

Les initiatives sur la capacité militaire de l'Otan : garantes ou prédatrices de la sécurité internationale ?

Luc Mampaey,

Chercheur au Groupe de Recherche et d'Information sur la Paix et la Sécurité (GRIP).

L'Initiative sur les capacités de défense (ou DCI, Defense Capabilities Initiative) résulte d'une initiative des Etats-Unis issue d'un exposé présenté par le secrétaire d'Etat américain à la Défense, William Cohen, à la réunion des ministres de la Défense de juin 1998, à Bruxelles. Cet exposé, traitant de la manière de réorganiser l'Otan pour lui permettre de relever les défis du XXIème siècle, a amené M. Cohen à proposer la DCI à la réunion informelle des ministres de la Défense de septembre 1998 à Vilamoura, au Portugal. Les fondements de cette initiative furent ensuite établis en novembre 1998 lors d'une conférence de l'Alliance à Norfolk (Virginie) sur le thème de la « Transformation de l'Otan pour répondre aux défis du XXIème siècle » au cours de laquelle les représentants des 16 pays membres de l'Alliance atlantique et des trois pays qui étaient à cette époque sur le point de la rejoindre (Pologne, Hongrie et République Tchèque) ont approuvé la transformation nécessaire des capacités de défense¹.

L'Initiative sur les capacités de défense (DCI) a finalement été entérinée par les chefs d'Etats et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord à Washington, les 23 et 24 avril 1999. Elle a pour objectif premier de garantir, notamment par une meilleure interopérabilité des forces, l'efficacité des futures opérations multinationales dans la gamme complète des missions définies dans le nouveau concept stratégique de l'Otan adopté au cours de ce même Conseil.

La DCI se compose initialement de 59 points définis à partir d'un examen des priorités des commandements stratégiques de l'Otan et d'une mise en évidence des lacunes. Ces 59 points – dont la liste complète est classifiée – sont répartis en 5 catégories² :

1. Capacités de déploiement et de mobilité : 6 points portant essentiellement sur l'acquisition de moyens de transport aériens et maritimes.
2. Système d'information de commandement et de contrôle : 8 points, dont des systèmes d'identification de combat et des moyens déployables de commandement et de contrôle.
3. Efficacité de l'engagement : la plus importante des catégories avec 22 points, dont la suppression des défenses aériennes de l'ennemi (Suppression of Enemy Air Defense, SEA D), la surveillance terrestre de l'Alliance (Alliance Ground Surveillance, AGS) et les munitions tous temps à guidage de précision.
4. Capacités de soutien et logistique : 14 points qui ont notamment impliqué la mise en œuvre du concept Multinational Joint Logistics Center (MJLC) signifiant désormais l'adoption d'une approche multinationale des problèmes de logistique.
5. Capacités de survie des forces et de l'infrastructure : 9 points, dont la défense contre les attaques menées avec des armes de destruction massive, en l'occurrence nucléaires, biologiques et chimiques (NBC).

Excroissance du concept stratégique défini par l'Otan en 1999, la DCI trouve son origine dans le débat presque séculaire sur la répartition des tâches entre les Etats membres. Elle est présentée comme un « instrument efficace » pour réduire le « fossé technologique »³ entre les Etats-Unis et leurs alliés européens, et sensée contribuer à renforcer le pilier européen de l'Alliance tout en dynamisant le développement de la politique européenne de sécurité et de défense de l'Union Européenne (PESD).

L'effet de levier du 11 septembre 2001.

Depuis son adoption, la DCI n'a cependant bénéficié que d'une très faible visibilité politique et rare sont les objectifs qui ont été atteints. Les événements du 11 septembre 2001 pourraient cependant offrir un remarquable effet de levier à la mise en œuvre de la DCI. Le ton a été donné dès le 26 septembre 2001 par le secrétaire adjoint à la Défense des Etats-Unis, Paul Wolfowitz, remplaçant Donald Rumsfeld à la réunion des ministres de la Défense de l'Otan : « Il faut dépenser plus pour éviter des surprises horribles ». Les ministres européens ont acquiescé – « nous ne pouvons avoir une défense bon marché » – et ont promis de redoubler d'énergie pour atteindre au plus vite les objectifs de la DCI⁴.

