



**Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale
Assemblée européenne intérimaire de la sécurité et de la défense**

DOCUMENT A/1786

4 juin 2002

QUARANTE-HUITIÈME SESSION

**Nouveaux défis pour la coopération euro-américaine
en matière de sécurité**

RAPPORT

présenté au nom de la Commission politique
par M. Blaauw, rapporteur

ASSEMBLÉE DE L'UNION DE L'EUROPE OCCIDENTALE
ASSEMBLÉE EUROPÉENNE INTÉRIMAIRE DE LA SÉCURITÉ ET DE LA DÉFENSE
43, avenue du Président-Wilson, 75775 Paris Cedex 16
Tél. 01.53.67.22.00 – Fax 01.53.67.22.01
E-mail : assembly@weu.int
Internet : <http://www.weu.int/assembly>

*Nouveaux défis pour la coopération euro-américaine
en matière de sécurité*

RAPPORT¹

*présenté au nom de la Commission politique²
par M. Blaauw, rapporteur*

TABLE DES MATIÈRES

RECOMMANDATION N° 709

sur les nouveaux défis pour la coopération euro-américaine en matière de sécurité

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Blaauw, rapporteur

I. Introduction

II. La lutte contre le terrorisme et l'avenir de l'OTAN

1. L'article 5

2. L'avenir de l'OTAN

3. La préparation du sommet de Prague

III. Les forces armées des Etats-Unis sont-elles encore compatibles avec celles de l'Europe ?

1. L'écart en matière de capacités entre les Etats-Unis et leurs alliés européens au sein de l'OTAN

2. Initiatives européennes en matière de PESD

3. Les efforts de l'OTAN pour améliorer ses capacités, l'Initiative sur les capacités de défense (ICD)

4. Peut-on réduire l'écart ?

IV. La maîtrise et la réduction des armements

1. Le Traité ABM

2. La réduction des armes nucléaires

3. Autres accords de maîtrise des armements

¹ Adopté par la commission à l'unanimité le 27 mai 2002.

² *Membres de la commission* : M. Marshall (président) (remplaçant : Lord Judd) ; MM. Behrendt, Blaauw (vice-présidents) ; MM. Baumel, Mme Bolognesi, MM. Clerfayt, Dias, Mme Durrieu, MM. Ehrmann (remplaçant : Nachbar), Eyskens (remplaçant : Van den Brande), Floros, Guardans I Cambó, Haack, Hancock, Hordies, Hornhues, Lácio, Lemoine, Liapis, van der Linden, Lloyd (remplaçant : Vis), Martínez Casañ, Masseret, Pangalos, Mme Paoletti Tangheroni, MM. Piscitello, Provera, de Puig (remplaçant : Yañez Barnuevo), Puche Rodríguez, Rizzi, Schmitz, Sterzing, Timmermans, Lord Tomlinson, M. Wilkinson, N... , N...

Membres associés : MM. Akçali, Mme Akgöncü, MM. Andican, Eörsi, Mme Grabowska, Mme Gülek, MM. Kaminski, Kasal, Kobielski, Lobkowicz, Marthinsen, Pálsson, Pokol, Width, Wojciechowski, N... , N...

N.B. *Les noms des participants au vote sont indiqués en italique.*

V. « L'axe du mal »

1. La menace de « l'axe du mal »

(a) La Corée du Nord

(b) L'Iran

(c) L'Irak

2. Le discours sur « l'axe du mal » : réactions et conséquences

3. Comment régler la question de l'Irak ?

VI. Les Etats-Unis et l'Europe dans le conflit israélo-palestinien

1. Les grandes lignes de la position de l'administration américaine

2. La montée de la violence et l'engagement croissant de l'étranger

3. La politique de l'Union européenne

4. Quelles doivent-êtré les prochaines étapes ?

VII. Les Etats-Unis et leurs alliés en Asie centrale

VIII. Conclusions

PROJET DE RECOMMANDATION

sur les nouveaux défis pour la coopération euro-américaine en matière de sécurité

AMENDEMENTS

RECOMMANDATION N° 709¹***sur les nouveaux défis pour la coopération euro-américaine en matière de sécurité***

L'Assemblée,

- (i) Sachant que les Etats-Unis ont pris conscience de leur vulnérabilité sur leur propre territoire à la suite des attentats du 11 septembre et que, depuis lors, la guerre contre le terrorisme est leur priorité absolue ;
- (ii) Inquiète des répercussions négatives que pourrait avoir sur les relations transatlantiques le refus des Etats-Unis d'adhérer à un certain nombre d'accords internationaux comme le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, le protocole de vérification de la Convention sur les armes biologiques, le Traité sur la Cour pénale internationale et l'accord des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères ;
- (iii) Notant que les Etats-Unis sont en train de réexaminer leur doctrine nucléaire dans le cadre du « Nuclear Posture Review » (NPR) dont les conclusions pourraient avoir des conséquences fondamentales pour l'évolution future des doctrines militaires et des régimes de non-prolifération et de désarmement en vigueur ;
- (iv) Se félicitant d'autant plus de la signature de l'accord entre les Etats-Unis et la Russie visant à réduire des deux tiers leurs arsenaux nucléaires stratégiques, de façon à conserver au maximum 2 200 ogives d'ici à 2012, tout en regrettant que cet accord ne prévoit aucun engagement clair en ce qui concerne les ogives désactivées ;
- (v) N'ignorant pas que l'administration Bush a indiqué très clairement que la défense des intérêts nationaux constituait l'objectif de la politique étrangère des Etats-Unis et que ce pays était prêt à agir seul si nécessaire ;
- (vi) Regrettant l'absence d'initiatives militaires coordonnées dans la lutte contre les sources des réseaux terroristes mondiaux implantés en Afghanistan ;
- (vii) Reconnaissant que la lutte contre le terrorisme ne portera ses fruits que si elle est accompagnée de mesures efficaces visant à neutraliser certaines causes de ce fléau, qu'elles soient politiques ou socio-économiques ;
- (viii) Sachant qu'en dépit de toutes leurs capacités dans les domaines militaires et autres, les Etats-Unis ne pourront pas, eux non plus, combattre le terrorisme mondial ni sévir contre les réseaux, les sources de financement, les abris sûrs et autres éléments indispensables pour commettre des actes de terrorisme qui atteignent leur but sans la coopération pleine et entière de leurs alliés de par le monde ;
- (ix) Considérant que si l'UE veut être un allié efficace dans la lutte contre le terrorisme mondial, elle doit non seulement développer et améliorer un certain nombre de capacités militaires essentielles, mais aussi coopérer étroitement avec les Etats-Unis et accorder une plus grande attention à des questions telles que l'application de la loi, l'immigration, les contrôles financiers, le renseignement national et les opérations de justice et de police afin d'identifier et de démanteler les réseaux terroristes ;
- (x) Convaincue du caractère indispensable de l'OTAN en tant que lien institutionnel fondamental entre l'Europe et les Etats-Unis dans le domaine de la sécurité et rappelant que, conformément à l'article IV du Traité de Bruxelles modifié, les Etats membres de l'UEO doivent coopérer étroitement avec l'OTAN ;
- (xi) Se félicitant du processus d'élargissement de l'OTAN, mais notant qu'il ne doit en aucun cas créer de nouvelles lignes de fracture sécuritaires en Europe ;

¹ Adoptée par l'Assemblée le 4 juin 2002, au cours de la troisième séance, sur la base du projet de recommandation amendé.

(xii) Considérant que l'OTAN doit également accorder l'attention qui leur est due aux pays européens qui ne sont pas encore candidats officiels mais qui, selon toute probabilité, finiront par adhérer à l'Alliance ;

(xiii) Considérant que, dès lors que l'OTAN veut vraiment rompre avec la période de la guerre froide, elle doit accorder le degré de priorité le plus élevé possible au Conseil OTAN-Russie en tant que forum de haut niveau permettant d'institutionnaliser la coopération la plus large entre de véritables alliés, tout en restant déterminée à défendre les valeurs qui ont justifié sa création ;

(xiv) Considérant que la transformation de l'OTAN et l'élaboration d'une politique européenne de sécurité et de défense n'enlèvent rien à la responsabilité fondamentale des membres européens des deux organisations de protéger leurs citoyens et leurs sociétés contre les menaces et les risques sécuritaires, et qu'on ne peut admettre que les crédits disponibles pour donner effet à cette responsabilité restent aussi peu prioritaires qu'ils l'ont trop souvent été dans de nombreux pays ces dernières années ;

(xv) Craignant néanmoins que si l'OTAN, avec l'aide de l'ensemble de ses alliés et notamment des pays européens de l'Alliance, ne réussit pas à se réaffirmer comme un instrument primordial et efficace pour faire face aux défis nouveaux pour la sécurité internationale, elle ne soit marginalisée et remplacée par des coalitions ad hoc sous la seule égide des Etats-Unis ;

(xvi) Sachant que, compte tenu de la croissance exponentielle des dépenses de défense aux Etats-Unis, que le total des dépenses engagées par leurs alliés européens ne pourra jamais égaler, l'écart dans le domaine des capacités militaires au sein de l'OTAN continuera vraisemblablement de poser problème si chaque partie maintient sa politique actuelle ;

(xvii) Notant que les pays européens devront se concentrer sur un nombre restreint de capacités essentielles et s'engager à les acquérir, continuer à rationaliser leurs industries de défense et accroître leur coopération industrielle dans le domaine des équipements de défense, tout en coordonnant et en harmonisant leurs besoins opérationnels et leurs politiques d'acquisition de ces biens ;

(xviii) Préoccupée par le fait que les programmes conçus pour remédier aux lacunes capacitaires des forces armées européennes accordent aussi peu d'attention aux déficiences de la composante navale et des capacités de transport aérien ;

(xix) Considérant que les Etats-Unis doivent faciliter la restructuration de la défense européenne en assouplissant les restrictions qui pèsent inutilement sur les transferts de technologies et la coopération industrielle et en libéralisant leur politique à l'exportation ;

(xx) Notant que l'OTAN doit renforcer les moyens susceptibles d'être utilisés dans la lutte contre le terrorisme, tels que son Centre sur les armes de destruction massive (ADM) et ses structures chargées de la défense civile, des plans de gestion des conséquences et de la coordination et de l'entraînement des forces spéciales ;

(xxi) Considérant que la structure existante des organisations, accords et conventions internationaux fournit le seul code de conduite largement reconnu et utilisable par les Etats dans la gestion de leurs relations internationales, et que si ceux-ci n'apportent pas leur soutien à l'ensemble des réglementations et ne s'y conforment pas entièrement, ils risquent de perdre leur autorité morale ;

(xxii) Rappelant néanmoins qu'entre 1990 et 1999, les alliés européens ont fourni aux nouveaux pays indépendants d'Europe centrale et orientale presque trois fois plus de fonds que les Etats-Unis au titre de la coopération en matière de développement ;

(xxiii) Considérant que pour la plupart des alliés européens, une opération militaire préventive contre l'Irak violerait les principes de non-agression et de souveraineté des Etats que soutiennent les Nations unies ;

(xxiv) Notant que pour l'heure, la poursuite d'une politique d'endiguement révisée et revitalisée, qui comprenne des inspections d'armements sous l'égide des Nations unies, alliée à une surveillance aérienne constante et sans faille, semble être le moyen le plus largement accepté de maîtriser la menace que fait peser l'Irak sur la stabilité de la région ;

(xxv) Considérant qu'on peut affirmer que le conflit israélo-palestinien constitue la menace la plus grave pour la paix et la stabilité au Proche-Orient et même au-delà en ce qu'il génère la haine et le terrorisme à l'encontre de l'Occident, et que les Etats-Unis, de concert avec leurs alliés européens et arabes, et avec le soutien des Nations unies et de la Russie, devront concentrer leurs efforts sur l'élaboration d'une solution durable à ce conflit ;

(xxvi) Rappelant les activités du Forum transatlantique, désormais sous l'égide de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, dont l'Assemblée reconnaît pleinement l'importance,

RECOMMANDE AU CONSEIL DE DEMANDER A L'UNION EUROPEENNE ET A SES ETATS MEMBRES

1. De continuer à intensifier leur coopération dans les domaines du renseignement et des opérations de justice et de police afin d'identifier et de démanteler les réseaux terroristes et de partager les connaissances ainsi acquises avec les Etats-Unis ;
2. De concentrer leurs efforts sur l'acquisition et le développement d'un nombre déterminé de moyens essentiels tels que des forces spéciales bien entraînées et convenablement équipées, une capacité stratégique de transport aérien et maritime et d'autres atouts tout aussi importants, qui sont mentionnés dans l'objectif global de la PESD et dans l'Initiative sur les capacités de défense de l'OTAN ;
3. De veiller à ce que les crédits nécessaires à la mise en oeuvre des programmes susmentionnés destinés à l'amélioration des capacités soient effectivement alloués ;
4. D'accorder l'attention requise au maintien de la composante navale, élément essentiel des forces armées européennes qui a été gravement négligé ces dernières années ;
5. D'user de leur influence dans les instances internationales afin de s'assurer que la gestion des crises et la neutralisation des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité dans le monde fassent l'objet d'un accord multilatéral avant la prise de toute mesure et ce, dans la mesure du possible, avec l'autorisation explicite du Conseil de sécurité des Nations unies ;
6. De rechercher et mettre en oeuvre une solution de paix durable pour le conflit israélo-palestinien, qui soit appuyée par l'UE et les Etats-Unis et soit acceptable pour les deux parties au conflit, et qui garantisse la coexistence pacifique d'un Etat israélien et d'un Etat palestinien sur la base des résolutions pertinentes des Nations unies et des initiatives de paix lancées depuis Oslo et approuvées par toutes les parties intéressées ;

RECOMMANDE ÉGALEMENT AU CONSEIL

7. D'utiliser activement ses liens contractuels avec l'OTAN pour prendre une initiative au sein de l'Alliance en vue de redéfinir le futur rôle de l'Alliance et de l'OTAN et se mettre d'accord sur le futur partage des charges entre alliés européens et américains.

EXPOSÉ DES MOTIFS

présenté par M. Blaauw, rapporteur

I. Introduction

1. L'entrée en fonction de l'administration Bush a inquiété de nombreux Européens, qui se sont demandé ce qu'allait être la nouvelle politique du gouvernement des Etats-Unis. Un certain nombre de divergences sont apparues ces dernières années, montrant que les partenaires transatlantiques n'avaient pas toujours le même avis sur l'organisation de la société et les questions de sécurité. On a constaté des différences majeures sur un certain nombre de sujets et de valeurs de première importance tels que la peine de mort, l'environnement, l'avortement, le contrôle des armes à feu, alors qu'il n'existait plus une perception unique d'une menace commune immédiate pour la sécurité.
2. Un certain nombre de décisions prises par la nouvelle administration ont semblé dénoter un unilatéralisme croissant de la part des Etats-Unis, qui ont notamment rejeté ou dilué toute une gamme de traités ou accords internationaux tels que le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, le Protocole de Kyoto sur le changement climatique, le Traité ABM, le protocole de vérification de la Convention sur les armes biologiques, le Tribunal pénal international et l'accord des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères.
3. Les attentats terroristes perpétrés le 11 septembre 2001 semblent avoir relégué ces débats au second plan. Les pays européens alliés ont immédiatement témoigné leur solidarité aux Etats-Unis et – pour la première fois de l'histoire – ils ont invoqué l'article 5 du Traité de Washington pour faire savoir qu'ils étaient prêts à tout mettre en oeuvre pour aider les Etats-Unis dans leur lutte contre une menace sans précédent émanant de l'extérieur.
4. Mais très vite, d'importantes divergences ont refait surface, suscitées par la manière dont les Etats-Unis ont conduit la guerre contre le terrorisme et, tout récemment, par la politique du Président Bush au Moyen-Orient et son discours sur « l'axe du mal ».
5. La visite effectuée par la Commission politique de l'Assemblée de l'UEO en mars 2002 a permis à ses membres de faire le point sur les nouvelles tendances de la politique de sécurité des Etats-Unis ; le présent rapport, qui examinera un certain nombre de questions débattues pendant cette visite, proposera quelques conclusions pour l'avenir des relations entre les alliés transatlantiques, dont l'importance demeurera capitale.

II. La lutte contre le terrorisme et l'avenir de l'OTAN

1. L'article 5

6. Le 12 septembre 2001, les alliés de l'OTAN ont déclaré que « s'il est établi que cette attaque » (11 septembre) « était dirigée depuis l'étranger contre les Etats-Unis, elle sera assimilée à une action relevant de l'article 5 du Traité de Washington ».
7. Les Etats-Unis ont été sensibles à la solidarité proclamée par les alliés, mais ils n'avaient pas l'intention de demander à l'OTAN de conduire la riposte militaire, n'y même de l'associer de près à cette action. Le Secrétaire adjoint à la défense, Paul Wolfowitz, a clairement fait savoir que les Etats-Unis n'avaient pas l'intention d'utiliser les structures de l'OTAN et ne prévoyaient pas non plus de s'appuyer sur les forces européennes.
8. Après l'invocation de l'article 5 par l'OTAN, les Etats-Unis ont demandé à leurs alliés de prendre, individuellement et collectivement, des mesures précises de faible portée pour soutenir la campagne menée par les Américains. Les alliés de l'OTAN ont accédé à cette demande.
9. En revanche, ils n'ont pas souhaité s'adresser aux structures de l'OTAN pour leur campagne militaire en Afghanistan, sachant qu'ils avaient eux-mêmes tous les types de forces nécessaires à cette fin. Il est clair également qu'ils n'ont pas voulu répéter l'expérience de l'opération Force alliée au Kosovo, pour laquelle tous les membres de l'OTAN avaient souhaité débattre et décider des objectifs et autres détails de la campagne militaire. Les Etats-Unis ont préféré être seuls maîtres de l'opération

en Afghanistan et passer des accords avec leurs divers alliés à titre individuel pour leur demander une aide précise qu'ils pourraient leur fournir.

10. Mais il n'est pas exclu, à l'avenir, que les Etats-Unis souhaitent associer militairement un plus grand nombre d'alliés volontaires pour tirer profit de leurs capacités et s'adjoindre solidement leur soutien politique.

2. L'avenir de l'OTAN

11. Que cela leur plaise ou non, la réaction des Etats-Unis à la proposition de l'OTAN, qu'ils ont traitée plutôt comme un acte symbolique de solidarité, et non comme une offre de mise à disposition de capacités militaires indispensables pour défaire l'ennemi, contraint les alliés européens à se poser et à poser à leurs alliés transatlantiques un certain nombre de questions concernant l'avenir de l'OTAN.

12. L'Amérique, principal membre fondateur de l'OTAN, et de loin son principal partisan, semble avoir perdu confiance dans les capacités de combat de l'organisation militaire de l'OTAN. Actuellement, les Etats-Unis ne semblent pas avoir de stratégie claire sur l'avenir de l'OTAN, et des voix critiques au sein de l'Alliance parlent d'une perte de cap de l'organisation.

13. Dans un discours prononcé récemment lors de la Conférence annuelle sur les missions des Etats-Unis et de l'OTAN, à Bruxelles, le Sénateur américain Richard Lugar (républicain)² a discerné au sein de la communauté américaine de sécurité et de défense trois opinions différentes sur l'avenir de l'OTAN.

14. Selon la première, après l'intégration réussie de tous les pays d'Europe centrale et orientale, l'OTAN devrait songer à admettre la Russie et l'Ukraine dans l'organisation de la sécurité européenne par le biais du nouveau Conseil OTAN-Russie. L'OTAN deviendra alors une organisation plus politique, dotée au moins de quelques moyens militaires et chargée de maintenir la paix dans une Europe de plus en plus sûre.

15. Selon la deuxième opinion, l'OTAN ne peut progresser au-delà de sa situation actuelle. Elle pourrait admettre quelques nouveaux membres, mais ne devrait pas réaliser d'avancées majeures en ce qui concerne sa coopération avec la Russie ou de nouvelles tâches telles que la guerre contre le terrorisme. A l'avenir, des missions pourraient être entreprises avec les alliés, mais uniquement sur une base ad hoc. Les Etats-Unis doivent se concentrer sur les opérations de guerre et l'Europe sur le maintien de la paix sur son continent et alentour.

16. Le Sénateur Lugar privilégie une troisième vision, selon laquelle l'OTAN serait le bras armé naturel de la communauté transatlantique et l'institution permettant de relever les nouveaux défis tels que le terrorisme et la prolifération et l'utilisation d'armes de destruction massive. L'Alliance devrait s'adapter de manière à pouvoir affronter les menaces les plus graves pour la sécurité alliée et être opérationnelle en dehors de l'Europe.

17. Selon le Sénateur Lugar, il ne doit pas y avoir de répartition des tâches entre les Etats-Unis et l'Europe, qui ont l'un comme l'autre des intérêts sur notre continent et dans le reste du monde. C'est ensemble qu'il leur faut lutter contre les menaces pesant sur ces intérêts. La manière dont les Etats-Unis ont géré la situation en Afghanistan ne s'appliquera pas nécessairement aux scénarios du futur et ne saurait donc être considérée comme un modèle pour les opérations à venir. Les Etats-Unis auront besoin de s'allier militairement avec l'Europe pour contrer efficacement les menaces telles que le terrorisme et les armes de destruction massive.

18. Bien que l'opération Force alliée au Kosovo ait fait la preuve d'un déficit de capacités militaires chez de nombreux alliés européens et révélé des problèmes de coopération militaire entre les Etats-Unis et leurs alliés européens, il ne faudrait pas pour autant réduire l'OTAN à une organisation purement politique. Les problèmes de capacités militaires doivent être réglés et les alliés de part et d'autre de l'Atlantique doivent se partager le fardeau en affrontant les nouvelles menaces, mondiales

² 19 janvier 2002, www.senate.gov.

et existentielles. Compte tenu de leur caractère planétaire, il convient de renoncer aux anciennes distinctions entre ce qui concerne « la zone du traité » et le « hors zone ».

