

Les evolutions strategiques de l'otan

Pr. Mustapha BENCHANANE

Université Paris Descartes Sorbonne

Résumé

L'OTAN a été créée pour faire face à la menace soviétique, « Orpheline » de cette menace, l'OTAN aurait pu être dissoute. C'est le contraire qui s'est produit et depuis, cette Organisation a sans cesse étendu son terrain de parcours. Elle a adopté un nouveau concept stratégique dans le cadre duquel elle a élaboré une « stratégie sans adversaire ». Les piliers de la défense et de la sécurité sont maintenus et on y ajoute celui de la coopération, on complète par la gestion de crise, le contrôle des armements et la diversification des missions des forces armées qui doivent acquérir une grande flexibilité. Un renforcement du rôle politique de l'arme nucléaire est préconisé. Le Conseil atlantique de Rome a insisté sur le renforcement de l'intégration multinationale et sur la capacité d'intervention opérationnelle.

Mots-clés : OTAN, Evolutions Stratégiques, défense et sécurité, gestion de crise.

Le Traité de l'Atlantique Nord a été signé à Washington le 4 avril 1949 dans un contexte de « guerre froide » opposant les anciens alliés contre Hitler, devenus, désormais, adversaires sinon ennemis. Un an auparavant, le 17 mars 1948, la Belgique, la France, le Luxembourg, les Pays Bas et le Royaume-Uni avaient signé le Traité de Bruxelles ou

« Traité de collaboration économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective ». Ce Traité instituait un système

d'assistance mutuelle automatique en cas d'agression armée en Europe. D'autres pays Européens, puis le Canada et les États-Unis, ont été invités à rejoindre ce processus.

En juin 1948, le Sénat américain a voté la Résolution Vandenberg qui apporte le soutien américain à cette approche en insistant sur la « légitime défense » et sur une « aide mutuelle permanente », dès lors que la sécurité des États-Unis est en cause.

L'article 5 du Traité de Washington consacre le principe de la « sécurité collective » indivisible : « Les pays membres conviennent de considérer une attaque armée contre l'un d'entre eux en Europe ou en Amérique du Nord, comme une attaque dirigée contre tous ». Les parties à ce Traité sont : la Belgique, le Canada, le Danemark, les États-Unis, la France, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni. Outre l'« Atlantique Nord », le Traité concernait aussi les possessions de certains États signataires, par exemple, les « Départements français d'Algérie », et des îles dans la région de l'« Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer ».... Les régions qui n'étaient pas concernées par ces dispositions étaient considérées « hors zone ».

L'OTAN a donc été créée pour faire face à la menace soviétique. Cette grande puissance s'étant disloquée à partir de novembre 1989 (Chute du Mur de Berlin) et définitivement en 1991, on aurait pu s'attendre à la dissolution de l'OTAN. Or, c'est le contraire qui s'est produit : l'OTAN s'est transformée, elle s'est adaptée, et elle s'est élargie, comptant actuellement 28 États membres....

Comment cette organisation militaire s'y est-elle prise pour réussir la prouesse consistant à survivre à la menace qui a justifié sa création et, bien plus, à prospérer en s'ouvrant de nouveaux horizons ?

L'OTAN est passée d'une menace identifiée, c'est-à-dire d'un certain « confort stratégique », à la recherche de nouvelles menaces.

LE TEMPS DU « CONFORT STRATEGIQUE ».....

L'URSS, cause et alibi

La seconde guerre mondiale n'aurait pas pu être gagnée contre l'Allemagne nazie sans les sacrifices incommensurables consentis par le peuple soviétique et son armée. Ce conflit a coûté, directement et indirectement, la vie à plus de vingt millions de soviétiques et le pays a été dévasté. C'est cette réalité qu'il faut avoir à l'esprit pour, non pas justifier la politique de Staline à partir de 1945, mais pour l'analyser.

