

L'OTAN FACE AUX NOUVELLES MENACES

L'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord - OTAN (*NATO - North Atlantic Treaty Organisation* en anglais) est une organisation politico-militaire créée en 1949 à la suite de négociations entre les signataires du traité de Bruxelles (la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni), les Etats-Unis et le Canada ainsi que cinq autres pays d'Europe invités à participer (le Danemark, l'Italie, l'Islande, la Norvège et le Portugal), pour organiser l'Europe occidentale face à l'Union soviétique et aux forces du Pacte de Varsovie après la Seconde Guerre mondiale.

Durant toute la période de la guerre froide, l'OTAN a su, « *garder les Américains à l'intérieur, les Russes à l'extérieur et les Allemands sous tutelle.* » comme le souhaitait son Secrétaire général d'alors, Hastings Lionel Ismay.

Lors des derniers bouleversements internationaux, un courant d'euphorie a parcouru une partie du monde politique. En effet, certains annonçaient la fin de l'histoire par un succès universel de la démocratie libérale devenue le modèle absolu à exporter, la fin de la guerre, la fin des idéologies... Les Etats-Unis proposèrent un « *Nouvel ordre international* » s'appuyant sur une Alliance atlantique qu'il fallait transformer en vue de « *politiser* » celle-ci et de la réorganiser militairement, puisqu'elle venait de perdre sa raison d'être avec l'effondrement du bloc soviétique.

En s'appuyant sur une Alliance atlantique transformée et en s'adossant ou non sur les Nations Unies dont on prévoyait déjà la réforme pour le cinquantième puis le soixantième anniversaire, les Etats-Unis et leurs alliés espéraient faire face aux nouvelles menaces issues de la nouvelle configuration du monde.

Aujourd'hui, l'OTAN regroupe vingt six Etats membres dont certains pays de l'ancien bloc soviétique (Belgique, Etats-Unis, Canada, Danemark, France, Islande, Italie, Luxembourg, Norvège, Pays Bas, Portugal, Royaume-Uni, Grèce, Turquie, Allemagne, Espagne, République Tchèque, Pologne, Hongrie, Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie). La discussion quant à la nature de l'Alliance atlantique et à son orientation future n'a peut-être jamais été aussi animée qu'au cours de ces dernières années. Dans une certaine mesure, il s'agit-là d'une réaction à la rapidité et à l'amplitude des changements de l'environnement sécuritaire international et aux exigences croissantes que les événements font peser sur l'OTAN.

Tandis que l'Alliance cherche à se transformer pour faire face aux défis du XXI^e siècle, le débat sur son avenir s'intensifie.

Le dénominateur commun des débats est la nécessité de changement et d'adaptation face aux nouvelles menaces. Le monde évolue et l'Alliance doit continuer à s'adapter pour conserver sa pertinence afin de répondre aux besoins des Alliés en matière de sécurité. Alors que les contrecoups consécutifs à la période de la Guerre froide continuent à faire sentir leurs effets et que la présence des soldats de l'OTAN est toujours nécessaire dans certaines régions du monde (Balkans...), que les attentats du 11 septembre et les interventions en Afghanistan et en Iraq accroissent considérablement l'ampleur potentielle des missions et des opérations de l'Alliance.

Les défis mondiaux entraînent une focalisation croissante de l'OTAN sur l'extérieur de son périmètre d'action initial. Des mécanismes, tels que le Dialogue méditerranéen, l'Initiative de coopération d'Istanbul et le Partenariat pour la paix, encouragent la coopération avec des pays très éloignés du territoire originel de l'Alliance.

L'OTAN est un instrument du vingtième siècle sous le contrôle des Etats-Unis, l'Alliance est devenue le symbole de l'interventionnisme unilatéral.

L'OTAN est devenue en ce vingt et unième siècle un instrument obsolète en contradiction avec un monde multipolaire.

Les attaques terroristes perpétrées le 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis ont mis en lumière la manière dont le contexte de sécurité a changé depuis la fin de la Guerre froide et la vulnérabilité de la société moderne aux nouvelles menaces pour la sécurité.

En réponse à ces attaques, les Alliés ont invoqué pour la première fois l'Article 5 du Traité de Washington, disposition concernant la défense collective, apportant ainsi leur soutien politique et pratique aux Etats-Unis. Les Etats-Unis ont utilisé l'OTAN pour intervenir en Afghanistan et en Irak, dans leur réponse aux attaques terroristes, tout en prenant des mesures pour renforcer la capacité de l'OTAN de faire face à la nouvelle menace que représentait le terrorisme international.