¹ L'initiative des capacités de défense et le concept stratégique de l'Otan, Rapport de la sous-commission sur l'avenir de la sécurité et des capacités de défense, Assemblée parlementaire de l'Otan, 13 avril 2000.

² Le rôle de l'Otan dans la réforme de la défense, Rapport de la sous-commission sur l'avenir de la sécurité et des capacités de défense, Assemblée parlementaire de l'Otan, octobre 2001.

³ Id

⁴ Nouvelles Atlantiques n° 3324, 28 septembre 2001.

En raison des événements, qui montrent l'existence de «menaces crédibles », il faut des «moyens crédibles », et «la DCI doit être accélérée » a constaté le secrétaire général de l'Alliance. Trouvant enfin dans la tragédie du 11 septembre un fondement à sa critique récurrente du niveau insuffisant des dépenses militaires européennes, Lord George Robertson s'est embarqué dans une véritable croisade pour relancer le processus de la DCI avec pour objectif déterminé de pouvoir produire des résultats tangibles d'ici au prochain sommet de l'Otan, qui se tiendra à Prague en novembre 2002.

L'offensive est double. Elle est évidemment et principalement dirigée vers les opinions publiques et les gouvernements européens. Robertson a résumé la situation en quelques mots le 21 janvier 2002 à Salen en Suède, à l'occasion de la Conférence annuelle défense et société : « la vérité est que l'Europe reste un pygmée militaire⁵ ». Il a une fois de plus souligné que, malgré l'énergie politique récemment déployée pour remettre la DCI sur ses rails et malgré les efforts de l'Union Européenne dans le cadre du «headline Goal⁶ », «trop de gouvernements dépensent trop peu pour la défense, et trop de gouvernements gaspillent l'argent pour des capacités qui ne contribuent en rien à leur propre sécurité, à la sécurité de l'Europe⁷ ».

Mais la critique s'adresse aussi aux Etats-Unis, comme rappelé à de multiples occasions au début de cette année, et notamment à Munich les 2 et 3 février 2002 (à la Conférence annuelle internationale sur la sécurité) et quelques jours plus tard, le 19 février, au Parlement européen : les Etats-Unis aussi doivent faire plus, estime Robertson ; ils pourraient faciliter le processus de modernisation de la défense européenne, par exemple en relâchant des restrictions inutiles sur le transfert de technologie et la coopération industrielle et en libéralisant leur politique d'exportation.

Nouvelle DCI : objectif Prague.

Constatant le peu de progrès réalisés par la DCI depuis son lancement en 1999 –et rappelant une fois encore que l'Europe avait le choix «entre modernisation et marginalisation » et qu'une hausse des budgets était indispensable-, le secrétaire général de l'Otan a confirmé au mois d'avril dernier son intention de présenter au Sommet de Prague, en novembre 2002, une «version remodelée de la DCI », «compatible, praticable et facile à financer⁸ » et concentrée sur un petit nombre de capacités considérées comme absolument essentielles.

C'est dans l'esprit de cette «nouvelle DCI » que s'inscrit la «déclaration sur les capacités militaires » adoptée le 6 juin 2002 à Bruxelles, au cours de la Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord en session des ministres de la Défense. A cette occasion, les ministres de la Défense se sont dits «déterminés à fournir à l'Otan les capacités nécessaires à l'exécution complète de ses missions ».

La Déclaration confirme les principes «d'engagements nationaux fermes, assortis de dates cibles précises », auquel les pays membres souscriront au prochain Sommet de Prague en novembre 2002. Elle indique en outre que la «nouvelle DCI » devrait concentrer ses efforts afin d'apporter une contribution dans quatre domaines jugés essentiels⁹ :

1. Défense contre les armes chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires ;
2. Garantir la supériorité des systèmes protégés de commandement, de communication et d'information ;
3. Améliorer l'interopérabilité des forces déployées et les aspects essentiels de l'efficacité au combat ;
4. Garantir le déploiement rapide et le maintien en puissance des forces de combat.

Cette nouvelle DCI devrait également encourager la mise en commun des capacités militaires, une spécialisation croissante des rôles, l'acquisition en coopération de matériel, ainsi que les financements communs et multinationaux. Enfin, la Déclaration indique également qu'il y a un consensus au sein de l'Alliance atlantique sur la nécessité de «mettre en place des défenses antimissiles de théâtre afin de protéger les forces déployées ».