Certains prétendent que la Conférence de Yalta (en Crimée) qui s'est tenue du 4 au 11 février 1945, a eu comme résultat le « partage du Monde » entre d'un côté Roosevelt et Churchill, de l'autre Staline. Or, cette assertion ne correspond pas à la réalité. L'essentiel des accords de Yalta porte sur le sort à réserver à l'Allemagne après la victoire et à l'avenir de l'Europe libérée. Il était prévu que, partout, l'on procède à des élections démocratiques afin que les peuples, débarrassés du joug nazi, puissent choisir leurs gouvernants. Cet engagement, auquel a souscrit Staline, concernait aussi bien les zones provisoirement sous contrôle soviétique, que celles où seraient présents les alliés occidentaux.

Mais l'Histoire s'est écrite autrement : en Europe occidentale, les peuples ont pu renouer avec la démocratie. Ce ne fut pas le cas dans une partie de l'Allemagne et en Europe Centrale et Orientale. Dans cette zone, Staline n'a pas respecté ses engagements.

A la fin de toute guerre, les vainqueurs se partagent le « butin ». C'est ce qui s'est passé après 1945. Les Américains ont procédé ainsi, mais de façon subtile avec l'Europe Occidentale. L'OTAN a été l'un

des moyens de parvenir à ce résultat. C'est ce dont était convaincu le Général de Gaulle, disant à son Ministre Alain Peyrefitte : « L'OTAN est un faux-semblant. C'est une machine pour déguiser la mainmise de l'Amérique sur l'Europe. Grâce à l'OTAN, l'Europe est placée sous la dépendance des États-Unis sans en avoir l'air »⁽¹⁾ Staline a agi d'une tout autre manière : d'une part il a créé ou aidé au renforcement de partis communistes locaux ; d'autre part, il a utilisé la coercition. En pratiquant cette politique, il était aussi et surtout convaincu qu'il tirait toutes les leçons du conflit qui venait d'éprouver durement son peuple.

En effet, il est habituel que l'on anticipe les futurs conflits à la lumière de ceux que l'on vient de vivre. La seconde guerre mondiale ayant été dévastatrice pour son pays, Staline a décidé que plus jamais, si guerre il y aurait, les combats ne se dérouleraient sur le territoire soviétique. En occupant durablement l'Europe Centrale et Orientale ainsi qu'une partie de l'Allemagne – qui deviendra la « République Démocratique Allemande » (RDA), Moscou se dotait d'une profondeur stratégique permettant à la fois à ses troupes de se mobiliser, et aux combats de se dérouler chez les autres et surtout pas en Union-Soviétique... La politique de l'URSS s'explique moins par une volonté de puissance – du moins en Europe – que par le traumatisme profond vécu à partir de la rupture du Pacte germano-soviétique (signé le 23 août 1939) le 22 juin 1941 (opération Barbarossa).

C'est dans ce contexte que l'URSS est perçue par les États-Unis et par l'Europe Occidentale comme une menace immédiate et redoutable. Cela explique toute la période dite « Guerre froide » à partir de 1947. C'est également ce qui va déterminer ce que l'on appelle les « concepts stratégiques » de l'OTAN, le premier ayant été adopté le 6 janvier 1950.

Les concepts stratégiques produits de la Guerre Froide

L'OTAN donne cette définition du « concept stratégique » : « un document officiel qui décrit la nature et l'objectif immuables de l'OTAN ainsi que ses tâches de sécurité fondamentales. Il identifie par ailleurs les éléments centraux du nouvel environnement de sécurité et les composantes de l'approche de l'Alliance en matière de sécurité, et fournit des orientations pour l'adaptation des forces militaires de l'OTAN... » Les concepts stratégiques doivent donc, en permanence, tenir compte de la réalité de l'environnement et de l'évolution de celui-ci, l'adaptation étant une priorité. L'OTAN est ainsi en mesure de répondre aux « défis de sécurité ».

