

ASPECTS DE L'OTAN

Série 1

N° 4

Plans de forces

Les plans de forces de l'OTAN, qui doivent être constamment adaptés aux circonstances et aux progrès de la technologie, reposent sur une évaluation comparative des potentiels militaires de l'OTAN et du Pacte de Varsovie. Leur développement et leur actualisation sont l'objet d'un effort continu mené en étroite coopération par le Secrétariat international, agissant en liaison avec les pays, et les autorités militaires de l'OTAN.

Les pays déterminent en toute indépendance l'ampleur et la nature de leurs contributions à la défense commune. Etant donné toutefois le caractère collectif de la défense de l'OTAN, il est nécessaire que les gouvernements prennent ces décisions en tenant compte de la structure de forces recommandée par les autorités militaires de l'OTAN et des plans militaires à long terme de leurs partenaires. Pour établir ces plans de forces communs, l'OTAN doit tenir compte de facteurs tels que les besoins militaires à satisfaire, l'utilisation optimale des ressources, les progrès de la science et de la technologie, la répartition rationnelle de l'effort entre les pays membres et la nécessité de ne pas excéder les capacités économiques et financières des pays.

Ressources consacrées à la défense

La mise sur pied de forces suffisantes pour mettre en oeuvre la stratégie définie d'un commun accord fait intervenir un ensemble de questions liées entre elles et se rapportant à la stratégie, aux exigences militaires et aux ressources disponibles pour satisfaire ces besoins. La réalisation d'un juste équilibre entre ces trois éléments implique qu'il soit pleinement tenu compte des facteurs économiques dans la planification de la défense. En fait, les études économiques et financières effectuées dans ce contexte ont trois objectifs essentiels: faire en sorte que des ressources suffisantes soient consacrées à la réalisation des programmes de défense adoptés d'un commun accord, rationaliser le plus possible l'utilisation des ressources, en particulier grâce à des plans à long terme et en encourageant par exemple l'application de notions de rentabilité, enfin tendre dans toute la mesure du possible à une répartition équitable des charges économiques et financières qu'implique la défense commune.

Ces objectifs ne sont pas aisés à atteindre pour une Alliance qui groupe des pays économiquement très divers, notamment en ce qui concerne leur population et leur niveau de développement économique. Certains pays, dont le revenu par habitant est encore faible, doivent veiller à ce que leur effort de défense ne contrarie pas leur progrès économique. Dans le même temps, les membres de l'Alliance doivent tenir compte des tendances qui se manifestent

dans les pays du Pacte de Varsovie, et spécialement de l'évolution de leurs dépenses de défense.

En raison des grandes disparités en termes de ressources économiques entre les pays membres de l'Alliance, des programmes d'assistance militaire aux membres de l'Alliance qui peuvent difficilement financer, sur leurs propres ressources, l'intégralité de leurs contributions à la défense commune ont fait l'objet de mesures concertées.

Examen annuel

La première tentative faite pour concilier les besoins militaires de l'OTAN et les ressources économiques et financières des pays membres remonte à l'année 1951. Le rapport établi par les «Trois Sages» – M. Averell Harriman, Sir Edwin Plowden et M. Jean Monnet – pour la session ministérielle de Lisbonne, en 1952, posait en principe que la défense devait se fonder sur une base économique et sociale solide et qu'il ne faudrait demander à aucun pays de supporter des charges de défense dépassant ses possibilités. C'est ce principe qui a régi «l'Examen Annuel» des efforts de défense des pays de 1952 à 1961. Une procédure d'«examen triennal» fut adoptée en 1961 dans le souci d'améliorer et de simplifier le processus. Une nouvelle procédure a été instituée en 1966, puis revue en 1971. Elle est décrite dans les paragraphes suivants.

