet accord du 19 juin 1990 ; plus les protocoles et accords d'adhésion qui ont suivis. Acquis Schengen intégré dans le TdA
Berlin plus	16.12. : Déclaration commune UE –OTAN sur l'utilisation des moyens de l'OTAN par l'UE
CAGRE	Conseil Affaires Générales et Relations extérieures
CE	Communautés Européennes
CED	Communauté Européenne de Défense
CEI	Communauté des Etats indépendants
CELAD	Comité européen de lutte anti-drogue ; crée à Strasbourg en 1989
CIG	Conférence Intergouvernementale
CFE	Traité sur les Forces Conventionnelles en Europe, Traité de Paris
CIREA	Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile
C-SIS	Central Schengen Information System
CMUE	Comité Militaire de l'UE
COPS	Comité Politique et de Sécurité intérimaire, crée décembre 1999 (Conseil européen)
COREPER	Comité de Représentants permanents des Etats membres auprès de la Communauté européenne
Conseil des 20	Mécanismes de consultation Russie-OTAN, établi le 28.5.02, à Rome. Document: http://www.nato.int/docu/pr/2002/p020528e.htm
CST	Traité de Sécurité Collective de la CEI, (Collective Security Treaty) / Dogovor o kollektivnoi bezaposnosti; Tachkent 1992, complémentaire au Traité de la CEI, six membres
DSACEUR	Adjoint du Commandant suprême des forces alliées en Europe
EADS	European Aeronautic Defence and Space Company
ECHO	Office humanitaire de la Communauté européenne
ECOFIN	Conseil des ministres de l'économie et des finances de l'UE
EMPF	European Multinational Police Force
EMUE	Etat-major de l'UE
EUPOL	Mission de Police de l'UE dans l'ancienne république yougoslave de Macédoine
EUROFOR	Force terrestre de réaction rapide
ESDI	Identité européenne de sécurité et de défense (European Security and Defence Identity)
EUPOL	Mission de police de l'Union européenne dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine
EUROFOR	Force terrestre de réaction rapide
Europol	créé en 1990 par initiative allemande, confirmé au sommet de Luxembourg en 1991. Siège Den Haag. Entrée en vigueur 1995
FPR	Fichier des personnes recherchées
FRC	Fichier des recherches criminelles
FVV	Fichier des véhicules volés
Groupe ad-hoc immigration	Crée en octobre 1986 par l'Europe des 12. Débat sur la

	Politique d'asile. Role précisé par déclaration du 15 décembre 1990. Notamment concertation avec le TREVI
GAM	Groupe d'assistance mutuelle : Réunit les représentants des Administrations douanières nationales, pour lutter contre le trafic des stupéfiants. Créé lors de la convention de Naples en 1967, GAM 92, comme intensification, décidé en 1991
HLWG	High Level Working Group on Asylum and Migration. Etabli au Sommet de Tampère, dans le contexte d'une Problématique grandissante de l'immigration clandestine par Le Sud de l'UE. Groupe composé des représentants de haut Niveau des Ministères nationaux. Il introduisit le partenariat Avec les pays d'origine et de transit des migrants pour certains Pays et regions.
IESD	Identité européenne de sécurité et de défense
JAI	Justice et affaires intérieures
K4	Comité K 4 créé le 30.11.1994, pour renforcer le TREVI Chargé de lutte contre le crime organisé
KFOR	Force de sécurité internationale au Kosovo
Laeken	Conseil Européen 14/15.12.2001
Lisbonne	Agenda de Lisbonne,
N-SIS	réseaux nationaux connectés au système central (C-SIS): National Schengen Information System
NRF	Force de réaction de l'OTAN
MAP	Plan d'adhésion de nouveaux membres (Membership action plan). Cf. OTAN-élargissement. Washington 1999: Chapitres du MAP: 1.sujets politiques et économiques 2.sujets de défense et militaires 3.sujets de ressource 4.sujets de sécurité 5.sujets légaux
Missions de Petersberg	: Déclaration du 19 juin 1992, des Ministres des Affaires Etrangères et de défense des Etats-membres de l'UEO. Instauration des Missions dites de Petersberg, action commune en cas d'urgence humanitaire, de sauvetage, de maintien de la Paix, management des crises, établissement de la paix (renforcement du mandat UEO)
MPUE	Mission de Police de l' UE
Nationeads	Nato Integrated Extended Air Defence System
OFPRA	Office Français de protection des réfugiés et des apatrides
OCCAr	Organisation conjointe de coopération en matière d'armement
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSCE	Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PECO	Pays d'Europe centrale et orientale
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune
PESD	Politique européenne de sécurité et de défense
RDC	République Démocratique du Congo
SACEUR	Commandant Suprême des forces alliées en Europe
Séville	Sommet de Séville 9.1999
SFOR	Force de stabilisation (Bosnie)

SIRENE	Supplément d'information requis à l'entrée nationale Et qui complète le SIS. Transformé en 1999 en SISNET
SIS	Système d'Information Schengen
SIS II	Système d'Information Schengen de 2 ^{ème} génération, décidé En décembre 2001
SISNET	remplace SIRENE. Objectif : Constituer à terme système D'information européen, intégrant données sur l'immigration
SITCEN	Centre de Situation
SHAPE	Quartier Général Suprême des Forces Alliées en Europe (Supreme Headquarter Allied Powers Europe)
SIS I et II	Schengen Information System I et II
START	Négociations de Réduction des Armes Stratégiques (Strategic Arms Reduction Talks)
Tampere	Conseil européen de Tampère, octobre 1999
TdA	Traité d'Amsterdam, 1.5.1999
TdM	Traité de Maastricht, 1992
TdN	Traité de Nice
TREVI	Terrorisme, Radicalisme, Extrémisme, Violence Internationale : Accord de coopération des Ministres De l'Intérieur des CE adopté le 1 ^{er} juillet 1975 à Rome, Nom fait allusion à la célèbre fontaine de Rome. Cf. Comité K4
UE	Union européenne
UEO	Union de l'Europe occidentale
Visa Schengen	émis dans un pays Schengen pour tout l'espace Schengen, durée maximale 90 jours.
Wider Europe	

2.Chronologie

9-10.12.1991

Traité de Maastricht (entrée en vigueur novembre 2003)

Douze pays membres définissent une politique étrangère et de sécurité commune (PESC)

Article J.4 « Politique étrangère et de sécurité commune inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'UE, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune ».

19.6.1992

Déclaration de Petersberg

Conseil des ministres de l'UEO à Petersberg définit les « missions de Petersberg », qui incluent « des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ; des missions de maintien de la paix ; des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ».

3.6.1996

Conseil de l'OTAN à Berlin : Décision des Ministres des Affaires Etrangères de l'OTAN de créer une Identité européenne de sécurité et de défense au sein de l'OTAN. Officiers de l'OTAN peuvent occuper en parallèle des positions de commandement dans l'OTAN et l'UEO. Structures et moyens de l'OTAN seront disponibles pour les futures missions de l'UEO.

12.9.1996

Création de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement par la France, l'Allemagne, l'Italie et le Royaume Uni. Siège à Bonn. En quelque sorte prédecesseur de l'Agence européenne des capacités, de la recherche et de l'Armement, en train d'être créée.

16-17.6.1997

Traité d'Amsterdam (entrée en vigueur, révisée, mai 1999) : « Missions de Petersberg » incluses dans le Traité, ouvre la voie à l'intégration de l'UEO dans l'UE (Art.17). Création d'un poste du Secrétaire Général /Haut représentant pour la PESC (SG/HR).

1998

3.-4.12.

Sommet franco-britannique de Saint Malo : Déclaration commune sur la défense européenne et qui appelle à l'établissement des moyens militaires « autonomes » et crédibles.

1999

12.3.

La Hongrie, la Pologne et la République tchèque deviennent membres de l'OTAN.

24.3.

Guerre du Kosovo

23-25.4.

Sommet OTAN à Washington (50^{ième} anniversaire de l'OTAN).

Les chefs d'Etat prêts à soutenir les mission de l'UE sur la base de la rencontrer « Berlin plus » ; nouveau principe forces « séparables mais non séparés ».

14.10.

Schröder, Chirac, Lagardère ET Schremp annoncent la fusion de Dasa et Matra-Aérospatiale. Nom du nouveau groupe : European Aeronautic Defense and Space Company – EADS).

18.10.

Javier Solana prend ses fonctions de premier Secrétaire Général/ Haut Commissaire.

2.12.

Le groupe espagnol CASA rejoint EADS.

10-11.12.

Conseil européen de Helsinki :

-Accord sur l'objectif global de 60.000 hommes en 2003 pouvant être déployés dans un délai de 60 jours, mission pour un maximum d'une année.

-modalités de coopération pleine et entière entre UE et OTAN.

-conditions de consultation avec les pays candidats à l'UE, les pays européennes non-membres de l'OTAN, les partenaires de l'UEO.

-nouvelle structure institutionnelle doit être créée pour ces missions : incluant notamment.

2000

27.3.

Vladimir Poutine est élu président de la Russie.

18.4.

Eurocorps assure le commandement de la KFOR pendant six mois.

27.7.

Accords cadre sur l'industrie européenne de défense, signés par l'Allemagne, l'Espagne, la France, l'Italie, le Royaume Uni et la Suède.

13.11.

Conseil de l'UEO à Marseille : Transfert de gestion de crises de l'UEO à l'UE.

20.11.

Conférence sur les engagements en termes de capacités, Bruxelles (UE). Les Etats membres de l'UE s'engagement sur une contribution de 100.000 hommes, 400 avions de combat et 100 navires, laquelle constituera la future force de réaction rapide de l'UE.

6.-12.12.

Conseil européen de Nice : Traité de Nice

14-15.12.

Conseil de l'OTAN à Bruxelles : La Turquie met son veto à l'accès de l'UE aux structures de planification de l'OTAN.

2001

20.1.

George W. Bush devient le 43^{ème} président des Etats-Unis.

31.1.

Première réunion entre le Conseil de l'Atlantique Nord et le COPS.

29-30.5.

Sommet UE-OTAN à Budapest : première réunion commune des Ministres des affaires étrangères des deux organisations.

12.6.

Première réunion des Comités militaires de l'UE et de l'OTAN.

28.6.

Modification du statut de l'UEO ; l'organisation garde un statut résiduel à Bruxelles.

17.-20.8.

L'OTAN met en place l'opération « moisson essentielle » en Macédoine : déploiement de 400 hommes afin de désarmer les rebelles albanais.

11.9.

Attaques terroristes à New York et Washington. L'OTAN invoque pour la première fois l'article 5 du traité de Washington.

21.9.

Réunion extraordinaire du Conseil européen à Bruxelles : plan d'action contre le terrorisme.

7.10.

Les Etats-Unis lancent des frappes aériennes contre l'Afghanistan, en collaboration avec le Royaume Uni, l'Allemagne, l'Australie, le Canada et la France.

25.10.

Les Etats-Unis adoptent la loi sur l'anti-terrorisme (*Patriot Act*), entrée en vigueur en 2005.

13.11.

George W. Bush décrète la mise en place des tribunaux militaires pour juger les terroristes. Cette mise en place est une réponse à des attentats considérés comme « acte de guerre ».

14-15.12.

Conseil européen de Laeken : Nomination de Giscard d'Estaing au poste de président de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Débat sur la gestion des crises. La Grèce s'oppose à un projet d'accord Turquie-UE sur les modalités finales des relations entre l'UE et l'OTAN.

2002

1.1.

Création du Centre satellitaire européen de Torrejon de l'UE (près de Madrid).

29.1.

George W. annonce, dans son discours sur l'état de l'Union, d'importantes augmentations budgétaires dans le domaine de la sécurité intérieure, doublant les fonds dans quatre domaines

- le bio-terrorisme
- la réaction aux situations d'urgence
- la sécurité dans les aéroports et aux frontières
- les services de renseignement

11.3.

L'UE décide de prendre le commandement de la force de police internationale en mission sur le territoire bosniaque sous l'égide de l'ONU. Première opération de ce style de l'UE.

15.-16.3.

Le Conseil européen à Barcelone annonce que l'UE prendra la relève des opérations de l'OTAN en Macédoine.

21.-22.6.

Conseil européen de Séville : Missions de la PESD élargies à la lutte contre le terrorisme. Création d'un groupe de travail sur la défense

10.9.

Michel Barnier, au sein de la Convention européenne.

17.9.

Les Etats-Unis publient une nouvelle *National Security Strategy*.

24.-25.10.

Conseil européen de Bruxelles : Accord avec la Turquie, notamment concernant Chypre. Conférence européenne d'offres de capacités pour la gestion civile des crises.