Le premier concept stratégique de l'OTAN affirme que la fonction principale de l'Organisation est de décourager les agressions. Si cet objectif ne peut être atteint, les forces armées seraient engagées. Compte tenu de la supériorité numérique de l'URSS dans les domaines militaires, l'Alliance doit « assurer la possibilité de procéder rapidement à des bombardements stratégiques comportant l'utilisation de tous les engins sans exception ». Une « Directive stratégique pour le planning de l'Atlantique Nord » est adressée aux groupes stratégiques régionaux le 6 janvier 1950.

Les pays membres de l'OTAN étaient préoccupés par l'exacerbation des tensions en Europe, quand éclate la guerre de Corée le 25 juin 1950.

Une force militaire intégrée est créée le 26 septembre 1950. Elle est placée sous commandement centralisé. Le 19 décembre le général Dwight D. Eisenhower est nommé Commandant Suprême des Forces Alliées en Europe (SACEUR). En janvier 1951, les États membres décident de mettre en place le Grand Quartier Général des Puissances Alliées en Europe (SHAPE).

Le 18 janvier 1952, la Grèce et la Turquie adhèrent à l'Organisation.

La nouvelle donne internationale marquée, notamment, par la guerre de Corée, exige une adaptation de l'OTAN. Elle va se traduire par un nouveau concept stratégique le 3 décembre 1952 : « Le concept stratégique de la défense de la zone de l'Atlantique Nord ». Complété par la « directive stratégique » du 18 décembre 1952, l'objectif stratégique est « d'assurer la défense de la zone OTAN et de détruire la volonté et les moyens de faire la guerre de l'URSS et de ses satellites ». Il est précisé que « tous types d'armes » seraient utilisés par des attaques aériennes. Cette approche est complétée par la « Stratégie de l'avant » qui signifie que la défense de l'Europe Occidentale doit s'effectuer tout près des frontières du « bloc de l'Est ». Cela explique, en partie, l'adhésion de la République Fédérale d'Allemagne le 6 mai 1955. Dorénavant, le recours aux armes nucléaires est clairement mentionné et on évoque les « représailles massives ».

Dans un contexte marqué aussi par l'expédition de Suez en 1956 et l'intervention de l'URSS, la même année, en Hongrie, l'Alliance se préoccupe de renforcer le volet politique de son rôle. Sont évoqués la coopération économique, scientifique, technique, culturelle sans oublier le secteur de l'information.

La nouvelle crise de Berlin -1958-1962 – encourage la réflexion sur la crédibilité des « représailles massives ». Dans la nuit du 12 au 13 août 1961, les autorités de la RDA commencent la construction de ce qui deviendra le « mur de Berlin ». En 1962 éclate la crise des missiles soviétiques à Cuba mettant la planète au bord de l'apocalypse nucléaire.

Tenant compte de tous ces événements, le quatrième concept stratégique adopte le 16 janvier 1968 la doctrine de la « riposte graduée ». On y parle de « souplesse » et d'« escalade ». La finalité est d'« empêcher l'éventuel agresseur de prévoir avec une certitude

suffisante la réaction spécifique de l'OTAN à l'agression »... Le recours à l'arme nucléaire devient le moyen militaire ultime. Auparavant, la France avait quitté (1966) la structure militaire intégrée.

Entre 1967 et le moment de la dislocation de l'URSS (1991) il y a eu des périodes de détente. Le « rapport Harmel » évoque la « dissuasion » et le « dialogue ».

En 1979, deux décisions de l'URSS vont provoquer une nouvelle crise : l'invasion de l'Afghanistan et le déploiement des missiles SS-20. Face à l'intransigeance de Moscou, les Américains déploient des missiles Pershing et des missiles de croisière.

La baisse de la tension se traduit par un accord sur la limitation des armes stratégiques (SALT.I), un Traité sur la réduction des armes stratégiques (START) et un autre sur les forces nucléaires de portée intermédiaires (F.N.I). Tout cela se passe entre l'URSS et les États-Unis, seuls vrais acteurs sur l'échiquier international.