Procédure actuelle d'établissement des plans

A leur réunion d'Ottawa, en mai 1963, les ministres invitèrent le Conseil permanent à étudier, avec l'assistance des autorités militaires de l'OTAN, les trois problèmes interdépendants de la stratégie, des forces nécessaires et des ressources. Cette étude aboutit en 1966 à l'adoption d'un plan de forces OTAN pour la période 1966–1970. Il apparut alors qu'il était indispensable de poursuivre en permanence des études de ce genre, et une procédure pour l'examen des plans de défense de l'OTAN fut adoptée la même année. Elle correspond, dans une très large mesure, à celle que M. Robert McNamara a instituée aux Etats-Unis lorsqu'il était Secrétaire à la Défense et que plusieurs pays membres ont également adopté après y avoir apporté les adaptations nécessaires. Cette procédure consiste à réexaminer chaque année les plans de forces de l'OTAN et à en établir la projection sur cinq ans; elle permet d'ajuster ceux-ci à l'évolution de la situation et fournit en outre aux pays une base solide pour la planification de leurs apports de forces respectifs. Dans le cadre de cette procédure, de nouveaux objectifs de forces OTAN sont définis tous les deux ans; ils représentent, le but que l'Alliance se fixe pour les six années à venir, c'est-à-dire la période couverte par les deux plans de forces annuels suivants.

Evaluation militaire

L'un des documents de base utilisés pour l'établissement des objectifs de forces de l'OTAN est l'évaluation, faite par le Comité militaire, de la situation à

laquelle l'Alliance pourra être confrontée au cours de la période de planification quinquennale considérée, et un peu au-delà. Cette évaluation vise à identifier tous les facteurs et considérations d'ordre militaire qui risquent d'affecter les structures, le déploiement et l'équipement des forces de l'OTAN et du bloc soviétique au cours de cette période. Elle traite également des incidences des progrès technologiques et de l'évolution démographique.

Directives ministérielles

Les ministres tiennent pleinement compte de l'évaluation du Comité militaire dans les directives qu'ils adressent aux autorités militaires de l'OTAN pour l'établissement des propositions de forces relatives à la période quinquennale correspondante; ces directives tiennent compte également des facteurs politiques et économiques qui intéressent la mise sur pied des forces de l'OTAN pendant cette période et évaluent l'incidence de tous ces facteurs sur le concept stratégique actuel de l'Alliance en général et sur la préparation des prochaines propositions de forces en particulier.

Propositions de forces

Les propositions de forces sont établies par les grands commandants OTAN qui, pays par pays, suggèrent ce que devrait être, selon eux, la contribution de chacun d'eux au cours de la période envisagée. Ces propositions sont ensuite examinées par le Comité militaire avant d'être soumises au Comité des Plans de Défense avec un rapport exposant les raisons qui les justifient ainsi que les risques que l'on pourrait y rattacher. Le Comité d'examen de la défense procède alors pour le compte du Comité des Plans de Défense à un examen approfondi des propositions de forces et en particulier de leurs incidences financières, économiques et politiques. Le Comité d'examen de la défense doit s'assurer qu'elles sont compatibles avec les directives données par les ministres. Il doit faire en sorte que les propositions que chaque pays est invité à accepter contiennent un élément de défi raisonnable qui tient compte des réalités mais qui incite néanmoins les pays à aller un peu au-delà de leurs intentions dans l'intérêt de la défense collective de l'Alliance. Le Comité d'examen de la défense fait ensuite rapport au Comité des Plans de Défense sur son examen des propositions de forces, sur les modifications qu'il juge nécessaire d'y apporter pour des raisons économiques et autres et sur les risques qu'elles comportent tels qu'ils ont été évalués par le Comité militaire.