21-22.11.

Sommet de l'OTAN à Prague : Sept PECO entreront dans l'OTAN en 2004. Décision sur la création d'une force de réaction de l'OTAN de 21.000 hommes.

12.-13.12.

Conseil européen de Copenhague : Dix nouveaux membres entreront en UE en mai 2004. Signature d'un accord final avec la Turquie, et qui concerne l'accès des Européens aux ressources logistiques, de planification et de renseignement de l'OTAN en cas de mission exclusivement européenne.

16.12.

« Berlin plus ». Déclaration commune OTAN et UE sur la PESD. Suite à l'accord avec la Turquie au sommet de Copenhague, accord UE –OTAN. Ce dernier donne à l'UE accès aux moyens de l'OTAN pour la gestion des crises. L'Europe en revanche accepte d'intégrer au maximum les pays non européens de l'OTAN au sein de la PESD.

16.12.

Rapport final du groupe de travail VII de la Convention européenne sur les questions de la défense.

31.12.

Lancement de la Mission de Police européenne (MPUE) en Bosnie-Herzégovine : Première opération civile de gestion de crises de l' UE dans le cadre de la PESD. Mission comprend 531 officiers de police et 400 civils ; mandat d'une durée de 3 ans (fin décembre 2005)

2003

30.1.

Divergences intra-européennes sur la guerre en Irak : Lettre des huit exprimant la solidarité avec la politique américaine en Irak.

4.1.

Sommet franco-britannique du Touquet : Déclaration commune sur le renforcement de la coopération européenne en matière de sécurité et de défense, notamment en matière de capacités.

5.2.

Déclaration du groupe de Vilnius, des dix pays candidats à l'OTAN en faveur de la politique américaine en Irak.

6.2.

Réunion extra-ordinaire du Conseil de l'Atlantique Nord (CAN) : L'Allemagne, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas s'opposent à la demande américaine d'un soutien de l'OTAN à la Turquie en prévision d'une guerre en Irak. Priorité pour les opposants au processus onusien.

10.2.

Déclaration commune de la Russie, de la France et de l'Allemagne sur l'Irak.

14.3.

Accord UE-OTAN sur la structure de commandement pour les opérations européennes.

20.3.

Début de la guerre en Irak.

31.3.

Mission UE en Macédoine : Première mission européenne qui utilise les structures et moyens de l'OTAN tel que définis par « Berlin plus ». Mission de 350 soldats prévue pour une durée de six mois.

16.4.

L'OTAN prend le relais de la mission onusienne ISAF en Afghanistan.

Sommet de Tervuren : l'Allemagne, la France la Belgique et le Luxembourg souhaitent coopérer plus étroitement sur les questions de défense. Controverse autour de la question d'un quartier général militaire européen indépendant à Tervuren

12.6.

UE lance la mission Artemis en République démocratique du Congo : Première mission de l'UE sans l'OTAN hors du continent européen. 1800 militaires, surtout français, pour stabiliser la situation à Bunia, capitale de la province d'Ituri.

10.7.

Convention européenne conclut ses travaux

1.9.

Fin de l'opération Artemis à Bunia et remise des pleins pouvoirs à l'ONU (MONUC)

25.9.

Déclaration conjointe ONU et UE sur la coopération dans la gestion des crises

17.11.

Accord du Conseil européen sur une Agence européenne de l'armement, de la recherche et des capacités

19-29.11.

premiers exercices communs UE et OTAN sur la gestion des crises (CMX/CME 03)

12.12.

UE décide plan pour créer une Cellule de planification militaire dès 2004

15.12.

Début de l'opération Proxima en Macédoine pour aider les autorités locales à développer leurs propres forces de police

2004

28.1.

Nomination de Nick WITNEY responsable de la mise en place d'une Agence européenne d'armement(AET), par Xavier SOLANA

23.2.

Nouveau mécanisme de financement des missions militaires communes approuvé par le Conseil européen

11.3.

Attaques terroristes à Madrid

25.-26.3.

Conseil européen sur le terrorisme

Création d'un poste « Monsieur Terrorisme », nomination Gijs de VRIES

29.3.

Elargissement de l'OTAN

1.5.

Elargissement de l'UE

17.5.

Réunion CAGRE fixe les objectifs dans les capacités militaires d'ici 2010. Accent sur la rapidité de la prise de décision, la planification et du déploiement, ainsi qu'interopérabilité et le maintien des forces à haut niveau de préparation

28.5.

Les Etats-Unis et l'UE signent un accord sur l'échange des données des passagers dans l'aviation civile

13.6.

Election du parlement européen

17.-18.6.

Conseil européen de Bruxelles approuve le projet de Constitution

Sommet de l'OTAN à Istanbul : L'OTAN décide de terminer son opération SFOR en Bosnie-Herzégovine

29.6.

Conseil extraordinaire du Conseil européen : Javier Solana nommé Secrétaire général /Haut représentant pour un nouveau mandat de 5 ans. Il sera nommé Ministre des Affaires Etrangères de l'UE le jour ou le traité constitutionnel entrera en vigueur.

Barroso nommé président de la Commission européenne

15-30.8.

Jeux olympiques à Athènes et déploiement, à la demande du gouvernement grec, d'un dispositif de l'OTAN afin de garantir la sécurité.

27.10.

Barroso retire la candidature pour sa Commission face au Parlement Européen en vue d'un remaniement ; intérim assuré par Romano Prodi.

29.10. (entrera en vigueur 1.11.2006, si ratification)

Signature du Traité Constitutionnel par les 25 Etats-membres à Rome

-substituera tous les autres traités

-organisé en 4 parties, 36 protocoles

-création d'un poste de ministre des Affaires étrangères de l'UE qui cumulera les postes de commissaires aux relations extérieures et de haut représentant pour la PESC

-Partie III, Titre III comprend l'ancien dispositif du pilier III (JAI)

-Partie III, Titre V. comprend l'action extérieure de l'UE (ancien pilier II) : Ainsi, les piliers réunions sous une même partie

-Défense : Protocole 23 : « Coopérations structurées et permanentes » sont possibles et ce à la Majorité qualifiée du Conseil. Comme pour la monnaie unique, les pays candidats doivent remplir certains critères pour y adhérer et c'est l'Agence européenne de défense qui est chargée de l'évaluation

2.11.

Réélection du président George W. Bush aux Etats-Unis.

10.11.

John Ashcroft démissionne de son poste d'*Attorney General*. Alberto Gonzalez, conseiller juridique du président Bush, le remplace.

12.11.

Visite de Tony Blair à Washington. Lors de la conférence de presse finale, George W. Bush annonce que la priorité de son administration en matière de politique étrangère sera le partenariat transatlantique.

15.11.

Démission de Colin Powell du Département d'Etat. Condoleezza Rice le remplace, et Stephen Hadley, son ancien adjoint, prend la tête du *National Security Council*.

30.11.

Démission de Tom Ridge, Secrétaire à la Sécurité intérieure. Bernard Kerik, chef de la police de New York, est nommé par George W. Bush, mais annonce le 11 décembre qu'il n'acceptera pas le poste.

2.12.

Démission de John Danforth, ambassadeur des Etats-Unis à l'ONU.

3.12.

Le parlement ukrainien demande au président Leonid Koutchma le retrait des 1.600 hommes stationnés en Irak.

17.12.

Conseil européen : Décision sur la mise en place du Centre de Communication de Crises ; décision sur l'intégration de la Turquie en UE

31.12.

Au plus tard : Mise en place de l'Agence européenne de Défense.

2005

Adhésion de la Suisse au dispositif Schengen

2006

entrée en vigueur de SIS II, et intégration à part entière, au plutôt, des pays du cinquième élargissement dans le dispositif Schengen

1.11.

Entrée en vigueur du Traité constitutionnel, remplaçant le Traité de Nice, Ministre des Affaires européens etc. si ratification par tous les Etats-membres de l'UE

2007

Adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie (et de la Croatie ?) à l'UE

3. Bibliographie indicative

Sites officiels

http://europa.eu.int/comm/justice_home (Site du « Pilier III)

http://europa.eu.int/pol/cfsp/index_fr.htm

<http://ue.eu.int/pesc/default.asp?lang=fr>

<http://nato.int> (Site de l'OTAN)

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/fr/cig/g4000p.htm#PESC>

(présente la législation en matière de politique étrangère et de sécurité commune)

<http://europa.eu.int/comm/eurostat> (Eurostat)

<http://europol.eu.int> (Europol)

<http://news.bbc.co.uk> (Ressources actuelles, BBC)

http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/dat/1999/en_499D0013.html: Liste des Etats (liste noire) des citoyens desquels sont obligés de se munir d'un visa pour entrer en UE

Commission :

-DG Justice et Affaires Intérieures http://europa.eu.int/comm/justice_home/welcome.htm

-Eurostat <http://europa.eu.int/comm/eurostat>

-DG Emploi et Affaires sociales <http://europa.eu.int/employment-social/index.en.htm>

-DG Relations Extérieures

http://europa.eu.int/comm/external_relations/index.htm

-DG Développement

http://europa.eu.int/comm/developpement/index_en.htm

Documents officiels :

BUSH, G.W. , Le terrorisme: Evaluation de la menace, contre-mesures et politique ; revue électronique du département d'Etat des Etats-Unis, vol 6, no.3, 14.11.2001

Eurostat Yearbooks, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities

Journal Officiel de la République Française : Schengen : Accord du 14 juin 1985 : textes de référence. Edition mise à jour au 8 mars 1996, Editions Journaux officiels, Paris 1996 (471 p.)
Conseil de l'UE, L'acquis de Schengen : intégré dans l'Union européenne, 1er mai 1999 / Office des Publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg 2001 (577 p.)

Paper Wider Europe, http://europa.eu.int/comm/external_relations/we/doc/co,03_104_en.pdf

Indications bibliographiques :

ANDERSON, Malcolm, BURT, Eberhard,(Ed.) *Schengen and EU enlargement : security and co-operation at the eastern frontier of the European Union: proceedings from an*

international Conference at Vienna and Bratislava, 17-20 April 1997, Edinburg International Social Sciences Institute, 1997.

ANGENENDT, S., *Asylum and Migration Policies in the European Union*, Bonn, Europa Union Verlag, 1999.

APAP, Joanna, TCHORBADJIYSKA, L.L.M., *The Nature of Schengen and the Limits of Flexibility*, East West Institute Kiiv (unpublished manuscript), 2004.

BADE, Klaus J., *L'Europe en mouvement : la migration de la fin du XVIIIe siècle à nos jours*, Paris, Seuil, 2002.

BATH, Judy, *The EU's New Borderland*, Centre for European Reform, Working Papers, October 2003.

BATH, Judy, AMATO, Giuliano, *The long-term implications of EU enlargement: The nature of the new border*, European University Institute, Florence, 1999.

BELTRAN, Jacques et BOZO Frédéric (dir.), *Etats-Unis – Europe : réinventer l'Alliance*, Paris, IFRI, 2001.

BETTS, Richard (ed.), *Conflict After the Cold War : Arguments on Causes of War and Peace*, New York, MacMillan, 1994.

BONNEFOI, Serge, *Europe et Sécurité intérieure. Trevi-Union Européenne Schegen*, Delmas Paris, 1994.

BOZO, Frédéric, *Où en est l'Alliance atlantique ? L'improbable partenariat*, Les Notes de l'IFRI n° 6, Paris, IFRI, 1998.

BRENNER, Michael (ed.), *NATO and Collective Security*, London, Macmillan Press LTD, 1998.

BRZEZINSKI, Zbigniew, *Le grand échiquier : l'Amérique et le reste du monde*, Paris, Bayard, 1997.

BUFFOTOT (Ed.), *La défense en Europe: Nouvelles réalités, nouvelles ambitions*, Paris, La Documentation Française, 2001.

BUZAN, Barry et WAEVER, Ole, *Regions and Powers: The Structure of International Security*, Cambridge University Press, 2004.

CARPENTER, Ted, *Beyond NATO, Staying Out of Europe's Wars*, Washington DC, CATO Institute, 1994.

CESARANI, David, FULBROOK, Mary, *Citizenship, nationality and migration in Europe*, London, Routledge, 1996.

CLARK, Wesley K., *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*, New York, Public Affairs, 2001.

CORDESMAN, Anthony, *The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile Campaign in Kosovo*, Washington DC, CSIS, 1999.

COURRIER DES PAYS DE L'EST : *Populations et Migrations. La CEI, Russie, Europe centrale et du Sud-Est*, No.1035, Mai 2003, Paris, La Documentation Française, 2003.