L'URSS va finir par s'essouffler et ne sera plus en mesure de réagir comme elle l'a fait en 1956 contre la Hongrie, et en 1968 contre la Tchécoslovaquie, quand des événements similaires vont se produire, en particulier en Pologne. Gorbatchev le comprend et va tenter de sauver l'essentiel en croyant que le système pouvait être réformé. Mais la dynamique qu'il amorce aboutira à la dislocation de cette superpuissance en 1991.

C'est ainsi que les États-Unis seront désormais privés d'ennemis.

A la recherche de la menace perdue

L'adaptation au nouveau contexte

« Orphelin » de la menace soviétique, l'OTAN aurait pu être dissoute. C'est le contraire qui s'est produit et, depuis 1991, cette

Organisation a sans cesse étendue son terrain de parcours. Elle a adopté à Rome en novembre 1991 un nouveau concept stratégique dans le cadre duquel elle a élaboré une « stratégie sans adversaire ». La défense frontale et la « riposte graduée » sont abandonnées au profit d'un « concept global de sécurité ». Il est fait mention de risques diffus pour la paix et la sécurité. Les piliers de la défense et de la sécurité sont maintenus et on y ajoute celui de la coopération. On complète par la gestion de crise, le contrôle des armements et la diversification des missions des forces armées qui doivent acquérir une grande flexibilité. Un renforcement du rôle politique de l'arme nucléaire est préconisé.

Le Conseil atlantique de Rome a insisté sur le renforcement de l'intégration multinationale et sur la capacité d'intervention opérationnelle. Les forces sont classées en trois catégories : les forces de réaction immédiate et rapide ; les forces de « défense principale » destinées à la prévention, à la dissuasion et à la gestion de crises ; les forces d'appoint. Les deux premières sont placées sous commandement de l'OTAN, la troisième, relevant de la réserve et de la mobilisation, reste sous commandement national.

Cette approche préfigure une évolution de l'OTAN visant à intervenir en dehors de la zone prévue par le Traité de 1949. Cette orientation se précise lorsque le Conseil atlantique réuni à Bruxelles en décembre 1992 déclare que les alliés sont « disposés à répondre positivement aux initiatives que pourrait prendre le Secrétaire Général des Nations Unies afin que l'Alliance atlantique puisse aider à la mise en œuvre des Résolutions du Conseil de sécurité ».

Le second axe de l'évolution et de la transformation de l'OTAN a consisté à porter un intérêt aux pays de l'Europe dite de l'Est débarrassés du totalitarisme soviétique.

Avant même la dislocation de l'Union Soviétique, le Conseil Atlantique qui s'est tenu à Londres en juillet 1990 a lancé une « politique de liaison » avec l'URSS et les États d'Europe de l'Est. L'étape suivante a consisté à créer le 20 décembre 1991 le Conseil de Coopération Nord-Atlantique (C.C.N.A).

On a ainsi commencé à effacer la distinction entre ce qui relevait de la « zone OTAN » et ce qui était à l'extérieur ou « hors zone ».

Allant encore plus loin, l'OTAN propose, les 10 et 11 janvier 1994, aux pays de l'Europe Centrale et orientale le Partenariat pour la Paix (P.P.P.) Ce partenariat a été conçu comme une transition vers une adhésion à l'OTAN. En attendant, ces pays étaient encouragés à participer à des sessions de formation et à faire des efforts en faveur de la démocratie, ce qui incluait le « contrôle démocratique sur les forces armées » et la « transparence sur les budgets militaires ».

L'adhésion de sept de ces pays a été décidée au Sommet de Prague en 2002 : Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie, Roumanie, Slovaquie. Elle a pris effet en mars 2004. Elle avait été précédée en 1999 par l'entrée de la Hongrie, la Pologne, la République Tchèque. Le renforcement du Partenariat pour la paix a été décidé lors de la réunion du Conseil Atlantique le 29 mai 1997 à Sintra. Le CCNA a été remplacé par le Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA).