Adoption des objectifs de forces

Se fondant sur les rapports du Comité militaire et du Comité d'examen de la défense, le Comité des Plans de Défense approuve un ensemble de propositions en tant qu'objectifs de forces de l'OTAN pour la période quinquennale considérée, que les pays utiliseront pour établir leur propre plan de forces. Ces plans de forces par pays et ces plans financiers sont dûment établis et transmis

à l'OTAN où ils sont analysés par les autorités militaires de l'OTAN ainsi que par le Secrétariat international. Lorsque des divergences apparaissent entre les plans et les objectifs, le Secrétariat international, l'Etat-Major militaire international et les représentants des grands Commandements de l'OTAN s'efforcent conjointement de les éliminer. Les résultats de ces discussions trilatérales sont communiqués au Comité d'examen de la défense qui procède à un nouvel examen critique des plans de forces nationaux au cours duquel il s'efforce en particulier d'éliminer le plus grand nombre possible des divergences qui pourraient subsister entre les plans de forces nationaux et les objectifs de forces de l'OTAN. Après ces examens multilatéraux, le Comité d'examen de la défense indique au Comité des Plans de Défense dans quelle mesure les pays ont pu atteindre les objectifs de forces et, s'ils n'y ont pas réussi, les raisons de leur échec. Par ailleurs, le Comité militaire rend compte de la mesure dans laquelle le nouveau plan de forces quinquennal de l'Alliance répond aux exigences militaires et des risques qu'il peut présenter. C'est en se fondant sur ces rapports que le Comité des Plans de Défense est alors en mesure de recommander aux ministres un plan de forces quinquennal.

Adoption d'un plan de forces quinquennal de l'OTAN

Les ministres examinent le rapport et les recommandations du Comité des Plans de Défense pour le plan de forces de l'OTAN du point de vue de son équilibre général, de ses possibilités de réalisation et de sa justification, compte tenu de l'opinion du Comité militaire sur la mesure dans laquelle il répond aux exigences militaires et sur le degré de risque qui s'y rapporte. Ce plan quinquennal de l'OTAN est ensuite adopté comme base des plans de défense nationaux pour toute la période et comme engagement ferme des forces de chaque pays pour la première année d'application.

Importance des procédures d'établissement des plans de forces de l'OTAN

Les procédures d'établissement des plans de forces constituent donc le mécanisme qui détermine les forces nécessaires à la défense de l'Alliance, coordonne les plans nationaux de défense, les oriente au mieux des intérêts de l'Alliance selon les objectifs agréés et enfin dirige l'effort des pays dans le sens des recommandations formulées dans les études, dont certaines peuvent être entreprises indépendamment des procédures considérées mais peuvent y être incorporées au moment opportun lorsqu'elles sont prêtes à être appliquées. Cet examen en commun de l'effort de défense des pays et la recherche d'une harmonisation des efforts au sein de l'Alliance ont considérablement contribué à instaurer une compréhension mutuelle. Cela a permis de s'accorder sur les mesures qui sont à la fois souhaitables et réalisables, et, dans de nombreux cas, les pays ont uni leurs efforts pour résoudre les problèmes qui se présentaient. Il n'est pas sans intérêt de souligner que, pour obtenir ce résultat, les pays de l'Alliance ont accepté depuis plus de trente ans d'échanger de façon systématique des renseignements précis et détaillés sur leurs programmes militaires, économiques et financiers sur une échelle jamais atteinte aupara-

vant en temps de paix ou même en temps de guerre et ont soumis ces programmes à l'examen et à la critique de leurs partenaires.

Programme de défense à long terme

Le Programme de défense à long terme (LTDP) a été élaboré à la suite des directives émises par le Sommet de Londres de mai 1977 afin de renforcer la planification des forces de l'OTAN et des programmes de forces des pays face au défi devant lequel était placée la sécurité de l'Alliance en raison de l'augmentation continue du potentiel militaire du Pacte de Varsovie. Lors du sommet suivant qui s'est tenu à Washington les 30 et 31 mai 1978, les dirigeants des pays participant à la structure de défense intégrée de l'Alliance ont marqué leur accord sur le LTDP, c'est-à-dire sur un programme d'action consistant en une large gamme de mesures destinées à faciliter l'adaptation du dispositif de défense de l'Alliance aux défis des années 1980. Ce programme a marqué une étape importante pour l'OTAN en ce qu'il plaçait la planification de défense de l'Alliance dans une perspective à plus long terme et mettait l'accent sur les efforts de coopération destinés à renforcer les défenses de l'Alliance.