19. Enfin, le Sénateur Lugar a soutenu que l'élargissement de l'OTAN et l'approfondissement de la coopération entre celle-ci et la Russie constitueront toujours des dossiers importants lors du sommet qui se tiendra en novembre 2002 à Prague, mais qu'ils devaient être complétés par un plan qui fasse de la lutte contre le terrorisme l'une des missions militaires essentielles de l'OTAN. L'intervention du Sénateur Lugar a le mérite de reconnaître que l'OTAN, dans son ancienne mouture, ne répond plus à la nouvelle situation sécuritaire et que des choix doivent être faits.

20. Votre rapporteur est enclin à penser que le deuxième point de vue doit être rejeté parce qu'il créerait de trop nombreux déséquilibres dans l'environnement sécuritaire euro-américain, en suscitant un risque de voir se multiplier de nouvelles disparités et inégalités entre alliés, et de nouvelles divisions en Europe.

21. Le premier scénario correspond peut-être à l'avenir le plus vraisemblable pour l'OTAN, mais fait abstraction du fait que, en dehors des Etats-Unis, l'Europe a aussi des intérêts vitaux dans le reste du monde, et qu'il vaut mieux aborder de conserve les menaces pouvant les guetter. Les nouvelles menaces, de caractère global et existentiel, seront d'une nature très différente de celles qu'on rencontrait du temps de la guerre froide, et l'OTAN devra s'adapter pour y faire face d'une manière efficace. Toutefois, il faut noter que des menaces telles que le terrorisme et la dissémination d'armes de destruction massive, ou la prolifération d'autres technologies de l'armement peuvent être mieux combattues grâce au renseignement, à la police et aux activités de contrôle des échanges. Au Pentagone, on reconnaît que l'OTAN n'a pas un rôle primordial à jouer dans la lutte contre le terrorisme, mais ses décideurs ont souligné qu'elle peut générer un climat plus sûr, qui permettra à d'autres de s'engager dans cette bataille.

22. Le Représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'OTAN, Nicholas Burns, a récemment démenti des allégations selon lesquelles l'OTAN avait perdu de sa pertinence depuis les attentats du 11 septembre, ou que son rôle en tant qu'organisation de défense avait diminué. Il a fait valoir que l'OTAN restera une organisation de défense collective et que les Etats-Unis ne toléreront pas une réduction du rôle clé qui est le sien. L'OTAN devrait continuer de fournir le parapluie de sécurité nucléaire contre une attaque de grande envergure visant l'Europe occidentale et reste la police d'assurance de survie qui protège le continent.

23. Presque tous ces propos sonnent plutôt creux si l'on considère que la guerre froide appartient au passé et que des menaces d'une tout autre nature sont apparues. D'après l'Ambassadeur Burns, l'OTAN doit relever les nouveaux défis d'une guerre non conventionnelle en obtenant une plus grande souplesse de sa structure militaire et de son aptitude à réagir, et doit être disposée à développer et acquérir de nouvelles technologies.

24. Lord Robertson, qui est pleinement conscient que la transformation et l'adaptation de l'OTAN aux nouvelles circonstances sont essentielles pour sa survie, a souligné à juste titre qu'il n'existait aucun autre forum crédible permettant d'assurer la coordination transatlantique en matière de sécurité, ou de garantir l'interopérabilité militaire et politique dont dépendent toutes les opérations d'une coalition. Cependant, il a également souligné la responsabilité incombant aux Etats-Unis en matière de transfert de technologie transatlantique, s'ils souhaitent que l'OTAN reste pertinente sur le plan militaire.

3. La préparation du sommet de Prague

25. Dans le cadre de la préparation du sommet de Prague de novembre 2002, les discussions au sein de l'OTAN se concentrent sur trois priorités : nouveaux membres, nouvelles capacités et nouvelles relations.

26. En ce qui concerne l'élargissement, le Président Bush a déclaré que l'OTAN devait s'étendre de la Baltique à la mer Noire. Après le sommet tenu par l'OTAN à Bucarest les 26 et 27 mars 2002, le Secrétaire d'Etat adjoint des Etats-Unis, Richard Armitage, a déclaré que son pays souhaitait « un

élargissement aussi important que possible ». Néanmoins, l'administration américaine ne semble pas avoir d'opinion arrêtée sur la question de l'élargissement de l'OTAN.

27. Certains estiment, notamment au Pentagone, que l'élargissement n'a de sens que si les nouveaux membres disposent de forces armées valables qui soient en mesure de contribuer à la défense globale de l'OTAN. Quelques sénateurs républicains ont émis récemment des objections à un nouvel élargissement de l'OTAN, en précisant que l'Alliance risquait d'être excessivement sollicitée, insuffisamment financée, et de plus en plus inefficace et irrésolue. Ils ont aussi fait valoir que l'élargissement priverait la défense des Etats-Unis d'une partie de ses ressources militaires.

28. Au Département d'Etat, certains estiment que l'élargissement augmenterait la sécurité et la stabilité de l'Europe.

29. Dans les deux camps, peu nombreux sont ceux qui pensent que les pays actuellement candidats sont prêts pour l'adhésion, et le Représentant permanent des Etats-Unis auprès de l'OTAN, Nicholas Burns, a rappelé récemment que les pays candidats ne pourront être admis que s'ils renforcent l'Alliance, s'ils fournissent suffisamment de garanties de leur engagement de principe en faveur de la démocratie, et s'ils sont à même de parvenir à la stabilité politique.

30. Une première série de discussions sur les pays postulants est prévue lors de la réunion du Conseil de l'Atlantique nord à Reykjavik. A la fin de l'été 2002, le Président des Etats-Unis devra présenter un rapport au Congrès dans lequel il fera un bilan de la situation des différents candidats. Pour l'instant, l'OTAN pousse ces pays à se concentrer sur un certain nombre de capacités fondamentales : connaissances linguistiques, formation dans le domaine des communications et disponibilité d'une unité de la taille d'un bataillon pour des missions spécifiques. Les capacités de haute technologie, qui dépassent les moyens financiers de la plupart des candidats, ne leur seront pas imposées comme priorités immédiates.

31. Jusqu'à présent, l'administration américaine a plaidé pour un élargissement de l'OTAN sans aborder la question de l'avenir de l'organisation. Elle semble ne pas avoir d'idée précise sur le devenir de l'OTAN, et sur la manière de l'adapter face aux nouvelles menaces militaires. Si elle maintient une telle position, il est à craindre qu'aucune décision ne soit prise sur la réforme de l'OTAN, qui risque d'être marginalisée et de s'aliéner ses alliés.

32. Votre rapporteur croit savoir que les Etats-Unis, soucieux d'éviter les problèmes rencontrés pendant le dernier cycle de négociations sur l'élargissement à Madrid, soumettront pas de liste de pays à admettre pendant le prochain cycle de négociations sans consulter préalablement leurs partenaires de l'OTAN.

33. Dans la perspective d'un nouvel élargissement, l'Alliance atlantique devra renforcer ses capacités militaires afin de pouvoir tenir son engagement de défendre chacun de ses membres devant tout type de menace. Elle devra également adapter ses méthodes de travail, ses structures décisionnelles et ses procédures. Lord Robertson, Secrétaire général de l'OTAN, a fait valoir que le futur élargissement pouvait servir de catalyseur du changement. Il veut réduire le nombre de comités de l'OTAN qui avoisinent maintenant les 400, et introduire le vote majoritaire pour les décisions qui n'ont pas d'implication militaire ou de défense ; toutefois, de nombreux Etats membres ont exprimé leurs réserves à ce sujet. Il a ajouté que l'OTAN était dotée d'une surabondance de structures purement symboliques ou tournées vers le passé, qui absorbent des ressources et détournent l'attention des nouvelles priorités.

34. En abordant la question des nouvelles capacités, le Secrétaire général de l'OTAN appuie l'idée selon laquelle l'Alliance devrait disposer d'un noyau militaire souple susceptible de fournir des groupements de forces. Il propose que les alliés européens se recentrent sur un nombre beaucoup plus réduit de capacités absolument essentielles, et s'engagent plus fermement à les acquérir. Ce processus devrait se dérouler parallèlement et en complémentarité avec la mise en oeuvre de l'objectif global de l'UE. Il recommande aussi fermement aux Etats-Unis de faciliter le processus de modernisation de la défense européenne en levant les restrictions superflues en matière de transfert technologique et de coopération industrielle et en libéralisant ses politiques d'exportation. Si les Etats-Unis ne suivent pas cette recommandation, ils risquent, selon le Secrétaire général, de rendre impossible toute

interopérabilité pratique avec les alliés au sein de l'OTAN ou dans le cadre de coalitions, avec pour corollaire de rendre l'écart entre les forces américaines et européennes insurmontable. Il resterait alors aux Etats-Unis le choix entre l'action solitaire ou l'inaction, c'est-à-dire une absence totale de choix.

35. En s'adaptant au nouvel environnement de sécurité, l'OTAN continuera à jouer un rôle crucial en matière de prévention des crises multinationales et de gestion de crise, et pour affronter des menaces asymétriques. Ses membres devront améliorer leurs capacités militaires pour frapper et combattre les terroristes, pour se protéger contre les armes de destruction massive, et pour être capables d'utiliser plus efficacement ces capacités, afin de protéger leurs populations et d'apporter leur aide en cas d'urgence civile.

36. En ce qui concerne l'établissement de nouvelles relations, la réunion des ministres des affaires étrangères tenue à Reykjavik les 14 et 15 mai 2002 a préparé la mise en place d'un Conseil OTAN-Russie, ce qui permettra de développer la coopération dans un vaste nombre de domaines : prévention de la menace croissante que constituent les armes de destruction massive ; collecte de renseignements et missions de maintien de la paix ; potentiel conjoint pour la construction de systèmes de défense antimissile pour les théâtres d'opérations ; méthodes et technologies en matière de réforme militaire et d'interaction scientifique. Toutes ces questions vont être discutées en configuration « à 20 », ce qui signifie que la Russie sera représentée comme un partenaire sur un pied d'égalité avec les 19 membres de l'Alliance lors de consultations sur des questions cruciales. Toutefois, on mesure mal, à l'heure actuelle, l'importance qu'il convient d'accorder à la notion d'égalité, étant donné qu'un des gros problèmes en suspens semble être la question de la « réversibilité », c'est-à-dire la possibilité pour les 19 alliés de revenir sur une position ou une décision adoptée à 20 par le Conseil OTAN-Russie.

37. Selon les experts, la coopération OTAN-Russie sera probablement très limitée dans un premier temps. L'accord en préparation ne permet d'ailleurs pas à la Russie de peser comme elle l'aurait souhaité sur une série de délibérations en dehors de la mission essentielle de l'Alliance car les nouveaux membres de l'OTAN, forts de leur expérience au sein de l'ancien Pacte de Varsovie, s'y sont opposés. On pense toutefois qu'avec le temps, ce nouvel arrangement pourra jeter les bases d'un véritable partenariat permettant d'aborder un nombre croissant de questions.

III. Les forces armées des Etats-Unis sont-elles encore compatibles avec celles de l'Europe ?

1. L'écart en matière de capacités entre les Etats-Unis et leurs alliés européens au sein de l'OTAN

38. Les disparités entre les deux rives de l'Atlantique, s'agissant de monter et de mettre en oeuvre des opérations militaires, avaient déjà été examinées, mais elles ont été mises en évidence de façon dramatique au cours de l'opération militaire menée par l'OTAN au Kosovo de mars à juin 1999.

39. Lorsqu'on compare les capacités militaires des Etats-Unis avec celles de l'Europe, il convient de noter que leurs forces armées ont été conçues pour des scénarios différents. Depuis la Seconde guerre mondiale, les Européens ne se sont jamais préparés à une projection de forces transocéanique de grande envergure. Même lorsqu'il s'agissait de la défense de l'Europe dans le cadre de l'OTAN, les moyens nationaux américains étaient appelés à jouer un rôle important.

40. Mais il est clair qu'il existe entre les Etats-Unis et leurs alliés européens des écarts quantitatifs et qualitatifs dans de nombreux domaines militaires. Les lacunes des Européens sont particulièrement évidentes dans des secteurs tels que la mobilité stratégique, les navires de surface et les sous-marins, les munitions guidées de précision, la guerre électronique, la projection de puissance par des frappes aériennes et des missiles à longue portée, le commandement, le contrôle, les communications, l'informatique, le renseignement, la surveillance et la reconnaissance (C4ISR).

41. Tandis que les Européens dépensent pour leur défense près de 60 % de ce qu'engagent les Etats-Unis dans le même secteur, leurs capacités dans certains domaines phares de la guerre moderne représentent moins de 10 % de celles des Etats-Unis. L'Europe a été lente à s'adapter aux nouvelles circonstances et aux nouveaux besoins. Certains alliés européens pratiquent toujours la conscription et ont conservé les structures de forces de la guerre froide, et ils ont investi relativement peu dans la mobilité ou le soutien logistique – 1,9 million d'hommes servent dans les armées des Etats membres

de l'UE, contre 1,4 million aux Etats-Unis. De surcroît, en tant qu'Etats souverains, ils ont continué de maintenir des forces armées redondantes.

42. Comme l'a révélé l'opération Force alliée, l'interopérabilité des systèmes informatiques rencontre de gros problèmes. Les Etats-Unis sont passés à la transmission électronique des données de tous types avec leur réseau de communications sécurisé SIPRNET, qui exclut leurs alliés, lesquels travaillent souvent encore avec les anciennes méthodes telles que les signaux vocaux codés et la transmission de messages par télétype. Les Européens dépendent des forces armées des Etats-Unis pour l'attaque électronique, essentielle pour conduire des opérations aériennes en essuyant un minimum de pertes.

43. Dans le passé, ni le ressentiment éprouvé par les Européens en raison de leur état de dépendance, ni l'irritation des Etats-Unis face aux critiques émises par les Européens à l'encontre de leur conduite politique n'ont été très virulents, ni suffisamment durables pour que l'une ou l'autre partie prenne des mesures négatives ou de nature à mettre l'avenir de l'Alliance en danger. Dans les circonstances actuelles, où l'écart se creuse dangereusement et de nouveaux conflits et menaces nécessitent des capacités militaires différentes, la mauvaise répartition des tâches, les débats acrimonieux sur le partage du fardeau, la construction de « forteresses » industrielles concurrentielles, l'affaiblissement de la cohésion alliée, voire la marginalisation de l'Alliance atlantique représentent de réels dangers.

44. La décision de l'Europe d'élaborer une politique européenne commune de sécurité et de défense (PESD) était en premier lieu le prolongement logique de l'intégration européenne, mais le sentiment de frustration éprouvé par l'Europe devant les crises et les conflits faisant rage dans le sud-est du continent – l'exemple le plus récent étant l'opération Force alliée au Kosovo, au cours de laquelle les Etats-Unis ont joué un rôle prépondérant – a sans doute conforté l'Europe dans sa volonté de faire progresser la PESD.

45. Les Etats-Unis auraient intérêt, au même titre que l'Europe, à un renforcement de la capacité militaire européenne. Cela pourrait aider les Etats-Unis à mieux faire face à leurs nombreux engagements dans différentes parties du monde car il est évident qu'en cas de crise dans un endroit donné, ils devraient concentrer davantage de troupes dans la zone de conflit, au détriment des déploiements dans d'autres régions. De tels déploiements militaires américains seraient plus aisés si les Européens étaient capables soit de les remplacer par leurs propres forces militaires, soit d'accroître leur présence dans des régions présentant un intérêt particulier pour eux, partagé ou non par les Etats-Unis.

46. Ce renforcement représenterait aussi pour les Européens une sorte de garantie de sécurité dans les cas où les Etats-Unis seraient impliqués ailleurs dans un ou plusieurs conflits et empêchés de mettre des moyens militaires américains à la disposition d'une Task force conjointe interalliée destinée à combler les lacunes des capacités européennes.

2. Initiatives européennes en matière de PESD

47. Afin de développer et d'améliorer les capacités européennes de la PESD, les membres de l'UE se sont mis d'accord sur « un objectif global » qui a été défini comme suit :

« Etre en mesure d'ici l'an 2003, en coopérant volontairement, de déployer rapidement puis de soutenir des forces capables de mener à bien l'ensemble des missions de Petersberg définies dans le Traité d'Amsterdam, y compris les plus exigeantes d'entre elles, dans des opérations pouvant aller jusqu'au niveau d'un corps d'armée (jusqu'à 15 brigades, soit 50 000 à 60 000 hommes). Ces forces devraient être militairement autosuffisantes et dotées des capacités nécessaires de commandement, de contrôle et de renseignement, de la logistique et d'autres unités d'appui aux combats ainsi que, en cas de besoin, d'éléments aériens et navals. Les Etats membres devraient être en mesure de déployer de telles forces dans leur intégralité dans un délai de 60 jours et, dans ce cadre, de fournir des éléments plus réduits de réaction rapide disposant d'un très haut degré de disponibilité. Ils devront en outre être en mesure de soutenir un tel déploiement de forces pendant au moins une année. Cela nécessitera de disposer d'unités

déployables additionnelles (et moyens de soutien) à un degré de disponibilité moindre pour fournir les relèves des forces initialement déployées.

Les Etats membres ont également décidé de déterminer rapidement des objectifs collectifs de capacité en matière de commandement et de contrôle, de renseignement et de transport stratégique. »

48. Dans une étude ultérieure, les lacunes militaires les plus critiques ont été identifiées dans les domaines suivants :

- transport aérien et naval stratégique ;
- ravitaillement en vol ;
- munitions guidées de précision ;
- avions et satellites de reconnaissance ;
- missiles de croisière de courte portée ;
- capacité dédiée de suppression des défenses aériennes ennemies (SEAD) ;
- acquisition de cibles mobiles ;
- porte-avions ;
- communications classifiées sécurisées.

49. Il était également précisé dans cette étude que les capacités en matière de projection de forces, de combat de haute intensité ainsi que l'interopérabilité avec les Américains devraient être réexaminées, repensées et réalisées concrètement.

50. Des critiques ont fait remarquer que l'objectif global pour 2003 est formulé dans des termes si imprécis qu'il est presque certain que les Etats membres affirmeront haut et fort l'avoir atteint. Ils ont également souligné que, même en réalisant l'objectif global, l'UE ne serait pas à même de mener une mission de combat du type « Force alliée »³.

51. L'objectif global est fondé sur le plus petit dénominateur commun permettant à tous les Etats membres de l'UE de l'appuyer politiquement et de le réaliser militairement, en mettant l'accent sur l'emploi des forces terrestres pour le maintien de la paix.

52. A la fin de 2001, l'UE a annoncé qu'elle disposait de 90 % des capacités prévues par l'objectif global, et lors du sommet de Laeken en décembre 2001, elle a déclaré opérationnelle la force européenne d'intervention. Le président du Comité militaire de l'UE, le Général Gustav Hägglund, a déclaré toutefois qu'il serait difficile d'entreprendre des opérations militaires conformes à la définition des missions de Petersberg. Il a observé qu'il faudrait encore au moins dix ans pour surmonter certaines insuffisances et lacunes comme, par exemple, dans les domaines du transport aérien et du renseignement par satellite. Il a aussi ajouté que la répartition des fonctions entre le Comité militaire, le Comité politique et de sécurité et le Secrétariat général du Conseil n'était pas claire. L'UE n'a pas encore donné son feu vert à un accord sur l'utilisation des moyens et capacités de l'OTAN par l'UE⁴.

53. Robert G. Bell, Secrétaire général adjoint de l'OTAN pour le soutien de la défense, a déclaré récemment que la PESD ne s'était guère traduite par une augmentation des dépenses de défense et que cet état de fait préoccupait vivement les Etats-Unis. Il a ajouté que les récentes prévisions de planification effectuées par des analystes militaires ont montré que la force européenne de réaction rapide ne serait pas en mesure de monter avant au moins dix ans des opérations significatives d'envergure moyenne.

³ David S. Yost, *The NATO Capabilities Gap and the European Union, Survival*, volume 42, numéro 4, hiver 2000-2001.

⁴ *Bulletin Quotidien Europe*, N° 8134.

3. Les efforts de l'OTAN pour améliorer ses capacités, l'Initiative sur les capacités de défense (ICD)

54. En avril 1999, au sommet de Washington, les alliés ont approuvé l'Initiative sur les capacités de défense dans les termes suivants :

« Nous avons lancé une initiative sur les capacités de défense pour améliorer les capacités de défense de l'Alliance dans le but de garantir l'efficacité des futures opérations multinationales dans la gamme complète des missions de l'Alliance, compte tenu de l'environnement de sécurité actuel et prévisible, en mettant tout particulièrement l'accent sur l'amélioration de l'interopérabilité entre les forces de l'Alliance (et, le cas échéant, entre les forces de l'Alliance et celles des partenaires). Les capacités de défense seront augmentées grâce à des améliorations de l'aptitude au déploiement et de la mobilité des forces de l'Alliance, de leur aptitude à mener des opérations prolongées et de leur logistique, de leur surviabilité et de l'efficacité de leur potentiel de prise à partie, ainsi que des systèmes de commandement, de contrôle et d'information. »

Plus spécialement, la DCI envisageait de promouvoir les améliorations nécessaires dans les cinq domaines suivants :

- mobilité et déployabilité (acheminement rapide des forces dans les zones de crise, à l'aide des capacités de transport aérien et maritime) ;
- soutenabilité (maintien et ravitaillement des forces et soutien logistique pour les opérations se déroulant loin des bases d'origine) ;
- capacité de prise à partie (prise à partie efficace d'un adversaire dans tous les types d'opérations, de haute à basse intensité) ;
- surviabilité (protection des forces et des infrastructures contre les menaces actuelles et futures) ;
- interopérabilité des communications (amélioration de la compatibilité entre les systèmes alliés de commandement, de contrôle et d'information).