En 1994, mettant à profit le climat optimiste qui a prévalu à l'occasion des « accords d'Oslo » (1993) entre sionistes et Palestiniens, l'OTAN a instauré le Dialogue Méditerranéen. Les réponses positives à cette initiative sont venues de l'Égypte, l'entité sioniste, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie. En 1995, ce sera le tour de la Jordanie et en 2000 celui de l'Algérie. Contrairement au Partenariat pour la paix qui était une étape vers l'adhésion à l'OTAN, le Dialogue méditerranéen est une

fin en soi. Il est bâti autour de quatre principes : co-appropriation, non discrimination, complémentarité, progressivité. S'inspirant de l'expérience acquise dans le cadre du Dialogue méditerranéen, l'OTAN propose en juin 2004 au sommet d'Istanbul, un programme aux pays du Golfe. Le but est de parvenir à un véritable partenariat dans les domaines de la coopération militaire, la sécurité aux frontières, les plans civils d'urgence, la réforme de la défense.⁽²⁾

Les événements survenus le 11 septembre 2001 aux États-Unis sont pour beaucoup dans cette nouvelle orientation du Dialogue méditerranéen.

L'OTAN, acteur planétaire

La première action « fondatrice » d'une nouvelle ère se déroule le 28 février 1994, lorsque deux avions F 16 américains abattent quatre chasseurs serbes qui survolaient la Bosnie en violation de la Résolution n° 781 adoptée par le Conseil de sécurité de l'ONU le 9 octobre 1992. Cette Résolution avait établi une zone d'exclusion aérienne. En Bosnie, l'OTAN a agi comme « bras armé » de l'ONU.

L'OTAN interviendra en 1999 au Kosovo, mais cette fois-ci sans mandat de l'ONU : c'est l'opération « Allied Force » déclenchée le 23 mars 1999. La campagne de frappes aérienne durera 78 jours.

Ces conflits ont ouvert de nouvelles perspectives pour l'OTAN. Cela se traduira par un nouveau concept stratégique en 1999 lors du sommet de Washington à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'Organisation. La liste des menaces sur la sécurité s'allonge, le nombre de « missions de sécurité fondamentales » augmente.

Ce concept stratégique nécessitera une refondation à la suite de l'attaque du 11 septembre 2001 contre les États-Unis. L'OTAN va

élargir sa zone d'intervention à la planète tout entière et elle deviendra un acteur décisif dans la « guerre globale contre le terrorisme ». C'est ainsi que l'OTAN sera engagée dans la guerre en Afghanistan. Cette implication a obtenu l'accord du Conseil de Sécurité de l'ONU. Cela ne sera pas le cas en mars 2003 lorsque Washington attaque l'Irak, le Président Bush ayant décidé de se passer de l'accord du Conseil de sécurité et du recours à l'OTAN.

Au sommet de Reykjavik, en mai 2002, il fut décidé que l'OTAN pourrait désormais opérer tous azimuts. Elle s'en donne les moyens, notamment en créant la Nato Response Force (NRF) forte de 25 000 hommes et capable de se déployer en cinq jours.

Un concept stratégique va être élaborer. Il est adopté par les Chefs d'État et de gouvernement en 2010 au sommet de Lisbonne. Il est intitulé « engagement actif, défense moderne ». Il identifie trois tâches fondamentales pour l'Alliance : la défense collective et la dissuasion, la gestion de crise et la sécurité coopérative. Ce concept stratégique réaffirme l'engagement de chaque État de participer à la défense collective en cas d'attaque contre quelque État membre de l'Alliance. Outre la défense collective, la dissuasion sera « articulée autour d'une combinaison appropriée de capacités nucléaires et conventionnelles ».

L'OTAN réaffirme sa volonté de parvenir à un « véritable partenariat stratégique avec la Russie ».