COURRIER INTERNATIONAL, *Clandestins : Gibraltar- La Traversée maudite*. No.684, Decembre 2003, Paris 2003.

CREST, *Coalition Military Operations, The Way Ahead through Cooperability*, Washington DC, Crest, avril 2000.

CULTURES et CONFLITS, Revue no 31-32, 2003, *Sécurité et immigration*. Edité par Didier BIGO, Paris, Paris 2003.

DELAFON, Gilles et SANCTON, Thomas, *Dear Jacques, cher Bill..., Au cœur de l'Elysée et de la Maison Blanche, 1995-1999*, Paris, Plon, 1999.

DEN BOER, Monica, *Crime et Immigration dans l'Union européenne*. Dans : *Cultures et Conflits 2003*.

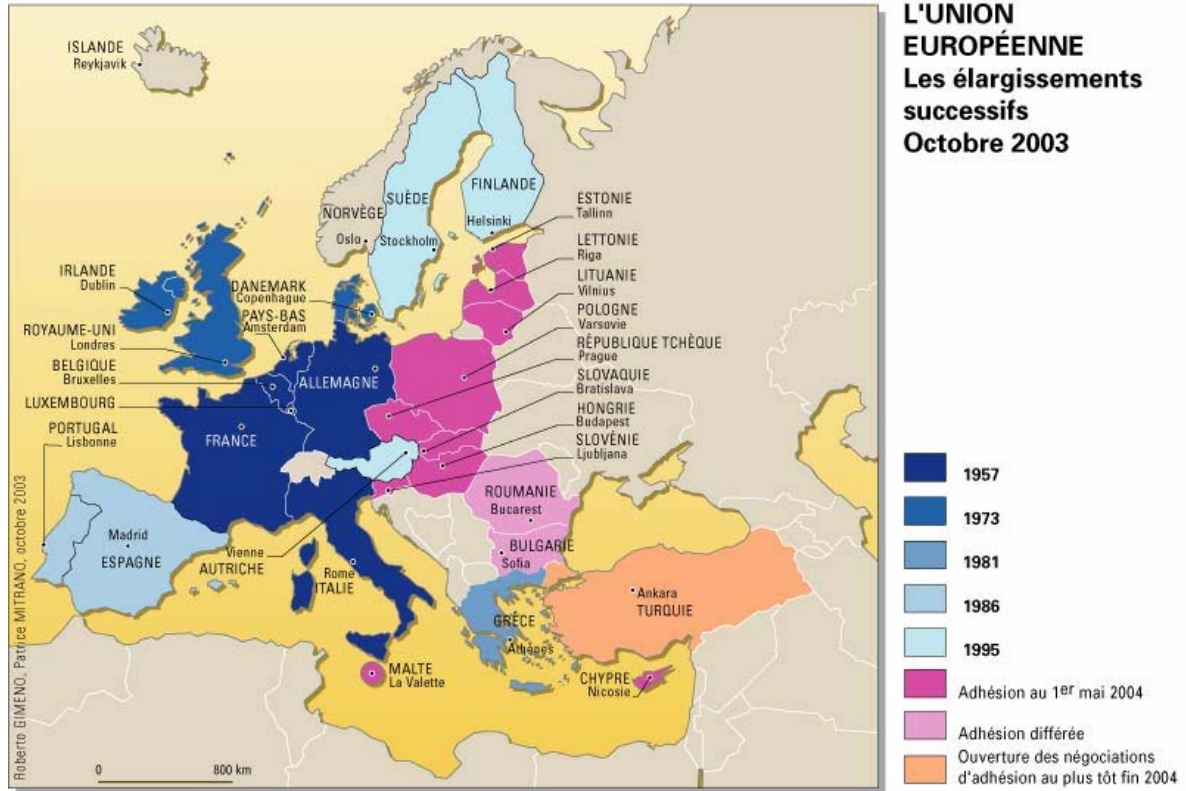
DEN BOER, Monica (Ed.), *Schengen still going strong : Evaluation and Update*, Maastricht European Institute of Public Administration, 2000.

- DUMOND, Jean-Michel, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*, Paris, La Documentation française, 1999.
- FARIA, Claudia, (Ed.), *Managing migration flows and preventing illegal immigration : Schengen - Justice and Home Affairs Colloquium, Maastricht: European Institute of Public Administration, Maastricht, 2002.*
- GIRARDET, Raoul (dir.), *La défense de l'Europe*, Bruxelles, Complexe, 1995.
- GNESOTTO, Nicole (Ed.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE. Les cinq premières années (1999-2004)*, ISS, Paris, 2004.
- GODOY, Leticia Delgado, *Immigration in Europe : Realities and Policies/ Unidad de Políticas Comparadas (CSIC)*, Working Paper 02-18, University Rey Juan Carlos, Madrid, 2003.
- GOLD, Peter, *Europe or Africa?*
- GORDON, Philip, *The United States and the European Security and Defense Identity in the New NATO*, Les Notes de l'IFRI n° 4, Paris, IFRI, 1998.
- GRANT, Charles, *European Defence Post-Kosovo*, Working Paper, Centre for European Reform, juin 1999.
- Guide to Congress*, Washington DC, Congressional Quarterly Press, 5^{ème} édition, 2000.
- GUILD, E., HARLOW, C. (Eds.) *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford, 2001.
- HAASS, Richard, *Transatlantic Tensions : The United States, Europe, and Problem Countries*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1999.
- HAASS, Richard, *Intervention, The Use of American Military Force in the Post-Cold War World*, Washington DC, Brookings Institution Press, Revised Edition, 1999.
- HAASS, Richard, *The Reluctant Sheriff – The United States After the Cold War*, New York, Council on Foreign Relations Books, 1997.
- HAINE, Jean-Yves, *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'alliés*, Paris, Payot, 2004.
- HANLON, Michael O, *Defense Policy Choices for the Bush-Administration 2001-2005*, The Brookings Institution, Washington DC, 2001.
- HEISBOURG, François (Ed.) *Annuaire stratégique et militaire 2003 : Terrorisme et prolifération dans un monde sans alliances*, Paris, Odile Jacob 2003.
- HOLBROOKE, Richard, *To End a War*, New York, Random House, 1998.
- HOLMES, John, *The United States and Europe After the Cold War, A New Alliance ?*, Columbia, SC, University of South Carolina Press, 1997.
- ISS (Ed.) *Partenaires et voisins: Une PESC pour une Europe élargie*, Cahiers de Chaillot No.64, Paris, 2003.
- ISS (Ed.) *De Laeken à Copenhague. Les textes fondamentaux de la défense européenne*, Cahiers de Chaillot No.57, Paris, 2003.
- KING, Russell, (Ed.) *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*, Basingstoke, Macmillan, New York, St. Martin's Press, 2000.
- KLEIN, Jean (Ed.) *Vers une politique européenne de sécurité et de défense*, Défis et opportunités. Bibliothèque Stratégique, Paris, Economica, 2003.
- KOSLOWSKI, Rey, "Immigration, Border Control and Aging Societies in the European Union", *The Brown Journal of World Affairs*, Winter 2002-Vol VIII, Issue 2.
- LELIEVRE, Henry (dir.), *Les Etats-Unis, maîtres du monde ?*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999.
- LOCKE, Mary, SLOAN Stanley et YOST Casimir, *The Foreign Policy Struggle : Congress and the President in the 1990's and Beyond*, Institute for the Study of Diplomacy, Washington DC, 2000.
- MARINHO, Clothilde (Ed.), *Asylum, immigration and Schengen post-Amsterdam*, Maastricht: European Institute of Public Administration, Maastricht, 2001.

- MEAD, Walter Russel, *Special Providence: American Foreign Policy and How it Changed the World*, New York, Knopf, 2001.
- MONAR, J., "Comprehensive Migration Policy: The Main Elements and Options", in: HAILBRONNER, K. (Ed.) *Immigration admissions: the search for workable policies in Germany and United States*
- MISSIROLI, Antonio (Ed.), *Elargissement et défense européenne après le 11 septembre*, Cahiers de Chaillot no 53, Paris, 2002.
- MONAR, Jörg, Schengen, "Closer Cooperation and the Dynamics of Inclusion and Exclusion", in: Marinho, Clotilde (Ed.), *Asylum, Immigration and Schengen Post-Amsterdam*, EIPA Maastricht 2001, pp.75-91
- MONTAIN-DOMENACH, Jacqueline, *L'Europe de la Sécurité intérieure*, Montchrestien, Clefs, Paris, 1999.
- NYE, Joseph S., *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go it Alone*, New York, Oxford University Press, 2002.
- PASTORE, Ferruccio, *The EU Entry Control System*, dans: Walker, *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, (à paraître) 2004.
- PAYE, Jean-Claude, *La fin de l'état de droit*, Paris, Editions de la dispute, 2004.
- RUSSEL, Daniel, *America's Place in the World*, Washington DC, Institute for the Study of Diplomacy, 2000.
- SERFATY, Simon, *NATO at 50 : What Now, What Next, What Else ?*, Washington DC, CSIS European Studies Conference Report, 1999.
- SLOAN, Stanley, *Les Etats-Unis et la défense européenne*, Cahiers de Chaillot n° 39, avril 2000, Institut d'Etudes de Sécurité, Union de l'Europe Occidentale.
- SPOON, Willfried, TRIANDAFYLLIDOU, Anna, (Ed.), *Europeanisation, national identities and migration : changes in boundary constructions between western and Eastern Europe*, Routledge, London, 2002.
- SCHMITT, Burkhard, « Vers l'Agence européenne d'Armement, de Recherche et de Capacités », *Défense* no 109, janvier-février 2004.
- TERPAN, Fabien, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- VAISSE, Justin, *Le modèle américain*, Paris, Armand Colin, 1998.
- VAN HAM, Peter et KUGLER, Richard L., *Western Unity and the Transatlantic Security Challenge*, The Marshall Center Papers, n° 4, 2002.
- YOST, David, *NATO Transformed, The Alliance's New Roles in International Security*, Washington DC, USIP, 1998.
- ZORGBIBE, Charles, *Histoire de l'OTAN*, Bruxelles, Complexe, 2002.

4. Cartes

Les élargissements de l'UE



5- Communiqué du Sommet d'Istanbul, 28 juin 2004

1. Nous, chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'Alliance de l'Atlantique Nord, avons réaffirmé aujourd'hui que le lien transatlantique conserve toute sa valeur et que l'OTAN reste la base de notre défense collective et le forum essentiel de consultation sur la sécurité entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Nos vingt six pays sont unis dans la démocratie, les libertés individuelles et la primauté du droit, et ils sont fidèles aux buts et aux principes de la Charte des Nations Unies. Inspirés par la vision commune énoncée dans le Traité de Washington, nous restons pleinement déterminés à assurer la défense collective de nos populations, de notre territoire et de nos forces. La coopération transatlantique est essentielle pour défendre nos valeurs et pour faire face aux menaces et aux défis communs, d'où qu'ils viennent.
2. Lors de notre dernier Sommet, à Prague en 2002, nous avons décidé de transformer notre Alliance en admettant de nouveaux membres, en la dotant de nouvelles capacités et en nouant de nouvelles relations avec nos partenaires. Il y a quelques mois seulement, l'OTAN a accueilli sept nouveaux pays membres (la Bulgarie, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie), ce qui a constitué la vague d'élargissement la plus forte de son histoire. Aujourd'hui, à notre Sommet d'Istanbul, nous avons continué de donner forme à cette transformation et d'en définir les orientations afin d'adapter les structures, les procédures et les capacités de l'OTAN aux défis du XXIe siècle. Nous soulignons que ces efforts ne doivent être perçus comme une menace par aucun pays ou aucune organisation. Notre Alliance assume toute une gamme de missions, promouvant la stabilité là où il le faut pour défendre notre sécurité et nos valeurs.
3. Aujourd'hui :
 - nous avons décidé d'élargir la mission de la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF), dirigée par l'OTAN en Afghanistan, y compris par l'établissement de plusieurs équipes de reconstruction provinciale (PRT) supplémentaires, et en renforçant notre soutien pour les élections à venir;
 - nous avons décidé de mettre un terme aux opérations de l'Alliance menées avec succès par la SFOR en Bosnie-Herzégovine, et nous avons noté avec satisfaction que l'Union européenne est prête à y déployer une nouvelle mission distincte, en vertu d'un mandat des Nations Unies au titre du chapitre VII de la Charte et sur la base des arrangements Berlin+ agréés entre nos deux organisations;
 - nous avons confirmé qu'une solide présence de la KFOR reste essentielle pour accroître encore la sécurité et promouvoir le processus politique au Kosovo;
 - nous avons décidé de renforcer la contribution de l'opération Active Endeavour, notre opération maritime en Méditerranée, à la lutte contre le terrorisme;
 - nous avons décidé d'offrir une aide au Gouvernement iraquien pour la formation de ses forces de sécurité, conformément à la déclaration sur l'Iraq que nous avons publiée séparément;
 - nous avons approuvé un ensemble renforcé de mesures propres à accroître notre contribution individuelle et collective à la lutte que mène la communauté internationale contre le terrorisme;