55. La DCI définit 58 objectifs à long et à court terme en vue d'améliorer les capacités de l'OTAN par le biais des objectifs de forces définis dans le processus de planification de la défense collective de l'OTAN. Parmi ces priorités, le groupe de pilotage de haut niveau a mis l'accent sur le transport stratégique, le ravitaillement en vol, la suppression des défenses aériennes ennemies, le brouillage de soutien, les munitions guidées de précision et les communications sécurisées. Les responsables européens ont fait remarquer que la plupart des pays concernés ne pouvaient prendre en considération la totalité des 58 objectifs de la DCI.

56. Même s'il existe des chevauchements apparents entre l'objectif global et la DCI, l'UE et ses documents sur la PESD n'y font guère référence. En fait, la DCI met davantage l'accent sur les améliorations à apporter aux engagements, par exemple à la projection de puissance et aux frappes de précision. Elle mentionne également des besoins que les documents de l'UE évoquent très rarement, tels que la défense contre les missiles et les armes chimiques et biologiques, et les capacités d'attaque électroniques.

57. Les efforts déployés par les pays membres pour mettre en oeuvre la DCI sont divergents. En règle générale, ils se sont concentrés sur les objectifs les plus faciles à atteindre et les moins coûteux, tels que la révision des structures de l'OTAN en vue d'améliorer l'interopérabilité et la mise sur pied de procédures logistiques propres à assurer le soutien de nombreux pays. Quant aux objectifs exigeant d'importants efforts budgétaires, tels que l'acquisition de plates-formes coûteuses, ou imposant de lourds investissements de recherche et développement, ils ne seront pas atteints avant de nombreuses années.

58. Lors de leur session semestrielle du 16 avril 2002, les directeurs nationaux de l'armement de l'OTAN ont fait le point sur leurs travaux concernant la DCI et examiné un certain nombre de

programmes clés mais, à l'évidence, ils n'ont réalisé aucune avancée majeure digne d'être mentionnée dans aucun des domaines examinés.

59. Un rapport du département de la défense sur les contributions alliées à la défense commune, paru en mars 2001, indiquait que l'Alliance avait réalisé de modestes progrès dans certains domaines de la DCI, tandis que sur d'autres points, elle n'avait avancé qu'à une lenteur décevante. Le même rapport relevait que les principaux alliés européens avaient prévu d'acquérir des avions de chasse évolués, des missiles de croisière à longue portée, des avions de transport moyens-porteurs et des hélicoptères d'attaque et de transport, mais que la plupart de ces systèmes ne seraient pas construits ou disponibles en quantité suffisante avant les dernières années de la décennie. Les difficultés de lancement du projet d'avion de transport militaire A400M – auquel participent huit pays – illustrent la lenteur des progrès réalisés par les programmes européens d'équipements menés en coopération. Le rapport précisait également que les besoins de l'Alliance en systèmes de commandement, contrôle et communication évolués, sûrs et déployables n'étaient toujours pas satisfaits.

60. Le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, a confirmé qu'il serait présent au sommet de Prague, en novembre prochain, pour examiner une version revue et corrigée de la DCI. Il a dit ne pas vouloir que le sommet de Prague débouche sur une nouvelle déclaration d'intention, mais sur la conclusion d'un plan visant à combler l'écart en matière de capacités, plus étroitement circonscrit à des domaines précis. Il a reconnu que la DCI, dans sa version de 1999, était sans doute trop vaste, trop détaillée et peut-être aussi trop difficile à expliquer. Lord Robertson aspire désormais à mettre sur pied une initiative qui soit intelligible, gérable et finançable. Il a rappelé une fois de plus que les alliés européens présentaient les lacunes les plus graves dans les domaines de la surveillance au sol de l'Alliance (AGS), de l'aptitude à neutraliser les défenses aériennes ennemies, du ravitaillement en vol et du transport stratégique.

61. Les Etats-Unis n'ignorent pas que l'écart technologique ne va pas se combler par magie mais ils pensent qu'il peut être réduit si les Européens se concentrent sur une série de priorités liées à la guerre contre le terrorisme. Ils ont établi une liste prioritaire à l'intention des Européens qui met fortement l'accent sur des unités de forces spéciales d'une grande agilité, les avions de transport, les munitions guidées de précision et les communications sécurisées. Ils voudraient aussi que les petits pays européens mettent en commun leurs ressources et développent des spécialités nationales au lieu de maintenir la gamme complète des activités des forces armées. Ils veulent en outre que les Européens envisagent de louer des avions de transport américains C-17, ce qui permettrait au moins de combler le vide existant en attendant la sortie de l'Airbus A400M.

62. Enfin, ils s'inquiètent de la décision de l'UE de construire son propre réseau de satellites de positionnement global, Galileo, qui, selon eux, serait un concurrent du GPS américain avec lequel il risque de provoquer des interférences et de créer ainsi des problèmes pour l'OTAN.

4. Peut-on réduire l'écart ?

63. Pour un certain nombre de raisons, les possibilités de diminuer l'écart entre les deux rives de l'Atlantique en matière de technologie et de capacités se présentent sous un jour peu favorable.

64. Il semble peu probable pour le moment que les budgets de défense des membres européens de l'Alliance augmentent dans un avenir proche. La plupart des pays européens ont une perception moins aiguë des menaces potentielles que les Etats-Unis. De plus en plus, les pays européens voient leur sécurité menacée par des facteurs tels que le crime organisé, l'immigration clandestine et l'instabilité économique, autant de problèmes auxquels les dépenses de défense n'apportent pas de solution. Les missions de Petersberg, qui constituent l'essentiel des opérations militaires de la PESD, ne semblent pas justifier une hausse des budgets de défense. D'autre part, certains analystes soutiennent que les facteurs démographiques et économiques vont sans doute pousser à une réduction des dépenses militaires en Europe de l'Ouest, où une population vieillissante va imposer d'autres priorités, ses besoins en matière de retraites et de services médicaux allant croissant⁵. Traditionnellement, les pays

⁵ Claude Lachaux : « Alliance atlantique et Europe de la défense : les faits sont têtus », *Défense nationale*, août-septembre 1999.

européens consacrent une large part de leur PIB et du budget de l'Etat à des programmes sociaux tels que les pensions, la santé et le bien-être⁶. De plus, les pays participant à l'union monétaire européenne sont tenus de limiter leur déficit public à 3 % de leur PIB et de réduire leur dette, ce qui restreint les possibilités de dépenses publiques à court et à moyen terme. Le financement de la reconstruction et de la stabilisation de l'Europe du Sud-Est, ainsi que de l'élargissement de l'UE va également peser sur les budgets des Etats de l'Europe de l'Ouest. Dans le même temps, les Etats-Unis vont récolter les bénéfices de dépenses militaires soutenues de recherche et de développement, d'une plus grande efficacité, d'une moindre redondance, d'une attention accrue accordée aux acquisitions et d'une adaptation plus rapide aux nouveaux besoins opérationnels.

65. En résumé, à moins que les Etats de l'Europe occidentale ne soient disposés à changer radicalement leurs priorités budgétaires, une réduction du fossé technologique et de l'écart de capacités entre les Etats-Unis et l'Europe est peu vraisemblable. S'ils y consentent, l'Europe pourra jouer dans le monde un rôle à la mesure de sa puissance et de ses capacités.

66. A la lumière des événements mondiaux récents et des nouvelles menaces, les Européens doivent cesser de croire que l'OTAN suffit à satisfaire leurs besoins militaires majeurs. L'UE et ses Etats membres devront se concentrer davantage sur les nouvelles menaces, sur les capacités militaires pour les affronter, et sur les moyens de leur financement. Ils devront aussi s'employer à promouvoir dans l'opinion publique et chez les dirigeants politiques une meilleure compréhension de la fonction et de l'utilité de la puissance militaire. Enfin, les dirigeants politiques devront expliquer à leurs électeurs pour quelle raison il faut augmenter les dépenses de défense. Ce sera très certainement une difficile épreuve. Quoi qu'il en soit, il faut que le grand public comprenne que si les Européens n'ont pas un système de sécurité et de défense qui réponde aux besoins actuels, l'Europe restera sans protection contre les menaces existantes et que se contenter de dépendre des Etats-Unis n'est pas la solution⁷.

IV. La maîtrise et la réduction des armements

1. Le Traité ABM

67. Après six mois de négociations infructueuses avec la Russie sur d'éventuelles modifications du Traité ABM, le Président Bush a annoncé le 13 décembre 2001 que les Etats-Unis se retiraient du traité qu'ils avaient signé avec l'Union soviétique en 1972. En expliquant sa décision, le Président a dit qu'il était parvenu à la conclusion « que le Traité ABM limite les moyens du gouvernement de protéger la population contre de futures attaques balistiques perpétrées par des terroristes ou des Etats voyous ». Le Président a ajouté que la Russie avait reçu une notification officielle de cette décision qui ne serait néanmoins préjudiciable ni aux nouvelles relations entre les Etats-Unis et la Russie ni à la sécurité russe. La Chine et la Russie ont considéré cette décision comme une erreur.

68. Quand, en novembre 2001, il s'est avéré que la Russie jugeait le programme d'essai du système de défense antimissile américain totalement incompatible avec le Traité ABM, et que les Etats-Unis risquaient de se retirer du Traité, le Président Poutine a fait savoir que la Russie était néanmoins toujours intéressée par une réduction des armes nucléaires en partenariat avec les Etats-Unis, et par la poursuite de la lutte antiterroriste. Au même moment, le Président Bush s'est engagé à favoriser un renforcement du rôle de la Russie au sein de l'OTAN et à aider cette dernière à s'intégrer dans l'économie mondiale.

2. La réduction des armes nucléaires

69. A l'occasion du sommet russo-américain du 13 au 15 novembre 2001, le Président Bush a soumis une offre unilatérale de réduction visant à faire passer l'arsenal américain d'armes nucléaires de 7 000 à une fourchette de 1 700 à 2 200 ogives. Il avait alors préféré faire cette proposition sous

⁶ Selon l'OCDE, en 1997, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni ont consacré en moyenne 26 % de leur PIB aux programmes sociaux, contre 16 % aux Etats-Unis.

⁷ William Hopkinson et Julian Lindley French, « S'armer pour l'avenir », *International Herald Tribune*, 20 février 2002.

forme de déclaration, ultérieurement consignée dans un texte écrit, plutôt que de l'inclure dans un traité officiel.

70. Le Président Poutine avait au préalable exprimé le souhait de réduire l'arsenal nucléaire russe à 1 500 ogives, en raison, entre autres, d'inquiétudes liées au vieillissement de ce matériel et à d'autres problèmes opérationnels. Toutefois, la Russie était disposée à accepter tous les accords sous forme de traité, y compris pour les questions de vérification et de contrôle. A la fin du mois de janvier 2002, le Président Poutine a insisté pour que l'accord proposé sur la réduction des ogives nucléaires « ait un caractère juridiquement contraignant, irréversible et vérifiable »⁸.

71. Des réductions unilatérales conformément à la proposition américaine ramèneraient les arsenaux des Etats-Unis et de la Russie bien au-dessous du seuil fixé par START II, traité qu'aucun des deux pays n'a encore ratifié dans sa version amendée.

72. Pour la Russie, la non-application des dispositions du Traité START II signifierait qu'il n'est pas nécessaire d'interrompre le déploiement des MIRV (ogives à têtes multiples indépendamment guidées), dont sont équipés les ICBM terrestres (missiles balistiques intercontinentaux). Or, la Russie ne possède pas les ressources financières lui permettant de remplacer les ICBM mirvés par des ICBM à tête unique.

73. Le Nuclear Posture Review (NPR), rapport de l'administration Bush proposant une mise à jour de la doctrine nucléaire, dont les détails ont été révélés lors d'une séance d'information au Congrès début janvier 2002, comprend un certain nombre d'éléments qui dénotent un changement, voire une radicalisation de la doctrine actuelle du gouvernement des Etats-Unis. Il s'agit notamment :

- d'une réduction des armes nucléaires opérationnelles déployées, tout en conservant en stock les ogives inactives ;
- de la nécessité de disposer d'armes nucléaires de faible puissance qui pénètrent dans le sol ;
- de la nécessité de réactiver les installations de fabrication de certaines composantes d'armes nucléaires afin de maintenir et de renouveler les ogives nucléaires américaines existantes ;
- de la possibilité d'une riposte nucléaire de tout type si une arme de destruction massive est utilisée contre les Etats-Unis ou leurs alliés.

74. L'administration Bush a l'intention de ramener le nombre des « armes nucléaires opérationnelles déployées » de 6 000, leur niveau actuel, à 2 200 ou 1 700 d'ici 2012. Ces réductions seraient mises en oeuvre par étapes, l'objectif initial étant de ramener les ogives nucléaires à 3 800 d'ici 2007. Le NPR a révélé que de nombreuses têtes nucléaires visées par cette réduction seraient gardées en réserve au titre d'une « force de réaction » qui pourrait être reconstituée et redéployée. Aucune décision n'a été prise sur le nombre de têtes nucléaires détenues en stock, mais de hauts responsables américains de la défense ont déclaré qu'initialement du moins, la majorité des ogives nucléaires désactivées serait concernée.

75. La Russie a maintes fois insisté sur la conclusion d'un accord formel, juridiquement contraignant et vérifiable, incluant une disposition appelant à l'élimination tant des vecteurs que des têtes nucléaires, afin de rendre les réductions permanentes et irréversibles.

76. Dans le cadre des pourparlers tenus avec les négociateurs russes à Washington fin janvier 2002, et après une nouvelle série d'entretiens en mars 2002, les ministres de la défense américain et russe ont fait savoir que les deux partenaires allaient vraisemblablement s'entendre sur un document juridiquement contraignant, dont la forme exacte restait à déterminer, qui serait signé lors du sommet de Moscou fin mai 2002. Le département d'Etat a toutefois ajouté que les Etats-Unis accepteraient de limiter uniquement le nombre des ogives « opérationnelles déployées », et non celles qui sont retirées mais gardées en dépôt. On ne sait toujours pas comment les deux partenaires parviendront à surmonter leurs divergences sur cette question.

⁸ *Financial Times*, 1^{er} février 2002.

77. Le Secrétaire à la défense, M. Rumsfeld, a souligné qu'il n'était plus nécessaire de détenir d'importantes quantités d'armes nucléaires dès lors que la Russie et les Etats-Unis fondent leurs relations sur l'amitié, et non plus sur la crainte d'un anéantissement mutuel.

78. L'emploi possible d'armes nucléaires de faible puissance, conçues pour détruire des complexes souterrains, y compris des dépôts d'armes chimiques et biologiques, contre des Etats actuellement non détenteurs de l'arme nucléaire (l'Irak, l'Iran, la Libye et la Corée du Nord, tous cités nommément dans le NPR), a déclenché un nouveau débat sur le recours aux armes nucléaires et la dissuasion.

79. Selon les fonctionnaires du Pentagone, le NPR ne contient pas de recommandations visant à mettre au point de nouvelles armes nucléaires, mais une des options à l'étude consisterait à modifier une arme nucléaire américaine existante pour la rendre plus performante contre des cibles durcies et profondément enterrées. Depuis 1989, le laboratoire scientifique de Los Alamos met au point la B61-11, mini-bombe nucléaire dont l'existence a été officiellement reconnue en 1997. Les militaires américains insistent sur le fait que la B61-11 est la version modifiée d'une bombe thermonucléaire classique existante, dotée d'une capacité de pénétration accrue grâce à l'uranium appauvri. Les experts militaires ont recommandé le développement de cette nouvelle arme et noté qu'en avril 2002, une étude devait être lancée dans ce but.

80. Selon le Pentagone, le monde d'aujourd'hui, exposé à des menaces inattendues et entre autres aux Etats voyous, doit diversifier les options à sa disposition. Il considère les armes nucléaires et non nucléaires comme des systèmes de frappe offensifs pouvant être utilisés séparément ou de façon combinée dans une attaque.

81. Il est précisé dans le NPR : « les capacités de frappe non nucléaires peuvent être particulièrement utiles pour limiter les dommages collatéraux et l'escalade des conflits. Les armes nucléaires pourraient être employées contre des cibles capables de résister à une attaque non nucléaire. Les systèmes de frappe nucléaires et non nucléaires peuvent s'attaquer aux capacités guerrières d'un ennemi et contribuer ainsi à la défaite de l'adversaire mais aussi à la défense des Etats-Unis et de leurs partenaires en matière de sécurité. »

82. Le raisonnement mené par le NPR et le Pentagone semble effacer la distinction entre armes nucléaires et non nucléaires et pourrait abolir la frontière entre la guerre nucléaire et la guerre conventionnelle.

83. Le Secrétaire à la défense, Donald Rumsfeld, a déclaré que l'administration Bush continuerait pour l'instant à respecter le moratoire sur les essais nucléaires souterrains que les Etats-Unis se sont imposés en 1992. Cependant, d'après le NPR, les Etats-Unis ont besoin de reprendre leurs essais sur le site expérimental du Nevada dans moins de deux ans, contrairement aux directives du ministère de l'énergie. Les partisans d'une reprise des essais affirment qu'ils sont nécessaires au maintien de la fiabilité de l'arsenal nucléaire américain, étant donné que les têtes conçues il y a vingt ans sont en train d'être modernisées pour durer au moins vingt ans de plus.

84. Lors d'une audition devant le Congrès le 14 février 2002, le Chef de l'administration de la sécurité nucléaire nationale a révélé que le gouvernement américain étudiait le développement d'une nouvelle génération de têtes nucléaires et de vecteurs stratégiques. Le NPR préconise le financement d'études sur des plates-formes de nouvelle génération pouvant emporter un nouvel ICBM, opérationnel en 2020, sur un nouveau sous-marin stratégique équipé de missiles balistiques d'ici 2030 et sur un nouveau bombardier stratégique d'ici 2040⁹.

85. Il y aurait pour le moment peu de changements dans les forces nucléaires américaines. La triade d'armes nucléaires de la guerre froide – ICBM basés au sol, SLBM lancés de sous-marins et bombardiers à long rayon d'action pour les armes aéroportées – resterait en service jusqu'en 2020, le cas échéant avec des programmes de prolongation de la durée de vie opérationnelle. Le NPR recommande toutefois la constitution, à mi-parcours, d'une nouvelle triade, qui serait basée sur une combinaison d'armes nucléaires, de forces non nucléaires et de défenses actives et passives. Le NPR soutient que, si les Etats-Unis réduisaient leur dépendance vis-à-vis des armes nucléaires et

⁹ *International Herald Tribune*, 20 février 2002.

accordaient un plus grand rôle aux armes de frappe de précision non nucléaires, ils pourraient améliorer leur capacité à prévenir toute attaque.

86. Le fait que les Etats-Unis envisagent de recourir aux armes nucléaires dans l'hypothèse où une arme de destruction massive serait utilisée contre eux ou l'un de leurs alliés signifie qu'ils pourraient renoncer implicitement à leur engagement au titre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1978, confirmé en 1995.

87. En 1978, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et l'Union soviétique, soucieux de donner une impulsion au Traité sur la non-prolifération, se sont engagés à ne jamais utiliser l'arme nucléaire contre tout Etat non nucléaire partie au traité, sauf en cas d'attaque par ledit Etat dans le cadre d'une alliance avec un Etat détenteur de l'arme nucléaire. Aucune exception n'a été admise pour la riposte aux attaques à l'arme chimique ou biologique.

88. En 1995, les Etats-Unis, le Royaume-Uni, la Russie, la Chine et la France ont réitéré cet engagement en tant qu'élément central de l'initiative visant à rendre permanent le Traité sur la non-prolifération et en réponse à une demande émanant de 182 Etats non dotés de l'arme nucléaire. La crédibilité de cet engagement est mise à mal par le Pentagone, qui porte également préjudice au Traité sur la non-prolifération lui-même et accroît le risque de prolifération.

89. A l'avenir, outre l'utilisation d'armes nucléaires à titre dissuasif, le Pentagone pourrait aussi envisager le recours aux armes nucléaires en riposte à une menace immédiate, possible ou inattendue. La Corée du Nord, l'Irak, l'Iran, la Syrie et la Libye sont des pays qui pourraient être visés car, de l'avis de l'administration, ils sont considérés comme hostiles aux Etats-Unis ou à leurs alliés, encourageant ou abritant des terroristes et s'employant activement à acquérir des armes de destruction massive et des missiles.

90. Notons que le NPR reprend des considérations qui figuraient déjà dans l'ancienne directive nucléaire (PDD-60) du Président Clinton. Cette directive préparait le terrain à d'importantes réductions du nombre des ogives nucléaires et introduisait le concept de planification souple dit « adaptive planning ». Elle prévoyait l'élaboration de plans d'urgence contre des pays autres que la Russie et la Chine, incluant pour la première fois des petits pays cherchant à se doter d'armes de destruction massive. Elle envisageait également la tenue et la mise à jour d'une base de données de renseignement sur les installations de production d'armes de destruction massive dans des Etats préoccupants, pouvant être utilisées comme cibles éventuelles.

91. Avant même la guerre du Golfe de 1991, le Président George H. W. Bush avait mis en garde le Président Saddam Hussein contre toute utilisation d'armes biologiques ou chimiques visant les forces des Etats-Unis ou de la coalition, car elle aurait pu entraîner « la riposte la plus violente » – ce que l'on peut interpréter comme impliquant des représailles nucléaires.

92. Un certain nombre d'observateurs ont noté que la nouvelle position adoptée s'efforce de rendre les agresseurs éventuels plus enclins à éviter le recours aux armes de destruction massive de tout type. Ils considèrent la nouvelle politique proposée comme une réponse bienvenue aux modifications intervenues dans l'environnement sécuritaire international, lesquelles rendent plus probables les attaques dévastatrices contre le territoire des Etats-Unis¹⁰.

