

## Colloque sur le partenariat

### L'OTAN et le Partenariat pour la Paix

RÉMI HYPIIA\*

#### I - Les origines du Partenariat pour la Paix

#### II - Le Partenariat pour la Paix

#### III - Bilan du PPP

### I - Les origines du Partenariat pour la Paix

Entre 1989 et 1991, le monde a subi plus de transformations sur les plans politique et de la sécurité que nous n'en avons connues depuis les quarante dernières années. En effet, la division de l'Europe en deux blocs politiques, militaires et économiques antagonistes était maintenant chose du passé. Qui aurait pu prédire que l'Allemagne serait réunifiée en 1990 tout en gardant sa qualité de membre dans l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (O.T.A.N.)? Qui aurait pu même imaginer qu'une année plus tard le Pacte de Varsovie et l'Union des républiques socialistes soviétiques (U.R.S.S.) disparaîtraient pacifiquement?

Dès juillet 1990, avant même la réunification officielle de l'Allemagne, la dissolution du Pacte de Varsovie et la disparition de l'U.R.S.S., les dirigeants des pays membres de l'O.T.A.N. demandaient que l'Alliance atlantique devienne « une institution où Européens, Canadiens et Américains travaillent ensemble non seulement pour leur défense, mais encore pour la création de nouveaux partenariats avec toutes les nations de l'Europe. La communauté atlantique doit se tourner vers les pays de l'Est, ses anciens adversaires du temps de la guerre froide, et leur offrir son amitié »<sup>1</sup>.

Cette notion de partenariat entre les nations des deux blocs sera évoquée un an plus tard, en juin 1991, lors de la rencontre de l'O.T.A.N. à Copenhague. On s'est alors réjoui des progrès faits depuis l'année précédente. On réaffirma la volonté de construire des partenariats avec les pays d'Europe centrale et orientale (PECO) afin de promouvoir la sécurité et la stabilité dans une Europe libre et unie<sup>2</sup>.

La disparition du Pacte de Varsovie, en juillet 1991, laissait désormais les PECO dans un vide sécuritaire. Un mois plus tard, une tentative de putsch pour renverser le président soviétique, Gorbatchev, échouait à Moscou.

Cet événement avait inquiété toutes les grandes capitales du monde, plus particulièrement celles d'Europe centrale et orientale.

En octobre 1991, les PECO faisant partie du groupe de Visegrad (Hongrie, Pologne, République fédérative tchèque et slovaque), exprimèrent leur désir de devenir membres de l'O.T.A.N.<sup>3</sup>. Pour l'O.T.A.N., il était encore assez prématuré de discuter de l'adhésion de ces pays. La communauté atlantique était toutefois consciente qu'il fallait associer d'une manière ou d'une autre les PECO à l'Alliance atlantique dans une structure de sécurité européenne autre que la Conférence sur la Sécurité et la Coopération en Europe (C.S.C.E.). Cependant, cette association ne devait pas devenir la source de tensions politiques avec Moscou. Il serait même très opportun d'y associer la Russie.

En novembre 1991, lors du sommet des chefs d'État des pays membres de l'O.T.A.N. à Rome, la décision fut prise de créer le Conseil de Coopération Nord Atlantique (C.C.N.A. ou COCONA). Au départ, le C.C.N.A. regroupait les pays membres de l'O.T.A.N., les anciens du Pacte de Varsovie et les trois États baltes. Après la disparition de l'U.R.S.S., les anciennes républiques soviétiques furent aussi invitées à participer à cette organisation. Présentement, le C.C.N.A. compte plus de 35 États.

Le C.C.N.A. a comme rôle principal de permettre aux autres pays européens de profiter de l'expérience et de l'expertise des pays membres de l'O.T.A.N. sur les questions touchant les divers aspects de la sécurité. Plusieurs programmes de coopération ont été entrepris par les divers pays membres du C.C.N.A.. Même si le C.C.N.A. permettait aux PECO d'échanger et de collaborer avec les pays membres de l'O.T.A.N., plusieurs PECO trouvaient que cela n'était pas suffisant, car le C.C.N.A. ne leur offrait pas de réelles garanties contre une agression armée. Ils voulaient devenir membres à part entière de l'O.T.A.N..

Au cours de 1992, les PECO intensifièrent les déclarations sur leur volonté d'adhérer au *Traité de l'Atlantique Nord*. Quelques membres de l'O.T.A.N., dont les États-Unis et l'Allemagne, prêtaient une oreille bienveillante à ces demandes. Cependant, il n'était pas encore question d'élargir l'Alliance à ces pays, puisque l'O.T.A.N. n'était pas encore prête à les accueillir.