- nous avons décidé de mener plus avant la transformation de nos capacités militaires afin de les rendre plus modernes, plus employables et plus aptes au déploiement pour accomplir toute la gamme des missions de l'Alliance;
 - nous avons réaffirmé que la porte de l'OTAN reste ouverte à de nouveaux membres et encouragé l'Albanie, la Croatie et l'ex République yougoslave de Macédoine à poursuivre les réformes nécessaires pour progresser sur la voie de l'adhésion à l'OTAN;
 - nous avons pris un certain nombre de mesures pour renforcer encore le Partenariat euro atlantique, en particulier en insistant tout spécialement sur l'engagement avec nos Partenaires des régions stratégiquement importantes que sont le Caucase et l'Asie centrale;
 - nous avons décidé de renforcer notre Dialogue méditerranéen et de faire une offre de coopération à la région du Moyen-Orient élargi avec "l'Initiative de coopération d'Istanbul".
4. Contribuer à la paix et à la stabilité en Afghanistan est la priorité essentielle de l'OTAN. Le fait que l'OTAN dirige la Force internationale d'assistance à la sécurité, qui agit sous mandat des Nations Unies, démontre que le Conseil de l'Atlantique Nord est prêt à décider de lancer des opérations pour assurer notre sécurité commune. Le but de l'OTAN est d'aider à faire naître un Afghanistan sûr et stable, qui ait un gouvernement sans exclusive, attentif à l'égalité entre les sexes, pluriethnique et pleinement représentatif, qui soit intégré dans la communauté internationale et qui coopère avec ses voisins. L'instauration et le maintien de la paix en Afghanistan sont essentiels au bien être de la population afghane et à la lutte que nous menons ensemble contre le terrorisme. Nous restons attachés à cette cause et nous nous engageons à fournir à la FIAS les forces nécessaires pour mener à bien notre mission en Afghanistan.
 5. En consultation avec les autorités afghanes, nous continuerons d'étendre, par étapes, la mission de la FIAS dans l'ensemble de l'Afghanistan, avec la création, par des pays chefs de file, d'équipes de reconstruction provinciale supplémentaires. Nous poursuivrons la coordination et la coopération avec l'opération Enduring Freedom, comme il conviendra. Le bon déroulement des élections nationales constituera une étape décisive du développement démocratique de l'Afghanistan et de son évolution vers la paix. En réponse à la demande du président Karzaï, la FIAS apporte actuellement son soutien au processus d'inscription des électeurs, et elle fournira, dans les limites des capacités et des moyens disponibles, un appui renforcé aux autorités afghanes pour assurer la sécurité pendant la période électorale. Après les élections, il appartiendra au Gouvernement afghan d'élaborer un plan tourné vers l'avenir qui, concrétisant la vision de l'Accord de Bonn, s'attache à promouvoir la réconciliation nationale, une paix durable, la stabilité et le respect des droits de l'homme. La FIAS a contribué au désarmement des milices et à la mise en lieu sûr des armes. Le processus de Bonn est bien engagé et des institutions politiques légitimes se mettent en place. Des projets de reconstruction, la réforme du secteur de la sécurité, et d'autres initiatives améliorent la vie quotidienne de nombreux Afghans. Nous condamnons avec force les attaques de plus en plus fréquentes visant des civils membres d'organismes d'aide, dont la contribution est précieuse pour l'avenir de l'Afghanistan.
 6. Nous appelons les autorités afghanes à poursuivre énergiquement le processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion, et en particulier le retrait des unités militaires de Kaboul et des autres centres urbains. Nous leur apporterons un soutien approprié, dans les limites du mandat de la FIAS, pour prendre des mesures vigoureuses contre la production et le trafic de stupéfiants. Nous sommes prêts à aider

le Gouvernement afghan à construire un avenir meilleur pour l'Afghanistan, en liaison avec l'opération Enduring Freedom, la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan, l'Union européenne et les autres organisations internationales présentes sur le terrain. Nous appelons aussi les pays voisins de l'Afghanistan à contribuer à cet effort suivant les souhaits des autorités afghanes. Nous félicitons le Canada pour son rôle au sein de la FIAS et nous nous réjouissons du rôle que va y jouer le Corps européen.

7. L'environnement de sécurité de la région stratégiquement importante que sont les Balkans est stable mais reste fragile. L'Alliance maintient son engagement à l'égard de la paix et de la stabilité dans les Balkans, comme elle reste attachée à l'intégrité territoriale et à la souveraineté de tous les pays de la région. Nous maintiendrons notre engagement jusqu'à ce que la paix et la sécurité soient fermement établies et que tous les pays des Balkans aient été progressivement intégrés dans les structures euro atlantiques. Tous les pays de la région doivent prendre eux-mêmes en charge, et mettre en œuvre, les réformes urgentes. Une coopération plus étroite dans leur propre région contribuera à favoriser la stabilité et la prospérité. Tout en notant avec satisfaction les cas d'amélioration de la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex Yougoslavie (TPIY), nous soulignons que tous les pays concernés doivent coopérer pleinement avec le TPIY, en particulier pour la traduction en justice de toutes les personnes mises en accusation par le Tribunal, notamment Radovan Karadzic et Ratko Mladic ainsi qu'Ante Gotovina, conformément aux résolutions 1503 et 1534 du Conseil de sécurité des Nations Unies.
8. Comme la situation de sécurité en Bosnie-Herzégovine a évolué positivement, nous avons décidé de mettre un terme, d'ici à la fin de cette année, aux opérations de l'Alliance menées avec succès par la SFOR dans ce pays. Nous notons avec satisfaction que l'Union européenne est prête à y déployer une nouvelle mission distincte robuste, en vertu d'un mandat des Nations Unies au titre du chapitre VII de la Charte et sur la base des arrangements Berlin+ agréés entre nos deux organisations, et nous nous réjouissons à la perspective de poursuivre une étroite coopération. L'engagement politique à long terme de l'OTAN à l'égard de la Bosnie Herzégovine reste le même, et la mise en place d'un quartier général de l'OTAN assurera sa présence militaire résiduelle dans le pays. Le QG de l'OTAN à Sarajevo, qui a pour tâche principale de donner des orientations pour la réforme de la défense, se chargera également de certaines tâches de soutien opérationnel, comme la lutte contre le terrorisme associée à la protection des forces, l'appui au TPIY, dans les limites des moyens et des capacités disponibles, pour ce qui est de l'arrestation de personnes accusées de crimes de guerre, et le partage de données du renseignement avec l'UE. Les Accords de Dayton/Paris restent en vigueur et demeurent le fondement de la paix et de la stabilité en Bosnie Herzégovine.
9. Au Kosovo, une solide présence de la KFOR reste essentielle pour accroître encore la sécurité et promouvoir le processus politique. Nous réaffirmons notre engagement en faveur d'un Kosovo sûr, stable et multiethnique, sur la base de l'application intégrale de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies, de la politique agréée consistant à faire passer le respect des normes avant le statut et du mécanisme de réexamen des normes. Nous condamnons avec force la flambée de violence, ayant entraîné des pertes en vies humaines et la destruction d'édifices appartenant au patrimoine religieux et culturel, qui s'est produite en mars 2004, et nous ne tolérerons aucune action de cette nature menée dans le but de compromettre le processus politique. Nous appelons toutes les parties à accélérer la reconstruction et à créer les conditions nécessaires au retour en toute sécurité des personnes déplacées. Nous

appelons instamment toutes les communautés à s'employer, dans un esprit constructif, à respecter les normes approuvées sur le plan international, à mener un dialogue à tous les niveaux et à s'engager dans les institutions locales. Nous les appelons aussi à conduire les élections d'octobre prochain et à y participer dans des conditions régulières et pacifiques. Nous nous félicitons que le Secrétaire général des Nations Unies ait désigné M. Søren Jessen Petersen comme son Représentant spécial au Kosovo. Pour que de nouveaux progrès soient accomplis, l'OTAN continuera de collaborer avec les Nations Unies, l'UE, l'OSCE et d'autres organisations internationales, ainsi qu'avec le Groupe de contact, y compris en assistant, s'il y a lieu, à ses réunions.

10. L'opération Active Endeavour de surveillance maritime et d'escorte menée par l'OTAN démontre la résolution et l'aptitude de l'Alliance à répondre au terrorisme. En mars de cette année, l'opération a été étendue à l'ensemble de la Méditerranée. Des travaux sont en cours afin de renforcer encore sa contribution à la lutte contre le terrorisme, notamment avec le soutien, sous forme de contribution, de pays partenaires, y compris les pays du Dialogue méditerranéen. Nous apprécions les offres de soutien sous forme de contribution faites par la Russie et l'Ukraine, et nous avons invité ces deux pays à examiner avec nous les modalités de leur participation. Toutes les offres de soutien similaires, y compris celles d'autres pays intéressés, seront examinées cas par cas. Lors du réexamen de la mission de l'opération Active Endeavour, l'OTAN pourrait envisager de prendre en compte, en conformité avec le droit international, le risque d'un trafic ou d'un usage, à des fins terroristes, d'armes nucléaires, chimiques et biologiques, de leurs vecteurs et de matières connexes.
11. Nous rendons hommage aux femmes et aux hommes de tous les pays qui servent au sein d'opérations dirigées par l'OTAN pour leur professionnalisme et leur dévouement au service de la paix et de la sécurité. Nous mesurons à quel point le succès de nos opérations dépend des liens qu'ils nouent avec les gouvernements et les populations sur les divers théâtres d'opérations. Nous sommes profondément reconnaissants de leur sacrifice à ceux qui ont donné leur vie ou ont été blessés dans l'accomplissement de leur mission, et nous exprimons notre plus vive sympathie à leurs familles et à leurs proches.
12. Le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et de leurs vecteurs constituent actuellement des menaces et des défis déterminants pour la sécurité de l'Alliance et la sécurité internationale.
13. Nous condamnons avec force le terrorisme, quelles qu'en soient les motivations ou les manifestations, et nous le combattons ensemble aussi longtemps qu'il le faudra. L'Alliance offre une dimension transatlantique essentielle à la réponse au terrorisme, qui exige une coopération aussi étroite que possible entre l'Amérique du Nord et l'Europe. Nous sommes déterminés à poursuivre notre lutte contre le terrorisme sous toutes ses formes, conformément aux dispositions du droit international et aux principes des Nations Unies. Notre approche du terrorisme, et de ses causes, inclura l'application intégrale de la résolution 1373 du Conseil de sécurité des Nations Unies sur la lutte contre le terrorisme et continuera d'être multiforme et globale, avec la mise en œuvre de moyens politiques, diplomatiques, économiques et, au besoin, militaires. La poursuite des actes terroristes, notamment à Istanbul l'an dernier et à Madrid en mars de cette année, illustre la grave menace que le terrorisme continue de représenter à travers le monde. La défense contre le terrorisme peut comprendre des activités menées par des forces militaires de l'OTAN sur la base de décisions du Conseil de l'Atlantique Nord afin d'éviter et de désorganiser les attaques ou les menaces d'attaques terroristes dirigées de l'extérieur contre la population, le territoire,

l'infrastructure et les forces de n'importe quel Etat membre, ainsi que de s'en défendre et de s'en protéger, y compris en prenant des mesures contre les terroristes et ceux qui les abritent. Nous avons par conséquent approuvé aujourd'hui un ensemble renforcé de mesures propres à accroître notre contribution individuelle et collective à la lutte que mène la communauté internationale contre le terrorisme, ce qui inclut la nécessité d'empêcher que des terroristes ne se procurent des ADM. Il s'agit notamment :