93. Il est vrai que la dissuasion nucléaire est une construction psychologique qui ne marche que si l'on peut convaincre l'ennemi que l'on a la capacité de concrétiser la menace de représailles, ainsi que la détermination de passer à l'acte. Pour le moment, la triade bien connue des armes nucléaires demeure, mais les modifications recommandées dans le NPR pourraient contribuer à renforcer la force de dissuasion existante contre des menaces nouvelles et plus diverses, décourageant de nouvelles catégories d'agresseurs d'attaquer les Etats-Unis et leurs alliés. D'autres critiques estiment que l'administration Bush a raison d'insister davantage, dans sa planification stratégique, sur la dissuasion

¹⁰ Loren B. Thompson : « How to stop worrying and love the bomb », *Wall Street Journal Europe*, 14 mars 2002.

vis-à-vis des Etats voyous, mais que le développement de nouvelles armes nucléaires pour contrer cette menace n'est ni nécessaire ni judicieux¹¹.

94. La nouvelle doctrine nucléaire des Etats-Unis n'en est pas moins différente de la politique suivie par les Etats européens dotés d'armes nucléaires – France et Royaume-Uni – qui, se conformant depuis 1995 à un moratoire sur les essais nucléaires, ont commencé à réduire leur arsenal nucléaire et à participer activement aux négociations sur la maîtrise des armements. Jusqu'ici, aucun des deux pays n'a réagi officiellement. Le ministre de la défense britannique, Geoffrey Hoon, a néanmoins déclaré que si des armes de destruction massive menaçaient des forces ou des civils britanniques, le Royaume-Uni se réserverait un droit de riposte proportionnelle qui pourrait, dans des circonstances extrêmes, inclure le recours aux armes nucléaires¹².

95. Les réactions des Russes aux révélations du NPR ont été particulièrement modérées. Tout en mettant en question l'opportunité de ces révélations, le ministre des affaires étrangères russe, Igor Ivanov, aurait déclaré qu'il n'y avait absolument rien d'extraordinaire à ce que qu'une puissance nucléaire sélectionne les objectifs d'une éventuelle attaque. Les fonctionnaires russes ont été tenus informés du contenu du NPR.

3. *Autres accords de maîtrise des armements*

96. En juillet 2001, les Américains se sont retirés des négociations sur un protocole d'application de la Convention de 1972 sur les armes biologiques. En rejetant le projet de protocole, le Chef de la délégation américaine aux négociations a déclaré que le plan d'inspection proposé ne suffirait pas à empêcher les Etats de développer des armes biologiques, et représenterait en même temps une menace pour la sécurité nationale américaine et la confidentialité commerciale. Les analystes s'accordent pour dire que les Américains ont en réalité saboté ce protocole, fruit de sept années de négociations.

97. Au cours d'une Conférence des Nations unies sur la réduction mondiale du trafic d'armes de petit calibre, qui s'est aussi déroulée en juillet 2001, les objections émises par les Américains ont conduit à l'adoption d'un texte très édulcoré. La délégation américaine avait fait savoir qu'elle s'opposerait à tout accord impliquant une restriction du droit individuel au port d'arme ou rendant illégale la vente d'armes à des groupes de combattants. L'accord final, qui n'est pas juridiquement contraignant, consiste pour l'essentiel en une série de recommandations aux gouvernements pour prévenir le trafic illicite d'armes.

V. « *L'axe du mal* »

98. Dans son discours sur l'Etat de l'union prononcé le 30 janvier 2002, le Président Bush s'est engagé à recentrer la lutte contre le terrorisme sur « l'axe du mal » formé par l'Iran, l'Irak et la Corée du Nord. Il a décrit ces pays de la façon suivante :

« La Corée du Nord a un gouvernement qui s'équipe de missiles et d'armes de destruction massive tout en affamant sa population. L'Iran s'emploie activement à fabriquer de telles armes et exporte le terrorisme, tandis qu'une minorité non élue étouffe l'espoir de liberté du peuple iranien. L'Irak continue à afficher son hostilité envers les Etats-Unis et à soutenir le terrorisme. ...De tels Etats constituent, avec leurs alliés terroristes, un axe maléfique et s'arment pour menacer la paix mondiale.

...Nous n'attendons pas que des incidents surviennent alors que le danger s'accroît... Les Etats-Unis d'Amérique ne permettront pas aux gouvernements les plus dangereux du monde de nous menacer avec les armes les plus destructives du monde. »

¹¹ *The Washington Post*, 14 mars 2002.

¹² *Financial Times*, 25 mars 2002.

1. La menace de « l'axe du mal »

99. Bien que de nombreux gouvernements européens aient une vision plus mesurée de la manière de traiter avec les pays ainsi étiquetés par le Président Bush, ils s'accordent tous à reconnaître que, tôt ou tard, ces pays pourraient représenter une menace si les résultats de leurs programmes d'armements se cumulent avec une attitude politique agressive ou s'ils les mettent à la disposition d'une organisation terroriste. On trouvera dans les paragraphes qui suivent une estimation générale de leurs programmes d'acquisition d'armes de destruction massive et de leurs activités connexes.

100. Le National Intelligence Estimate (NIE), analyse nationale des renseignements réalisée tous les ans par les Etats-Unis, qui porte sur les développements dans le domaine des missiles balistiques et les menaces potentielles jusqu'en 2015, a désigné la Corée du Nord, l'Iran et l'Irak comme les pays les plus susceptibles d'acquérir une capacité en matière de missiles balistiques intercontinentaux (ICBM).

(a) La Corée du Nord

101. La Corée du Nord met au point le Taepo Dong 2, ICBM qui devrait pouvoir emporter une charge de la taille d'une arme nucléaire de plusieurs centaines de kilogrammes sur 10 à 15 000 kilomètres. Le Taepo Dong 2 pourrait être prêt pour les essais en vol. En outre, pour un certain nombre de pays tels que l'Iran et le Pakistan, la Corée du Nord est devenue un important pourvoyeur de technologie en matière de missiles. La communauté du renseignement est partagée sur le point de savoir si la Corée du Nord a pu développer ses programmes de missiles de façon autonome ou si elle a pu compter sur l'aide soviétique, puis russe, que celle-ci ait été fournie par des individus ou des entités.

102. En 1992, l'AIEA a noté que la production par la Corée du Nord de plutonium utilisable pour les armes nucléaires était excédentaire. A l'issue d'une crise prolongée, la Corée du Nord a signé en 1994 un accord-cadre avec les Etats-Unis, dans lequel elle s'est engagée à geler sa production d'uranium, puis à la démanteler, en échange de la livraison de deux réacteurs de conception occidentale, moins proliférants, et de la fourniture temporaire d'huile lourde. Le premier réacteur aurait dû entrer en service l'année prochaine, mais le projet a été retardé d'au moins cinq ans et d'autres retards sont à prévoir, à moins que la Corée du Nord ne commence à autoriser les inspecteurs à enquêter sur sa production passée de plutonium.

103. Selon des estimations tant américaines que russes, la Corée du Nord, qui n'a pas signé la Convention sur les armes chimiques, détient des stocks importants d'armes de ce type. Elle a adhéré à la Convention sur les armes biologiques en 1987, mais la Russie a révélé que la Corée du Nord disposait d'un programme de recherche bien développé dans ce domaine et le Pentagone pense que certains agents biologiques se trouvent peut-être dans des armes qui attendent d'être utilisées.

(b) L'Iran

104. L'Iran est en train de mettre au point son missile balistique à portée intermédiaire (MRBM, 1 500 kilomètres), le Shahab-3, conçu sur le modèle du MRBM No Dong nord-coréen qui, selon le NIE, pourrait être lancé en cas de conflit. On pense aussi dans certains cercles que l'Iran poursuivrait le développement d'un lanceur ICBM (Shahab-4 et Shahab-5) basé sur les Taepo Dong 1 et Taepo Dong 2 nord-coréens. D'après des estimations fondées sur le renseignement, un ICBM iranien pourrait être prêt pour les essais en vol entre 2005 et 2015.

105. L'Iran ne possède pas encore d'armes nucléaires mais, selon le NIE, la plupart des services de renseignement estiment que la situation pourrait changer d'ici la fin de la décennie. Il construit actuellement, avec l'aide de la Russie, des réacteurs nucléaires civils qui, d'après les spécialistes occidentaux du renseignement, pourraient masquer un programme d'armes nucléaires. Il a manifesté également un vif intérêt pour la technologie de l'enrichissement de l'uranium, nécessaire pour la production d'armes nucléaires. Ses installations nucléaires déclarées respectent toutes les garanties de l'AIEA, comme le demande le Traité sur la non-prolifération, mais l'Iran peut se retirer de ce traité moyennant un préavis de trois mois.

106. On pense que l'Iran aurait des stocks ou des installations de production d'armes chimiques depuis la guerre qu'il a menée contre l'Irak dans les années 1980. Les Etats-Unis ont également accusé

publiquement l'Iran d'avoir produit illégalement des agents biologiques et d'avoir fabriqué des armes à partir de ceux-ci.

107. Nul n'ignore que l'Iran est un des plus fervents défenseurs des organisations palestiniennes militantes en lutte contre Israël. Des membres des services de renseignement américains et israéliens ont récemment conclu que l'Iran avait passé un accord avec l'Autorité palestinienne prévoyant la livraison d'armes lourdes assortie d'un soutien financier, portant sur des millions de dollars, destiné aux groupes palestiniens qui mènent une guérilla contre Israël¹³.

108. L'Iran est soupçonné également de fournir un appui financier et militaire aux chefs militaires afghans qui continuent de perturber la vie civile dans le pays.

(c) L'Irak

109. L'Irak a du mal à développer et reconstituer ses capacités en matière de missiles car la poursuite de ce type d'activités est soumise aux sanctions des Nations unies. Si ces sanctions étaient levées dans les années qui viennent, ce qui semble peu probable, l'Irak pourrait expérimenter différents concepts d'ICBM avant 2015. Le NIE juge plus vraisemblable que l'Irak reconstitue sa force de missiles balistiques à courte portée, qu'il développe et déploie des missiles à combustible solide et poursuive d'abord un programme de MRBM. Il dissimulerait une douzaine de ses missiles Scud Al-Hussein, d'une portée de 650 km.

110. Après la guerre du Golfe en 1991, on a découvert que l'Irak était sur le point, à quelques mois près, de produire une bombe à fission, alors qu'il avait déjà expérimenté un dispositif radiologique conçu pour contaminer une vaste zone en enrobant des explosifs classiques de matières radioactives. Depuis, l'Irak a continué d'essayer de se procurer des équipements associés aux armes nucléaires. En agissant seul, il ne lui faudrait que quelques années pour produire des matières nucléaires en quantité suffisante pour réaliser une bombe à fission et il lui faudrait encore moins de temps s'il trouvait un fournisseur.

111. En 1991, l'Irak a admis avoir fabriqué du gaz moutarde et des agents neuro-toxiques – tabun, sarin, GF et VX. Puis en 1995, il a été contraint de reconnaître qu'il avait fabriqué au moins trois agents biologiques : des spores d'anthrax, de la toxine botulique et de l'aflatoxine. Il a traité au moins l'un de ces agents afin de pouvoir l'utiliser efficacement contre des civils et des militaires et a expérimenté des dispositifs permettant de pulvériser les agents biologiques sous forme d'aérosols. Selon des spécialistes américains et britanniques, l'Irak poursuivrait un programme secret d'armes biologiques et chimiques à Tarek, près de Bagdad.

112. Pendant les trois ans d'absence des inspecteurs des armements des Nations unies, il a eu le temps de reconstituer ses importants stocks d'armes chimiques. Quand les inspecteurs ont quitté le pays il y a trois ans, ils étaient convaincus que l'Irak dissimulait toujours le volume réel de sa production d'armes chimiques. Il a poursuivi également l'exploitation de son programme d'armes biologiques.

113. En 1988, lors de la campagne d'Anfal contre les Kurdes irakiens, on a recensé au moins 40 cas différents d'utilisation par l'Irak d'armes chimiques contre sa propre population. Il aurait également utilisé des armes chimiques contre les forces armées iraniennes durant la guerre Iran-Irak entre 1980 et 1988.

2. Le discours sur « l'axe du mal » : réactions et conséquences

114. Immédiatement après le discours sur « l'axe du mal », de nombreux observateurs ont conclu que le Président Bush semblait préparer le terrain en vue d'éventuelles frappes préventives ultérieures et ses propos ont suscité l'émotion dans les rangs des alliés des Etats-Unis.

115. Les gouvernements européens ont refusé de mettre sur le même plan les attaques contre l'Afghanistan, justifiables en tant que manifestation d'autodéfense, et d'éventuelles attaques contre des pays tels que l'Iran, l'Irak et la Corée du Nord, même s'ils sont parfaitement au courant de

¹³ *International Herald Tribune*, 25 mars 2002.

certaines activités douteuses de ces pays. Les représentants des gouvernements européens ont réagi très diversement : pour le ministre des affaires étrangères français, Hubert Védrine, « nous sommes menacés aujourd'hui d'un nouveau simplisme qui est de ramener tous les problèmes du monde à la seule lutte contre le terrorisme » ; le ministre allemand des affaires étrangères, Joschka Fischer, a quant à lui exhorté le Président Bush à ne pas traiter ses alliés comme des satellites et le Premier ministre britannique, Tony Blair, a mis en garde contre toute attaque militaire lancée sur l'Irak à moins qu'un lien manifeste ne soit établi entre Bagdad et les attentats du 11 septembre 2001.

116. Confrontés à une vague de protestation mondiale, les responsables américains se sont alors hâtés de réinterpréter les propos du Président Bush dans un sens modérateur. Il a été jugé improbable qu'une action, même contre la cible la plus vraisemblable, l'Irak, soit entreprise avant la fin 2002 au plus tôt. Depuis, les Etats-Unis ont peu à peu modéré le ton à l'égard de la Corée du Nord et de l'Iran.

117. Lors de la visite qu'il a effectuée en Corée du Sud en février 2002, le Président Bush a clairement indiqué que les Etats-Unis n'avaient aucunement l'intention d'envahir ou d'attaquer la Corée du Nord, mais qu'ils aspiraient à la paix dans la péninsule coréenne. Il s'est dit « tout disposé à avoir de franches discussions, en public et en privé, avec les dirigeants nord-coréens », mais il n'a pas caché son inquiétude face à ce régime fermé et opaque. Les Etats-Unis ont reproché également au régime de vendre des technologies relatives aux armements et de dépenser beaucoup d'argent pour les forces armées alors que nombre de ses citoyens meurent de faim. Le Président a déclaré en outre qu'il soutenait pleinement la fameuse « politique du rayon de soleil », adoptée par le Président sud-coréen, Kim Dae-jung, sur la réunification entre le Nord et le Sud¹⁴.

118. En ce qui concerne l'Iran, le Secrétaire d'Etat, Colin Powell, avait dit précédemment que les Etats-Unis ne s'étaient pas complètement coupés de ce pays, mais qu'ils avaient maintenu le contact. Les Etats-Unis ont apprécié le rôle joué par l'Iran lors des conférences de Bonn et de Tokyo sur l'Afghanistan, mais ils ne peuvent ignorer les aspects inquiétants de la politique menée actuellement par le gouvernement.

119. Cela dit, l'UE est pleinement consciente des ambitions nucléaires de l'Iran, y compris en ce qui concerne la fabrication d'armes nucléaires et l'acquisition de missiles à longue portée, et n'ignore pas que le pays soutient le Hezbollah, mouvement libanais islamiste radical, mais les membres de l'UE n'ont pas l'intention de rompre le dialogue avec l'Iran car il leur permet, pensent-ils, de tendre la main aux réformateurs dans l'entourage du Président Mohammed Khatami. Ils affirment que le discours tenu par le Président Bush fait le jeu des partisans de la ligne dure en Iran, ce qui ne fait qu'accroître l'instabilité de la région. La présidence espagnole de l'UE a convaincu tous les membres d'autoriser la Commission européenne à négocier un accord de commerce et de coopération avec Téhéran, ce qui ouvrirait la voie à de nombreux échanges. Lorsque les Etats-Unis l'accusent de naïveté et de manque de perspicacité, l'UE répond que la politique américaine d'endiguement a été impuissante à favoriser la stabilité régionale.

120. Début mars 2002, le Haut représentant, Javier Solana, a rencontré le Président iranien Mohammed Khatami à Vienne ; il espérait que l'influence économique de l'UE, partenaire commercial le plus important de l'Iran, lui permettrait de peser sur un certain nombre de questions relevant de la sécurité, dont le conflit israélo-palestinien et la situation fragile en Afghanistan. Bien que l'Iran soit considéré par le Président Bush comme faisant partie de « l'axe du mal », les Etats-Unis n'ont pas demandé à l'UE de mettre ses relations avec ce pays en veilleuse.

121. La presse a indiqué récemment que le Guide suprême de l'Iran, l'Ayatollah Ali Khamenei, avait autorisé le Conseil suprême de sécurité nationale à examiner l'opportunité d'engager des pourparlers avec les Etats-Unis.¹⁵ Pour les observateurs politiques, il s'agit d'un changement important d'orientation, voire d'un premier pas vers l'élaboration d'un consensus entre les réformateurs et les tenants de la ligne dure sur un sujet qui les divise. Les radicaux des deux camps restent opposés à un dialogue avec les Etats-Unis, mais les réformateurs considèrent que ce tabou devrait être brisé. Nombreux sont les Iraniens qui pensent que si leur pays n'entame pas le dialogue avec les Etats-Unis,

¹⁴ *International Herald Tribune*, 18 février 2002.

¹⁵ *Financial Times*, 24 avril 2002.

les Américains pourraient bien provoquer prochainement le chaos dans la région. Toutes les factions sont déçues que les Etats-Unis n'aient pas apprécié le soutien apporté par l'Iran au gouvernement provisoire en Afghanistan.

3. *Comment régler la question de l'Irak ?*

122. La question de savoir comment régler le problème de l'Irak constitue de toute évidence l'un des sujets de préoccupation essentiels de la politique étrangère des Etats-Unis. Ceux-ci ont affirmé que le gouvernement irakien ayant, dans le passé, soutenu le terrorisme et violé des accords, il fallait l'empêcher de mettre au point des armes nucléaires. Ils ont souligné également que, s'ils étaient avérés, les efforts supposés de l'Irak en ce sens représenteraient une violation manifeste du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires, que ce pays a signé. Il refuse depuis 1998 d'admettre des inspecteurs des armements des Nations unies, au mépris de la Résolution 687 du Conseil de sécurité des Nations unies qui stipule, entre autres, « que l'Irak doit accepter inconditionnellement que soient détruits, enlevés ou neutralisés » ses armes nucléaires, chimiques et biologiques, et toutes les installations de production, ainsi que les missiles balistiques d'une portée supérieure à 150 km.

123. Fin 1998, après une année de tensions sporadiques entre l'Irak et la Commission spéciale des Nations unies (UNSCOM), pendant laquelle les travaux des équipes d'inspection d'armements de cette commission ont été sans cesse entravés, les équipes ont quitté le pays. Le chef de la Commission spéciale, Richard Butler, a conclu dans son rapport que l'UNSCOM n'avait pas pu mener à bien l'importante mission de désarmement dont l'avait chargée le Conseil de sécurité. Après que la Commission spéciale eut quitté l'Irak, les Etats-Unis et le Royaume-Uni ont lancé des frappes aériennes contre des objectifs militaires et de sécurité dans le pays (du 16 au 20 décembre 1998) dans le cadre d'une opération qui visait les programmes d'armes nucléaires, chimiques et biologiques de l'Irak et sa capacité militaire à menacer ses voisins.

124. L'administration Bush est parvenue à la conclusion que la politique d'endiguement, combinaison de mesures de restriction économiques, militaires et diplomatiques prises sous l'égide des Nations unies, qui devait empêcher Saddam Hussein de déstabiliser de nouveau la région d'importance stratégique qu'est le Proche-Orient, a fonctionné pendant un temps mais s'essouffle depuis quelques années. De moins en moins de pays appliquent en totalité les sanctions et contraintes imposées par les Nations unies, de plus en plus de pétrole irakien est exporté illégalement et le régime a recommencé à renforcer son armée, en se dotant de technologies duales et en travaillant à des programmes secrets d'armements.

125. Peu de pays ont accueilli avec enthousiasme les propositions américaines visant à introduire des « sanctions intelligentes », qui auraient consisté à lever la plupart des contraintes économiques en échange de contrôles plus sévères des marchandises importées par l'Irak. Si ce système avait été appliqué, la plupart des voisins de l'Irak auraient dû renoncer à leurs échanges illégaux mais lucratifs avec ce pays, ce qu'ils n'étaient pas disposés à faire. Les Etats-Unis en ont conclu que le rétablissement de la politique d'endiguement dans le cadre des Nations unies n'est pas une solution valable.

126. Les politiciens et les décideurs américains se répartissent en deux grandes écoles de pensée : les premiers soutiennent que la deuxième phase de la guerre contre le terrorisme doit prendre la forme d'une campagne militaire ayant pour but d'évincer Saddam Hussein du pouvoir car il dispose d'ores et déjà d'armes chimiques et biologiques de destruction massive et pourrait, dans un avenir proche, être à même de produire des armes nucléaires et de les proposer à des terroristes. Mener une opération militaire de cette nature pour renverser le régime irakien exigerait à coup sûr un recours massif à la force, et même les partisans de cette option savent qu'une telle opération ne pourrait pas être entreprise avant que des discussions aient lieu aux Nations unies sur le renouvellement du régime des sanctions contre l'Irak et le retour possible dans le pays des inspecteurs des Nations unies. Il est presque certain qu'une opération militaire de grande envergure ne sera pas lancée contre l'Irak avant la fin 2002, voire le printemps 2003, et ce pour deux raisons notamment : les conditions météorologiques et la tenue en novembre 2002 des élections au Congrès des Etats-Unis, marquant le milieu du mandat présidentiel.