\* Ph.D., chercheur principal Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'Université du Québec à Montréal

<sup>1</sup> Conseil de l'Atlantique Nord, Déclaration de Londres sur une alliance de l'Atlantique Nord rénovée, Londres, 5-6 juillet 1990, paragraphe 4.

<sup>2</sup> North Atlantic Council Meeting in Ministerial Session, Partnership with the Countries of Central and Eastern Europe, Copenhagen, 6 and 7 June, 1991, paragraphe 1.

<sup>3</sup> Captain E. SLOAN, « The Partnership for Peace: a subtle shift in NATO Strategy », (1994) 23 *Canadian Defence Quarterly* 21.

On devait procéder auparavant à une évaluation exhaustive des impacts politiques, militaires et économiques d'un éventuel élargissement de l'O.T.A.N. aux PECO.

Il faut rappeler que le *Traité de l'Atlantique Nord* est un pacte de défense, reposant sur la maxime des Mousquetaires rendue si célèbre par Alexandre Dumas, soit celle du « tous pour un, un pour tous ». En effet, l'article 5 du *Traité* stipule qu'une attaque armée contre un des signataires équivaut à une attaque contre tous les signataires<sup>4</sup>. Les PECO voulaient, bien entendu, devenir membres de l'O.T.A.N. pour bénéficier de cet article et du parapluie nucléaire américain. La majorité des PECO considérait toujours la Russie comme la plus grande menace à leur sécurité. Cette approche n'est cependant pas partagée par la majorité des pays membres de l'O.T.A.N. qui ne perçoivent plus la Russie post-soviétique comme telle.

L'O.T.A.N. ne veut surtout pas que l'élargissement de l'Alliance devienne la source de grandes tensions politiques avec la Russie. Plusieurs politiciens et militaires russes voient toujours l'O.T.A.N. comme un adversaire. Procéder rapidement à l'élargissement de l'O.T.A.N. aurait sûrement été vu par les Russes comme une tentative par les pays occidentaux de couper la Russie de l'Europe<sup>5</sup>.

Il fallait donc trouver, d'une part, une formule par laquelle l'O.T.A.N. offrait une certaine forme d'association aux PECO, mais sans aller jusqu'à l'invitation officielle d'adhésion au *Traité de l'Atlantique Nord*. D'autre part, la formule retenue ne devait en aucun cas soulever l'ire de la Russie. Les Russes pourraient même être invités à y participer. Cette formule sera le Partenariat pour la Paix (PPP).

## II - Le Partenariat pour la Paix

Le Partenariat pour la Paix a été proposé par les États-Unis lors de la rencontre des ministres de la défense des pays membres de l'O.T.A.N. à Travemünde en Allemagne en octobre 1993. Il a été officiellement adopté par l'O.T.A.N. au Sommet des chefs d'État et de gouvernement de l'Alliance atlantique qui eut lieu à Bruxelles en janvier 1994.

Dans leur déclaration officielle au Sommet, les chefs d'État et de gouvernement se sont entendus pour étudier sérieusement la question de l'élargissement de l'O.T.A.N.,

pour appuyer le développement d'une identité européenne de défense et pour lancer « un programme pratique et immédiatement applicable, appelé à transformer les relations entre l'O.T.A.N. et les États qui y participeront »<sup>6</sup>. Le PPP était placé sous l'autorité du CCNA, mais c'est l'O.T.A.N. qui en est le principal maître d'œuvre. L'O.T.A.N. s'engageait aussi à mener « des consultations avec tout participant actif au partenariat qui percevrait une menace directe contre son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité »<sup>7</sup>. Cette dernière phrase est directement inspirée de l'article 4 du *Traité de l'Atlantique*<sup>8</sup>. On proposait aux partenaires la tenue d'exercices militaires communs et « que les forces des autres États participants puissent opérer avec celles de l'O.T.A.N. dans des domaines tels que le maintien de la paix, la recherche et le sauvetage, les opérations humanitaires et autres domaines susceptibles d'être agréés ». Le PPP est ouvert à tous les pays du C.C.N.A. et de la C.S.C.E..