- d'améliorer le partage de données du renseignement entre nos pays, y compris par l'intermédiaire de l'Unité du renseignement sur la menace terroriste et par un réexamen des structures actuelles du renseignement au siège de l'OTAN;
 - de nous rendre plus aptes à répondre rapidement à des demandes d'aide de pays qui doivent se protéger d'attentats terroristes, y compris d'attentats impliquant l'utilisation d'armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN), ou faire face à leurs conséquences, et, à cet égard, de continuer à apporter un ferme soutien au Bataillon OTAN multinational de défense CBRN;
 - de fournir une aide pour la protection de certains événements majeurs, y compris au moyen d'avions de la Force aérienne de détection lointaine et de contrôle de l'OTAN;
 - de renforcer la contribution de l'opération Active Endeavour à la lutte contre le terrorisme;
 - de poursuivre les efforts vigoureux déployés dans le cadre de nos opérations dans les Balkans et en Afghanistan, afin de contribuer à créer les conditions propres à empêcher l'essor du terrorisme;
 - de renforcer les moyens de défense contre les attentats terroristes, y compris par notre programme de travail visant le développement de nouvelles technologies de pointe;
 - d'accroître la coopération avec nos partenaires, y compris par la mise en œuvre de notre plan d'action en matière de plans civils d'urgence et du plan d'action du Partenariat contre le terrorisme, et avec d'autres organisations internationales et régionales, notamment en poursuivant activement les consultations et les échanges d'informations avec l'Union européenne.
14. La politique de soutien de l'Alliance à la maîtrise des armements, au désarmement et à la non prolifération continuera de jouer un rôle majeur dans la réalisation de ses objectifs de sécurité, y compris celui qui consiste à prévenir la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Nous soulignons qu'il importe que tous les Etats respectent et appliquent intégralement leurs engagements en matière de maîtrise des armements, de désarmement et de non prolifération et que soient renforcés les accords internationaux de maîtrise des armements et de désarmement et les régimes multilatéraux de non-prolifération et de contrôle des exportations. A cet égard, l'accession rapide de l'ensemble des pays membres de l'OTAN à tous les régimes appropriés de non prolifération jouerait un rôle positif. Aujourd'hui :
- nous soulignons notre engagement en faveur d'un renforcement du Traité sur la non prolifération des armes nucléaires, pierre angulaire de la non prolifération et du désarmement, et en faveur du respect intégral de ce Traité par tous les Etats qui y sont parties;
 - nous soulignons l'importance d'autres accords internationaux connexes, notamment la Convention sur les armes biologiques ou à toxines, la Convention sur les armes chimiques et le Code de conduite de La Haye contre la prolifération des missiles balistiques;
 - nous souscrivons sans réserve à la résolution 1540 du Conseil de sécurité des Nations Unies appelant tous les Etats à établir, au niveau national, des

- contrôles efficaces des exportations, à adopter et à faire appliquer des lois visant à sanctionner pénalement la prolifération, à prendre des mesures en coopération pour empêcher des acteurs autres que des Etats d'acquérir des ADM, et à mettre fin au trafic d'ADM et de matières connexes;
- nous entendons accroître les efforts que nous menons en commun pour réduire les substances nucléaires et radiologiques et en assurer la sécurité;
 - nous sommes résolus à prévenir et à contenir la prolifération des ADM et de leurs vecteurs, et à œuvrer ensemble afin d'y parvenir;
 - nous nous félicitons de l'adoption par le G 8, le 10 juin, d'un plan d'action sur la non prolifération;
 - nous nous félicitons de la découverte du réseau de prolifération d'Abdul Qadeer Khan et de l'investigation dont il fait l'objet.
15. L'Alliance souligne qu'elle soutient sans réserve les objectifs de l'Initiative de sécurité contre la prolifération (PSI) et de la Déclaration sur les principes d'interception visant à instaurer une base plus efficace et mieux coordonnée permettant d'empêcher et de faire cesser les transports d'ADM, de leurs vecteurs et de matières connexes à destination et en provenance d'Etats et d'acteurs non étatiques qui suscitent des préoccupations en matière de prolifération. L'Alliance se félicite des efforts menés dans le cadre de la PSI, qui respectent les lois et règlements nationaux, le droit international et les cadres internationaux, y compris les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies. Nous appelons nos partenaires et d'autres pays à se joindre à nous pour appuyer et mettre en œuvre les objectifs de la PSI.
16. L'Alliance se réjouit des mesures prises par la Libye pour mettre en application sa décision, rendue publique le 19 décembre 2003, de démanteler sous supervision internationale ses programmes d'ADM et de limiter la portée de ses missiles à 300 kilomètres. Nous attendons de ce pays qu'il poursuive dans cette voie. Par ailleurs, nous l'exhortons à respecter les droits de l'homme fondamentaux.
17. Nous réaffirmons notre attachement au Traité FCE, pierre angulaire de la sécurité en Europe, ainsi qu'à l'entrée en vigueur rapide du Traité adapté. Nous rappelons que l'exécution des engagements d'Istanbul restant à remplir au sujet de la République de Géorgie et de la République de Moldova créera les conditions requises pour que les Alliés et les autres Etats parties aillent de l'avant s'agissant de la ratification du Traité FCE adapté. Nous prenons note des progrès accomplis en 2003 concernant le retrait des forces militaires russes de la République de Moldova. Nous constatons avec regret que ces progrès ne se poursuivent pas en 2004 et que la date d'achèvement prévue, dont le report au 31 décembre 2003 avait été approuvé dans le cadre de l'OSCE, n'a pas été respectée. Il est essentiel que les efforts soient intensifiés en vue d'un achèvement du retrait dès que possible. Nous continuerons, par l'intermédiaire de l'OSCE, à suivre ce processus et à y apporter notre soutien. Nous appelons à un règlement rapide des problèmes qui subsistent entre la Géorgie et la Russie, comme indiqué dans leur déclaration commune faite à Istanbul le 17 novembre 1999, et, à cet effet, nous engageons les parties à reprendre leurs négociations à un niveau suffisamment élevé. Nous nous félicitons de l'approche adoptée par les pays alliés non signataires du Traité FCE qui ont manifesté leur intention de demander à accéder au Traité FCE adapté lors de son entrée en vigueur. Cette accession représenterait une contribution supplémentaire importante à la sécurité et à la stabilité en Europe.
18. Nous nous félicitons des progrès réalisés dans la transformation des capacités militaires de l'Alliance. Cet effort qui s'inscrit dans le long terme doit être poursuivi si l'OTAN veut être à même d'assumer la gamme complète de ses missions dans un environnement de sécurité exigeant et de répondre à ses engagements opérationnels

ainsi qu'aux menaces auxquelles nous sommes confrontés aujourd'hui, notamment le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. L'OTAN doit pouvoir aligner des forces capables de se déployer rapidement pour mener des opérations soutenues, à longue distance et dans la durée.

19. S'agissant de la réalisation des objectifs que nous avons fixés au Sommet de Prague, en novembre 2002 :
 - le Bataillon OTAN multinational de défense CBRN vient d'atteindre sa pleine capacité opérationnelle;
 - comme prévu, la Force de réaction de l'OTAN (NRF) souple sur le plan opérationnel atteindra sa capacité opérationnelle initiale d'ici à la fin de l'année;
 - la mise en œuvre des dispositions de commandement rationalisées de l'OTAN, y compris l'installation du Commandement allié Transformation, est en cours;
 - l'exécution des engagements pris par les pays au titre de l'Engagement capacitaire de Prague (PCC) progresse, et des avancées continuent à être enregistrées en ce qui concerne les activités multinationales dans les secteurs du transport maritime et aérien stratégique, du ravitaillement en vol et du système allié de surveillance terrestre, activités qui renforceront nos capacités militaires dans de nombreux domaines;
 - nous examinons des options permettant de faire face à la menace croissante que les missiles représentent pour le territoire, les forces et les centres de population de l'Alliance, en recourant à une combinaison appropriée d'efforts politiques et de défense, en même temps qu'à la dissuasion. Nous prenons note du lancement de l'étude de faisabilité sur la défense antimissile décidée à Prague pour examiner différentes options, et nous continuons d'évaluer les menaces liées aux missiles.
20. Pour relever les défis actuels, nous avons besoin des capacités adéquates. Dans certains cas, les pays pourraient libérer des ressources consacrées à des structures de forces et/ou à des capacités nationales qui ne sont plus nécessaires et les réinvestir dans des capacités déployables. Il faut que les pays soient plus disposés et plus prêts à mettre ces forces et capacités à disposition. L'OTAN doit être capable d'agir rapidement, et elle est configurée pour cela. Dans le même temps, nous sommes déterminés à continuer d'améliorer notre processus de prise de décision politique par des consultations approfondies facilitant une perception des objectifs et une détermination communes, la définition de stratégies et d'objectifs clairs avant le lancement d'une opération et une meilleure planification à l'appui des contributions des pays aux opérations, en reconnaissant le droit souverain de chacun de nos pays de décider de l'utilisation de ses forces.
21. Pour accroître notre aptitude à mener à bien des opérations et renforcer le lien entre la décision politique d'entamer des opérations, d'une part, et la mise à disposition des forces nécessaires, d'autre part, nous avons aujourd'hui :
 - salué les engagements pris par les sept nouveaux Alliés dans le cadre de l'Engagement capacitaire de Prague, et réaffirmé notre soutien à celui-ci; nous nous sommes félicités de la coopération qui existe entre les groupes chargés du PCC et ceux responsables de l'ECAP (plan d'action européen sur les capacités); dans nos plans nationaux, nous insisterons en particulier pour que les insuffisances critiques qui subsistent soient comblées, pour que nos engagements nationaux soient mis en œuvre, pour que les projets multinationaux en coopération auxquels nos pays participent progressent

- encore, et pour que nos capacités deviennent interoperables et s'adaptent à l'évolution de l'environnement de sécurité;
- pris note avec satisfaction du rapport de nos ministres de la Défense sur les nouvelles mesures visant à accroître l'employabilité de nos forces par l'adoption à Istanbul d'objectifs politiques de haut niveau et à compléter ces objectifs par des objectifs d'employabilité nationaux individuels, et décidé d'intensifier nos efforts, en tenant compte des priorités et des obligations nationales, afin de structurer, de préparer et d'équiper des forces terrestres pour des opérations de déploiement placées sous les auspices de l'OTAN ou sous d'autres auspices;
 - accueilli avec satisfaction des modifications aux processus de planification de l'Alliance qui les rendent plus adaptés aux besoins opérationnels actuels et futurs. Nous avons chargé le Conseil en session permanente d'élaborer, afin que nous les examinions, des directives politiques globales à l'appui du Concept stratégique pour l'ensemble des questions de capacités, disciplines de planification et activités de renseignement de l'Alliance, qui répondent aux besoins de l'Alliance, y compris en forces interoperables et déployables, capables de mener des opérations majeures tout comme des opérations de moindre envergure, concomitamment si nécessaire, et d'opérer conjointement dans un environnement de sécurité complexe. Il convient d'analyser de manière plus approfondie les interfaces entre les différentes disciplines de planification au sein de l'Alliance, y compris la planification opérationnelle;
 - accueilli favorablement les progrès enregistrés dans les travaux visant à améliorer le processus de constitution de forces pour des opérations décidées par l'OTAN et pour la Force de réaction de l'OTAN, y compris en s'orientant vers une approche axée sur le plus long terme, plus globale et plus proactive, et en facilitant des décisions qui s'accompagnent, à chaque stade, de la mise à disposition des capacités militaires requises;
 - donné pour instruction de poursuivre sans délai les travaux liés à la défense contre les missiles balistiques de théâtre; dans ce contexte, nous avons pris note de l'approbation du principe de la mise en place d'un programme OTAN de défense active multicouche contre les missiles balistiques de théâtre, noté avec satisfaction que les pays sont prêts à mettre à la disposition de l'Alliance le groupe spécial sur la défense aérienne élargie, constitué par trois pays, pris note des travaux actuellement menés par les autorités militaires de l'OTAN concernant la défense des forces déployées de l'OTAN, y compris la Force de réaction de l'OTAN, contre les missiles balistiques de théâtre.
22. Avec les décisions prises ici, à Istanbul, et les nouvelles améliorations que nous avons mises en chantier et que nous avons chargé le Conseil en session permanente de concrétiser, nous veillons à ce que les capacités de l'Alliance soient modernes, efficaces et souples, parfaitement adaptées aux défis qui se présentent à nous aujourd'hui et qui pourraient se présenter à nous demain.
23. Nous avons invité le Secrétaire général et le Conseil en session permanente à prendre les mesures nécessaires pour faire en sorte que le processus de transformation, y compris pour ce qui est des questions de gestion et de financement, soit pleinement mis en œuvre. Nous attendons avec intérêt l'issue du réexamen des agences de l'OTAN, qui devrait asseoir sur une base solide les activités de soutien de la prochaine décennie. Nous invitons le Secrétaire général à veiller à l'avancement rapide et efficace du projet de nouveau siège de l'OTAN.