127. Selon d'autres avis, une attaque militaire en Irak destinée à renverser Saddam Hussein et son régime serait peut-être beaucoup plus difficile que l'opération militaire en Afghanistan conduite pour évincer le régime des talibans, et rien ne prouve que les attentats terroristes du 11 septembre aient un lien avec l'Irak. Ces politiciens sont donc favorables à la reprise des inspections des Nations unies sur les armements, et à l'amélioration et au renforcement de la politique de l'endiguement. Certains représentants de l'administration soutiennent toutefois que si les inspecteurs des Nations unies étaient autorisés à retourner en Irak, ils joueraient à nouveau le rôle de la souris face au chat et courraient peut-être même le risque d'être pris en otages. Les responsables du Pentagone considèrent que les inspections d'armements pourraient les empêcher d'atteindre leur objectif ultime, qui est de renverser Saddam Hussein par la force, ou leur compliquer la tâche.

128. Des modérés, hors du gouvernement, vont jusqu'à dire que si Saddam Hussein devait choisir entre se débarrasser de son arsenal de destruction massive et être lui-même écarté, il pourrait céder et ouvrir l'Irak aux inspections. Dans ce cas, il lui faudrait « donner un accès immédiat et illimité à tous les sites ayant un lien présumé avec la mise au point d'armements ; il faudrait aussi que les Nations unies puissent enlever ou détruire toutes les armes et matériels connexes trouvés par les inspecteurs et que tous les sites susceptibles de servir à fabriquer d'autres armes soient surveillés en permanence »¹⁶.

129. Ce point de vue est partagé par une large majorité des gouvernements européens, qui pour le moment, se sont contentés de conseiller à l'Irak de se conformer aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. L'Allemagne, notamment, a clairement fait comprendre qu'elle ne soutiendrait pas une seconde guerre du Golfe contre l'Irak qui ne serait pas basée sur une résolution de ce type. Le Premier ministre britannique, qui est le plus proche de la position des Etats-Unis sur cette question, s'est efforcé lui aussi de convaincre le Président Bush de ne pas s'engager militairement sans le soutien de ses alliés européens. Le Turquie voudrait quant à elle éviter toute opération militaire à ses frontières pour ne pas compromettre son redressement économique qui s'amorce. Elle s'inquiète également des conséquences que pourrait avoir le renversement du régime de Saddam Hussein dans le nord de l'Irak où les Kurdes ont mis en place, sous la protection des forces aériennes américaines et britanniques, une administration indépendante du régime de Bagdad, financée par les revenus pétroliers dans le cadre du programme des Nations unies « pétrole contre nourriture ».

130. De manière générale, les alliés européens, y compris les Britanniques, sont inquiets à l'idée qu'une attaque contre l'Irak et l'élimination de Saddam Hussein et de son régime puissent semer le trouble dans le monde arabe. Ils craignent également qu'une fois de plus, les Etats-Unis ne fassent que la moitié du travail, d'autant qu'ils ne peuvent attendre de l'aide ni des Kurdes au nord, ni des Chiites au sud, ceux-ci ayant été abandonnés à leur sort après s'être rebellés contre Bagdad en 1991. Il est à noter également qu'on ne saurait attendre une grande efficacité des groupes d'opposition irakiens en exil.

131. Lors de sa tournée au Moyen-Orient du 11 au 19 mars 2002, le Vice-Président des Etats-Unis, Dick Cheney, a été amené à conclure que la possession par Saddam Hussein d'armes de destruction massive préoccupait moins les voisins arabes de l'Irak que la montée de la violence dans le conflit israélo-palestinien. Les pays arabes ont conseillé à M. Cheney de faire le maximum pour persuader l'Irak d'autoriser le retour sur son territoire des inspecteurs des Nations unies, mais d'éviter une intervention militaire dont les conséquences seraient imprévisibles pour l'Irak comme pour la région. Les pays arabes craignent notamment qu'une action militaire ait pour seul effet d'exacerber l'anti-américanisme dans cette zone et d'augmenter le risque d'autres actions terroristes contre les Etats-Unis.

132. Si un nombre aussi important d'alliés des Etats-Unis hésitent à se joindre à une coalition pour renverser le régime irakien, c'est surtout parce que les Etats-Unis n'ont pas su jusqu'ici donner une image plausible du type de gouvernement qui remplacerait Saddam Hussein, ni expliquer comment tout cela pourrait se mettre en place. Pour eux, détruire un régime paria sans faire un effort à long terme pour aider à mettre en place un nouveau gouvernement qui soit plus acceptable est inutile et risque même d'aggraver la situation.

¹⁶ Ivo Daalder, Phil Gordon.

133. Le Congrès national irakien (CNI), parti d'opposition, a déclaré qu'il s'associerait militairement à toute tentative des Etats-Unis de renverser l'actuel régime irakien, à l'instar des opérations menées en Afghanistan, où les Etats-Unis ont coopéré avec les forces de l'Alliance du Nord. Mais l'administration américaine a désormais écarté cette option, notamment depuis que le Département d'Etat et la CIA ont sérieusement mis en doute la crédibilité du CNI et sa capacité à participer à une campagne militaire.

134. La pression de plus en plus intense exercée sur Saddam Hussein l'a contraint à envoyer son ministre des affaires étrangères, Naji Sabri, aux Nations unies début mars 2002 pour relancer les négociations sur le retour des inspecteurs des armements après une interruption de trois ans. Lors d'une réunion tenue le 7 mars, il a présenté une liste de questions écrites adressées au Secrétaire général, lequel a demandé aux 15 membres du Conseil de sécurité de donner une réponse pour le 10 avril. Les 18-19 avril, le Secrétaire général, Kofi Annan, devait rencontrer une délégation irakienne pour une seconde série d'entretiens à haut niveau consacrés au retour des inspecteurs, mais le 12 avril, l'Irak annulait cette réunion. Sa crainte de l'imminence d'une action militaire américaine s'est, semble-t-il, dissipée depuis lors et, sous la pression internationale, les Etats-Unis se sont impliqués davantage dans la crise israélo-palestinienne. Les opérations militaires lancées par les Israéliens dans les territoires palestiniens se sont, de toute évidence, mises en travers des plans de l'administration Bush pour « régler la question de l'Irak » en renversant son régime. Pour l'heure, il est devenu très difficile de planifier de façon concrète une opération militaire de grande envergure contre l'Irak.

135. Lors du sommet tenu par la Ligue arabe les 26 et 27 mars 2002 à Beyrouth, l'Irak est parvenu à rallier les opposants à une campagne américaine, les dirigeants arabes ayant déclaré qu'une attaque lancée contre l'Irak serait considérée comme visant toutes les nations arabes. En échange, le gouvernement irakien a accepté de reconnaître le Koweït en tant qu'Etat indépendant et de ne plus l'envahir. Il s'est aussi engagé à oeuvrer avec les Nations unies à l'application des dispositions relatives au cessez-le-feu instaurées après la guerre du Golfe et à se joindre à l'initiative de paix saoudienne concernant le conflit israélo-palestinien.

136. L'administration Bush n'a cessé de modifier son raisonnement pour justifier le renversement de Saddam Hussein. Elle a commencé par faire valoir que le prétendu développement par l'Irak d'armes chimiques, biologiques et nucléaires constituait une menace pour la région. Après les attentats terroristes du 11 septembre, elle s'est efforcée de démontrer que l'Irak avait partie liée avec le mouvement Al-Qaïda et le terrorisme de manière générale, mais aucune preuve de ce lien supposé n'a pu être établie. Elle a suggéré ensuite qu'il fallait renverser le régime irakien, car s'il était détenteur d'armes de destruction massive, il serait susceptible de les céder aux groupes terroristes. Puis, lorsque l'administration a dû se rendre à l'évidence qu'elle ne serait guère soutenue, ou même pas du tout, si elle engageait une action contre l'Irak, mais qu'elle devait se concentrer davantage sur le conflit israélo-palestinien, le Président Bush a accusé Saddam Hussein d'encourager les attentats suicides commis par des Palestiniens en Israël en versant de l'argent aux familles de ces kamikazes. Certains de ses conseillers soutiennent par ailleurs que l'Irak est un des principaux pourvoyeurs du soutien moral et financier dont bénéficient l'Autorité palestinienne et Yasser Arafat et que le renversement de Saddam Hussein est nécessaire à l'aboutissement du processus de paix au Proche-Orient.

137. Il semble qu'à la suite de la tournée infructueuse effectuée en avril par Colin Powell dans la région, l'administration ait accepté de remiser ses projets d'action militaire à court terme contre l'Irak – au grand soulagement de nombreux alliés et d'autres pays du monde moins bien disposés à l'égard des Etats-Unis.

VI. Les Etats-Unis et l'Europe dans le conflit israélo-palestinien

1. Les grandes lignes de la position de l'administration américaine

138. Comme cela a souvent été le cas dans le passé, la politique étrangère des Etats-Unis et celle de l'Europe sont une fois de plus rattrapées par les événements du conflit israélo-palestinien. La différence, cette fois, c'est que l'actuel Président des Etats-Unis et son administration sont désormais engagés dans ce qu'ils appellent une guerre contre le terrorisme qui, pour les observateurs et les acteurs extérieurs, semble être devenue le leitmotiv de leur politique étrangère. Il semble aussi que les

Etats-Unis soient résolus à éradiquer toute manifestation de terrorisme par des moyens militaires sans prêter une attention suffisante aux racines du mal.

139. Lorsque le Président Bush a pris ses fonctions début 2001, il était très réticent à s'engager trop avant dans le conflit israélo-palestinien. Une nouvelle intifada a été déclenchée par les Palestiniens en septembre 2000 et les ennemis héréditaires que sont Ariel Sharon et Yasser Arafat se sont mesurés une fois de plus l'un à l'autre. Ayant encore en mémoire l'échec récent des négociations de paix entre Israéliens et Palestiniens engagées à l'initiative des Etats-Unis à Camp David et à Taba, et ce en dépit de l'engagement personnel de son prédécesseur Bill Clinton qui avait mis toute son énergie dans ces pourparlers, le Président Bush ne souhaitait pas s'enliser dans une situation similaire, où les chances de succès étaient minces.

140. Presque aussitôt après son entrée en fonction, l'administration Bush a donc considérablement réduit le rôle de premier plan joué par la CIA en tant que médiateur entre les services secrets israéliens et palestiniens et mis au point un modèle d'engagement américain sporadique et superficiel.

141. L'actuelle administration Bush est de toute évidence prise au piège des contradictions de sa politique au Proche-Orient. Elle a soutenu d'emblée le Premier ministre Ariel Sharon, qui a présenté sa politique vis-à-vis des Palestiniens comme une lutte contre le terrorisme. Elle a presque toujours défendu les mesures de répression militaires prises par Israël dans les Territoires, lesquelles, selon le Secrétaire d'Etat Colin Powell, visaient à « traquer les terroristes » et à détruire « cette infrastructure du terrorisme ». Depuis l'arrivée à la Maison Blanche du Président Bush, M. Sharon l'a rencontré quatre fois à Washington.

142. Pour le Président, plusieurs raisons, plus importantes que le vote juif, invariablement invoqué comme le facteur déterminant, expliquent l'attitude assez ouvertement pro-israélienne de l'administration. Il attache également beaucoup d'importance aux vues des fondamentalistes chrétiens, bien représentés au sein du parti républicain, au Congrès et parmi les hauts fonctionnaires, et à celles des néo-conservateurs, représentés par des personnalités comme le Secrétaire adjoint à la défense, M. Wolfowitz, qui considèrent Israël comme l'allié stratégique le plus sûr des Etats-Unis dans la région. Le spectre des attentats du 11 septembre, qui ont permis à M. Sharon et à ses alliés en Israël de présenter leur lutte contre le terrorisme palestinien comme faisant partie intégrante du combat mondial contre le terrorisme, ajoute du poids à leur argument et une justification supplémentaire au soutien américain qu'il recherche.

143. De surcroît, l'administration Bush a énormément hésité à jouer un rôle actif de premier plan en tant que médiateur ou de porteur de paix dans le conflit du Proche-Orient car elle ne veut pas, en raison des élections législatives de mi-mandat qui auront lieu à l'automne 2002, être distraite de sa guerre contre le terrorisme par un conflit qui n'offre guère de perspectives d'un règlement simple et rapide.

144. Yasser Arafat n'a jamais été invité à rencontrer le Président Bush. Mais l'administration américaine a soutenu que Yasser Arafat ne devait pas être qualifié de terroriste et qu'Israël ne devait lui faire aucun mal, ni le contraindre à l'exil. Elle continue toutefois d'exhorter M. Arafat à réprimer plus énergiquement les attentats suicides et autres manifestations de violence, laissant entendre qu'il a une certaine autorité sur les agresseurs.

145. George W. Bush a été le premier Président américain à parler d'un Etat palestinien et à prendre l'initiative d'inclure cette idée dans une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies. Le but apparent était d'encourager les Palestiniens à déposer les armes, la récompense finale étant l'obtention du statut d'Etat national. Mais le résultat a été de nourrir et de légitimer les espérances des Palestiniens et d'accroître leur impatience de les réaliser.

146. De l'avis de nombreux observateurs, le gouvernement des Etats-Unis a désormais moins de prise sur M. Arafat que par le passé. Il semble que le discours du Président Bush approuvant la ligne dure suivie par Israël vis-à-vis de M. Arafat ne parvienne qu'à l'aliéner davantage.

2. La montée de la violence et l'engagement croissant de l'étranger

147. Peu après les attentats perpétrés le 11 septembre à New York et Washington, les Etats-Unis sont, semble-t-il, parvenus à la conclusion que si le conflit israélo-palestinien n'était pas traité comme il se devait, il pourrait devenir un obstacle dans la guerre mondiale qu'ils mènent contre le terrorisme.

148. Les alliés, aussi bien arabes qu'européens, ont encouragé les Etats-Unis à accorder une plus grande attention au conflit, non seulement parce qu'il domine la politique et les relations interétatiques dans la région, mais également parce qu'il représente un obstacle considérable sur la voie d'un nécessaire développement économique. Les Européens et les Arabes avaient précédemment critiqué la ligne dure adoptée par les Etats-Unis envers la violence palestinienne et leurs efforts insuffisants en vue de modérer la politique du gouvernement israélien de M. Sharon. Les Etats-Unis ont commencé à exprimer avec prudence leur opinion sur la situation le 2 octobre 2001, lorsque le porte-parole de la Maison Blanche a déclaré que : « Dans le contexte d'un règlement négocié entre les parties au Proche-Orient, les Etats-Unis estiment que le peuple palestinien doit pouvoir vivre en paix et en sécurité dans son propre Etat, de même que les Israéliens doivent pouvoir vivre en paix et en sécurité dans le leur ».

149. Le 10 novembre 2001, le Président Bush, dans son discours devant l'Assemblée générale des Nations unies, a affirmé que « les Etats-Unis oeuvraient à ce que les deux Etats – Israël et la Palestine – puissent un jour vivre en paix dans des frontières sûres et reconnues, conformément aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité ». Toutefois, de nombreux membres de l'UE ont été déçus par l'intervention du Président Bush, et le Haut représentant pour la PESC, Javier Solana, a déclaré le 11 novembre que les Quinze mobilisaient leurs efforts pour persuader le Secrétaire d'Etat américain, M. Powell, de proposer un nouveau plan de paix pour le Proche-Orient.

150. Une délégation de l'UE, composée du Président en exercice, Guy Verhofstadt, du Président de la Commission européenne, Romano Prodi, et du Haut représentant, M. Solana, s'est rendue au Proche-Orient à la mi-novembre pour tenter de renforcer l'engagement diplomatique de l'UE dans le conflit israélo-palestinien. Comme à l'accoutumée, la délégation de l'UE a été accueillie avec le respect qui lui est dû, mais elle n'est pas parvenue à faire progresser les négociations de façon significative. Israël et les Palestiniens attendaient tranquillement de voir de nouvelles occasions se présenter à eux ou de subir de nouvelles pressions extérieures avant d'abandonner la partie.

151. Peu après, le 19 novembre 2001, M. Powell, a prononcé un important discours dans lequel il exhortait les deux parties à prendre des mesures rigoureuses pour mettre fin à la tension et aux hostilités ; il a souligné que les Etats-Unis étaient prêts à jouer un rôle actif de leadership dans le processus de paix. Deux émissaires américains, le Secrétaire d'Etat adjoint pour le Proche-Orient, William Burns, et l'ancien chef du Commandement central américain, le Général Anthony Zinni, se sont depuis rendus au Proche-Orient pour aider à négocier un cessez-le-feu immédiat. M. Powell a invité les deux camps à mettre en oeuvre les recommandations du rapport Mitchell de mai 2001.

152. Les émissaires américains se sont rendus plusieurs fois dans la région, sans grand succès. Il s'agissait pour Anthony Zinni de faire appliquer un plan de sécurité élaboré en juin 2001 par George Tenet, Directeur de la CIA. Ce plan expose une stratégie de coopération israélo-palestinienne et d'autres mesures en matière de sécurité visant à parvenir à un niveau d'accalmie suffisant pour entamer une discussion des propositions développées dans le rapport Mitchell. Il décrit dans le détail les phases techniques de désescalade de la violence. Conformément à ce plan, l'Autorité palestinienne serait tenue d'arrêter les militants et de saisir les armes détenues illégalement afin de réprimer les actes terroristes commis contre Israël. Israël devrait retirer ses forces des territoires attribués par traité aux Palestiniens, jusqu'aux positions qu'il occupait le 28 septembre 2001, avant le début de l'actuelle intifada. Il devrait cesser d'assassiner des militants palestiniens qu'il soupçonne d'actes terroristes, s'abstenir d'envahir le territoire palestinien et d'attaquer les forces de sécurité de l'Autorité palestinienne.

153. Le rapport Mitchell a été rédigé et présenté en mai 2001 par une commission internationale. Il propose, une fois qu'un cessez-le-feu aura été décrété, « de restaurer la confiance entre les deux parties » pour tenter de reprendre les négociations sur le statut final des territoires palestiniens qui sont interrompues depuis janvier 2001. Les Américains ont accepté la condition posée par le Premier

ministre Sharon selon laquelle aucune initiative ne pourra être prise tant qu'il n'y aura pas eu d'arrêt complet, pendant sept journées consécutives, des attaques contre les Israéliens.

154. Alors que la situation se détériorait rapidement et que les actes de violence se multipliaient, le Prince héritier Abdallah ibn Abd al-Aziz, qui dirige de fait l'Arabie saoudite, a présenté, fin février 2002, une initiative de paix, basée sur une offre de normalisation complète des relations avec Israël en échange de son retrait total de tous les territoires occupés, y compris Jérusalem, conformément aux résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies. En 1981, l'Arabie saoudite avait déjà proposé une idée similaire, que les Etats arabes les plus intransigeants avaient immédiatement descendue en flèche. Mais cette fois, l'initiative a été presque unanimement saluée car il semblait alors que ce soit la seule issue. Le Premier ministre Ariel Sharon a soutenu l'initiative dans son principe, tout en rejetant l'idée d'un retrait total.

155. Il s'est avéré ensuite qu'Israël aurait du mal à renoncer à tous les territoires occupés, qui incluent la Cisjordanie, la bande de Gaza, Jérusalem-Est et le plateau du Golan. Le retour possible des réfugiés dans leur patrie d'origine est aussi un sujet de préoccupation.

156. M. Arafat a déclaré apprécier et soutenir pleinement l'initiative de l'Arabie saoudite, ajoutant toutefois que les chances de succès dépendaient de l'appui immédiat des Etats-Unis.

157. Les Etats-Unis ont apporté un soutien prudent, qualifiant l'initiative d'importante et d'utile. Début mars, le Président Bush a envoyé le Directeur de la CIA, George Tenet, et le Secrétaire d'Etat adjoint pour le Moyen-Orient, William Burns Jr., à Riyad pour débattre de l'initiative avec les responsables saoudiens. L'Arabie saoudite a annoncé qu'elle proposerait son initiative de paix lors du prochain sommet de la Ligue arabe, qui devait se tenir à Beyrouth fin mars 2002.

158. Début mars, les manifestations de violence se sont intensifiées de part et d'autre, ainsi que les meurtres en représailles, laissant peu d'espoir pour un règlement rapide du conflit. Israël a commencé à bombarder les camps de réfugiés palestiniens surpeuplés et les attentats suicides se sont multipliés.

159. Dans la nuit du 12 au 13 mars 2002, le Conseil de sécurité a adopté, à l'initiative des Etats-Unis, la Résolution 1397, qui mentionne pour la première fois de son histoire l'existence possible d'un Etat palestinien. Le Conseil de sécurité défend, dans cette résolution, « la vision d'une région où deux Etats, Israël et Palestine, vivraient côte à côte dans des frontières sûres et reconnues » ; en outre, il :

« 1. exige la cessation immédiate de tout acte de violence, et notamment de toute forme de terrorisme, de provocation, d'incitation (à la violence) et de destruction ;

2. appelle les parties israélienne et palestinienne ainsi que leurs dirigeants à collaborer à l'application du plan Tenet et des recommandations du rapport Mitchell dans l'objectif d'une reprise des négociations en vue d'un règlement politique ; »

160. Les Israéliens et les Palestiniens ont salué cette résolution, mais aucune des parties n'a pris des mesures pour la mettre en oeuvre. Cette résolution a constitué un tournant dans l'attitude des Etats-Unis qui visaient, ces 18 derniers mois, à mettre le Conseil de sécurité sur la touche. Les raisons de cette initiative américaine n'ont pas été clairement exposées ; certains y ont vu une démarche visant à éviter une résolution plus musclée, d'autres un moyen de faciliter la mission de paix de l'envoyé spécial, le Général Zinni, ou de calmer l'opinion publique arabe avant le lancement éventuel d'une action contre l'Irak.