Les événements du 11 septembre ont certes constitué un grand choc pour l'Alliance, mais l'OTAN avait déjà commencé, quelques années auparavant, à adapter sa culture de travail pour tenir compte de l'évolution de l'environnement de sécurité. En 1999, les Alliés avaient approuvé un nouveau Concept stratégique. Ce document, qui énonce les menaces pour la sécurité auxquelles est confrontée l'Alliance et la manière dont elle entend y répondre, estimait que les risques pour la sécurité "viennent de multiples directions et sont souvent difficiles à prévoir" et consacrait une attention particulière à la menace résultant de la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Il précisait également que les intérêts de sécurité de l'Alliance peuvent être mis en cause par d'autres risques à caractère plus général, notamment des actes relevant du terrorisme, du sabotage et de la criminalité organisée, de la cybercriminalité et par la rupture des approvisionnements en ressources vitales.

L'Alliance a pris, face à de telles menaces, une série d'initiatives visant à améliorer ses capacités militaires et à renforcer la coopération, tant entre ses membres qu'avec les pays partenaires et avec d'autres organisations internationales. Il s'agissait notamment du lancement, en 1999, de l'Initiative sur les capacités de défense, un programme de haut niveau pour la modernisation des aptitudes militaires en réponse au nouvel environnement de sécurité; de la création, en 2000, du Centre sur les armes de destruction massive, au sein duquel les Alliés échangent des informations sur la menace que représente ce type d'armes, et qui est chargé de coordonner les réponses les plus appropriées ; et du développement, au sein de l'Alliance, de l'Identité européenne de sécurité et de défense (IESD) pour permettre aux membres européens de l'OTAN d'assumer plus de responsabilités dans les domaines de la sécurité et de la défense.

Les attaques terroristes du 11 septembre ont donné un caractère d'urgence accrue à ces différentes initiatives. L'OTAN a entrepris un réexamen approfondi de ses activités et de ses méthodes de travail, qui s'est achevé par l'adoption, par les chefs d'Etat et de gouvernement réunis au Sommet de Prague en novembre 2002, d'un ensemble de réformes, d'initiatives et de programmes. Dans le même temps, 14 pays alliés déployaient des forces en Afghanistan pour soutenir d'abord l'opération menée sous la direction des Etats-Unis contre Al-Qaïda et le régime des talibans qui l'accueillait, puis la mission de suivi mise en place pour assurer le maintien de la paix, la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF), à Kaboul.

Par ailleurs, à la demande de pays membres prenant une part active à cette mission et pour en assurer la continuité, l'OTAN a décidé d'assumer la responsabilité de la direction de l'ISAF, et examine la possibilité d'autres opérations du même ordre au-delà de la zone euro-atlantique.

Bien que des divergences se soient parfois manifestées entre les membres de l'OTAN quant aux moyens les plus appropriés de répondre aux nouvelles menaces pour la sécurité, tous reconnaissent que de telles menaces peuvent provenir de zones extérieures à la région euro-atlantique, et qu'elles ne peuvent pas être contrées par une seule organisation, ni en s'appuyant sur des structures de défense conçues pour faire face à des conflits militaires conventionnels. L'Alliance doit œuvrer avec d'autres organisations compétentes, et s'adapter par conséquent à des défis à la fois nouveaux et différents. De ce fait, l'OTAN, qui était à l'origine une alliance concernant une zone géographique définie, est devenue une alliance ayant pris conscience de ce que les menaces pour la sécurité ne sont plus limitées en termes de localisation et de

prévisibilité, et elle s' est adaptée pour y faire face à chaque fois qu'elles se présentent et d'où qu'elles viennent.

En outre, en vue de bâtir un environnement plus sûr, l'OTAN noue des relations de plus en plus étroites avec d'autres organisations internationales, parmi lesquelles l'Union européenne, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, les Nations Unies et même l'Organisation mondiale de la santé, ainsi qu'avec des pays non membres, notamment la Russie, l'Ukraine, et les pays partenaires, tant dans la zone euro-atlantique que dans la région méditerranéenne au sens large.

L'OTAN sort donc de son contexte de création originel et bon nombre des problèmes fondamentaux responsables de la division de l'Europe pendant la Guerre froide résultaient d'antagonismes idéologiques, politiques et militaires qui opposaient l'Est et l'Ouest. Depuis les changements spectaculaires qui ont mis un terme à la Guerre froide, l'OTAN a pris une série d'initiatives visant à renforcer la sécurité et la stabilité grâce à la création d'institutions favorisant le dialogue, la confiance et la coopération avec les anciens adversaires, ainsi qu'avec d'autres Etats européens et des pays voisins de la région méditerranéenne.