24. Les activités de l'OTAN dans le domaine de l'armement doivent répondre à l'évolution des besoins militaires de l'Alliance. Nous réaffirmons donc l'importance que nous attachons à une coopération transatlantique mutuellement bénéfique dans le domaine de l'industrie de défense.
25. Nous célébrons le succès de la politique de la porte ouverte de l'OTAN, et nous réaffirmons aujourd'hui que nos sept nouveaux membres ne seront pas les derniers. La porte de l'OTAN reste ouverte. Nous saluons les progrès accomplis par l'Albanie, la Croatie et l'ex République yougoslave de Macédoine(1) dans la mise en œuvre de leurs programmes nationaux annuels adoptés au titre du plan d'action pour l'adhésion, et nous les encourageons à poursuivre les réformes nécessaires pour progresser sur la voie de l'adhésion à l'OTAN. En outre, nous félicitons ces pays pour la contribution qu'ils apportent à la stabilité et à la coopération régionales. Nous voulons que les trois pays réussissent, et nous continuerons de les aider dans leurs efforts de réforme. L'OTAN continuera d'évaluer séparément chacun des dossiers de candidature, en fonction des progrès réalisés dans la poursuite des objectifs de réforme fixés au titre du plan d'action pour l'adhésion, qui restera le moyen de suivre l'état de préparation de chaque candidat à l'adhésion. Nous demandons aux ministres des Affaires étrangères de l'OTAN de garder constamment à l'examen le processus d'élargissement, y compris l'exécution du plan d'action pour l'adhésion, et de nous présenter un rapport. Lors du prochain sommet, nous examinerons, sur la base de ce rapport, les progrès réalisés par les pays candidats sur la voie de l'adhésion.
26. Les récents élargissements de l'OTAN et de l'Union européenne constituent une étape majeure vers une Europe entière et libre et viennent confirmer avec force que nos organisations ont des valeurs et des intérêts stratégiques communs. Nous nous réjouissons des progrès accomplis dans le développement du partenariat stratégique OTAN UE sur la base des arrangements Berlin+ et depuis leur finalisation. L'OTAN et l'UE continuent de coopérer efficacement dans les Balkans occidentaux et sont résolues à aider les pays de la région sur la voie de leur intégration dans les structures euro atlantiques. Les relations OTAN-UE couvrent à présent un large éventail de questions d'intérêt commun liées à la sécurité, à la défense et à la gestion des crises, comme la lutte contre le terrorisme, la mise en place de capacités militaires cohérentes se renforçant mutuellement, et les plans civils d'urgence. Nous sommes déterminés à travailler ensemble, dans un esprit de transparence et dans le respect de l'autonomie des deux organisations, pour développer encore le partenariat stratégique OTAN-UE, comme convenu entre les deux organisations.
27. Faisant fond sur les progrès accomplis depuis notre Sommet de Prague, nous avons pris aujourd'hui un certain nombre de mesures visant à renforcer encore le Partenariat euro atlantique. Alors même que nous prenons ces mesures, nous attendons de tous les Partenaires qu'ils tiennent leurs engagements à protéger et à promouvoir les droits de l'homme et les autres libertés et valeurs fondamentales auxquelles ils ont souscrit en adhérant au Conseil de partenariat euro atlantique et au Partenariat pour la paix. Nous soutenons l'indépendance, la souveraineté et l'intégrité territoriale de tous les Etats de la région euro atlantique.
28. Nous avons lancé aujourd'hui un plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de défense. Nous encourageons les Partenaires à tirer pleinement parti de ce nouvel instrument pour mettre en place des institutions de défense démocratiquement responsables, et nous les soutenons dans cette démarche.
29. L'interopérabilité et la transformation dans le domaine militaire sont capitales pour l'efficacité de nos partenariats car elles doivent nous aider à faire face à l'évolution des défis en matière de sécurité et permettre aux forces des pays alliés et des pays

partenaires d'agir efficacement dans des opérations dirigées par l'OTAN. L'intérêt que présente pour l'Alliance cette coopération, en particulier celle des Partenaires d'Europe occidentale, ne cesse de nous être démontré dans les Balkans comme en Afghanistan. Nous comptons donc donner à nos Partenaires davantage de possibilités de renforcer leurs contributions aux opérations dirigées par l'OTAN et les aider à transformer leur défense en fonction des rôles et des capacités opérationnels de l'OTAN, eux mêmes en évolution, y compris par le renforcement du Concept de capacités opérationnelles. Nous veillerons à ce que les pays qui fournissent des troupes soient associés le plus tôt possible au processus d'élaboration des décisions, éventuellement par des consultations politiques. La nouvelle structure de commandement de l'OTAN présente des possibilités d'accroître la participation des Partenaires, entre autres en leur offrant une représentation appropriée au sein du Commandement allié Transformation.

30. L'OTAN a adopté une politique globale pour contribuer aux efforts menés au niveau international afin de lutter contre la traite des êtres humains, qui constitue une violation flagrante des droits de l'homme et qui alimente la corruption et la criminalité organisée. Nous sommes également déterminés à collaborer avec nos Partenaires pour appuyer les efforts menés au niveau international, là où l'OTAN peut apporter une valeur ajoutée, afin de combattre la traite des êtres humains et d'autres formes de trafic.
31. En renforçant le Partenariat euro atlantique, nous insisterons tout spécialement sur l'engagement avec nos Partenaires des régions stratégiquement importantes que sont le Caucase et l'Asie centrale. A cet effet, l'OTAN a adopté des arrangements de liaison améliorés, y compris en désignant deux agents de liaison ainsi qu'un représentant spécial pour les deux régions parmi les membres du Secrétariat international. Nous accueillons favorablement la décision prise par la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Ouzbékistan de définir avec l'OTAN des plans d'action individuels pour le Partenariat. Il s'agit là d'une étape significative dans les efforts déployés par ces pays pour nouer avec l'Alliance des relations de partenariat plus étroites. Nous nous félicitons de l'engagement du nouveau Gouvernement de la Géorgie en faveur de réformes.
32. Nous restons attachés au partenariat avec la République de Moldova et nous l'encourageons à faire usage des instruments du Partenariat pour concrétiser ses aspirations à promouvoir la stabilité dans la région en qualité de Partenaire de cette Alliance.
33. Nous nous réjouissons à la perspective d'accueillir la Bosnie Herzégovine et la Serbie et Monténégro dans le Partenariat pour la paix lorsqu'elles auront rempli les conditions fixées par l'OTAN. Nous voulons que ces pays parviennent à adhérer au Partenariat euro-atlantique, et nous les y aiderons. Nous sommes prêts pour ce faire à les associer à certaines activités du PPP. Chacun de ces pays sera jugé en fonction de ce qu'il aura accompli sur la voie de l'adhésion au PPP.
34. Nous nous réjouissons des progrès significatifs réalisés par la Bosnie Herzégovine dans le domaine de la réforme de la défense, condition essentielle à l'adhésion au PPP. Nous l'exhortons à continuer de progresser vers la mise en place d'une force militaire unique. Nous avons décidé de désigner une ambassade point de contact à Sarajevo, de manière à faire mieux comprendre l'OTAN. Nous observons avec préoccupation que la Bosnie-Herzégovine, en particulier des éléments obstructionnistes de l'entité de Republika Srpska, ne remplit pas son obligation de coopérer pleinement avec le TPIY, y compris pour ce qui est d'arrêter les personnes accusées de crimes de guerre et de les déférer devant le Tribunal, exigence fondamentale à laquelle le pays doit satisfaire pour adhérer au PPP. Nous souhaitons également voir apporter les changements

organiques nécessaires pour mettre en place des structures efficaces de sécurité et de maintien de l'ordre.

35. La Serbie-et-Monténégro a elle aussi accompli des progrès dans le domaine de la réforme de la défense et le Gouvernement a joué un rôle constructif au plan régional, améliorant les relations avec les pays voisins. Nous attendons de nouveaux progrès dans ces domaines, s'agissant en particulier de l'engagement du Gouvernement sur les questions relatives au Kosovo. Par ailleurs, les actions intentées devant la Cour internationale de justice à l'encontre de plusieurs Alliés restent en instance. Nous appelons le Gouvernement à remplir ses obligations internationales, en particulier à coopérer avec le TPIY et à fournir toute l'aide nécessaire pour que les personnes accusées de crimes de guerre soient arrêtées et déférées devant le Tribunal.
36. Depuis sa création en 1994, le Dialogue méditerranéen de l'OTAN a largement contribué à instaurer la confiance et la coopération entre l'Alliance et ses partenaires méditerranéens. Dans l'environnement de sécurité actuel, il existe davantage de possibilités de réelle coopération avec les pays du Dialogue méditerranéen. Comme suite à la décision que nous avons prise à Prague de renforcer le Dialogue méditerranéen, nous invitons aujourd'hui nos partenaires méditerranéens à établir un partenariat plus ambitieux et plus large, guidés par le principe de la coresponsabilité et en tenant compte de leurs intérêts et besoins particuliers. Le but général de ce partenariat sera de contribuer à la sécurité et à la stabilité dans la région par une coopération pratique accrue, notamment en renforçant le dialogue politique actuel, en réalisant l'interopérabilité, en poursuivant la réforme de la défense et en contribuant à la lutte contre le terrorisme. Nos efforts viendront compléter, dans l'optique d'un renforcement mutuel, d'autres initiatives concernant la Méditerranée, y compris celles de l'UE et de l'OSCE.
37. Nous avons également décidé aujourd'hui de faire une offre de coopération à la région du Moyen Orient élargi en lançant notre "Initiative de coopération d'Istanbul". Cette initiative est proposée par l'OTAN aux pays de la région qui sont intéressés, à commencer par les pays du Conseil de coopération du Golfe, en vue de promouvoir des relations bilatérales mutuellement bénéfiques et d'accroître ainsi la sécurité et la stabilité. Elle privilégie la coopération pratique dans les domaines où l'OTAN peut apporter une valeur ajoutée, notamment la défense et la sécurité. Quoique distincte d'autres initiatives faisant intervenir d'autres acteurs internationaux, elle prend en compte ces initiatives et vient les compléter.
38. La spécificité du Dialogue méditerranéen étant respectée, le Dialogue méditerranéen renforcé et "l'Initiative de coopération d'Istanbul" sont des processus complémentaires, progressifs et individualisés. Ils seront développés dans un esprit de coresponsabilité avec les pays concernés. Leur réussite passera par des consultations permanentes et un engagement actif durable.
39. Depuis sa création, il y a deux ans, le Conseil OTAN Russie a porté la relation entre l'Alliance et la Russie à un niveau qualitativement nouveau, ce qui bénéficie à toute la région euro atlantique. Nous réaffirmons notre détermination à élargir notre dialogue politique, et nous sommes résolus à approfondir nos consultations sur des questions de sécurité d'importance majeure, notamment sur l'Afghanistan et les Balkans, et sur la lutte contre le terrorisme et contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Notre coopération pratique a encore progressé, y compris dans le cadre de projets de coopération entre militaires. En mettant l'accent sur l'amélioration de l'interopérabilité, nous avons aussi jeté les bases d'un futur soutien opérationnel aux forces de l'OTAN, y compris d'éventuelles opérations conjointes de maintien de la paix. Nous nous félicitons de l'avancée de la coopération pratique dans les domaines

de la défense contre les missiles de théâtre, des plans civils d'urgence, de l'Initiative sur l'espace aérien en coopération, et de la recherche et du sauvetage en mer. Nous comptons bien accomplir de nouveaux progrès dans la mise en œuvre de la Déclaration de Rome de mai 2002, travaillant ensemble en tant que partenaires égaux dans des domaines d'intérêt commun.