161. Soucieux de montrer par une autre démarche qu'ils s'intéressaient à la crise, les Etats-Unis ont dépêché leur émissaire spécial, Anthony Zinni, au Proche-Orient ; c'était au moins la troisième tentative ayant pour but de mettre un terme aux combats entre Israéliens et Palestiniens. La venue de l'émissaire a eu une influence positive car les deux belligérants ont répondu à cette annonce par des gestes de bonne volonté.

162. Yasser Arafat a fait arrêter le dernier des hommes recherchés par Israël pour l'assassinat, en octobre 2001, du ministre israélien du tourisme, Rehavam Zeevi, qui venait de démissionner pour protester contre le retrait des troupes israéliennes de la ville d'Hebron, en Cisjordanie. M. Sharon a renoncé à exiger sept jours de calme avant d'entamer des négociations avec le Général Zinni et annoncé qu'après trois mois de restrictions, M. Arafat pourrait de nouveau sortir de Ramallah.

163. Mais la mission du Général Zinni était vouée à l'échec car il n'était venu, comme par le passé, que pour discuter de la sécurité sans apporter aucune preuve de la volonté des Etats-Unis de promouvoir d'importantes négociations de paix. La plupart des commentateurs sont convenus que le Général Zinni avait pour seule tâche d'empêcher le conflit israélo-palestinien de se mettre en travers de la politique des Etats-Unis vis-à-vis de l'Irak.

164. L'administration américaine a exigé que les Palestiniens acceptent et mettent en oeuvre un plan de cessez-le-feu avant d'entamer des négociations politiques de fond, mais les Palestiniens ont refusé toute trêve si leur demande de créer un Etat n'était pas prise en considération. Les responsables palestiniens se sont rendu compte avec consternation que le Général Zinni ne leur donnerait aucune assurance écrite qu'après une période maximale de quatre semaines, le cessez-le-feu conduirait inévitablement à un dialogue politique substantiel.

165. Richard Perle, président du Conseil consultatif pour la politique de défense au Pentagone, a préconisé que les Etats-Unis apportent un soutien total à M. Sharon, tout en insistant auprès de leurs alliés européens pour qu'ils exercent le maximum de pressions sur M. Arafat afin qu'il tienne sa promesse d'éradiquer le terrorisme. Avec d'autres décideurs, il a demandé au Président Bush de prendre clairement position contre M. Arafat et déclaré :

« La politique des Etats-Unis ne peut plus consister à exhorter Israël – et encore moins à le contraindre – à poursuivre les négociations avec Arafat, pas plus que nous ne voudrions être contraints à négocier avec Oussama Ben Laden ou le mollah Omar »¹⁷.

166. En dépit de l'engagement croissant des Etats-Unis dans le conflit israélo-palestinien, leur priorité absolue en politique étrangère était toujours de régler la question de l'Irak en l'intégrant dans leur guerre contre le terrorisme. Tel était l'objectif déclaré d'une tournée qui a conduit le Vice-Président, Dick Cheney, dans onze pays de la région en mars 2002 dans le but de rallier le soutien en vue d'une action contre l'Irak. Le Vice-Président Cheney s'est alors rendu en Israël, où il a rencontré M. Sharon, mais il n'a pas vu M. Arafat, estimant que celui-ci faisait toujours trop peu d'efforts pour lutter contre le terrorisme. M. Cheney s'est dit prêt à s'entretenir avec M. Arafat la semaine suivante si les progrès obtenus permettaient de satisfaire aux conditions du plan de sécurité Tenet et surtout si M. Arafat se montrait capable de prévenir efficacement la violence. Le Vice-Président a exposé de façon exhaustive le point de vue de l'administration américaine sur la situation en déclarant :

« Le peuple israélien doit être convaincu que son existence en tant qu'Etat juif vivant dans des frontières sûres est acceptée par tous, à commencer par les voisins d'Israël dans la région. C'est pour cette raison que nous continuons à demander au Président Arafat de se montrer digne de son engagement, de renoncer une fois pour toutes à recourir à la violence en tant qu'arme politique, et de faire un effort radical pour éradiquer le terrorisme ».

167. Lors d'une nouvelle flambée de violence, un attentat suicide a fait plus de 20 victimes dans un hôtel de Netanya le 28 mars, provoquant le lancement d'une opération militaire massive par les Israéliens dans les territoires palestiniens de Cisjordanie. M. Sharon a déclaré qu'Israël était en guerre contre le terrorisme et que Yasser Arafat était une « entrave à la paix au Proche-Orient ». Il a ajouté : « ces actes de terrorisme sont orchestrés, encouragés et lancés par une seule personne, Yasser Arafat ». M. Sharon a promis d'éradiquer l'« infrastructure terroriste » d'Arafat.

168. A Ramallah, les bureaux de Yasser Arafat ont été en partie détruits et ce dernier a été assiégé. Les villes, villages et camps de réfugiés ont été passés au peigne fin pour arrêter les personnes accusées de terrorisme et un certain nombre ont péri lors des bombardements et des échanges de coups de feu. Le camp de réfugiés de Jénine, que les Israéliens considéraient comme un repaire de terroristes, a été la scène de combats farouches, et on ignore encore le nombre des victimes.

169. Le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis a déclaré qu'Israël avait assuré le gouvernement américain qu'il ne serait fait aucun mal à M. Arafat, et qu'il ne serait pas capturé. Selon lui, c'est le terrorisme qui a donné un coup d'arrêt à tous les efforts de paix, non l'absence de solution politique. D'autres remarques de M. Powell montraient clairement que la lutte contre le terrorisme demeurait la pièce

¹⁷ *Financial Times*, 6, 7 avril 2002.

maîtresse de la politique étrangère de l'administration et qu'elle continuerait d'exiger que M. Arafat prenne des mesures pour mettre fin aux attentats terroristes et appliquer un cessez-le-feu avant l'ouverture de discussions politiques sérieuses sur la création d'un Etat palestinien et le retrait des troupes israéliennes de la Cisjordanie et de Gaza.

170. L'administration a continué également d'attribuer à M. Arafat la plus lourde responsabilité dans la détérioration de la situation. Elle lui reprochait de ne pas satisfaire aux conditions posées pour une rencontre avec le Vice-Président Cheney destinée à promouvoir son programme politique par des moyens non violents. Parmi ces conditions figuraient le désaveu public du terrorisme en tant qu'arme et des mesures concrètes pour la mise en oeuvre d'un cessez-le-feu. L'administration américaine, tout en reconnaissant que M. Arafat n'était pas maître de toutes les attaques lancées par les militants palestiniens, considérait qu'il n'avait pas voulu user de son influence et de son autorité, pourtant considérables.

171. En ce qui concerne l'opération militaire israélienne, le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis a déclaré comprendre la nécessité pour Israël de répondre à la terreur et son droit de décider des actions les plus propres à servir les intérêts de son peuple, mais il a demandé au gouvernement israélien d'étudier soigneusement les conséquences de ces actions.

172. Le Président Bush a soutenu le droit d'Israël à se défendre et demandé à M. Arafat de dénoncer le terrorisme. Il a laissé le soin à l'émissaire américain, le Général Zinni, de poursuivre sa recherche d'un accord de cessez-le-feu. L'opération militaire israélienne se poursuivant et la situation continuant à se détériorer, les Etats-Unis et leurs alliés arabes et européens, ainsi que les sénateurs démocrates et républicains américains ont multiplié les appels pour que des mesures plus audacieuses soient prises et que les Etats-Unis intensifient leur engagement vis-à-vis des efforts de paix.

173. Le 28 mars, la Ligue arabe réunie à Beyrouth a adopté à l'unanimité l'initiative de paix arabe, issue d'une proposition de l'Arabie saoudite. Déclaration la plus complète jamais enregistrée de la volonté arabe d'accepter Israël en tant que voisin, cette initiative marquait un profond changement par rapport au langage tenu précédemment par la Ligue arabe, qui s'était engagée à rayer Israël de la carte. Les dirigeants arabes ont indiqué que la balle était désormais dans le camp d'Israël et des Etats-Unis. Aucune autre avancée n'a été réalisée depuis lors, ce qui est dû partiellement au fait que toute l'attention s'est rapidement concentrée sur l'émoi soulevé par l'opération militaire israélienne en Cisjordanie.

174. Face aux critiques persistantes des alliés européens et arabes et à la menace d'une véritable scission de la coalition antiterroriste, le Président Bush s'est vu contraint, le 4 avril 2002, de revoir complètement sa gestion de la crise du Proche-Orient. Il a annoncé qu'il allait envoyer le Secrétaire d'Etat, Colin Powell, dans la région pour essayer de négocier un cessez-le-feu et de relancer les négociations entre Israéliens et Palestiniens. Rappelant qu'il reconnaissait le droit d'Israël à se défendre contre la terreur, il lui a demandé néanmoins de cesser ses incursions dans les zones contrôlées par les Palestiniens et de commencer à se retirer des villes qu'il avait récemment occupées. Il a exhorté également Israël à geler l'implantation de colonies dans les territoires occupés et à respecter la dignité du peuple palestinien en rouvrant les frontières et en réduisant les entraves à la liberté de mouvement des Palestiniens. Il a demandé instamment à M. Arafat et aux dirigeants arabes de s'unir dans un effort sans équivoque pour mettre fin au terrorisme.

175. La décision prise le 4 avril par le Président Bush d'envoyer Colin Powell dans la région a été chaleureusement accueillie par l'UE. Romano Prodi, Président de la Commission européenne, a déclaré que l'UE avait offert de coopérer pleinement avec toute tentative visant à garantir le respect de la Résolution 1402 du Conseil de sécurité, qui demande l'établissement d'un cessez-le-feu et le retrait des troupes israéliennes des villes palestiniennes. En partant pour le Proche-Orient, M. Powell a déclaré que l'escalade de la violence menaçait désormais les intérêts des Etats-Unis dans la région tout entière car elle attisait la colère, au risque de donner naissance à une nouvelle génération de terroristes et, partant, de mettre en danger les relations avec les pays arabes et de déstabiliser les Etats arabes occidentaux.

176. Réunis à Madrid le 10 avril, avant que M. Powell ne rencontre MM. Sharon et Arafat, le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Kofi Annan, Secrétaire général des Nations unies, Josep Pique,

Ministre des affaires étrangères de l'Espagne, Javier Solana, Haut représentant de l'UE, et Igor Ivanov, Ministre des affaires étrangères russe, ont appelé à un cessez-le-feu immédiat, au retrait d'Israël et au règlement politique du conflit israélo-palestinien. Le terrorisme a été dénoncé en tant que moyen illégal et immoral.

177. Après un tour complet dans la région, Colin Powell n'a pas été en mesure d'annoncer un seul résultat définitif. Le seul effet – involontaire – de ce périple a été d'engager l'administration américaine à s'impliquer à long terme dans une médiation entre Israël et les Palestiniens, chose qu'elle avait cherché depuis longtemps à éviter. C'était l'une des conditions posées par les gouvernements arabes pour qu'ils soutiennent les Etats-Unis dans leur guerre contre le terrorisme.

178. Alors que M. Powell disait que M. Sharon lui avait donné une « date limite » très claire pour l'achèvement de la plupart des opérations militaires israéliennes en Cisjordanie, ce dernier faisait savoir qu'il prévoyait de maintenir des troupes sur place dans les villes palestiniennes. Le Secrétaire d'Etat américain a noté qu'il avait été impossible de convaincre Yasser Arafat de s'engager à proclamer un cessez-le-feu et à réprimer énergiquement le terrorisme. Aucun arrangement n'a pu être conclu concernant la tenue d'une conférence de paix internationale dans le but de créer un Etat palestinien et de susciter la reconnaissance d'Israël par les Etats arabes.

179. Lorsqu'il a rencontré le Président Bush le 25 avril, le Prince héritier saoudien Abdallah Al Aziz a invité les Etats-Unis à promouvoir l'initiative de paix arabe, mais il y a fort peu de chances que ceux-ci pressent Israël de l'accepter. Le Prince Abdallah a fait clairement comprendre également que la question palestinienne devait être traitée séparément de la guerre mondiale contre le terrorisme. Comme les autres pays arabes, l'Arabie saoudite hésite à condamner les attentats suicides commis par les Palestiniens contre des civils israéliens, car ils constituent selon elle une réaction à l'occupation par Israël du territoire palestinien et à ses opérations militaires.

3. La politique de l'Union européenne

180. Même si elle a indiqué à maintes reprises vouloir s'impliquer davantage sur le plan diplomatique dans le conflit israélo-palestinien, l'Union européenne, qui est le principal donateur pour l'Autorité palestinienne¹⁸ et le premier partenaire commercial d'Israël¹⁹, n'est pas parvenue à faire sortir les belligérants de l'impasse ces derniers mois. Certains observateurs ont suggéré que l'UE n'avait pas défini ses intérêts dans la région, ce qui pourrait expliquer qu'elle n'exerce pas toute son influence. D'autres ont noté qu'Israël nourrissait une profonde suspicion vis-à-vis de la politique de l'UE, qu'il considère comme pro-arabe. L'Europe, en fait, n'a cessé d'osciller entre le désir d'être impartiale et celui de ne pas s'aliéner les Etats-Unis, ce qui a rendu sa diplomatie au Proche-Orient inopérante. Récemment, Israël est même allé jusqu'à refuser d'autoriser le ministre des affaires étrangères espagnol, Josep Piqué, et le Haut représentant de l'UE, Javier Solana, à rendre visite à Yasser Arafat à Ramallah, mais il a permis au Général Zinni de rencontrer M. Arafat le même jour²⁰.

181. Les Européens ont multiplié les mises en garde pour qu'il ne soit fait aucun mal à Yasser Arafat. Ils ont dénoncé sans équivoque les attentats suicides en Israël et demandé à M. Arafat de mettre fin à la violence de l'intifada et de prendre des mesures énergiques contre le terrorisme, mais ils ont averti que tous les actes de terrorisme commis contre Israël ne sauraient être imputés à M. Arafat. L'UE a très souvent insisté sur le fait que M. Arafat était le seul interlocuteur et le représentant

¹⁸ L'UE et ses membres sont les plus importants fournisseurs de l'aide financière dont bénéficient les Palestiniens. De 1994 à 2001, l'UE a accordé un soutien total de 1,446 milliard d'euros aux Palestiniens, dont 256 millions d'euros de prêts par la Banque européenne d'investissement. Les membres de l'UE ont fourni un autre milliard d'euros supplémentaire. En tout, cette aide a représenté plus de la moitié de l'assistance internationale dont jouissent les Palestiniens. La Commission européenne a déclaré que les mécanismes de contrôle des dépenses avaient été renforcés afin de veiller à ce que ces fonds ne puissent en aucun cas servir à des activités terroristes.

¹⁹ Selon le Bureau central des statistiques d'Israël, l'UE a représenté 34 % des échanges de ce pays avec l'étranger en 2001. Le total des exportations israéliennes vers l'UE s'est élevé à 7,6 milliards de dollars et les importations de l'UE ont représenté 13,9 milliards de dollars la même année.

²⁰ *Financial Times*, 5 avril 2002.

légitime du pouvoir du côté palestinien. Les membres de l'UE, qui estiment que le conflit ne se résoudra pas par l'action militaire, ont fermement condamné les actions militaires israéliennes qui ont provoqué la destruction de projets d'infrastructure palestiniens financés par l'UE.

182. Lors de leur réunion informelle à Caceres (Espagne) le 9 février 2002, les ministres des affaires étrangères de l'UE ont plaidé en faveur de la création d'un Etat palestinien comme étape intermédiaire entre le rétablissement de la sécurité et la reprise des négociations. Les réactions immédiates des Israéliens et des Palestiniens ont été négatives.

183. Les ministres des affaires étrangères de l'UE, réunis de nouveau le 18 février 2002, ont poursuivi leur discussion sur la base d'un document de travail préparé par la présidence espagnole, qui prenait en considération des suggestions formulées précédemment par la France, l'Allemagne et l'Italie notamment, sans toutefois définir un plan de paix spécifique.

184. D'après un document de travail de la présidence, l'UE doit « insister sur le fait que les obligations demandées aux deux parties sont simultanées et sans condition ». On y relève également que, dans le domaine politique, l'UE devrait continuer à encourager les contacts directs et le dialogue maintenus par les deux camps, en particulier entre le président de l'Autorité palestinienne et le ministre israélien des affaires étrangères, sur la création d'un Etat palestinien. Le document de travail constate enfin que « cette approche implique que l'instauration de cet Etat soit antérieure aux négociations sur le Statut permanent ».

185. L'UE a soutenu énergiquement la Résolution 1397 du Conseil de sécurité des Nations unies, et sa Déclaration de Barcelone sur le Moyen-Orient des 15-16 mars 2002 expose de façon exhaustive sa position vis-à-vis des conflits :

« Il importe de mettre en oeuvre d'urgence cette résolution [la Résolution 1397], en particulier l'exigence d'une cessation immédiate de tous les actes de violence, y compris tous les actes de terreur et toutes provocations, incitations et destructions, ainsi que l'appel lancé aux parties israélienne et palestinienne et à leurs dirigeants pour qu'ils coopèrent à la mise en oeuvre du plan de travail Tenet et des recommandations du rapport Mitchell visant la reprise des négociations en vue d'un règlement politique.

Les actes de terrorisme aveugle de ces dernières semaines, qui ont fait de nombreux morts et blessés parmi la population civile innocente, doivent être condamnés. Il incombe à l'Autorité palestinienne en tant qu'autorité légitime d'assumer pleinement la responsabilité de la lutte contre le terrorisme, et ce avec tous les moyens légitimes à sa disposition. Sa capacité à s'acquitter de cette tâche ne doit pas être affaiblie. Sans préjudice du droit qu'il a de combattre le terrorisme, Israël doit immédiatement retirer ses forces militaires des zones placées sous le contrôle de l'Autorité palestinienne, faire cesser les exécutions extra-judiciaires, mettre fin aux mesures d'isolement et aux restrictions, geler les implantations de colonies et respecter le droit international. Les deux parties doivent respecter les principes internationaux en matière de droits de l'homme. Le recours excessif à la force ne saurait se justifier. Les actions menées contre les institutions médicales et humanitaires et leur personnel sont totalement inacceptables. Ces institutions doivent être en mesure de s'acquitter pleinement de leur mission.

(...)

Le Conseil européen demeure convaincu qu'un mécanisme impartial de surveillance aiderait les deux parties à poursuivre leurs efforts dans ce sens et il les invite instamment à examiner les propositions en vue d'accepter la présence d'observateurs. L'Union européenne et ses Etats membres sont prêts à participer à un tel mécanisme.

L'Union européenne est déterminée à jouer un rôle aux côtés des parties, des pays de la région, des Etats-Unis, des Nations unies et de la Russie pour rechercher une solution sur la base des Résolutions 242, 338 et 1397 du Conseil de sécurité des Nations unies et des principes de la Conférence de Madrid, des accords d'Oslo et des accords suivants, qui permettrait à deux Etats, Israël et la Palestine, de vivre en paix et en sécurité et de jouer un rôle à part entière dans la région. Le Haut représentant, Javier Solana, poursuivra ses consultations régulières avec tous les acteurs internationaux concernés.

En ce qui concerne le conflit entre Israël et la Palestine, l'objectif général est double : créer un Etat palestinien démocratique, viable et indépendant, en mettant fin à l'occupation datant de 1967 et assurer le droit d'Israël à vivre à l'intérieur de frontières sûres, garanties par l'engagement de la communauté internationale, et en particulier des pays arabes. »

186. L'Union européenne a salué également l'initiative de l'Arabie saoudite en tant que base pour un règlement global du conflit.

187. Avant leur réunion du 15 avril, les ministres des affaires étrangères de l'UE prévoyaient d'examiner une proposition allemande en sept points qui faisait la synthèse de différents plans de paix allant du plan d'Oslo de 1993 à la proposition saoudienne et suggérait un cessez-le-feu, le retrait des troupes israéliennes de la Cisjordanie et de Gaza et le déploiement d'une force de maintien de la paix des Nations unies pour préserver le cessez-le feu, le tout accompagné d'un règlement définitif à négocier dans les deux ans qui viennent.

188. A leur réunion du 15 avril, les ministres ont finalement décidé de ne pas examiner de nouvelle proposition de plan de paix, mais de donner la priorité à la mission du Secrétaire d'Etat des Etats-Unis en lui accordant le plus large soutien possible, et de le protéger contre ses détracteurs dans son propre pays. Les gouvernements européens se rendent compte qu'aucune initiative de paix ne pourra réussir si elle n'est pas pleinement soutenue par Washington et ils n'ont guère d'autre choix que de se ranger du côté des Etats-Unis pour essayer d'infléchir leur position.

189. Ils regrettent néanmoins que la politique de l'actuel gouvernement israélien semble aller à l'encontre d'un accord politique avec l'Autorité palestinienne et de tout changement de position en matière de colonies. Les gouvernements européens pensent également que la lutte contre le terrorisme ne peut servir de prétexte pour anéantir toute possibilité de négociation politique. Ils insistent pour que toute conférence sur le Proche-Orient, y compris celle proposée par M. Sharon, inclue Yasser Arafat et les représentants de l'UE. Les ministres ont décidé de ne pas donner suite à la demande du Parlement européen d'imposer des sanctions commerciales à Israël.

190. La plupart des observateurs conviennent que l'imposition par l'UE de sanctions économiques contre Israël exclurait toute participation future de l'Europe au processus de paix au Proche-Orient. De manière générale, les commentateurs sont d'accord que les déclarations faites par l'Europe sur le conflit au Proche-Orient n'ont guère d'influence. Les membres de l'UE sont souvent divisés sur la question de savoir qui – d'un côté comme de l'autre – doit être tenu pour responsable des manifestations de violence et de l'obstruction au processus de paix.

