



Délégation Permanente  
de la Belgique  
auprès du  
Conseil du Pacte de  
l'Atlantique Nord

**Intervention du Représentant Permanent de la Belgique à l'OTAN,**  
**l'Ambassadeur Dominique Struye, devant le Collège de Défense de l'OTAN**  
**(Rome 19 novembre).**

« L'Avenir de l'OTAN »

Général, Mesdames, Messieurs,

**INTRODUCTION**

Si gouverner équivaut à prévoir, il paraît normal de placer la question de « l'avenir de l'OTAN » au centre de nos préoccupations. Ceci ne peut mieux se faire qu'au travers d'une analyse critique de la transformation en cours de l'Alliance... et ceci curieusement sur une toile de fond quelque peu contradictoire avec, d'une part, le Traité de base de Washington, inchangé depuis 1949 et, d'autre part, un monde en plein mouvement.

En tant que Représentant Permanent de la Belgique auprès du Conseil de l'Atlantique Nord depuis un peu plus de deux ans, je constate que principalement deux questions ont marqué mon séjour dans cette institution, la première étant la guerre en Irak et la deuxième, et ceci, selon les opinions, grâce ou à cause notamment du gouvernement belge, la question des relations entre l'OTAN et l'UE. Ces deux questions, communément appelées celle des « out of area operations » et celle des relations de l'OTAN avec d'autres institutions internationales, se retrouvent curieusement aussi au centre des débats quant à l'évolution actuelle de l'OTAN. Si on ajoute à cela le fait que durant cette même période il y a eu deux Sommets de l'OTAN, celui de Prague, communément appelé le « Sommet de la transformation » en novembre 2002 et celui

d'Istanbul, avec notamment les 7 nouveaux membres, en juin 2004, il est clair que les deux dernières années ont été intéressantes et pleines de défis.

Avant de développer plus en détail l'évolution en cours à l'OTAN et de voir dans quelle mesure ceci nous permettra de mieux cerner l'avenir possible de l'OTAN, je souhaiterais souligner l'attachement historique de mon pays à cette Alliance. Certains semblent de temps en temps en douter. En tant que membre fondateur de celle-ci, nous connaissons en effet mieux que quiconque ses mérites : par sa défense tout d'abord contre la menace soviétique et communiste et par la paix ensuite qu'elle engendre entre ses membres. Ceci n'est en effet pas le moindre de ses mérites, que l'on a peut-être trop tendance à oublier : l'Alliance est une zone de paix, qui ne connaît pas de guerres entre ses membres. Sans oublier enfin sa contribution plus générale à la paix et à la stabilité dans le monde.

\* \* \*

## A. UNE ANALYSE CRITIQUE DE L'EVOLUTION DE L'ALLIANCE EN CE QUI CONCERNE LES OPERATIONS EXTERIEURES.

L'évolution du monde durant ces dernières années a été extrêmement rapide, avec pour conséquence la disparition de la plupart des repères classiques, qui avaient été les nôtres durant les 40 à 50 premières années de l'Alliance. Parmi les événements ayant le plus contribué au changement du monde, deux me paraissent devoir être mentionnés plus particulièrement dans le contexte de l'OTAN :

- tout d'abord l'implosion de l'Empire soviétique et l'effondrement de l'idéologie communiste. L'un des deux grands protagonistes de la Guerre Froide, c-à-d la Russie, est sorti – temporairement au moins – fortement affaibli de cette évolution;
- et d'autre part les attaques terroristes de septembre 2001 contre les Etats-Unis. Celles-ci ont touché les EU dans des lieux politiques, militaires et économiques hautement symboliques. Il n'est dès lors pas faux de déclarer que ces événements ont surpris et en quelque sorte désarçonné et même traumatisé l'autre protagoniste de la Guerre Froide. Le monde d'après le 11/9 n'est plus celui d'avant, tout le monde en convient. Nous nous retrouvons depuis lors devant un pays troublé qui, d'une certaine façon, a pris peur et dont la politique ultérieure été marquée, en réaction, par un besoin d'affermissement continu de sa force. La volonté d'en découdre avec l'Irak en est l'illustration la plus notable.