40. Nous nous réjouissons de la détermination de l'Ukraine à poursuivre sur la voie d'une pleine intégration euro atlantique. Dans ce contexte, nous réaffirmons qu'elle doit accomplir des progrès cohérents et mesurables dans la réforme démocratique. Nous l'encourageons à accélérer la réalisation des objectifs fixés dans le plan d'action OTAN Ukraine, s'agissant en particulier d'assurer la tenue d'élections libres et équitables, de garantir la liberté des médias et de mettre en œuvre les mesures résultant de l'examen de la défense. Nous sommes résolus à soutenir l'Ukraine dans ces efforts, tout en notant que, pour que notre relation puisse se renforcer encore, ce pays devra donner des preuves plus tangibles de sa détermination à mener une vaste réforme, en particulier dans la perspective de la tenue des élections présidentielles de cet automne. Nous nous réjouissons de ce que l'Ukraine continue de participer à la KFOR dans le cadre du bataillon polono-ukrainien. Nous prenons note des progrès accomplis par l'Ukraine dans le domaine de la réforme de la défense et dans le renforcement de la coopération avec l'OTAN sur le plan militaire et dans le secteur de la défense, y compris en ce qui concerne le soutien fourni par le pays hôte et le transport aérien stratégique. Cela étant, nous chargeons le Conseil en session permanente d'évaluer les relations OTAN Ukraine en vue de présenter des recommandations aux ministres des Affaires étrangères après les élections présidentielles.
41. Nous prenons note de l'importance de la région de la mer Noire pour la sécurité euro atlantique. Pays riverains, Alliés et Partenaires s'emploient ensemble à renforcer encore la sécurité et la stabilité dans la région. Notre Alliance est prête à étudier les moyens de compléter ces efforts en s'appuyant sur les formes existantes de coopération régionale.
42. Nous nous réjouissons de l'intérêt manifesté par plusieurs pays qui développent avec l'OTAN, en qualité de pays de contact, un dialogue individuel mutuellement bénéfique sur des questions de sécurité. Dans ce contexte, nous nous félicitons de l'intérêt exprimé par l'Australie pour une coopération plus étroite avec notre Alliance.
43. L'OTAN et l'OSCE ont des responsabilités largement complémentaires et des intérêts communs, sur le plan fonctionnel comme sur le plan géographique. L'OTAN continuera de développer encore la coopération avec l'OSCE dans des domaines tels que la prévention des conflits, la gestion des crises ou le relèvement après un conflit.
44. Nous saluons le rôle que joue l'Assemblée parlementaire de l'OTAN s'agissant de compléter les efforts déployés par l'OTAN pour promouvoir la stabilité dans l'ensemble de l'Europe. Nous apprécions également la contribution qu'apporte l'Association du Traité atlantique en s'employant à faire mieux comprendre l'Alliance et ses objectifs par les opinions publiques de nos pays.
45. L'environnement stratégique complexe d'aujourd'hui exige une approche globale de la sécurité, qui comprend des éléments politiques, économiques et militaires. Nous sommes unis dans notre engagement en faveur d'une telle approche. L'Alliance mène des opérations difficiles dans des régions d'importance stratégique, elle transforme ses capacités afin de faire face aux nouvelles menaces, et elle travaille de manière toujours plus étroite avec les pays partenaires et d'autres organisations internationales dans le cadre d'un effort véritablement multilatéral visant à faire face aux préoccupations de sécurité communes. Alors qu'elle poursuit sa transformation, l'OTAN n'en conserve pas moins sa vocation fondamentale, reposant sur les valeurs communes de la

démocratie, des droits de l'homme et de la primauté du droit : constituer pour l'Europe et l'Amérique du Nord un forum transatlantique essentiel de consultation et un instrument efficace pour défendre la paix et la stabilité, aujourd'hui comme dans l'avenir.

46. Nous exprimons notre profonde gratitude au Gouvernement turc et à la ville d'Istanbul pour leur gracieuse hospitalité. Dans cette ville d'Istanbul, qui jette un pont entre deux continents, nous avons réaffirmé le caractère vital du lien transatlantique et adressé de nouvelles offres de coopération à des pays et à des régions d'importance stratégique.
1. La Turquie reconnaît la République de Macédoine sous son nom constitutionnel.

6- L'OTAN et les plans civils d'urgence

Les pays de l'OTAN mènent depuis de nombreuses années une coopération dans le domaine des plans civils d'urgence. Plus récemment, cette coopération a été étendue aux pays partenaires, et des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne la manière dont les ressources sont organisées pour faire face aux situations d'urgence civiles dans la région euroatlantique.

- La coordination au sein de l'OTAN

Pour réagir de façon efficace aux catastrophes, il faut coordonner les moyens de transport, les ressources médicales, les communications, les capacités de réaction à ce type d'événement et les autres ressources civiles. L'OTAN joue un rôle vital dans l'harmonisation de la planification entre ses pays membres, garantissant que les plans fonctionneront en cas de nécessité et que les ressources dont ces pays dépendent seront disponibles.

Au sein de l'OTAN, le mécanisme utilisé pour coordonner la planification dans ce domaine comprend une série de bureaux et comités d'étude technique placés sous la direction générale du Haut Comité pour l'étude des plans d'urgence dans le domaine civil. Ces organismes rassemblent régulièrement des experts des services publics, de l'industrie et des forces armées des pays, afin de coordonner la planification en ce qui concerne les transports intérieurs de surface en Europe, les transports océaniques, l'aviation civile, l'alimentation et l'agriculture, la production et l'approvisionnement industriels, les postes et les télécommunications, les questions médicales, la protection civile, ainsi que la production et l'approvisionnement pétroliers.

- Une coopération élargie

Aujourd'hui, l'OTAN met plus largement à disposition son expérience et ses compétences dans le domaine des plans civils d'urgence, s'appuyant en même temps sur les connaissances et les capacités d'autres pays membres du Conseil de partenariat euroatlantique. Les pays partenaires de l'OTAN prennent de plus en plus une part active aux travaux concrets de coopération qui sont menés au sein des bureaux et comités d'étude. En 1998, un Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe a été créé. Les plans civils d'urgence constituent également un volet important des programmes généraux de coopération avec les pays partenaires et sont aujourd'hui la principale composante non militaire des activités menées dans le cadre du Partenariat pour la paix. Ces activités comprennent des séminaires, des ateliers, des exercices et des stages de formation, qui réunissent du personnel civil et militaire de différents niveaux des pouvoirs publics locaux, régionaux et nationaux. D'autres organisations internationales, comme le Bureau de la coordination des affaires humanitaires (BCAH) et le Haut Commissariat pour les réfugiés (HCR) des Nations Unies, l'Agence internationale de l'énergie atomique et l'Union européenne, sont aussi d'importants participants, tout comme les organisations d'aide non gouvernementales.

Les événements du 11 septembre 2001 ont mis en lumière la nécessité d'établir d'urgence une coopération dans la préparation à d'éventuels attentats terroristes contre des populations civiles recourant à des armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires (CBRN). Le Plan d'action du partenariat contre le terrorisme publié lors du Sommet de Prague

en novembre 2002 encourage le partage d'informations pertinentes et la participation aux plans civils d'urgence pour évaluer les risques et réduire la vulnérabilité des populations civiles face au terrorisme et aux armes de destruction massive. L'OTAN et ses Partenaires travaillent à un inventaire des capacités nationales, qui serait disponible en cas d'attaque. Qui plus est, un Plan d'action pour les plans civils d'urgence a été agréé afin d'aider les autorités nationales à améliorer leur état de préparation civile dans l'éventualité d'attaques terroristes recourant à des armes CBRN. Des discussions ont également été engagées sur les rôles et les moyens respectifs de l'OTAN et de l'Union européenne dans le domaine des plans civils d'urgence.

- Une capacité euro-atlantique de réaction en cas de catastrophe

La nécessité d'une plus grande coordination de la capacité euro-atlantique de réaction en cas de catastrophe a conduit à l'établissement, au siège de l'OTAN, en juin 1999, d'un Centre euro-atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC), sur la base d'une proposition de la Russie. L'EADRCC sert d'organe centralisateur pour l'échange d'informations et coordonne les réactions des pays membres et partenaires de l'OTAN aux catastrophes survenant dans la zone euroatlantique. Il organise également des exercices d'urgences civiles majeures avec des réponses pratiques, pour simuler des situations de catastrophes naturelles et anthropiques.

L'EADRCC a contribué aux opérations d'aide humanitaire durant la crise des réfugiés du Kosovo et a réalisé un travail très précieux à la suite d'importantes inondations survenues en Ukraine, en Roumanie, en Hongrie, en Albanie et en République tchèque, du séisme qui a frappé la Turquie en 1999, des incendies de forêt qui ont dévasté l'ex-République yougoslave de Macédoine et le Portugal, ainsi que des conditions météorologiques extrêmes qu'ont connues l'Ukraine et la République de Moldova.

Le Centre travaille en étroite collaboration avec les agences des Nations Unies qui jouent un rôle majeur dans les réactions aux catastrophes internationales - le Bureau de la coordination des affaires humanitaires et le Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés - ainsi qu'avec d'autres organisations.

Les pays sont encouragés à prendre des dispositions bilatérales ou multilatérales pour certaines questions telles que la réglementation en matière de visas, le passage des frontières, les accords de transit, les formalités douanières et le statut du personnel. Ces mesures évitent les retards administratifs dans le déploiement de l'aide et des équipes de secours sur les lieux d'une catastrophe.

Des dispositions ont également été prises pour l'établissement d'une Unité euro-atlantique de réaction en cas de catastrophe (EADRU), regroupant des éléments de différents pays, qui serait mise sur pied en cas de nécessité et envoyée dans les régions sinistrées.

**7- Entretien avec Monsieur Magnus OVILIUS,
Senior Administrator, European Commission
Directorate General Justice and Home Affairs**

Mission du 4 novembre 2004, Entretien de 16h-17h30 (en anglais)

Question De quelle nature sont d'après vous, les risques auxquels est exposé, à l'heure actuelle, l'espace communautaire ?

Réponse Il y a beaucoup de dangers potentiels, et la question est donc d'abord d'apprécier la probabilité qu'une telle ou telle situation se produise, et ensuite celle de savoir si nous pouvons nous permettre de ne pas tenir compte d'une telle ou telle menace.

Il faut ainsi trouver un équilibre entre la réaction démesurée d'un côté, et le fait d'être préparée à réagir à une telle ou telle situation.

Pour parler ensuite plus concrètement des risques que nous prenons très au sérieux, ce sont les suivants :

-les attaques prenant comme cible ce que nous appelons les infrastructures sensibles. En cet égard, nous sommes en train d'établir, d'abord au niveau national, et ensuite au niveau européen une carte de ces infrastructures. Il y a, par exemple, pas loin de Bruxelles une usine de chimie, et il suffirait que quelqu'un de fou prenne un camion pour rentrer dedans- avec, comme résultat, suite aux échappements de gaz et de chimie, des dizaines de milliers de morts dans Bruxelles.

Ce n'est ainsi même pas nécessaire de faire des attentats par le ciel, par avion.

Ou imaginez-vous une attaque contre le port de Rotterdam, par lequel passent quand même 80 % du pétrole pour l'Europe ; une attaque contre ces infrastructures paralyserait d'un moment à l'autre toute l'Europe. C'est ce que nous appelons les infrastructures sensibles, et pour lesquelles il faut développer des mécanismes appropriés de protection. Tout d'abord sur le plan privé, des entreprises eux-mêmes, puis national, et ensuite, si pas possible ou suffisant, au niveau européen. Nous devons établir des standards de sécurité, ensemble tant avec les Etats qu'avec les entreprises.

Le problème est, comme souvent, le budget, les moyens financiers. Pour vous en donner une illustration concrète : Nous avons réalisé une étude sur le coût de renforcement de la sécurité des cockpits dans les avions, après les attentats du World Trade Center. Et la conclusion en est, que l'on ne peut pas financer une telle opération. La seule solution est d'équiper d'emblée les nouveaux avions de ces dispositifs.

-Un autre risque important est le bio-terrorisme. Il y a quelques semaines il y avait aux Etats-Unis un rappel des vaccins d'influenza, et ensuite un manque de ce produit. Les gens ont commencé à dévaliser les magasins, la panique généralisée. Imaginez-vous le scénario dans un cas vraiment sérieux, la panique générale, l'absence des vaccins, dans une attaque avec par exemple le « small pox ». Si jamais des terroristes procédaient à une attaque avec ce produit, nous serions dépourvus de moyens de réponse : La quantité des vaccins disponibles ne couvre qu'une toute petite partie de la population peu importe de quel pays, et étant donné aussi que un tiers des vaccinés meurent tout simplement de la suite des vaccinations. Il n'y a pas de stocks au niveau européen de ce vaccin, et beaucoup de pays, comme par exemple l'Italie n'en disposent pas du tout, ni la France etc.

Le dernier cas en Europe a été enregistré en 1973, quant un italien atteint par la maladie a infecté des yougoslaves, suite à quoi 18.000 yougoslaves sont morts. Développer des nouveaux vaccins coûterait un billion d'Euro ; pourtant, l'OMS est sur ce dossier. Avoir accès à ces virus, vous connaissez bien tout comme moi la Russie (Monsieur OVILIUS avait travaillé pendant quatre ans à la Commission à Moscou) n'est pas vraiment très difficile. Les laboratoires sont classés en standard de sécurité de P1 à P4, et vu le salaire misérable des collaborateurs des tels laboratoires du plus haut niveau de sécurité, P 4, dans un pays en transition, on s'imagine facilement qu'une grosse somme suffirait pour acquérir les virus en question.

La panique généralisée suite à une telle attaque serait pratiquement impossible à gérer.