191. Les 22 et 23 avril, les ministres des affaires étrangères des pays membres de l'UE et leurs partenaires du Sud de la Méditerranée²¹ se sont réunis à Valence, en Espagne, pour la Cinquième conférence euroméditerranéenne. L'objectif était de donner une impulsion nouvelle au processus de Barcelone, reconnaissant ainsi la complémentarité entre ce processus et les efforts déployés pour apporter la paix au Proche-Orient.

192. Dans les conclusions de la présidence, les ministres ont donné leur avis sur les derniers développements au Moyen-Orient dans les termes suivants :

- « Les ministres ont débattu des derniers développements au Moyen-Orient. Ils ont exprimé la profonde préoccupation que leur inspire la situation actuelle, qui comporte des risques sérieux pour la sécurité de la région et conduit à une grave crise humanitaire. Les violences, les destructions, les souffrances, les violations des droits de l'homme et le bain de sang n'ont fait que croître dans la région pour atteindre un niveau sans précédent au cours des dernières semaines. Ils ont exprimé leur condamnation du terrorisme et de la violence et ont déploré la perte de vies humaines, offrant leur plus profonde sympathie aux familles de ceux qui ont été tués ou blessés.
- Les ministres ont souligné qu'il n'existe pas de solution militaire au conflit et ils ont réaffirmé que la Résolution 1402 du Conseil de sécurité des Nations unies doit être appliquée sans délai, comme l'exige la Résolution 1403 du même Conseil de sécurité, en vue

²¹ Les ministres des affaires étrangères de la Syrie et du Liban étaient l'un et l'autre absents.

d'entamer des négociations et de parvenir, dans un délai bien établi, à une solution politique fondée sur les Résolutions 242, 338 et 1397 du Conseil de sécurité ainsi que sur les principes de la Conférence de Madrid, des accords d'Oslo et des accords suivants, et tenant compte d'autres initiatives telles que l'initiative arabe évoquée au point 9, qui permettraient à deux États, Israël et la Palestine, de vivre en paix et en sécurité et de jouer un rôle à part entière dans la région.

Les négociations doivent conduire à la création d'un État palestinien démocratique, viable et indépendant en mettant fin à l'occupation datant de 1967, et garantir le droit d'Israël à vivre à l'intérieur de frontières sûres et reconnues, garanties par l'engagement de la communauté internationale.

La fin du conflit requiert que des solutions concertées soient apportées à tous les aspects des questions liées au statut permanent.

La paix globale doit également englober la Syrie et le Liban sur la base des mêmes principes.

- Les ministres ont appelé instamment à l'application immédiate de la Résolution 1405 du Conseil de sécurité des Nations unies pour permettre aux organisations et agences humanitaires et médicales d'avoir accès sans restrictions aux populations palestiniennes qui se trouvent dans une situation épouvantable sur le plan humanitaire. Ils ont accueilli favorablement l'initiative du Secrétaire général visant à réunir des informations exactes sur les événements survenus dans le camp de réfugiés de Jénine, grâce à la création d'une équipe d'établissement des faits.

- Les ministres ont réservé un accueil chaleureux à l'initiative de paix du prince héritier saoudien Abdallah, qui a été approuvée par le Sommet de la Ligue arabe à Beyrouth, estimant qu'elle constitue un cadre important sur la voie d'une paix globale.

D'autres initiatives ont également été évoquées par M. Peres, dont celle qu'il soutient avec M. Abu Ala.

- Les ministres ont salué avec enthousiasme la déclaration conjointe du 'quatuor' faite le 10 avril à Madrid. Ils ont insisté sur la nécessité de mener une action internationale soutenue et concertée dans la recherche de la paix et ils attendent les nouvelles initiatives que prendra le 'quatuor'. Différents avis se sont exprimés concernant l'éventuelle tenue d'une conférence internationale.
- Les ministres ont pris note de la conviction générale qui règne quant au fait qu'un mécanisme impartial de surveillance aiderait les deux parties à poursuivre leurs efforts et il les ont invitées instamment à examiner les propositions en vue d'accepter la présence d'observateurs. Plusieurs délégations ont souligné la nécessité d'une présence de forces internationales de maintien de la paix.
- Les ministres ont appelé la communauté internationale à sauvegarder, à renforcer et à aider l'Autorité palestinienne, notamment par des efforts en vue de reconstruire ses infrastructures, sa sécurité et sa capacité à gouverner. Ils ont également lancé un appel à la communauté des donateurs et aux institutions financières internationales afin qu'elles renouvellent leur engagement et qu'elles mobilisent d'urgence les ressources nécessaires pour fournir une aide humanitaire urgente au peuple palestinien et aider à la reconstitution de son économie et de ses institutions, dans le cadre de la promotion du développement régional et de l'intégration économique.

La normalisation des flux commerciaux, des transferts et des conditions économiques dans les territoires palestiniens constitue un aspect essentiel de la reprise de l'économie palestinienne.

- En conclusion à ce débat, la présidence a lancé un appel aux autorités israéliennes pour qu'elles cessent leurs opérations militaires, qu'elles retirent immédiatement leurs forces militaires des villes palestiniennes, notamment de Bethléem et de Ramallah, y compris du

quartier général du Président Arafat, dont la sécurité personnelle et la liberté de mouvement doivent être respectées et garanties. Il faut également trouver une solution pacifique à la situation de l'église de la Nativité. Elle a invité au respect total du droit humanitaire international.

La présidence a invité l'Autorité palestinienne et son Président, M. Arafat, le dirigeant élu et reconnu du peuple palestinien, à agir avec détermination et à prendre toutes les mesures qui sont en son pouvoir pour lutter contre le terrorisme, notamment les attentats suicides à la bombe, et mettre un terme à l'incitation à la violence. Pour aboutir, la lutte contre le terrorisme doit comporter le démantèlement de l'infrastructure terroriste et de son financement.»

4. Quelles doivent-être les prochaines étapes ?

193. Il est difficile, voire impossible, dans la situation actuelle, d'apporter une contribution originale au règlement du conflit israélo-palestinien. Quelle est la position des différents acteurs sur le terrain ?

194. Les Etats arabes de la région, considérés comme les alliés des Etats-Unis, sont en position délicate. Loin de condamner les attentats suicides commis par les Palestiniens contre des citoyens israéliens comme les y invitaient les Etats-Unis, ils ont publiquement salué la poursuite de la résistance palestinienne. Des fonctionnaires arabes ont fait valoir que la politique américaine consistant à faire porter la responsabilité de la violence aux Palestiniens tout en faisant preuve d'indulgence vis-à-vis d'Israël avait permis à M. Sharon de réaliser plus facilement son objectif qui semblait être de détruire les structures civiles et sécuritaires de l'Autorité palestinienne – laissant peu de perspectives de créer un Etat palestinien viable dans un avenir proche. Ils regrettent que les Etats-Unis n'aient apporté qu'un soutien tiède à l'initiative de paix arabe à ses débuts et qu'ils n'aient pas cherché à la consolider.

195. L'une des raisons pour lesquelles les gouvernements arabes recherchent une issue pacifique au conflit israélo-palestinien est leur crainte que le mouvement de colère populaire contre Israël et les Etats-Unis ne se transforme en soulèvement contre leurs régimes. Le rôle des gouvernements arabes se limitera peut-être donc à mettre en garde leur allié américain contre les risques auxquels l'ensemble du Proche-Orient sera exposé si les Etats-Unis ne font pas davantage d'efforts pour gérer le conflit et rechercher une solution par des moyens pacifiques.

196. L'UE n'a apparemment pas suffisamment de poids politique au Proche-Orient pour s'imposer en tant que médiateur. Mais deux développements positifs valent d'être mentionnés. Premièrement, elle parvient davantage à parler d'une seule voix et semble désormais avoir compris que chacun de ses membres doit s'abstenir, dans la mesure du possible, de se mettre en vedette sur la scène diplomatique au Proche-Orient. La politique étrangère et de sécurité commune prend forme, il y a un Haut représentant pour la PESC, et la fameuse ligne téléphonique dont Henry Kissinger déplorait l'absence est désormais établie. Deuxièmement, l'UE a joué un rôle utile en exerçant une pression continue sur les Etats-Unis pour qu'ils assument leurs responsabilités dans le conflit.

197. Cela nous amène au point suivant, qui est plutôt négatif. A l'heure actuelle, pour paraphraser Isaiah Berlin, le conflit est dominé par un nombre trop important de « hérissés » qui défendent chacun leur « grande vérité ». « Cette grande vérité », pour le Président des Etats-Unis, c'est que le monde civilisé doit faire front contre la menace du terrorisme. Toute personne civilisée en conviendra, mais ce conflit dépasse le cadre du terrorisme. La « grande vérité » pour Ariel Sharon est que cette guerre est destinée à briser la volonté d'un ennemi, mais il semble oublier qu'en l'occurrence, le recours à la force ne fera qu'accroître la menace future. Enfin, la « grande vérité » pour Yasser Arafat est de survivre en disant « non » ou, si nécessaire, « peut-être »²².

198. Aucun des trois acteurs principaux ne semble suffisamment enclin à la générosité pour abandonner une parcelle de ses convictions. M. Bush ne veut pas plier sur ce qui constitue sa croisade personnelle contre le terrorisme et ne semble pas vouloir établir une distinction entre les différentes

²² David Ignatius dans *The International Herald Tribune*, 20-21 avril 2001.

formes de terrorisme ni faire en même temps des efforts pour éradiquer les causes de ce fléau. Il a raison lorsqu'il condamne le terrorisme palestinien, mais il doit aussi bien faire comprendre que la guerre que mène Israël contre le terrorisme doit s'accompagner d'un véritable plan pour sortir de cette situation. Ni M. Sharon ni M. Arafat ne semblent en mesure de parler de paix car ils craignent l'un comme l'autre d'avoir à supporter le coût politique d'une réorientation vers une stratégie de paix constructive.

199. Le processus d'Oslo s'est peu à peu effondré car les deux protagonistes ont fait la paix d'une main, tout en attisant la haine de l'autre. Israël a poursuivi l'implantation de colonies en Cisjordanie et à Gaza, aux dépens de l'espace vital et du développement économique des Palestiniens, qui ont continué de mener une campagne de haine et de donner asile au terrorisme.

200. M. Sharon reconnaît désormais officiellement la création d'un Etat palestinien, mais il n'a pas encore présenté son propre plan de paix. Il a fait savoir dans des interviews et déclarations que sa vision est celle d'un Etat palestinien démilitarisé, situé sur certains des territoires occupés, mais la vallée du Jourdain resterait aux mains d'Israël et la capitale – non divisée – d'Israël serait une Jérusalem élargie. Nombre des colonies juives continueraient d'exister et les réfugiés palestiniens n'auraient aucun droit au retour. Dans l'ensemble, il y a très peu de chances que sa vision soit acceptée par les Palestiniens, même comme point de départ de négociations.

201. Avec les récentes opérations militaires menées en territoire palestinien, M. Sharon a fait plus que démanteler des réseaux terroristes. De nombreux commentateurs conviennent qu'en détruisant l'infrastructure civile de l'Autorité palestinienne, il a anéanti également les résultats du processus d'Oslo, ruiné les espoirs de paix et de réconciliation rapide, et compromis les chances qu'un Etat palestinien viable voie le jour dans un avenir proche. Le siège de longue durée auquel M. Sharon a soumis Yasser Arafat a eu pour conséquence de raviver l'image ternie et l'autorité vacillante de Yasser Arafat, qu'il a publiquement regretté de ne pas avoir tué quand il en avait la possibilité.

202. Il semble que M. Sharon ait accepté le risque d'un effondrement de l'Autorité palestinienne entraînant la fragmentation de la politique palestinienne nationale et privant Israël d'un interlocuteur crédible alors que la violence aveugle contre Israël ne fait que croître. Yasser Arafat a eu le tort de considérer, en mai 2000, le retrait unilatéral d'Israël du Liban-Sud comme le résultat de l'action du Hezbollah et une victoire du terrorisme. Cela l'a conduit à rejeter les concessions sans précédent faites, sous l'égide des Etats-Unis, par Israël à Camp David et à Taba et à céder aux groupes terroristes présents dans les Territoires. Son attitude de refus a également entraîné l'arrivée au pouvoir de son pire ennemi, Ariel Sharon.

203. Les dirigeants palestiniens n'ont jamais eu non plus le courage, pourtant nécessaire, de dire aux réfugiés palestiniens qu'il leur fallait renoncer à leur chimère d'un retour dans leurs anciens foyers situés en territoire israélien et ne plus tolérer, et encore moins soutenir, le terrorisme et les attentats suicides.

204. A l'heure actuelle, tous les efforts de pays tiers, notamment ceux que font les Etats-Unis au plus haut niveau, devront se concentrer sur l'obtention d'un accord de cessez-le-feu, qui devra être suivi par une période d'apprentissage de la confiance, mais les Palestiniens ne mettront pas fin à l'intifada s'ils n'ont pas la perspective d'un règlement politique raisonnable. Les Etats-Unis devront bien faire comprendre aux deux parties que la seule solution est celle d'un accord où chaque camp obtiendrait moins que l'objectif maximal qu'il s'était fixé, mais plus qu'il n'aurait à y gagner si le conflit se poursuivait.

205. Toutes les parties concernées ont accepté la solution de deux Etats, Israël et un Etat palestinien. Pour qu'un Etat palestinien viable puisse naître, des décisions devront être prises quant à ses frontières, aux implantations juives dans les territoires occupés, au statut de Jérusalem et à l'avenir des réfugiés palestiniens.

206. L'expérience a montré que l'Autorité palestinienne n'est pas encore en mesure de gérer par elle-même ses territoires sans courir le risque qu'ils soient utilisés par des organisations terroristes – qu'elle contrôle ou ne contrôle peut-être pas – comme base d'opérations contre Israël.

207. A l'heure actuelle, il semble qu'il n'y ait pas d'autre choix que de charger une puissance extérieure de garantir les frontières. Un mandat des Nations unies serait nécessaire pour permettre à des troupes venant de l'extérieur et conduites éventuellement par l'OTAN de superviser l'émergence graduelle d'un Etat palestinien après un retrait progressif d'Israël, puis d'en contrôler les frontières.

208. Si les deux parties veulent la paix, elles devront faire des concessions difficiles. Israël devra renoncer à ses implantations en Cisjordanie, qui n'ont cessé d'empoisonner ses relations avec les Palestiniens, et accepter des frontières qui ne seraient pas très différentes de celles d'avant la guerre de 1967. Les Palestiniens devront renoncer au droit des réfugiés de retourner dans leurs foyers situés en territoire israélien.

VII. Les Etats-Unis et leurs alliés en Asie centrale

209. La guerre contre le terrorisme en Afghanistan a conduit les Etats-Unis à s'impliquer en Asie centrale, où ils ont conclu des accords avec les républiques voisines pour obtenir leur soutien dans cette guerre. Ces pays, eux-mêmes aux prises avec le terrorisme islamique et trop heureux de bénéficier de l'appui américain pour maintenir leurs régimes autoritaires en place, ont répondu avec enthousiasme.

210. A la suite de la défaite du régime des talibans en Afghanistan, nul ne sait combien de temps les Etats-Unis resteront dans la région et à quelles fins. Les intérêts économiques ne sauraient guère expliquer l'attention que portent les Etats-Unis à une région qui n'offre ni industrie ni marchés attractifs. Les importants puits de pétrole et de gaz sont situés plus à l'ouest, près de la mer Caspienne. Si la coalition internationale parvient à rétablir la stabilité en Afghanistan, il est peu probable que l'Asie centrale demeure une priorité à long terme de la politique étrangère des Etats-Unis.

211. De nombreux observateurs n'en pensent pas moins que, compte tenu des périls et des incertitudes auxquels les Etats-Unis et leurs alliés sont confrontés dans la région, ils y resteront pour quelque temps encore. L'établissement d'un gouvernement national doté d'une autorité, d'une légitimité et d'un pouvoir suffisants pour contrôler l'ensemble du territoire de l'Afghanistan sera sans doute une tâche très ardue. Le pays est à nouveau la proie d'une lutte opiniâtre entre les chefs de guerre, chacun d'entre eux étant déterminé à s'assurer le contrôle plein et entier de son territoire. L'interdiction mise par le régime taliban à la culture du pavot ayant été aussitôt levée, l'inefficacité des lois qu'aucun mécanisme ne permet de faire appliquer met le gouvernement provisoire dans l'impossibilité de réduire la production de cette plante, et l'Afghanistan risque de redevenir sans tarder l'un des plus importants producteurs mondiaux d'héroïne.

212. Les régimes des pays voisins d'Asie centrale demeureront peut-être aussi une source d'instabilité, continuant d'abriter le crime et la corruption, et de fomenter le terrorisme. Dans toutes ces républiques, les présidents autoritaires sont enclins à garder la mainmise sur la vie politique et économique. Leur emprise est telle qu'elle ne permet pas la mise en place d'institutions politiques fonctionnant correctement, ni le développement de structures économiques diversifiées ou d'une coopération régionale. En fait, l'islamisme parrainé par les Etats génère des mouvements d'opposition extrémistes clandestins.

213. L'état de pauvreté dans lequel vit la plus grande partie de la population de ces pays risque d'engendrer, à plus ou moins brève échéance, une instabilité sociale et politique que même les forces de sécurité de ces régimes ne seraient plus capables de réprimer.

VIII. Conclusions

214. Le présent rapport a mis l'accent sur un certain nombre de questions liées à la sécurité, qui constituent une source de friction, en raison de la politique menée par l'actuelle administration des Etats-Unis, avec leurs alliés ou partenaires stratégiques. Dans de nombreux domaines, dont celui de la sécurité, les Etats-Unis et l'Europe sont confrontés aux mêmes problèmes, mais de par leurs approches philosophiques différentes, leurs opinions divergent sur la manière dont ces problèmes doivent être réglés.

215. Après le discours sur « l'axe du mal », le ministre français des affaires étrangères, Hubert Védrine, a qualifié la politique étrangère américaine de « simpliste » ; le Secrétaire d'Etat des Etats-Unis a immédiatement rétorqué que M. Védrine « avait des vapeurs ». Tel n'est peut-être pas le meilleur moyen d'entretenir des liens, mais il n'en est pas moins vrai que de nombreux Européens reprochent aux Etats-Unis de ramener des problèmes sécuritaires complexes au choix manichéen entre le bien et le mal. En réalité, le monde est plus compliqué que le scénario d'un film hollywoodien de série B.

216. Votre rapporteur va s'efforcer, dans les paragraphes qui suivent, de tirer quelques conclusions réalistes sur l'état actuel des relations entre les Etats-Unis et l'Europe, ce qui contribuera peut-être à susciter des réflexions pour l'avenir.

217. L'OTAN est actuellement en pleine mutation, et pendant cette période, il faudra trouver des solutions satisfaisantes pour son rôle futur. L'ancienne OTAN n'est plus nécessaire : les Etats-Unis, qui sont à l'origine de sa création, l'ont fait clairement comprendre lorsqu'ils ont réagi à l'invocation de l'article 5, ce qui en fait représentait un vote sanction contre l'OTAN en tant qu'organisation militaire chargée de mener des guerres de haute technologie. Personne ne souhaite la disparition de l'OTAN, car elle est le lien sécuritaire institutionnel fondamental entre l'Europe et les Etats-Unis. Son élargissement imminent va vraisemblablement accroître son rôle en tant que forum politique et réduire son efficacité comme organisation militaire. Il est particulièrement important que le processus d'élargissement de l'OTAN ne fasse pas apparaître de nouvelles lignes de fracture sécuritaire en Europe ; elle devra donc pour ce faire admettre au plus vite le plus grand nombre possible de candidats. Si l'OTAN n'a plus vocation à traiter les menaces de la période de la guerre froide, l'une de ses priorités essentielles doit être de reformuler ses relations avec la Russie sans exclure a priori l'adhésion de ce pays à l'organisation. Le Conseil OTAN-Russie doit tendre à se transformer en forum de haut niveau afin d'accroître la transparence en matière de sécurité, d'harmoniser la prise de décision dans le domaine de la défense et d'institutionnaliser une coopération générale entre alliés véritables.

218. L'écart entre les capacités militaires est un problème et le sera probablement toujours étant donné l'augmentation exponentielle des dépenses de défense aux Etats-Unis – que l'Europe ne rattrapera jamais. L'Europe se considère essentiellement comme une puissance civile et économique, non comme le gendarme du monde qui serait doté de pouvoirs illimités. Si le débat sur le partage des charges continue à mettre l'accent sur les dépenses de défense et les capacités militaires, il demeurera une espèce de danse rituelle entre les deux rives de l'Atlantique, qui n'aura jamais ni fin ni objectif véritable. Le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, a annoncé qu'une version allégée de l'initiative sur les capacités de défense (DCI) allait être présentée au sommet de Prague. Cette approche paraît plus réaliste, même s'il est encore trop ambitieux d'espérer une mise en oeuvre intégrale. La DCI doit être parfaitement en phase avec l'objectif global de la PESD.

219. En outre, si les Etats-Unis reprochent à l'Europe de ne pas dépenser suffisamment dans le domaine de la défense, force est de reconnaître en toute objectivité que l'Europe a mis l'accent sur d'autres instruments pour favoriser la sécurité et la stabilité dans le monde.

220. Dans un rapport présenté récemment devant les commissions du Congrès, le General Accounting Office américain a attribué ces divergences entre les Etats-Unis et l'Europe à une différence d'approche des questions de sécurité et de stabilité²³. Le rapport précise que, sur un total de 71 milliards de dollars, les alliés européens ont fourni, entre 1990 et 1999, environ 47 milliards pour l'aide au développement à l'Europe centrale et orientale et aux Etats désormais indépendants de l'ancienne Union soviétique. Les Etats-Unis ont dépensé 16,7 milliards de dollars pour soutenir la transition vers la démocratie et les économies de marché dans la même région et pendant la même période. En outre, durant ce même laps de temps, ils ont financé la majorité des programmes de non-prolifération et de réduction de la menace, leur allouant plus de 5,5 milliards de dollars sur un montant total de 6 milliards.