Les événements ayant eu lieu entre ces deux événements durant les années '90 dans les Balkans ont, nonobstant les tragédies humaines qu'elles ont charriées, une dimension plus régionale. Ils sont cependant annonciateurs d'un OTAN nouveau, dans la mesure où ils ont amenée celle-ci à faire usage pour la première fois de la force, à intervenir « out of area » et à agir sans mandat du Conseil de Sécurité. L'impératif humanitaire et la proximité géographique du drame rendait cette intervention contre la Serbie indispensable. La faute en incombe principalement à

Milosevic. Les interventions de l'OTAN dans les Balkans n'auraient probablement pas été possible sans l'implosion de l'Union Soviétique.

C'est ce qui m'amène à dire que ce sont les deux événements précités, c-à-d l'implosion de l'Union soviétique et les attaques du 11/9 qui ont donc le plus fortement marqué et influencé l'OTAN au cours des dernières années. Suite au premier événement, la question de la survie et de la raison d'être de l'OTAN fût en effet posée. Pourquoi maintenir une Alliance qui n'avait plus d'ennemis ? Certains dès lors ont même été amenés jusqu'à propager l'idée « Nato delenda est ». L'on vivait clairement une période de marginalisation de l'OTAN. Suite au deuxième événement, l'utilité et l'usage de l'OTAN dans un contexte mondial ont été remis à nouveau à l'ordre du jour, même si cela ne s'est fait que progressivement. Rarement donc une institution a connu dans un laps de temps aussi bref des attitudes aussi contradictoires quant à sa raison d'être, allant de la désaffection, du rejet et de l'irrelevance à une forme de redécouverte, de relance et de renouveau. Ceci explique probablement pourquoi la transformation en cours à et de l'OTAN se déroule quelque fois d'une façon chaotique, désordonnée et précipitée, sans qu'il soit toujours facile d'y voir clair.

Pour une bonne part, l'évolution actuelle s'explique par les réactions différentes qu'ont eues les Alliés quant aux événements du 11/9. En voici quelques exemples :

- suite au 11/9, les Etats-Unis ont déclaré être en état de guerre. Ceci n'est pas le cas des autres Alliés. Si ces derniers n'ont pas manqué d'être disposés à aider les EU et à marquer leur solidarité, aucun ne s'est montré disposé à se placer en « état de guerre » ;
- afin de souligner l'authenticité de leur sentiment de solidarité envers les EU, les Alliés ont même été jusqu'à invoquer l'Article V du Traité de Washington, déclarant de la sorte leur disponibilité à soutenir militairement les EU. Curieusement cette offre s'est heurtée à un manque d'intérêt, les Américains préférant intervenir dans un premier stade en Afghanistan sans l'aide militaire de tous les Alliés;
- suite aux événements du 11/9, les EU ont aussi été amenés à se forger en quelque sorte un ennemi unique, et à déclarer « the global war on terror », ramenant pour ainsi dire tout sous ce vocable. Il y a eu

comme un « gonflement ou globalisation » de l'ennemi. Et là où l'on pouvait logiquement s'attendre à une concentration des efforts sur l'Afghanistan, les EU ont préféré après quelque temps déplacer l'attention vers l'Iraq y voyant également un centre de terrorisme. C'est du moins comme cela que beaucoup d'observateurs l'ont compris. Tout en reconnaissant les dangers du terrorisme, plusieurs Alliés ne se sont pas toujours retrouvés dans cette approche globale. Tous les problèmes dans le monde ne peuvent être ramenés sous le vocable « terrorisme ». Ceci d'autant plus que le « terrorisme » n'est pas une véritable idéologie, mais plutôt une façon d'agir, avec des objectifs pas toujours clairement définis et même souvent différents. Il ne connaît en outre pas une structure unique. L'usage excessif du mot terrorisme en fait en outre une hydre. Le dictionnaire décrit cet animal comme « un mal qui semble augmenter en proportion des efforts faits pour le détruire ». Elle aurait en outre plusieurs têtes, ce qui fait qu'il ne suffit pas de couper une tête pour tuer l'animal.