Les pays intéressés à participer au PPP devaient signer un document cadre. Ce document fixe les objectifs et les modalités du Partenariat. Les partenaires doivent souscrire aux grands principes démocratiques et respecter les droits humains. Ils doivent accepter les objectifs fixés dans le troisième article du document cadre. Premièrement, l'élaboration des budgets et des plans de défense doit se faire dans la transparence. Deuxièmement, les forces militaires doivent se conformer à un contrôle démocratique. Troisièmement, il faut maintenir des capacités militaires pouvant être utilisées pour des missions de paix. Quatrièmement, il faut développer les relations militaires de coopération avec l'OTAN au moyen d'exercices dans les domaines du maintien de la paix, de la recherche et du sauvetage. Cinquièmement, le partenaire doit harmoniser ses forces militaires avec celles des pays membres de l'OTAN<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> *Déclaration des chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord au siège de l'OTAN à Bruxelles les 10 et 11 janvier 1994*, (1994) 42 *Revue de l'OTAN* 30.

<sup>7</sup> *Id.*, à la p.32.

<sup>8</sup> L'article 4 du *Traité de l'Atlantique nord* se lit ainsi: «Les parties se consulteront chaque fois que, de l'avis de l'une d'elles, l'intégrité territoriale, l'indépendance politique ou la sécurité de l'une des parties sera menacée.»

<sup>9</sup> « 3. Les autres États qui souscrivent au présent document coopéreront avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord en vue d'atteindre les objectifs suivants:

(a) faciliter la transparence dans les processus d'établissement des plans et des budgets de défense nationaux;

(b) faire en sorte qu'un contrôle démocratique s'exerce sur les forces de défense;

(c) maintenir les moyens et l'état de préparation permettant d'apporter une contribution, sous réserve de considérations d'ordre constitutionnel, à des opérations menées sous l'autorité des Nations Unies et/ou sous la responsabilité de la CSCE;

(d) développer des relations militaires de coopération avec l'OTAN, pour des activités de planification et de formation et des exercices communs, en vue d'être mieux à même d'entreprendre des missions dans les domaines du maintien de la paix, de la recherche et du sauvetage, des opérations humanitaires et dans les autres domaines qui pourraient être agréés par la suite;

(e) se doter, à plus long terme, de forces plus en mesure d'opérer avec celles des membres de l'Alliance de l'Atlantique Nord. »

<sup>4</sup> L'article 5 se lit comme suit: «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 considération 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.»

<sup>5</sup> J. LÉVESQUE et R. HYPPIA, «La Russie, le très proche et le moins proche étranger et l'ex-Yougoslavie », dans LEGAULT et SIGLER, *Les conflits dans le monde 1994-1995*, Québec, IQHEI, 1995, aux pp. 44-50.

Source: « Le Partenariat pour la Paix-Documents Cadre », (1994) 42 *Revue de l'O.T.A.N.* 29.

Après avoir signé le document cadre, les partenaires soumettront à l'O.T.A.N. un document de présentation dans lequel ils indiqueront « les mesures qu'ils prendront en vue d'atteindre les objectifs politiques du Partenariat, ainsi que les moyens militaires et autres ressources susceptibles d'être utilisés pour les activités du partenariat »<sup>10</sup>. Pour sa part, l'O.T.A.N. propose au partenaire un programme d'exercices et d'activités. Le programme individuel de partenariat est la synthèse entre le document de présentation du partenaire et le programme d'exercices et d'activités soumis par l'O.T.A.N..

Jusqu'à présent, 26 pays ont signé le document cadre du PPP, dont la Russie<sup>11</sup>. La majorité de ceux-ci ont aussi soumis leur document de présentation et commencé leur programme de partenariat individuel. Ce programme individuel peut différer d'un partenaire à l'autre. Cette possibilité d'établir un partenariat « à la carte » avec l'O.T.A.N. est un des éléments qui le rend attrayant pour la plupart des pays participants. Les partenaires, y compris les Russes, ont tous un bureau de liaison au siège de l'O.T.A.N. à Bruxelles et des officiers de liaison à Mons, le quartier général des forces de l'O.T.A.N..

Lorsque le PPP fut annoncé, en janvier 1994, plusieurs PECO ont perçu cette formule comme un prix de consolation. En effet, le PPP leur offrait la couverture de l'article 4 du Traité, mais pas celle de l'article 5. Toutefois, les porte-parole de l'O.T.A.N. rappelaient que l'Alliance Atlantique avait admis le principe de l'élargissement. Il restait maintenant à étudier les implications concrètes que ce processus allait avoir sur l'Alliance et la sécurité en Europe. Il fallait aussi fixer les conditions d'adhésion et s'entendre sur le choix des pays qui seraient invités à se joindre à l'O.T.A.N.<sup>12</sup>. Il est sûr que la participation au PPP ne pouvait que constituer un atout pour un État désirant adhérer au Traité de l'Atlantique Nord. D'ailleurs, dans son étude sur l'élargissement, publiée en septembre 1995, l'O.T.A.N. indiqua assez clairement que la participation au PPP serait considérée comme un atout dans le dossier d'un État aspirant au membership dans l'Alliance Atlantique.