L'une des premières mesures prises dans cette direction a été la création du Conseil de coopération nord-atlantique. Ce Conseil, désormais appelé Conseil de partenariat euro-atlantique, est devenu la principale instance de consultation et de coopération entre l'OTAN et les pays non membres de l'OTAN de la région euro-atlantique.

En 1994, l'OTAN a lancé une initiative connue sous le nom de Partenariat pour la paix. Il s'agit d'un programme conçu pour aider les pays participants à restructurer leurs forces armées de façon à ce qu'elles puissent jouer le rôle qui leur revient au sein d'une société démocratique et participer aux opérations de maintien de la paix dirigées par l'OTAN. Adapté aux besoins spécifiques de chaque pays, le Partenariat offre des possibilités de coopération pratique dans de nombreux domaines et permet aux participants de suivre un programme à la mesure de leurs besoins dans le domaine de la sécurité. Les activités entreprises dans le cadre du Partenariat sont aussi bien des exercices militaires que des ateliers, des séminaires et des stages de formation. L'accent est mis en particulier sur les forces armées, dont on vise à accroître la transparence, pour faire en sorte qu'elles soient soumises à une supervision et un contrôle démocratiques adéquats. L'expérience acquise dans le cadre du Partenariat pour la paix a considérablement favorisé la coopération entre les pays participant aux forces de maintien de la paix comme la Force de stabilisation (SFOR) en Bosnie-Herzégovine et la Force de paix au Kosovo (KFOR).

En 1995, l'OTAN a établi un Dialogue méditerranéen avec six pays (Egypte, Israël, Jordanie, Mauritanie, Maroc, Tunisie) de la région de la Méditerranée au sens large. Ce programme, que l'Algérie a rejoint en 2000, a pour but de créer de bonnes relations et d'améliorer la compréhension mutuelle avec les pays de la région méditerranéenne, et aussi de promouvoir la sécurité et la stabilité régionales. Des représentants des pays participant au dialogue sont notamment invités à suivre des stages à l'Ecole de l'OTAN à Oberammergau (Allemagne) et au Collège de défense de l'OTAN à Rome (Italie).

En 1997, l'OTAN et la Russie d'une part, l'OTAN et l'Ukraine d'autre part, ont donné un caractère plus formel à leurs relations bilatérales. Des accords bilatéraux ont été signés entre chacun de ces deux pays et l'OTAN pour jeter les bases de leurs relations futures. Le Conseil conjoint permanent OTAN-Russie et la Commission OTAN-Ukraine ont été créés afin de faciliter la consultation et les échanges de vues réguliers sur les questions de sécurité. Les sujets traités lors des réunions de ces instances ont porté, entre autres, sur le maintien de la paix dans les Balkans, la gestion des crises et la non-prolifération des armes de destruction massive, la conversion des industries de défense, la protection de l'environnement et les plans civils d'urgence.

En 2002, l'OTAN et la Russie ont établi entre eux une relation plus étroite et plus profonde en créant le Conseil OTAN-Russie, qui a succédé au Conseil conjoint permanent. Cette décision n'avait pas simplement pour effet d'introduire un changement de nom, puisqu'elle plaçait la relation sur un pied totalement nouveau. Cette nouvelle instance, à laquelle tous les membres participent en tant que partenaires égaux, est présidée par le Secrétaire général de l'OTAN et a retenu la lutte contre le terrorisme, la gestion des crises et la non-prolifération des armes de destruction massive comme principaux thèmes de coopération. Comme dans le cadre du Conseil de l'Atlantique Nord, les décisions sont prises au sein du Conseil OTAN-Russie sur la base du consensus.

Venant après la période de la Guerre Froide, les attentats du 11 septembre 2001 ont révélé l'apparition de nouvelles menaces liées au terrorisme international et à la prolifération des armes de destruction massive, plus diffuses et imprévisibles. Ces menaces justifient plus que jamais une évaluation et une réflexion nouvelles, non plus basées uniquement sur la réaction à un ennemi extérieur, mais sur la nécessité de protéger les populations civiles et les institutions démocratiques sur le territoire-même des Etats membres.