- la nécessité de recourir ou non à la force et son possible usage préventif. Ici aussi les opinions divergent au sein de l'Alliance. C'est ainsi que la Belgique et d'autres pays européens tendent à ne favoriser l'emploi de la force qu'en dernier recours. Dans un débat récent à l'OTAN, les Etats-Unis plaidaient par contre « for a more increased use of military force »;
- et enfin, découlant de ce qui précède, l'insistance plus ou moins grande à déplacer le terrain d'action de l'OTAN vers les « opérations extérieures ». Sans renier l'aspect « défense collective » avec sa connotation « territoriale », les Etats-Unis tendent de plus en plus à favoriser le concept de l' « expeditionary warfare », allant même jusqu'à dire que si l'Alliance ne le fait pas, elle perd sa raison d'être. Selon cette logique, l'Alliance devrait prouver quotidiennement son utilité au travers de ces nouvelles opérations extérieures. C'est là l'évolution la plus marquante de l'OTAN au cours des dernières années. C'est pourquoi les Etats-Unis considèrent la décision prise par les Ministres des Affaires Etrangères lors de la Ministérielle de Reykjavik en juin 2002 autorisant l'OTAN « to field forces that can

move quickly to wherever they are needed » comme cruciale. Il n'est cependant pas facile de transformer un chien de garde d'une propriété, aussi bon soit-il, en un lion jouant le rôle de roi de la jungle.

Suite au 11 septembre, l'Alliance s'est donc lancée, avec le but de projeter la stabilité en dehors de ses frontières, dans un certain nombre d'opérations et missions extérieures. Chacune d'elle est différente et chacune a placé l'Alliance dans une situation nouvelle. Une brève analyse de ces interventions peut aider à mieux comprendre l'évolution en cours de l'Alliance. Elle tend aussi à démontrer que cette transformation n'est pas toujours claire et qu'elle nous laisse avec plus de questions que de réponses.

Ci-après un bref aperçu des opérations en cours dans leur complexité institutionnelle. Citons tout d'abord l'opération « Active Endeavour » de contrôle maritime en Méditerranée. Elle est la seule opération qui a l'Article V du Traité de Washington comme base. Elle se déroule à la satisfaction de tous et a incontestablement contribué à la lutte contre le terrorisme et le transport d'armes de destruction massive. La Russie a récemment proposé de s'y associer, posant de ce fait la question du degré possible d'intégration de la Russie ou d'un autre partenaire dans une opération du type Article V.

Ensuite il y a l'Afghanistan où les membres de l'Alliance sont présents dans respectivement l'opération ISAF (« International Security Assistance Force in Afghanistan ») et l'opération « Enduring Freedom ». L'opération ISAF, bien que souvent présentée comme une opération OTAN, est en fait une opération de stabilisation de l'ONU, sous-traitée ou déléguée à l'OTAN. Dans ses premières phases, son commandement était d'ailleurs confié à des pays individuels et ce n'est qu'ultérieurement que son commandement a été confié à l'OTAN. Ceci fut décidé en l'absence d'autres candidats nationaux pour la reprise du commandement et dans l'optique d'une plus grande continuité. L'Alliance en tant que telle n'est donc en quelque sorte entrée que par la bande dans l'opération, pour ensuite occulter en quelque sorte l'aspect ONU. Au point que beaucoup de gens ignorent à ce jour que l'ISAF est une opération décidée par les Nations-Unies. Vu la coexistence de l'opération ISAF avec une autre opération en Afghanistan, sous leadership américain,

celle-là, e à d l'OEF, cela ne peut manquer de poser à terme la question de la cohérence/synergie et même fusion des deux missions.

Citons ensuite la mission (mot qui a une portée différente de celui d'opération) en

Irak. Certaines caractéristiques de cette mission sont neuves pour l'OTAN :

- il s'agit tout d'abord d'une simple mission d'entraînement (avec exclusion de toute forme de participation à des opérations de combat)
- son ampleur est réduite (moins de 2000 personnes) par rapport à l'opération en cours de la MNF. Celle-ci regroupe en effet plus de 150.000 personnes. La mission de l'OTAN est donc inférieure à 2 % de l'opération globale.
- le commandement de l'opération est confié à un officier de la MNF, l'OTAN opérant en fait comme sous-traitant d'une « coalition of the willing ».
- et enfin, et ceci constitue probablement l'évolution la plus dangereuse pour l'OTAN, plusieurs pays ont accepté le principe de cette mission pour autant qu'ils n'envoient pas de soldats sur place en Irak. Ceci met quelque peu à mal les deux règles de base de notre institution que sont « le consensus » et « la solidarité active » ;
- il est à noter que la résolution 1546 ne fait que noter l'existence de la MNF et encourager les missions d'entraînement.