Ce remodelage de la DCI ne change cependant en rien sa véritable nature. Fondamentalement la DCI reste une initiative essentiellement militaro-commerciale américaine. Elle est le fruit de la pression permanente et intense exercée par les militaires et les industriels -inspireurs et gestionnaires des programmes concernés- sur le Congrès américain et les bureaucraties de l'Administration.

L'interopérabilité, l'intégration Atlantique et la résorption du «technological gap » entre l'Union Européenne et les Etats-Unis sont autant d'arguments qui ne servent en fin de compte qu'à mieux habiller le rôle de bailleur de fonds du gouvernement américain dans un projet dont la finalité est à la fois technologique –maintenir une avance technologique décisive pour les Etats-Unis grâce à un soutien massif aux industries de l'armement- et

⁵ Nouvelles Atlantiques n° 3354, 23 janvier 2002.

⁶ Au sommet européen d'HELSINKI DES 10 ET 11 D2CEMBRE 1999 ? LES Etats membres s'étaient engagés à moderniser leurs armées d'ici l'année 2003 afin d'être aptes à déployer une force de 50 à 60.000 personnes dans un délai de 60 jours, avec le soutien aérien et naval nécessaire et la capacité de soutenir l'effort durant une année : c'est le « Headline Goal » de la Défense de l'Union Européenne.

⁷ Nouvelles Atlantiques n° 3351, 23 janvier 2002.

⁸ Nouvelles Atlantiques n° 3377, 19 avril 2002.

⁹ Nouvelles Atlantiques n° 3391, 8 juin 2002.

mercantile, le message aux Européens étant du type «si vous ne parvenez pas à produire les technologies dont vous avez besoin, nous pouvons vous vendre les nôtres ». Ce dernier objectif est jusqu'à présent partiellement entravé par les restrictions imposées par l'Administration américaine aux transferts de technologies. Mais ici aussi les efforts de lobbying portent progressivement leurs fruits : un rapport¹⁰ d'une Task Force on Globalization and Security établie au sein du Defense Science Board (l'organe chargé de conseiller le secrétaire à la Défense) concluait en décembre 1999 qu'un encouragement aux fusions et acquisitions transfrontalières ainsi qu'un assouplissement –en fait, une libéralisation- des régimes applicables aux exportations d'armements et aux transferts de technologies (sauf pour quelques technologies pointues que se réservent les Etats-Unis), étaient dans l'intérêt de l'industrie américaine. Celle-ci trouvera donc en la personne de Lord Robertson un allié de poids.

Une montée en puissance des forces non politiques.

La DCI nous amène au constat d'une affirmation de plus en plus marquée des forces non politiques, au caractère transnational de plus en plus prononcé et difficilement contrôlables par les pouvoirs politiques dont elles se placent désormais en concurrentes¹¹.

Ces forces non politiques, représentantes de l'ordre économique néolibéral caractérisé par une privatisation de l'essentiel des activités humaines –y compris celles liées à la sécurité internationale- ont trouvé dans les événements du 11 septembre 2001 une occasion inespérée de conférer à l'instrument militaire la légitimité politique qui lui faisait défaut depuis la fin de la Guerre froide. Par le biais de la DCI et de substantiels accroissements des budgets de la défense, l'instrument militaire est désormais assuré de disposer des moyens nécessaires à l'exécution des missions définies dès 1999 dans le Concept stratégique de l'Otan.

Fondé sur «une approche globale de la sécurité », ce nouveau Concept stratégique affirme qu'en plus de sa fonction traditionnelle, conformément aux dispositions des articles 5 et 6 du Traité de Washington, de dissuasion et de défense contre toute menace d'agression visant un pays membre, l'Alliance doit également être en mesure de réagir hors zone atlantique, partout dans le monde, aux risques et menaces liées à des facteurs politiques, économiques, sociaux, religieux ou environnementaux.

La force militaire est ainsi propulsée au cœur des processus de la mondialisation dominée par le capital financier et les privatisations. La viabilité et la stabilité des systèmes globaux majeurs que sont les échanges commerciaux, les marchés financiers, l'approvisionnement énergétique et l'environnement –considérés comme des intérêts nationaux de la plus haute importance pour l'Amérique¹²- ne peuvent, selon la pensée économique dominante, être assurés que par une militarisation croissante de la planète. ?