Qui pourrait la gérer ? Des pays comme l'Allemagne ou les pays scandinaves n'ont pas l'habitude de voir des militaires engagés dans de telles opérations, et ceci renforcerait même la panique. Mais est-ce que la police régionale suffirait, serait acceptée comme autorité ?

Ce sont les questions que nous devons nous poser.

Et un troisième risque qui nous préoccupe, c'est le cyber-terrorisme. Si les autres formes de crime outre ceux que je viens de mentionner sont plus classiques, et que les pays concernés disposent d'une certaine expérience et de certains moyens pour y faire face, nous sommes encore tout au début face à ces attaques.

Q Si l'on voit à l'heure actuelle les différentes structures au niveau européen impliqué dans les dossiers de la sécurité de l'espace européen, l'on doit se poser la question de l'efficacité de ce dispositif... TREVI, Europol, Mister Terrorism, la Commission, SITCEN etc.

R C'est tout à fait vrai. Par exemple la concurrence entre Europol et le SITCEN pose d'énormes problèmes. Europol a réactivé son unité anti-terroriste, mais ne dispose pas d'informations suffisantes. Je pense que la Commission devrait être en charge de ces dossiers, avec Europol. Le Conseil, c'est pour les décisions politiques ensuite.

Nous sommes justement en train de chercher une solution à cela. La commission a préparé un projet de Centre de Communication de Crises, duquel Europol fait partie, Europol qui a accès aux données du Schengen Information System et peut ainsi les utiliser etc. Ce projet (Monsieur OVILUS m'a passé une copie) est présenté au Conseil et serait adopté à la fin de l'année, afin que le Centre de Communication de Crise puisse entrer en fonction en 2005.

Q Où serait-il localisé?

R Ce n'est pas encore décidé. Mais probablement Bruxelles, et il ferait partie de la Commission.

Cela a un sens, et remplacerait les autres mécanismes, harmoniserait ce qui existe ...

La commission dispose de 12-13 réseaux d'alerte, et ces réseaux seraient également intégrés. Si par exemple il y a une attaque terroriste ou un accident dans un Etat membre, déjà aujourd'hui nous sommes les premiers à en être avertis.

Ainsi nous établirons une sorte de réseau d'alerte de crise. Nous pourrions utiliser ce centre aussi pour faire des économies d'échelle, par exemple en vue du cyber-crime, ou les Etats-membres cherchent aujourd'hui des solutions nationales, mais coopèrent peu.

Le véritable problème aujourd'hui, c'est l'échange d'information. L'intelligence n'est pas partagée. Mais la nouvelle constitution inclut une partie sur ce sujet, adoptée le 16 juin.

Q En ce qui concerne la coopération ou le partage de travail avec l'OTAN et les Etats-Unis, quel est votre avis ?

R Tout d'abord il faut dire que nos analyses de risque sont différentes de l'approche des Etats-Unis. La différence étant surtout le fait que les Etats-Unis attribuent 99 % du terrorisme à un réseau mondial Al Qaïda, auquel nous, pour tout vous dire, ne croyons pas. Les Européens sont plus convaincus que plusieurs acteurs sont en cause, tant les terroristes et mouvements locaux, que des acteurs transnationaux, dont Al Qaïda. Mais qui n'est pas le seul.

Ainsi, pour nous, il est important d'identifier la menace, de qui elle émane. Ceci est très difficile, car nous avons compris, à travers l'analyse des terroristes de Madrid, par exemple, que l'idée d'un lien entre pauvreté et terrorisme n'existait pas forcément. Il s'agissait par contre des gens bien formés, aisés etc. Est-ce qu'il est ainsi utile de dresser une sorte de profile de terroriste ?

En France vous aviez récemment le cas de ce garçon de 14 ans, tout normal, comme tous prétendaient, et qui avait tué ses parents et sa sœur. Il est très difficile d'identifier les menaces. Pourtant, nous pensons à contrôler plus, ensemble avec les Etats-membres, par exemple ceux qui sont dans les positions techniques responsables des infrastructures sensibles, tels l'usine chimique déjà mentionné dans les environs de Bruxelles. Une surveillance des personnes permettrait sûrement de limiter des risques. Non pas de les exclure. En ce qui concerne ensuite l'OTAN, nous ne pouvons que bénéficier de certains de ces instruments et de son expérience, selon Berlin plus. L'OTAN a de très bonnes expériences et structures au niveau de la communication, du partage de l'intelligence, et ainsi la collaboration avec l'OTAN peut permettre l'accès à l'information, que l'on ne peut obtenir à l'heure actuelle par les mécanismes existants au sein de l'UE. L'OTAN a aussi des standards de répertoirer des crises, des standards de la collecte de l'information etc. L'organisation dispose d'une excellente expérience dans la protection des infrastructures sensibles, dispose d'un système de transport aérien qui nous fait défaut etc.

Pourtant, le problème est que tous les Etats-membres de l'UE ne sont pas en même temps membres de l'OTAN et vice-versa. Il y aura ainsi forcément des exclus etc.

L'OTAN pourrait aussi être utile pour les *law enforcements*, les mesures de la restauration de l'ordre. Dans tout cela, l'organisation a une expertise qui pourrait nous aider au moins en ce moment. Pourtant, là encore, comment se concerter ? Il n'y a pas de mécanismes entre les deux institutions. J'ai posé la question une fois à un collègue de l'OTAN, qui j'appellerai en besoin de soutien par l'OTAN. Il n'y a personne. Il faut toujours passer par les Etats-membres, les chefs d'Etats et de gouvernement etc. Ce qui correspondrait en cas extrême à une perte de temps injustifiable.

Entre l'OTAN et l'UE, il y a aussi toujours la question du « Qui d'abord ? ».

Q Est-ce que l'UE a besoin de l'OTAN pour sa sécurité intérieure ?

R Nous avons fait récemment un rapport sur les effectifs, les ressources militaires et policières en UE, dans les 25 Etats. Ce rapport est confidentiel.

Mais la conclusion en est que nous disposons des ressources suffisantes.

Le problème est ailleurs : Les mécanismes de coopération et les standards.

Nous devons respecter dans tous les Etats de l'UE au moins un minimum de standards de sécurité. Qui veut aller plus loin, peut le faire. Mais un minimum doit être respecté, aussi dans les nouveaux Etats-membres.

Q Quel sera d'après vous le rôle de l'Agence européenne d'armement ?

R Pour le moment, je ne vois pas la coopération entre cette Agence et le Centre de Communication de Crises

8- Graphique : Politique extérieure de l'UE²⁰³

²⁰³ Source Antonio MISSIROLI, Qui décide et comment ça marche, dans : GNESOTTO, Nicole (Ed.) La politique de défense et de sécurité de l'UE. Les cinq premières années (1994-2004),p. 64, ISS Paris 2004

9- Les effectifs militaires en Europe et la coopération multilatérale²⁰⁴

²⁰⁴ source : Burkhard SCHMITT, Les capacités: L'Union, combien de divisions? Dans GNESOTTO, Nicole (Ed.), La politique de sécurité et de défense de l'UE, ISS 2004, pp.113-120

10- Tableau : Schengen dans l'Europe des 25+2

Pays	Membre Schengen	Règlements spéciaux/Dérogations/territoires discontinues
Allemagne	14.6.1985	Dérogation Hongrie : (1991-1998) Accords maintenus jusqu'à la levée des obligations de visa (2003)
Autriche	Accord 28.4.1995 TdA 1.5.1999	
Belgique	14.6.1985	
Chypre	Adhésion à part entière au plus tôt 2006	Suite au référendum échoué le 24 avril Chypre entra en UE : de facto partagée ; de iure entier, car le TNRC n'est pas reconnue. TNRC ; frontière verte. Libre circulation pour les citoyens chypriotes, mais non pas pour les quelques 120.000 turcs installés en Chypre depuis 1974 (et qui disposent du passeport turc, non pas de celui chypriote) . Situation comparable à celle des non-citoyens de l'Estonie et de la Lettonie
Danemark	Accord Schengen 19.12.1996 TdA 1.5.1999 Possibilité Opting Out (Protocole annexe TdA) toujours six mois après changements régime Schengen	Territoires discontinus : Groenlande, Iles Faroes
Espagne	25.6.1991 Bonn	Ceuta, Melilla, quelques iles devant cotes marocaines : exempt from the EU's customs territory, excluded from common commercial, fisheries and agricultural policies Iles Canaries font partie intégrale de l'UE
Estonie	Adhésion à part entière au plus tôt 2007	Non-citoyens sans droit d'entrée en UE 170.000, environ 13 % de la population
Finlande	Accord Schengen 19.12.1996 TdA 1.5.1999	
France	14.6.1985	Dérogations Maghreb : Accords antérieurs aux accords Schengen avec les Etats du Maghreb 4 DOM :Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion . partie intégrale de l'UE TOM : La Polynésie, Wallis et Futuna, Terres Australes et Antarctiques, les C.T.O.M (Saint Pierre et Miquelon, Mayotte) et la Nouvelle Calédonie Visa uniforme pour se rendre dans l'espace Schengen (y compris la France métropolitaine) ainsi que dans un DOM ou TOM, un visa uniforme, muni d'une extension à ce DOM ou à ce TOM devra être sollicité. -applique la clause de sauvegarde et maintient le dispositif de surveillance de ses frontières terrestres avec le Bénélux.
Grande Bretagne	Opting out; 29.5.2000 : adhésion au SIS	3 Colonies de la Couronne: Gibraltar (accord hispano-britannique sur l'application du SIS, contrôle des frontières, 2000) (situation de Gib différente des deux autres : a adhéré à l'UE avec GB, article 227 (4) Traité de Rome, mais exceptions par rapport à TVA, agriculture), Channel Islands, Isle of Man (exempt) relation spéciale avec GB, ne font pas partie du territoire britannique, mais sont des colonies de la couronne : Territoires dépendants : Cayman Islands

		-British Virgin Islands -Anguilla -Montserrat -Bermuda -Turks and Caicos Islands -British Antarctic Territory -British Indian Ocean Territory -Falkland Islands -South Georgia -Gibraltar -Pitcairn Island -Saint Helena
Grèce	Accord Schengen 6.11.1992 TdA 1.5.1999	« Maturité » Schengen retardée : 1.12.1997 adhésion ; 1.1.2000 contrôle trafic maritime levé ; 26 mars 2000 contrôle trafic aérien. -Accords bilatéraux : Ukraine, Moldova etc. -Chypre
Hongrie	Adhésion à part entière au plus tôt 2006	Minorités en Roumanie, Ukraine
Irlande	Opting Out	
(Islande)	Opting-In 18.5.1999 (Non-membre UE) Comme Norvège pas de participation aux décisions sur Schengen	
Italie	27.11.1990 Paris	« Maturité » Schengen retardée jusqu'en 1999
Lettonie	Adhésion à part entière au plus tôt 2007	Non-citoyens sans droit d'entrée en UE 330.000, 15 % de la population, fin 2003
Lituanie	Adhésion à part entière au plus tôt 2007	Kaliningrad
Luxembourg	14.6.1985	
Malte	Adhésion à part entière au plus tôt 2007	
(Norvège)	Opting-In 18.5.1999 (Non-membre UE) Comme Islande pas de participation aux décisions sur Schengen	Exception: longue frontière Suède-Norvège (1650 km)
Pays-Bas	14.6.1985	Territoires discontinus Antilles néerlandaises, -Curacao, Bonaire, Aruba -St Martin, St Eustatius et Iles Saba
Pologne	Adhésion à part entière au plus tôt 2007	Kaliningrad (enclave russe) -Minorités : biélorusse, ukrainienne en Pologne ; polonaise en Biélorussie -immigrants clandestins de l'Ukraine en Pologne
Portugal	25.6.1991 Bonn	Brésil Acores et Madeira partie intégrale de l'UE
République Tchèque	Adhésion à part entière au plus tôt 2007	
Slovaquie	Adhésion à part entière au plus tôt 2007	
Slovénie	Adhésion à part entière au plus tôt 2007	
Suède	Accord Schengen 19.12.1996 TdA 1.5.1999	

Bulgarie	Adhésion à part entière entre 2008-2010	
Roumanie	Adhésion à part entière entre 2008-2010	Les 4 Millions citoyens de la Moldavie peuvent se rendre en Roumanie muni d'un passeport, sans visa. Exemption sera maintenue après admission en UE (2007) Les autorités roumaines ont annoncés un contrôle strict de la frontière moldave et extérieure de l'UE
Turquie	Décision sur adhésion à l'UE en décembre 2004	Problématiques de migration de transit importante ; frontière avec Arménie fermée ; Chypre