Tout ceci explique aussi pourquoi cette mission en Irak continue et continuera d'être au centre de beaucoup de discussions au sein de l'OTAN.

Simultanément aux développements enregistrés à l'occasion des opérations post 11/9, il y a lieu de constater que les interventions de l'OTAN antérieures à cette date évoluent également.

C'est ainsi que l'opération de la SFOR de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine prendra fin dans quelques jours, le 2 décembre plus précisément, pour être remplacée par une opération ALTHEA de l'UE, opérant il est vrai dans le cadre de Berlin +. Malgré le souhait de promouvoir l'idée d'unité de commandement sur les autres terrains d'opération, il y a lieu de constater qu'en l'occurrence, ceci n'est pas tout à fait le cas sur le terrain, l'OTAN souhaitant garder un QG séparé dans le cadre notamment de la

poursuite des prisonniers de guerre, la lutte contre le terrorisme et la réforme de la défense bosniaque.

Reste enfin l'opération KFOR au Kosovo où curieusement, à défaut de progrès politiques, la présence militaire de l'OTAN n'a quasiment pas évolué, si ce n'est une constante diminution du nombre de troupes en présence. Ceci n'est pas sans danger comme l'ont prouvé les événements de mars. Un fait propre à cette opération est qu'elle se déroule dans un territoire réellement dirigé et géré par, et même sous mandat des Nations Unies qui ont parallèlement à l'OTAN une forte présence policière à eux.

Ce bref aperçu des opérations et missions de l'OTAN tente à démontrer leur extrême diversité. L'ensemble des opérations en cours ressemble donc plus à un « patchwork » qu'à un tableau avec une structure claire ou un concept unique. Cette diversité se retrouve dans plusieurs aspects et notamment quant :

- à leur base juridique
- à leur ampleur inégale et de leur composition
- au degré de coopération avec d'autres institutions présentes sur le terrain
- aux buts poursuivis
- à leur structure de commandement
- au degré de participation de chaque allié
- et enfin au profil propre ou non de l'Alliance dans chaque opération

Il y a dès lors lieu de constater que l'Alliance cherche en quelque sorte sa voie en ce qui concerne ses interventions à l'étranger. Cette projection extérieure ne peut cependant absorber toute l'énergie de l'Alliance. De là la question de savoir quelles devraient être les priorités de l'Alliance dans les années à venir et comment les aborder.

\* \* \*



## B. LES PRIORITES DE L'ALLIANCE DANS LES ANNEES A VENIR

Les lignes de force de la politique de l'Alliance dans les années à venir me semblent devoir se profiler autour de 3 axes, étant entendu que l'objectif premier ou la priorité absolue de l'Alliance doit rester la défense collective d'un Allié en cas d'attaque contre celui-ci. Toute évolution de l'Alliance ne peut en effet nous éloigner de la raison d'être de celle-ci, c-à-d l'aide à apporter à un Allié en cas d'attaque directe contre celui-ci. Les trois autres priorités à poursuivre me paraissent devoir être le parachèvement de l'élargissement, l'extension des partenariats et une contribution valable au maintien global de la paix dans le monde. Ces priorités ont pour but d'une part l'empêchement de toute attaque directe contre un Allié et d'autre part l'élargissement de la zone de paix et de stabilité autour de l'Alliance.

Premièrement, le parachèvement de l'élargissement de l'OTAN. L'article 10 du Traité de Washington définit clairement que chaque pays européen, je répète « européen », a vocation à pouvoir devenir membre de l'Alliance. Il stipule cependant clairement qu'il revient au Conseil d'inviter l'éventuel intéressé. L'élargissement futur s'adresse à ce stade en premier lieu à tous les pays des Balkans. Leur inclusion dans l'OTAN dans un délai raisonnable me paraît être d'ailleurs la meilleure garantie pour la stabilisation de la région.