La relation de l'OTAN avec la Russie a toujours été cyclothymique depuis que l'« Acte Fondateur » a été signé à Paris le 27 mai 1997. Il avait même été décidé de la participation de la Russie à des instances de l'Alliance Atlantique et l'instauration d'un Conseil conjoint permanent.

Mais ces belles intentions ont été démenties dans les faits. Trois facteurs au moins ont contribué à détériorer la relation OTAN-Russie :

- 1) L'adhésion à l'OTAN des pays de l'Europe Centrale et Orientale et des Pays Baltes, ainsi que la volonté des États-Unis d'admettre au sein de l'Alliance la Géorgie et l'Ukraine.
- 2) Le déploiement du bouclier antimissiles américain en Pologne, en République Tchèque, en Roumanie.
- 3) L'engagement militaire de l'OTAN en Libye.

S'agissant de la Libye, le Conseil de sécurité de l'ONU a voté en mars 2011 la Résolution 1973 pour venir en aide à la population de la ville de Benghazi menacée par Kadhafi. Cette Résolution prend un certain nombre de décisions, dont l'établissement d'une zone d'exclusion aérienne. Les forces de l'OTAN, agissant sous couvert de cette Résolution, devaient se contenter de la faire respecter. La Russie et la Chine s'étaient abstenues, entre autres, parce que les limites de l'action militaire avaient été clairement établies. Or, les États-Unis, la Grande Bretagne et la France ont très largement outrepassé le cadre de la Résolution 1973. La France, en particulier, avait ses propres objectifs de guerre : renverser Kadhafi. C'est ce qui a fini par se réaliser au terme de plus de six mois de bombardements intensifs. La Russie et la Chine se sont senties flouées par les puissances occidentales membres permanents du Conseil de Sécurité. Cela explique pour une part importante la position de Moscou dans la guerre civile syrienne, les Russes soutenant Bachar al-Assad.

La détérioration des relations avec la Russie a atteint son point culminant avec l'affaire de l'Ukraine et l'annexion de la Crimée par la Russie le 18 mars 2014. Les occidentaux ont décidé de sanctionner Moscou pour l'ensemble de sa politique à l'égard de l'Ukraine dont le gouvernement veut se rapprocher de l'Union Européenne et de l'OTAN.

Le Pacte de Varsovie qui réunissait autour de l'URSS ses alliés a été conclu le 14 mai 1955. La décision de la dissoudre a été prise le 1er juillet 1991.

En principe la menace soviétique ayant disparu, l'OTAN n'avait plu de raison d'être.

Cette Organisation s'est adaptée, transformée, élargie (28 États membres). Elle est sortie de sa zone initiale et elle intervient avec ou sans mandat de l'ONU.

En janvier 2004, son Secrétaire Général Jaap de Hoop Scheffer a déclaré : « La transformation de l'OTAN n'est pas liée à son élargissement, mais à ses nouvelles missions et à sa vocation à exporter la sécurité et la stabilité ». Abondant dans le même sens, le Général James L. Jones, commandant des Forces Alliées, a déclaré le 20 janvier 2004 : « Il y a pour l'OTAN un désir d'exercer une influence sur le plan mondial et non plus seulement régional ». Aucune de ces personnalités n'évoque l'ONU...

Les États-Unis, malgré les élargissements et peut-être même grâce aux élargissements, restent le leader au sein de l'Alliance. A l'échelle planétaire, il n'y a aucune autre puissance pour faire équilibre à l'OTAN. L'« exportation de la sécurité » tous azimuts que les dirigeants américains présentent comme étant sa vocation, aboutit parfois à des désastres, comme c'est le cas en Afghanistan et, encore plus, en Libye. Dans ce dernier pays l'OTAN n'a pas exporté la sécurité mais le chaos.

Cela rappelle que dans les Relations Internationales il y a une seule vérité qui compte : celle des rapports de force.

Références

1. Alain Peyrefitte, « C'était de Gaulle » Fayard, 1994.
2. Initiative de la Conférence d'Istanbul (I.C.I)