La motivation des PECO à participer au PPP devient donc assez évidente. Le PPP est vu comme le tremplin par lequel ils accéderont au statut de membre de l'OTAN. Cela explique pourquoi la Pologne, par exemple, a un programme de partenariat individuel axé sur l'interopérabilité de ses forces militaires avec celles de l'O.T.A.N..

La Pologne et les autres PECO participent depuis 1995 au processus de planification et d'examen du PPP. Celui-ci est un calque du processus de révision utilisé à l'intérieur de l'O.T.A.N..

L'objectif premier du processus de planification et d'examen dans le PPP est d'améliorer l'interopérabilité des forces armées du partenaire avec celles de l'OTAN dans les domaines du maintien de la paix, de la recherche et du sauvetage. Par interopérabilité on entend, entre autres, la standardisation des équipements militaires, les procédures de communication et l'appui logistique.

D'autres pays d'Europe centrale et d'Asie participent aussi au PPP, mais ne manifestent pas le désir de devenir membres de l'OTAN, car ils ont une tradition de neutralité (Suède, Autriche, Finlande). Plusieurs anciennes républiques soviétiques ont signé le document cadre du PPP, mais ne se sont pas encore engagées dans des programmes individuels de partenariat.

### III - Bilan du Partenariat pour la Paix

Jusqu'à présent, le PPP a connu un assez grand succès. Il a permis la tenue de plusieurs exercices militaires conjoints avec des pays membres et non membres de l'OTAN. Présentement, nous retrouvons quatorze pays du PPP, dont la Russie, qui travaillent côte-à-côte avec l'OTAN au sein de la force de mise en œuvre des accords de Dayton en Bosnie-Herzégovine (IFOR). Cette collaboration continuera dans le cadre de la force de stabilisation, la SFOR, qui succédera à l'IFOR en décembre 1996.

Le PPP offre un cadre privilégié permettant à tous les pays de la CSCE de se familiariser les uns avec les autres et de se préparer adéquatement aux opérations de maintien de la paix, de recherche et de sauvetage. Le PPP a aussi l'avantage d'être assez bien accepté par Moscou. Il possède aussi un énorme atout: sa flexibilité. En effet, chaque partenaire peut y participer à son propre rythme et selon ses moyens. Il permet aussi d'augmenter la confiance et l'amitié entre pays de cultures, de langues et de traditions différentes.

Certains experts ont commencé à s'interroger sur l'impact probable de l'élargissement de l'OTAN sur le PPP<sup>13</sup>. Est-ce que la Russie ainsi que les autres pays d'Europe centrale et d'Asie seraient prêts à continuer leur participation dans le PPP à la suite de l'élargissement de l'OTAN à quelques PECO?

L'IFOR a démontré que le partenariat dans le domaine de la sécurité peut fonctionner de manière efficace. On peut se poser honnêtement la question de savoir si l'élargissement de l'OTAN aux PECO contribuera vraiment à étendre la sécurité et la stabilité en Europe centrale et orientale? Ne serait-il pas plus pertinent présentement de continuer à développer et à intensifier le PPP pour en faire éventuellement un instrument efficace de la sécurité collective en Europe?

<sup>10</sup> A. DUMOULIN, « Processus d'adhésion au Partenariat pour la paix », dans GRIP-Information, *Mémento défense-désarmement 1995-1996*, Bruxelles, GRIP, 1996, p. 220.

<sup>11</sup> Ces pays sont, par ordre alphabétique: l'Albanie, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, le Belarus, la Bulgarie, l'Estonie, la Finlande, la Géorgie, la Hongrie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, la Lettonie, la Lituanie, la Macédoine, la Moldavie, l'Ouzbékistan, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, la Russie, la Slovaquie, la Slovénie, la Suède, le Turkménistan et l'Ukraine.

<sup>12</sup> L'Article 10 stipule ce qui suit: « Les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre État européen susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique nord. Tout État ainsi invité peut devenir partie du Traité en déposant son instrument d'accession auprès du gouvernement des États-Unis d'Amérique. Celui-ci informera chacune des parties du dépôt de chaque instrument de ratification ».

<sup>13</sup> N. WILLIAMS, « Partnership for Peace: Permanent Fixture or Declining Asset? », (1996) 38 *Survival* 98. Voir particulièrement la page 108.