²³ United States General Accounting Office : *European security, US and European contributions to foster stability and security in Europe*, novembre 2001.

221. Les Etats-Unis et leurs alliés européens reconnaissent que l'élargissement représente la contribution la plus significative de l'UE à la sécurité régionale et pour la période 2000-2006, l'Union européenne prévoit de dépenser 60 milliards de dollars pour des programmes de pré- et post-adhésion.

222. En ce qui concerne les négociations entre la Russie et les Etats-Unis sur la réduction des armes nucléaires, il faudrait prendre des mesures de manière à rendre ces réductions aussi irréversibles que le permettent la technologie existante et la transparence. Les deux partenaires doivent mettre sur pied un processus qui permette, dans les plus brefs délais, d'assurer le suivi des ogives excédentaires et de tenir compte de celles qui sont stockées.

223. L'examen de la doctrine nucléaire entrepris récemment par l'administration Bush a été sans nul doute nécessaire et utile, en raison des nombreux changements que connaît l'environnement sécuritaire international. Tant que les armes nucléaires feront partie de l'arsenal militaire d'un pays, il faudra tenir compte de leur rôle, en particulier comme élément de dissuasion, dans la doctrine de défense. Les pays concernés devront néanmoins bien considérer la question avant de réintroduire les armes nucléaires dans la panoplie ordinaire de leurs armes du champ de bataille, ce qui gommerait la distinction entre armes nucléaires et non nucléaires.

224. Le fait que les Etats-Unis envisagent de recourir aux armes nucléaires dans l'hypothèse où une arme de destruction massive serait utilisée contre eux ou l'un de leurs alliés signifie qu'ils pourraient renoncer implicitement à leur engagement au titre du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires (TNP) de 1978, confirmé en 1995. S'ils portaient atteinte à cet engagement, les Etats-Unis ébranleraient peut-être aussi les fondements mêmes du TNP, augmentant ainsi le risque de prolifération.

225. Si les Etats-Unis souhaitent préserver leur crédibilité en tant qu'autorité morale et pouvoir dire aux autres que, s'ils ne respectent pas les règles, ils s'exposeront à une action punitive menée par des moyens politiques ou militaires, encore faut-il qu'ils donnent eux-même l'exemple en se conformant aux traités internationaux plutôt que de se placer au dessus des lois quand cela correspond mieux à leurs intérêts.

226. Depuis le discours du Président Bush sur « l'axe du mal », les Etats-Unis ont considérablement modéré leur propos, surtout en raison des réactions de leurs alliés dans de nombreuses parties du monde. L'Irak est resté la cible prioritaire du courroux du gouvernement des Etats-Unis, bien que les raisons invoquées pour mener une action punitive contre le régime irakien aient maintes fois changé. Les alliés arabes ont souligné qu'un règlement du conflit israélo-palestinien était une priorité bien plus importante, déterminante pour la paix dans la région. Les alliés européens ont présenté leur point de vue selon lequel une attaque préventive contre l'Irak violerait les principes de non-agression et de souveraineté des Etats recommandés par les Nations unies. De manière générale, il semble que la poursuite d'une politique d'endiguement révisée et revitalisée, qui comprenne des inspections des armements et une surveillance aérienne continue et sans faille, soit vraisemblablement le meilleur moyen de juguler la menace lancée par l'Irak à la stabilité de la région.

227. Les Etats-Unis, de concert avec leurs alliés européens et arabes, soutenus par les Nations unies et la Russie, devront concentrer leurs efforts sur l'élaboration d'une solution durable au conflit israélo-palestinien s'ils attachent un prix à leurs relations avec les Etats arabes et musulmans, à la solidarité que ces derniers peuvent leur témoigner et au rôle qu'ils jouent dans la guerre contre le terrorisme.

228. Les Etats-Unis et l'Europe ont un autre défi à relever, au Moyen-Orient et dans le monde arabe en général, que celui du conflit israélo-palestinien. Ces dernières années, l'ensemble du monde arabe a fait l'expérience d'un clivage grandissant entre les gouvernements confrontés aux problèmes croissants de légitimité et de représentativité et leurs populations. Les systèmes politiques dictatoriaux et répressifs engendrent la paupérisation, la montée du chômage, l'agitation sociale et la violence, et un certain nombre de cadres et d'employés quittent leur pays à la recherche d'une vie plus décente. L'économie sociale n'est plus adaptée à la situation mondiale. Le système éducatif n'est pas en phase avec les besoins changeants de l'économie mondiale, ni avec ceux de la population. Les systèmes politiques sont conçus pour pourvoir aux besoins élémentaires, mais ne donnent pas de droit de participation. De nombreux gouvernements arabes ont été favorables à la modernisation de l'Etat, mais sont moins ouverts aux concepts qui en sont les corollaires, tels que le respect et l'autonomie de

l'individu, la liberté et l'égalité devant la loi. Les régimes ne sont pas enclins à introduire de véritables changements car l'état actuel des affaires favorise et protège leurs intérêts politiques et économiques.

229. Le sentiment général d'insatisfaction que connaissent les populations de ces pays fait de leurs territoires un terrain fertile pour les extrémistes et ceux qui ne voient pas d'autre moyen de s'exprimer que par le terrorisme. Les Etats concernés devraient se lancer dans un profond réexamen de leur politique intérieure, y compris en ce qui concerne le système éducatif et les possibilités offertes aux jeunes en quête d'une vocation.

230. Les Etats-Unis comme l'Europe devront peut-être repenser de fond en comble leurs relations avec un grand nombre de leurs « bons et fidèles » alliés, dont la politique intérieure, dans de nombreux cas, n'est ni meilleure ni plus légitime que celle des régimes considérés comme voyous et non respectables sur le plan politique.

231. Le moment n'est peut-être pas loin où, dans l'intérêt de leur propre sécurité, les Etats-Unis et l'Europe devront dire clairement à ces régimes qu'ils doivent se transformer en gouvernements politiquement responsables ou affronter les conséquences de leurs politiques, et notamment le renversement par la violence par leur propre population. Les Etats-Unis et l'Europe devront également réduire leur dépendance vis-à-vis du pétrole en général, à commencer par celui qui provient d'une des régions les plus changeantes et les plus instables du monde sur le plan politique.

232. Le Commissaire de l'Union européenne chargé des affaires extérieures, Chris Patten, a livré récemment son analyse des relations transatlantiques actuelles et futures, qui peut aider les Européens à orienter leur débat avec leurs alliés américains. Il affirme que l'unilatéralisme des Américains se révélera à terme inefficace et contre-productif et il craint que « le succès stupéfiant et étonnamment rapide » de la campagne militaire en Afghanistan n'ait renforcé certains instincts dangereux – penser que la projection de la puissance militaire est la seule assise d'une véritable sécurité, que les alliés peuvent être utiles en tant qu'éventuels supplétifs, mais que les Etats-Unis sont suffisamment forts pour se passer d'eux en cas de nécessité.

233. M. Patten expose en cinq points pourquoi il est dans l'intérêt du monde et de ses grandes puissances que le leadership s'exerce en association. Premièrement, en raison de l'interdépendance du monde moderne où les Etats-Unis sont au centre d'un réseau de plus en plus complexe, il est d'autant plus important de travailler avec ceux qui partagent les mêmes valeurs afin de protéger ces dernières. Deuxièmement, à l'heure où le libre-échange, le capitalisme et la technologie (mondialisation) se conjuguent pour créer des opportunités et des maux sans précédent, l'UE symbolise la capacité des pays à s'associer pour s'attaquer à des problèmes communs. Troisièmement, l'architecture des institutions internationales (Nations unies, Banque mondiale, Organisation mondiale du commerce, etc.) est menacée : ces instances ont besoin d'être consolidées sous peine de perdre leur autorité. Quatrièmement, les pays européens ne peuvent espérer rivaliser avec les dépenses militaires des Etats-Unis, mais ils devraient augmenter leur budget national de défense et prendre à leur charge une part accrue de leur propre défense. La contribution la plus importante de l'UE et de ses membres à la sécurité internationale réside néanmoins dans son aide massive au développement, puisqu'elle assume environ 55 % de l'aide internationale et deux tiers des subventions. Cinquièmement, en tant qu'unique superpuissance mondiale, les Etats-Unis ont une responsabilité particulière dans le maintien d'une autorité morale pour conserver leur leadership. L'unilatéralisme se paierait par une perte de légitimité et d'efficacité à long terme.

234. Pour terminer, votre rapporteur voudrait noter que le mécontentement croissant des alliés des Etats-Unis face à la politique étrangère et de sécurité de ce pays est un facteur déstabilisant qui doit être pris en compte. Les Etats-Unis ne doivent pas chercher à dominer leurs alliés mais à gérer soigneusement leurs relations avec eux. En effet, ils auront besoin d'eux s'ils souhaitent relever les défis du futur qui ne concernent pas seulement la sécurité et la stabilité stratégique, mais aussi l'environnement, le développement économique et l'emploi dans les autres parties du monde.

PROJET DE RECOMMANDATION***sur les nouveaux défis pour la coopération euro-américaine en matière de sécurité***

L'Assemblée,

- (i) N'ignorant pas que l'administration Bush a indiqué très clairement que la défense des intérêts nationaux constituait l'objectif essentiel de la politique étrangère des Etats-Unis et que ce pays était prêt à agir seul si nécessaire, quelle que soit sa perception des intérêts de ses alliés ;
- (ii) Sachant que les Etats-Unis ont pris conscience de leur vulnérabilité sur leur propre territoire à la suite des attentats du 11 septembre et que, depuis lors, la guerre contre le terrorisme est leur priorité absolue ;
- (iii) Regrettant l'absence d'initiatives militaires coordonnées dans la lutte contre les sources des réseaux terroristes mondiaux implantés en Afghanistan ;
- (iv) Reconnaissant que pour la plupart des Européens, la lutte contre le terrorisme ne portera ses fruits que si elle est accompagnée de mesures efficaces visant à neutraliser certaines causes de ce fléau, qu'elles soient politiques ou socio-économiques ;
- (v) Sachant qu'en dépit de toutes leurs capacités dans les domaines militaires et autres, les Etats-Unis ne pourront pas, eux non plus, combattre le terrorisme mondial ni sévir contre les réseaux, les sources de financement, les abris sûrs et autres éléments indispensables pour commettre des actes de terrorisme qui atteignent leur but sans la coopération pleine et entière de leurs alliés de par le monde ;
- (vi) Considérant que si l'UE veut être un allié efficace dans la lutte contre le terrorisme mondial, elle doit non seulement développer et améliorer un certain nombre de capacités militaires essentielles, mais aussi coopérer étroitement avec les Etats-Unis et accorder une plus grande attention à des questions telles que l'application de la loi, l'immigration, les contrôles financiers, le renseignement national et les opérations de justice et de police afin d'identifier et de démanteler les réseaux terroristes ;
- (vii) Convaincue du caractère indispensable de l'OTAN en tant que lien institutionnel fondamental entre l'Europe et les Etats-Unis dans le domaine de la sécurité et rappelant que, conformément à l'article IV du Traité de Bruxelles modifié, les Etats membres de l'UEO doivent coopérer étroitement avec l'OTAN ;
- (viii) Se félicitant du processus d'élargissement de l'OTAN, mais notant qu'il ne doit en aucun cas créer de nouvelles lignes de fracture sécuritaires en Europe ;
- (ix) Considérant que l'OTAN doit également accorder l'attention qui leur est due aux pays européens qui ne sont pas encore candidats officiels mais qui, selon toute probabilité, finiront par adhérer à l'Alliance ;
- (x) Considérant que, dès lors que l'OTAN veut vraiment rompre avec la période de la guerre froide, elle doit accorder le degré de priorité le plus élevé possible au Conseil OTAN-Russie en tant que forum de haut niveau permettant d'institutionnaliser la coopération la plus large entre de véritables alliés, tout en restant déterminée à défendre les valeurs qui ont justifié sa création ;
- (xi) Considérant que la transformation de l'OTAN et l'élaboration d'une politique européenne de sécurité et de défense n'enlèvent rien à la responsabilité fondamentale des membres européens des deux organisations de protéger leurs citoyens et leurs sociétés contre les menaces et les risques sécuritaires, et qu'on ne peut admettre que les crédits disponibles pour donner effet à cette responsabilité restent aussi peu prioritaires qu'ils l'ont trop souvent été dans de nombreux pays ces dernières années ;
- (xii) Sachant que, compte tenu de la croissance exponentielle des dépenses de défense aux Etats-Unis, que le total des dépenses engagées par leurs alliés européens ne pourra jamais égaler, l'écart dans le domaine des capacités militaires au sein de l'OTAN continuera vraisemblablement de poser problème si chaque partie maintient sa politique actuelle ;

(xiii) Notant que les pays européens devront se concentrer sur un nombre restreint de capacités essentielles et s'engager à les acquérir, continuer à rationaliser leurs industries de défense et accroître leur coopération industrielle dans le domaine des équipements de défense, tout en coordonnant et en harmonisant leurs besoins opérationnels et leurs politiques d'acquisition de ces biens ;

(xiv) Préoccupée par le fait que les programmes conçus pour remédier aux lacunes capacitaires des forces armées européennes accordent aussi peu d'attention aux déficiences de la composante navale et des capacités de transport aérien ;

(xv) Considérant que les Etats-Unis doivent faciliter la restructuration de la défense européenne en assouplissant les restrictions qui pèsent inutilement sur les transferts de technologies et la coopération industrielle et en libéralisant leur politique à l'exportation ;

(xvi) Notant que l'OTAN doit renforcer les moyens susceptibles d'être utilisés dans la lutte contre le terrorisme, tels que son Centre sur les armes de destruction massive (ADM) et ses structures chargées de la défense civile, des plans de gestion des conséquences et de la coordination et de l'entraînement des forces spéciales ;

(xvii) Considérant que la structure existante des organisations, accords et conventions internationaux fournit le seul code de conduite largement reconnu et utilisable par les Etats dans la gestion de leurs relations internationales, et que si ceux-ci n'apportent pas leur soutien à l'ensemble des réglementations et ne s'y conforment pas entièrement, ils risquent de perdre leur autorité morale ;

(xviii) Considérant que pour la plupart des alliés européens, une opération militaire préventive contre l'Irak violerait les principes de non-agression et de souveraineté des Etats que soutiennent les Nations unies ;

(xix) Notant que pour l'heure, la poursuite d'une politique d'endiguement révisée et revitalisée, qui comprenne des inspections d'armements sous l'égide des Nations unies, alliée à une surveillance aérienne constante et sans faille, semble être le moyen le plus largement accepté de maîtriser la menace que fait peser l'Irak sur la stabilité de la région ;

(xx) Considérant qu'on peut affirmer que le conflit israélo-palestinien constitue la menace la plus grave pour la paix et la stabilité au Proche-Orient et même au-delà en ce qu'il génère la haine et le terrorisme à l'encontre de l'Occident, et que les Etats-Unis, de concert avec leurs alliés européens et arabes, et avec le soutien des Nations unies et de la Russie, devront concentrer leurs efforts sur l'élaboration d'une solution durable à ce conflit ;

(xxi) Rappelant les activités du Forum transatlantique, désormais sous l'égide de l'Institut d'études de sécurité de l'UE, dont l'Assemblée reconnaît pleinement l'importance,

RECOMMANDE AU CONSEIL DE DEMANDER A L'UNION EUROPEENNE ET A SES ETATS MEMBRES

1. De continuer à intensifier leur coopération dans les domaines du renseignement et des opérations de justice et de police afin d'identifier et de démanteler les réseaux terroristes et de partager les connaissances ainsi acquises avec les Etats-Unis ;

2. De concentrer leurs efforts sur l'acquisition et le développement d'un nombre déterminé de moyens essentiels tels que des forces spéciales bien entraînées et convenablement équipées, une capacité stratégique de transport aérien et maritime et d'autres atouts tout aussi importants, qui sont mentionnés dans l'objectif global de la PESD et dans l'Initiative sur les capacités de défense de l'OTAN ;

3. De veiller à ce que les crédits nécessaires à la mise en oeuvre des programmes susmentionnés destinés à l'amélioration des capacités soient effectivement alloués ;

4. D'accorder l'attention requise au maintien de la composante navale, élément essentiel des forces armées européennes qui a été gravement négligé ces dernières années ;

5. D'user de leur influence dans les instances internationales afin de s'assurer que la gestion des crises et la neutralisation des menaces qui pèsent sur la paix et la sécurité dans le monde fassent l'objet d'un accord multilatéral avant la prise de toute mesure et ce, dans la mesure du possible, avec l'autorisation explicite du Conseil de sécurité des Nations unies ;

6. De rechercher et mettre en oeuvre une solution de paix durable pour le conflit israélo-palestinien, qui soit appuyée par l'UE et les Etats-Unis et soit acceptable pour les deux parties au conflit, et qui garantisse la coexistence pacifique d'un Etat israélien et d'un Etat palestinien sur la base des résolutions pertinentes des Nations unies et des initiatives de paix lancées depuis Oslo et approuvées par toutes les parties intéressées ;

RECOMMANDÉ ÉGALEMENT AU CONSEIL

7. D'utiliser activement ses liens contractuels avec l'OTAN pour prendre une initiative au sein de l'Alliance en vue de redéfinir le futur rôle de l'Alliance et de l'OTAN et se mettre d'accord sur le futur partage des charges entre alliés européens et américains.

AMENDEMENTS

AMENDEMENT n^{os} 1 à 5²⁴

déposés par M. Blaauw, rapporteur

1. Après le considérant (i) du projet de recommandation, insérer le nouveau considérant suivant :
« Inquiète des répercussions négatives que pourrait avoir sur les relations transatlantiques le refus des Etats-Unis d'adhérer à un certain nombre d'accords internationaux comme le Traité sur l'interdiction complète des essais nucléaires, le protocole de vérification de la Convention sur les armes biologiques, le Traité sur la Cour pénale internationale et l'accord des Nations unies sur le commerce illicite des armes légères ; ».
2. Après le considérant (ii) du projet de recommandation, insérer le nouveau considérant suivant :
« Notant que les Etats-Unis sont en train de réexaminer leur doctrine nucléaire dans le cadre du « Nuclear Posture Review » (NPR) dont les conclusions pourraient avoir des conséquences fondamentales pour l'évolution future des doctrines militaires et des régimes de non-prolifération et de désarmement en vigueur ; ».
3. Après le considérant (ii) du projet de recommandation, insérer le nouveau considérant suivant :
« Se félicitant d'autant plus de la signature de l'accord entre les Etats-Unis et la Russie visant à réduire des deux tiers leurs arsenaux nucléaires stratégiques, de façon à conserver au maximum 2 200 ogives d'ici à 2012, tout en regrettant que cet accord ne prévoise aucun engagement clair en ce qui concerne les ogives désactivées ; »
4. Après le considérant (xi) du projet de recommandation, insérer le nouveau considérant suivant :
« Craignant néanmoins que si l'OTAN, avec l'aide de l'ensemble de ses alliés et notamment des pays européens des l'Alliance, ne réussit pas à se réaffirmer comme un instrument primordial et efficace pour faire face aux défis nouveaux pour la sécurité internationale, elle ne soit marginalisée et remplacée par des coalitions ad hoc sous la seule égide des Etats-Unis ; ».
5. Après le considérant (xvii) du projet de recommandation, insérer le nouveau considérant suivant :
« Rappelant néanmoins qu'entre 1990 et 1999, les alliés européens ont fourni aux nouveaux pays indépendants d'Europe centrale et orientale presque trois fois plus de fonds que les Etats-Unis au titre de la coopération en matière de développement ; ».

Signé : Blaauw

AMENDEMENTS n^{os} 6 A 9²⁵

déposés par MM. Behrendt, Schloten et Hornhues

6. Dans le considérant (i) du projet de recommandation, supprimer le mot « essentiel ».
7. Dans le considérant (i) du projet de recommandation, supprimer les mots : « quelle que soit sa perception des intérêts de ses alliés ».
8. Insérer le considérant (i) du projet de recommandation après le considérant (ii).
9. Dans le considérant (iv) du projet de recommandation, supprimer les mots « pour la plupart des Européens ».

Signé : Behrendt, Schloten et Hornhues

²⁴ Voir 3^e séance, 4 juin 2002 (adoption des amendements).

²⁵ Idem.

AMENDEMENTS n^{os} 10 à 12²⁶***déposés par M. Piscitello***

10. Dans le considérant (*i*) du projet de recommandation, après les mots « des Etats-Unis », supprimer le reste du paragraphe.
11. Dans le considérant (*ix*) du projet de recommandation, remplacer les mots « finiront par adhérer », par les mots « décideront de demander l'adhésion ».
12. Dans le considérant (*xx*) du projet de recommandation, après les mots « de concert avec », remplacer « leurs » par les mots « l'UE et les autres ».

*Signé Piscitello***AMENDEMENT n^o 13²⁷*****déposé par M. Blaauw, rapporteur***

13. Remplacer le considérant (*i*) du projet de recommandation par le texte suivant :

« N'ignorant pas que l'administration Bush a indiqué très clairement que la politique étrangère des Etats-Unis était axée sur la défense des intérêts nationaux et que ce pays était prêt à agir seul si nécessaire, indépendamment des intérêts de ses alliés et sans considération pour ceux-ci ; »

Signé : Blaauw

²⁶ Voir 3^e séance, 4 juin 2002 (amendement n^o 10 non présenté ; rejet des amendements n^{os} 11 et 12).

²⁷ Voir 3^e séance, 4 juin 2002 (rejet de l'amendement).