Afin d'assurer une sécurité plus grande, l'Alliance s'est fixée au fil des dernières années un certain nombre d'objectifs prioritaires :

- Poursuite d'une politique d'élargissement ou d'expansion dans le respect de l'article 10 de la Convention de Washington spécifiant «*Les parties peuvent, par accord unanime, inviter à accéder au Traité tout autre Etat européen, susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord* ». C'est ainsi que l'Alliance s'est élargie en 1999 à trois et en 2004 à sept nouveaux membres et que d'autres pays tels que l'Albanie, la Croatie, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine et peut-être, l'Ukraine et la Géorgie espèrent adhérer à l'OTAN dans les années à venir. Cette politique d'élargissement («*Open Door Policy*») revêt une importance particulière dans la mesure où elle devrait faire de l'Europe toute entière une zone de paix et de sécurité.

- Développement d'une politique de bon voisinage au travers de la multiplication de partenariats et de contacts. Dès après la chute du Mur de Berlin, l'OTAN a multiplié ses partenariats dans un esprit de «*partenariat pour la paix*» devant favoriser la stabilisation et la démocratisation de ces pays. Chacun de ses partenariats revêt une importance particulière dans la mesure où il accroît les perspectives de coopération et de compréhension dans la lutte contre l'insécurité et l'instabilité :

- le partenariat avec la Russie qui a donné naissance à l'établissement d'un Conseil OTAN-Russie
- le partenariat euro-atlantique ouvert aux pays membres de l'OSCE
- le partenariat spécifique avec l'Ukraine
- le Dialogue méditerranéen, regroupant sept pays
- l'Initiative de Coopération d'Istanbul

- Accroissement du nombre d'opérations et missions en dehors de son territoire propre. Afin de contribuer d'une façon plus pro-active au maintien de la paix et de la sécurité en général, l'Alliance atlantique participe à un certain nombre d'opérations et de missions extérieures. Cette tendance s'est accentuée depuis le 11 septembre dans la mesure où l'OTAN a tenu à participer d'une façon plus engagée à la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive. Dans le cadre de l'implosion de l'ex-République yougoslave, il est à noter que la motivation relative aux interventions était de caractère humanitaire. En général les opérations et missions se déroulent dans le cadre d'un mandat du Conseil de Sécurité des Nations-Unies.

Seule l'opération « Active Endeavour » de contrôle naval et des voies maritimes en Méditerranée trouve son fondement juridique dans l'invocation de l'Article 5 du Traité de Washington susmentionné et tel qu'invoqué le 12 septembre 2001.

A l'heure actuelle, l'OTAN est engagée dans les opérations/missions suivantes :

- Kosovo - opération KFOR : opération de stabilisation en attendant une solution politique, basée sur la Résolution 1244 du Conseil de Sécurité
- Afghanistan - opération de stabilisation de la FIAS (Force Internationale d'Assistance à la Sécurité) dans le Nord et l'Ouest du pays, lancée par la Résolution 1386 du Conseil de Sécurité
- Bosnie-Herzégovine : mission de réforme de l'armée bosnienne et recherche des criminels de guerre (l'opération de stabilisation même est depuis 2005 aux mains de l'Union européenne)
- Irak : mission d'entraînement de l'armée irakienne autorisée par la Résolution 1546 du Conseil de Sécurité
- Soudan - Darfour : appui logistique à l'opération de l'Union africaine

- Amélioration de ses capacités militaires. L'évolution sécuritaire mondiale a aussi pour conséquence et a souligné le besoin pour l'Alliance d'entamer un grand exercice d'adaptation de ses capacités militaires. Là où l'accent était mis, durant la Guerre Froide, sur la défense territoriale contre une attaque externe, l'évolution présente invite l'OTAN à développer ses capacités d'intervention extérieure. Déjà lors du Sommet de Prague, en novembre 2002, les Alliés s'étaient mis d'accord sur un ensemble de projets de modernisation à promouvoir notamment dans le domaine de la « Défense contre des attaques chimiques, biologiques et radiologiques », « la collecte de renseignements », « Air to ground surveillance », « le transport stratégique air-mer », « Air-to-Air refuelling » et en général la « déployabilité » des forces armées.

Cette tendance à la modernisation des capacités s'est encore accentuée sous la pression de la défense contre le terrorisme. Le projet le plus important dans ce cadre est la mise sur pied d'une Force de Réaction de l'OTAN, composée d'environ 25.000 hommes et femmes devant pouvoir être déployée dans les cinq jours n'importe où dans le monde.

Tous ces objectifs sécuritaires font partie de la transformation en cours de l'OTAN. D'une institution ayant, durant la Guerre froide, privilégié l'aspect de défense territoriale, l'OTAN évolue donc plus vers une institution de sécurité collective, recherchant un engagement plus général et plus actif en faveur de la paix et de la sécurité dans le respect des buts et principes de la Charte des Nations-Unies. Le Concept stratégique de base de l'OTAN reste celui adopté en 1999 lors du Sommet de Washington tenu à l'occasion du 50ème Anniversaire de l'Alliance.