La politique de la porte ouverte que l'Alliance prône en ce qui concerne son élargissement ne veut cependant pas dire qu'il y a pour un quelconque pays une obligation de se joindre à l'OTAN. Le cas le plus intéressant à cet égard me paraît être celui de l'Ukraine. S'il est clair qu'il reviendra au seul gouvernement ukrainien, présent ou à venir, de prendre une décision à ce sujet, il sera intéressant de voir si, tenant compte de son histoire, son choix penchera finalement vers Moscou, Bruxelles ou encore sera celui d'une politique d'équidistance entre Moscou et Bruxelles, évitant de la sorte des ressentiments dans un camp ou dans l'autre.

Je ne m'attarderai pas ici sur la question des pays neutres ou « non-Alliés » européens, dont le souhait de ne pas devenir membres à part entière de l'OTAN mais seulement une sorte de « membre affilié » me paraît résulter plus des contraintes de politique intérieure que d'un refus de s'engager militairement. Leurs contributions substantielles dans les opérations de maintien de la paix en sont la preuve. Elles sont en outre, vu leur qualité, fort appréciées.

Un élargissement de l'OTAN au delà des frontières européennes ne me paraît cependant pas indiqué, dans la mesure où cela se ferait probablement au détriment de la solidarité interne indispensable de l'Alliance. Une extension trop grande de l'OTAN aurait en effet probablement pour conséquence une dilution de l'institution. L'objectif premier de l'élargissement aux seuls pays européens répond d'ailleurs le mieux à l'objectif de préserver ce continent à tout jamais contre de nouvelles guerres internes.

Deuxièmement, la poursuite et l'intensification de la politique de bon voisinage de l'OTAN, aussi appelée politique de partenariat. Cette politique est cruciale dans la mesure où elle doit promouvoir l'idée d'une Alliance défensive tendant à rassurer ses voisins et à développer des liens pacifiques et de bon voisinage avec eux. Cette politique doit d'une part permettre d'éviter frictions, tensions, malentendus et d'autre part d'accroître une meilleure compréhension mutuelle. L'Alliance se doit en effet de développer une politique de la main tendue avec ses voisins. Les pays ou régions qui méritent une attention toute spéciale dans cette perspective sont d'abord la Russie, l'Ukraine, les pays du Caucase et les pays méditerranéens. Le partenariat avec la Russie est primordial dans la mesure où il doit permettre d'effacer les séquelles du passé. L'Alliance et la Russie doivent tout mettre en œuvre pour faire évoluer leurs relations passées marquées par l'opposition en une politique de collaboration intense. L'Ukraine quant à elle, ayant une frontière avec 4 membres de l'Alliance, mérite une politique de proximité adaptée. Plus difficile est la politique à suivre à l'égard du Caucase, et ceci vu la complexité des relations inter-étatiques régnant dans la région ainsi que l'influence historique y exercée par les grands voisins. Quant à la Belgique, son attention va tout spécialement, quelles qu'en soient les difficultés inhérentes, au

Dialogue Méditerranéen. N'est-ce d'ailleurs pas un Secrétaire Général de l'OTAN belge, M. Willy Claes, qui est à la base de cette évolution historique, dont nous fêtons cette année le 10<sup>ème</sup> anniversaire ? Le souhait est que ce dialogue s'élargisse à tous les pays de la Méditerranée, aille en se développant et en s'approfondissant.

Rien ne s'oppose, en outre, à ce que l'OTAN développe aussi des relations de confiance, n'allant pas jusqu'au partenariat, avec d'autres pays le souhaitant. C'est ainsi que les échanges avec ces pays, appelés dorénavant « pays contacts », et souvent aussi éloignés que le Japon et même la Chine ne peuvent être que bénéfiques.

Le contenu de chacun de ces partenariats ou contacts me paraît quant à lui devoir être défini chaque fois de commun accord. Rien ne peut être obligatoire ou imposé par l'OTAN. Tout doit être le résultat d'une volonté commune et doit mener à une confiance mutuelle renforcée.