En 2001, les pays membres de l'Otan ont affecté quelque 470 milliards de dollars à leurs dépenses militaires. Une somme qui prend désormais l'allure, en quelque sorte, d'une prime d'assurance supportée par la collectivité mais destinée à assurer les intérêts particuliers du capital privé. Une somme qui permet aussi que se perpétue une exploitation inique des ressources de la planète, au détriment d'une grande et croissante partie de la population mondiale privée des bénéfices de la mondialisation. Une somme, enfin, qui alimente un système grâce auquel le complexe militaro-industriel développe un caractère de plus en plus prédateur de la sécurité internationale : loin de nous assurer paix et prospérité, le filet de sécurité militaire dont dépend une mondialisation inégale - qui sera inévitablement défiée- crée au contraire les conditions de notre insécurité.

Un défi pour l'Europe : éviter la spirale infernale de la hausse des dépenses militaires.

L'Europe peut faire d'autres choix. Il lui est encore possible de «compter » sur la scène internationale autrement qu'en se laissant entraîner par les Etats-Unis dans la spirale infernale de la hausse des dépenses militaires et du renforcement de son propre complexe militaro-industriel. Alors qu'aujourd'hui la puissance militaire reste incontestablement la première bénéficiaire des investissements publics destinés à assurer la sécurité, l'Union Européenne pourrait faire le choix, qui serait aussi celui de l'efficacité économique, de privilégier les autres dimensions que recouvre la notion de sécurité : coopération au développement, préservation de l'environnement, prévention des conflits et gestion civile des crises par exemple.

Indubitablement, au sein de l'Union Européenne aussi, le 11 septembre 2001 a dégagé une énergie nouvelle pour la relance des initiatives sur les capacités militaires. Le « Plan d'action européen sur les capacités » (ECAP) adopté le 19 novembre 2001, à Bruxelles, lors de la Conférence sur l'amélioration des capacités militaires de l'U.E., ainsi que les groupes de travail instaurés à l'initiative de la Présidence espagnole dès février 2002 en sont l'illustration. Cependant, conduites avec intelligence, en améliorant les synergies entre les programmes nationaux et multinationaux, en œuvrant à la mise en place d'un système européen d'acquisition, en remédiant

¹⁰ U.S. Department of Defense, Final Report of the Defense Science Board Task force on Globalization and security of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Technology, Washington D.C., décembre 1999.

¹¹ L'esprit du technological gap, De Defensa, Vol. 15, n° 3, 10 octobre 1999.

¹² America National Interests : A Report from The Commission on America's National Interests, july 2000, disponible sur : <http://www.nixoncenter.org/oublications/monographs/nationalinterests.htm>

aux duplications d'efforts au sein de l'U.E., ces initiatives pourraient aboutir à une défense européenne commune plus efficace, mais surtout meilleure marché que la somme des efforts nationaux : Déclaration sur les capacités militaires de l'Otan (6 juin 2002)

Dispersés. Il faut privilégier cette hypothèse selon laquelle une amélioration des capacités militaires propres ne s'accompagne pas nécessairement, pour l'Union Européenne, d'une hausse des dépenses militaires.

Pour l'heure, face aux pressions des milieux atlantiques et aux discours va-t-en-guerre de certains dirigeants européens¹³, seules les Assemblées parlementaires, et singulièrement le Parlement Européen, sont réceptives à ces arguments. C'est en leur sein que ces questions doivent être débattues. Il est donc fondamental de renforcer la dimension parlementaire de la nouvelle architecture de sécurité et de défense européenne.

Documents de référence figurant sur le site :

G1027 : Le Concept stratégique de l'Otan (avril 1999)

G1029 : Déclaration sur les capacités militaires de l'Otan (6 juin n 2002)

G1030 : Déclaration sur les capacités militaires de l'Union Européenne (19 novembre 2001)

¹³ Au cours de la rencontre informelle des ministres de la Défense de l'U.E. les 22 et 23 mars 2002 à Saragosse, sous la présidence espagnole, le discours dominant était que les objectifs de la défense européenne ne pourraient être atteints sans une hausse des budgets. Un diplomate anonyme alla jusqu'à reprocher aux gouvernements européens de n'avoir pas su –ou voulu- capitaliser sur la dramatisation des événements du 11 septembre 2001, comme l'a fait le président Bush, pour réclamer une hausse des budgets. (Le Monde , 25 mars 2002).