Le LTDP prévoyait des améliorations dans certains domaines sélectionnés et une coopération beaucoup plus étroite au sein de l'Alliance destinée à accroître la capacité défensive globale par une meilleure utilisation des ressources que les pays avaient déjà mises ou prévoyaient de mettre à la disposition de l'Alliance. Ce programme prévoyait aussi des améliorations dans l'état de préparation et d'aptitude au combat des forces militaires de l'OTAN ainsi que de la capacité de les renforcer. Il consistait en une série d'actions de détail visant à améliorer les moyens d'actions de l'OTAN dans certains domaines prioritaires: état de préparation, renforts, mobilisation des réserves, dispositif maritime, défense aérienne, télécommunications, commandement et conduite des opérations, guerre électronique, rationalisation, logistique de consommation et forces nucléaires de théâtre. Dans chacun de ces domaines, l'accent était mis en particulier sur la coopération entre les pays membres.

Pour assurer un rythme à la fois vigoureux et soutenu à l'application des mesures arrêtées dans le cadre du LTDP, des dispositions ont été prises en vue d'en suivre l'exécution. Pour chacun des domaines entrant dans ce programme, un haut fonctionnaire civil ou militaire a été désigné pour suivre en permanence l'état d'avancement de toutes les mesures intéressant son domaine et fournir des rapports périodiques au Groupe de travail exécutif chargé, sous la présidence du Secrétaire général délégué, de la supervision d'ensemble du LTDP. Ces rapports servent de base aux rapports réguliers qui sont préparés à l'intention des ministres sous l'égide du Comité permanent des Plans de Défense.

Les mesures proprement dites du LTDP couvrent un très large domaine qui va de l'amélioration des procédures à l'investissement de ressources importantes en matière d'équipement, de formation et de matériel. Certaines appellent une action des pays tandis que d'autres sont destinées aux organismes civils ou militaires de l'OTAN ou aux trois à la fois. Le cas échéant, des mesures ont été prises ou sont en cours pour incorporer des actions prévues dans le cadre

du LTDP dans les procédures de planification de défense actuelles de l'OTAN. C'est ainsi que des mesures prévues au plan national et qui peuvent être incluses dans le processus normal de l'examen annuel décrit plus haut sont considérées comme objectifs de forces de l'OTAN. Ce processus graduel d'incorporation de certaines mesures du LTDP dans le mécanisme normal de l'OTAN ne doit pas toucher à l'essence même du LTDP dont la dynamique et l'approche fonctionnelle sont préservées par des rapports réguliers sur l'application du programme dans son ensemble.

Plan de défense à plus long terme

En mai 1980, les ministres ont approuvé, à titre expérimental, les nouvelles mesures qui sont destinées à élargir progressivement la couverture et le calendrier de planification de défense de l'OTAN. Ces procédures devraient permettre aux pays qui projettent de plus en plus la planification de leur propre défense dans une perspective à plus long terme de s'adresser à l'OTAN pour obtenir rapidement des directives sur les besoins de défense de l'Alliance en fonction d'un contexte militaire, politique et économique commun. Cet arrière-plan reposerait sur des évaluations à plus long terme de la menace, de la technologie, des tendances économiques et de l'évolution des relations Est-Ouest, le but étant de permettre une planification plus rapide et mieux coordonnée des plans de défense entre les pays membres. Ainsi devrait-on parvenir à établir les objectifs de l'Alliance sur des bases plus fermes de sorte qu'il serait possible de répondre de la façon la plus économique aux besoins quantitatifs et qualitatifs en forces de chacun des pays de l'Alliance et de l'Alliance dans son ensemble et de parvenir notamment à une plus grande coopération dans le domaine de la recherche, du développement et de la production d'armements. Ce processus répond également à un autre objectif qui est d'assurer une approche plus cohérente de toutes les activités de planification qui ont trait à la défense, afin de soumettre aux pays des demandes coordonnées plutôt que séparées quant aux ressources qu'on prévoit d'affecter à la défense.