Quant au partenariat avec l'Union Européenne, il en sera question ultérieurement. Celui-ci a d'ailleurs un aspect spécifique dans la mesure où 19 des 26 Membres de l'OTAN sont également membres de l'UE.

Troisièmement : favoriser la contribution positive et ciblée de l'Alliance aux efforts de maintien de la paix dans le monde au moyen d'un concept plus clair d'intervention. Ceci constitue probablement le défi le plus difficile pour l'OTAN à l'heure qu'il est. Les opérations et missions telles que déjà décrites ci-devant en cours le prouvent. Plusieurs raisons expliquent ces difficultés. De là la nécessité d'une réflexion plus poussée quant au concept des opérations extérieures. Parmi les points à prendre en considération dans cette réflexion, je citerais :

1. le fait que l'OTAN n'est pas maître de l'agenda politique des situations de crise ou de maintien de la paix dans lesquelles elle intervient. Bien qu'étant une institution politico-militaire, elle n'a pas la direction de la recherche de la solution politique d'une crise. Cette responsabilité est située directement soit dans une capitale, comme Washington, soit au Conseil de Sécurité des Nations

Unies, soit dans l'un ou l'autre Groupe de Contact, soit encore dans le Comité Politique et de Sécurité de l'Union Européenne. A défaut d'influence politique déterminante, l'OTAN peut dès lors à un certain moment se retrouver dans une situation inconfortable, certaines forces sur le terrain pouvant se retourner contre ce qu'elles appellent dès lors « une force d'occupation » et à la tenir responsable de l'absence de solution politique;

2. le fait aussi que l'OTAN n'est pas une agence de développement et qu'elle ne parvient pas à susciter et encourager ses Membres à fournir une aide à la reconstruction au moins égale à leur présence militaire. Le gouvernement canadien a, quant à sa présence à l'étranger, toujours favorisé une approche basée sur sa politique de 3D « Defense, Diplomacy, Development ». Ceci me paraît une excellente approche que l'OTAN, du fait de ses compétences limitées, ne peut pas concrétiser. Une approche plus multipolaire s'impose cependant dans la mesure où tout le monde s'accorde à dire que la solution des problèmes sur le terrain n'est en fin de compte pas militaire. Une amélioration rapide des conditions de vie des gens contribue souvent plus vite à la stabilisation d'un pays qu'une présence militaire. De là l'impérieux besoin de doubler toute présence militaire d'un paquet substantiel de développement à fournir par les pays de façon bilatérale. Cet effort peut se concentrer sur quelques grands projets, comme le développement d'un réseau routier ou ferroviaire favorisant les échanges commerciaux, sans oublier cependant les plus petits projets ayant un impact direct immédiat pour la population (hôpital, adduction d'eau, etc).
3. l'urgence ou non d'organiser à brève échéance des élections. Dans l'approche, cela semble être la première priorité. L'impression qui en découle est que ceci est considéré comme plus important que le « good governance » et l'amélioration du sort des populations locales. Il est clair que si le but ultime de toute présence de l'OTAN doit être en support à la promotion du processus démocratique dans ce pays, la question peut cependant être posée si cela doit aller de pair avec l'organisation à brève échéance d'élections. L'on se doit, en effet, de constater que beaucoup de ces pays n'ont aucune expérience démocratique et que les premières élections n'impliquent pas toujours pour les

citoyens des choix réels. Vient en outre le problème du coût exorbitant de celles-ci dans des pays où les priorités demeurent avant tout dans l'ordre de l'amélioration des conditions de vie. L'apprentissage de la démocratie est un processus lent, que l'on n'apprend pas en un jour. Le mieux n'est-il pas aussi de commencer au niveau local, le seul où la population peut faire la différence et exprimer un choix entre personnalités politiques qu'elle connaît ?