C'est dans ce contexte d'un environnement sécuritaire en mutation, d'une Alliance atlantique en transition et d'une politique européenne de sécurité et de défense en plein essor que s'est développée ces dernières années une relation particulière entre l'OTAN et l'Union européenne. Depuis le Conseil européen de Nice fin 2000, l'OTAN et l'UE se consultent à intervalles réguliers en matière de gestion de crises. Les accords dits « de Berlin Plus », conclus en mars 2003, définissent la portée de ces consultations et prévoient l'utilisation par l'UE des moyens et capacités de l'OTAN et invitent à un développement cohérent des capacités militaires des deux organisations. Le développement d'un « partenariat stratégique » entre les deux institutions constitue clairement un défi majeur pour celles-ci dans les années à venir.

Lors du récent Sommet de Bruxelles, l'OTAN a cependant tenu à rappeler la nécessité de renforcer le rôle de l'OTAN en tant que forum de consultation et de coordination entre les Alliés sur les questions stratégiques et politiques et de réaffirmer « *son rôle en tant que forum essentiel de consultation entre l'Europe et l'Amérique du Nord sur les questions de sécurité* ».

Mais il ne suffit de traiter les conséquences de ces nouvelles menaces, il convient aussi de traiter les causes profondes, mêmes si ces causes ne sont pas forcément du seul ressort de l'OTAN. Ainsi dans le monde actuel, la recherche de la sécurité doit aller de pair avec celle du progrès, de la réduction de la pauvreté et des inégalités, d'une résolution durable des causes de conflit notamment au Moyen-Orient. En fait, conséquences et causes sont intimement liées, la première étant l'une des conditions de la seconde. Les vraies racines de la menace sont donc vastes et profondes.

La nouvelle géopolitique, l'émergence d'un monde unipolaire, les nouvelles formes de rivalité entre les Etats et les idéologies politiques adoptées par des groupes transnationaux, découlent de grands déséquilibres et trop souvent d'une forte injustice.

La mondialisation, à savoir l'accélération du volume d'échanges commerciaux, financiers et technologiques, ainsi que l'essor des communications, qui rapproche des régions autrefois distantes les unes des autres, a créé des réseaux de liens interdépendants.

A l'origine, la mondialisation était considérée comme uniformément positive parce qu'elle offrait des possibilités de croissance économique et de démocratisation à toutes les régions du globe. Mais elle est vite apparue comme une hydre car elle met à rude épreuve des régions qui ne profitent pas ou très peu de cette nouvelle distribution des richesses et crée une forte concurrence sur les marchés mondiaux. La mondialisation produit un monde bipolaire a généré un monde unipolaire.

Certes, elle continue à enrichir les démocraties occidentales déjà prospères et en aide d'autres à progresser. Mais elle alimente ailleurs des déséquilibres, de la pauvreté et de la misère qui alimentent ensuite des idéologies hostiles à l'Occident et suscitent une profonde colère chez les peuples spoliés.

La réponse stratégique de l'OTAN doit couvrir donc tous les moyens d'actions : politiques, diplomatiques, économiques et militaires. Cet ordre du jour astreignant nécessite que, tout en s'élargissant par l'admission de nouveaux membres et tout en poursuivant le dialogue avec la Russie, l'OTAN ne se permette pas de devenir un vague pacte de sécurité collective dénué d'humanisme et de réflexions stratégiques.

En plus de renforcer la sécurité nationale de ses membres de part et d'autre de l'Atlantique, l'OTAN doit améliorer sa capacité de mener des opérations de sécurité en dehors de l'Europe car elle ne sera pas en mesure de faire face aux nouvelles menaces si elle limite son rayon d'action à la défense des frontières de ses membres. L'OTAN ne doit pas devenir une alliance mondiale, sous le seul commandement américain mais elle doit pouvoir agir fermement et judicieusement sur d'autres terrains et être le vecteur d'une paix globale.

Les Etats-Unis ne doivent pas agir unilatéralement quand le multilatéralisme a des chances de réussir, les Européens ne doivent pas rester sur la touche et se contenter de critiquer au lieu d'apporter de l'aide et de constituer leur propre défense européenne capable de se substituer un jour aux forces de l'OTAN.

Se référant aux élargissements annoncés et outre le fait que chaque peuple nourrit sa propre culture de défense, Henry Kissinger avait rappelé au début de la décennie quatre-vingt-dix qu'à force d'être allié avec tout le monde, on n'est allié avec personne.

N. ZAMMIT Ph.D