4. le poids des expériences passées en tant que puissance coloniale ou force d'occupation. Je suis en effet frappé combien dans l'approche que la plupart des pays de l'Alliance ont de leur présence à l'étranger dans des opérations hors-zone, ceux-ci sont influencés par leur passé. C'est ainsi que la France n'a jamais montré un grand enthousiasme pour les Provincial Reconstruction Teams en Afghanistan, et ceci sur base de certaines expériences dans le Maghreb et que les Etats-Unis par contre croient pouvoir tirer certaines leçons de leur succès après la guerre en Allemagne et au Japon. De là probablement une prudence certaine dans le chef des premiers et un dynamisme quelque peu exubérant dans le chef des autres dans certaines opérations et missions. Dans deux cas précis, c-à-d l'Afghanistan et l'Irak, l'Alliance fait face à un environnement historique, culturel et religieux fondamentalement différent du nôtre et difficile, rendant en outre une approche plus patiente nécessaire. Et la patience et le temps se retrouvent souvent chez les autres et pas chez nous.
5. et enfin la difficulté de définir l'objectif final, appelé aussi « end state » de tout engagement. Seule une définition plus précise de celui-ci permet un désengagement militaire à terme. Cette difficulté s'exprime et se retrouve d'ailleurs déjà dans l'usage des mots employés pour décrire toute opération de l'Alliance. On mentionne actuellement indifféremment le « peacemaking – peacekeeping – peace supporting et nation building » rôle. Tout le monde s'accorde en outre à dire que l'Alliance n'est en fait pas bien outillée pour le rôle de post-conflit. Si faire la guerre avec la supériorité militaire de l'OTAN, et plus spécialement des Etats-Unis, ne semble pas trop difficile, gagner la paix semble un défi beaucoup plus difficile à relever. Aussi la seule présence militaire prolongée n'est pas la bonne solution aux crises que nous connaissons.

Toutes ces raisons doivent amener l'OTAN à une certaine prudence dans ces opérations hors-zone. C'est pourquoi j'ai parlé au début de cette partie de mon exposé « d'une contribution ciblée » au maintien et à la promotion de la paix dans le monde. A force de multiplier les interventions et ceci quelque fois avec une présence prolongée dans certains pays, cela risque de banaliser et de vulgariser l'OTAN, et d'affaiblir à terme son potentiel d'inspiration de peur (« fear factor ») que toute Alliance militaire doit inspirer. L'environnement mondial n'est en outre pas en faveur d'un « néo-colonialisme » à l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle. L'OTAN ne peut en outre être perçue comme étant la seule institution intergouvernementale contribuant au maintien de la paix.

Certains s'étonnent peut-être que dans ces axes prioritaires pour l'OTAN je ne mentionne pas le renouveau en cours et indispensable de l'instrument militaire. Si je ne le mentionne pas, c'est qu'à mes yeux cela coule de source. Une armée qui ne se modernise pas et qui ne recherche pas une supériorité permanente est à coup sûr la perdante de la prochaine guerre. Je ne doute dès lors pas que chaque gouvernement cherche à fournir à son armée par priorité les équipements et armements adaptés aux tâches qu'il lui demande d'accomplir. Cela n'est certes pas facile, le type de menace étant varié et les engagements militaires de nature difficilement prévisible, allant d'interceptions de missiles jusqu'au contrôle de petites escarmouches dans le cadre d'opérations de maintien de la paix, chacune nécessitant un type d'armement adapté.

\* \* \*

## C. CONDITIONS DE SUCCES POUR L'OTAN DE DEMAIN

Si l'OTAN veut atteindre les objectifs susmentionnés, plusieurs conditions devront être remplies. Ce n'est que si elles sont réunies que l'OTAN retrouvera une base solide nécessaire à son bon fonctionnement. Parmi les conditions indispensables de succès, je citerais :

1. une politique américaine reconnaissant à l'Alliance une place privilégiée dans sa politique extérieure.

Ceci n'a pas toujours été le cas au cours des dernières années. Les Etats-Unis occupant une place de choix et même centrale au sein de l'Alliance, le succès de celle-ci dépend grandement de son attitude au sein et vis-à-vis de l'institution. Qu'il me soit permis à cette occasion de répéter qu'il n'est pas question de remettre en question « le leadership » des E.U. de l'Alliance, au contraire. Ceci est globalement considéré comme une bonne chose pour l'Organisation. Mais, comme le dit Z. Brzezinski dans son dernier livre « The Choice », ceci doit s'exprimer sous la forme d'un « global leadership » et non d'une « global domination ». Cela donne cependant aussi aux EU une responsabilité toute particulière vis-à-vis de l'Alliance. A eux donc de démontrer que l'Alliance est importante pour eux et de dire clairement quel rôle ils souhaitent la voir jouer à l'avenir et quelle place elle occupe réellement dans leur stratégie de défense. Beaucoup d'éléments semblent en effet indiquer que les Etats-Unis préfèrent à tout moment garder les mains libres. Ils semblent même favoriser en ce moment les « coalitions of the willing ». Il est en effet frappant que dans leur façon de s'exprimer, les dirigeants Américains font régulièrement référence au nombre de pays faisant partie de l'une ou l'autre coalition et ceci au détriment de déclarations mentionnant par priorité l'OTAN. Aux Etats-Unis donc de trancher clairement ce dilemme que l'on pourrait représenter sous le vocable juridique « Alliance versus Coalition of the Willing » ;

2. un dialogue politique transatlantique plus substantiel.

L'Alliance a souvent été décrite comme l'enceinte idéale pour le dialogue transatlantique, c-à-d entre les EU et l'Europe. Or tout le monde reconnaît qu'il y a en ce moment comme un manque de dialogue. Plusieurs raisons expliquent probablement ceci et tout d'abord la peur qui s'est emparée des EU suite aux actes terroristes du 9/11 et leur volonté d'agir vite et par conséquent seuls. Ladite peur a aussi quelque peu affaibli la capacité d'écoute des EU, leur attention se focalisant, et c'est compréhensible, sur l'action plutôt que sur le dialogue et la recherche de consensus. Ensuite aussi l'irritation devant la lenteur inhérente à toute décision prise dans une enceinte internationale, fût-ce l'OTAN. Enfin l'analyse fort divergente faite au sein de l'Alliance quant aux différentes situations politiques. La perception du monde et des événements qui s'y déroulent est en effet souvent divergente parmi les 26 pays de l'Alliance. Et finalement aussi, avouons-le, la difficulté des EU de capter et saisir la lente émergence de la réalité politique européenne. Les notions de Politique Extérieure et de Sécurité Commune et de Politique Européenne de Sécurité et de Défense de l'UE restent encore fort inconnues à Washington. Cette incompréhension par rapport à l'évolution européenne s'explique évidemment aussi par la difficulté qui subsiste chez les Européens de s'exprimer d'une seule voix et de traduire cette politique naissante en actions concrètes.

La question doit aussi être posée si l'enceinte privilégiée du dialogue transatlantique ne sera pas à l'avenir le Sommet à intervalle régulier entre EU et UE. En effet, un dialogue plus général peut y être mené dans la mesure où tous les problèmes peuvent y être discutés et non pas seulement les aspects sécuritaires. Si l'on veut éviter cette évolution, il faudra que la notion de politique étrangère et de sécurité européenne finisse par être mieux prise en compte au sein de l'Alliance. Ceci ne vise en rien à créer un contrepoids au sein de l'OTAN. Cette idée est trop facilement, et souvent à des fins malicieuses, propagée. Un renforcement du consensus politique au sein de l'Alliance est cependant indispensable pour générer une solidarité plus active dans les actions extérieures. Un dialogue renforcé entre EU et UE en est la clé. L'affermissement d'un pilier européen au sein de l'OTAN se veut donc avant tout politique. Il n'exclut évidemment pas une meilleure coopération et intégration européenne dans le secteur militaire.



3. le respect par l'OTAN du cadre général de l'ordre mondial prescrit par la Charte des Nations Unies.

A la suite de la Deuxième Guerre mondiale, les Grandes Puissances se sont mises d'accord pour donner, en ce qui concerne le maintien de la paix et la sécurité internationale dans le monde, un rôle prééminent aux Nations-Unies. C'est pourquoi les signataires du Traité de Washington ont tenu à mentionner plusieurs fois la Charte des Nations-Unies dans ledit Traité. Dès le premier paragraphe du préambule du Traité, on peut lire que « les Etats parties au présent Traité réaffirment leur foi dans les buts et les principes de la Charte des Nations Unies ». Dans son Chapitre VII, la Charte prescrit quant à elle clairement comment les pays doivent « agir en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression ». Ceci s'applique évidemment aussi à l'OTAN. La nécessité pour celle-ci de s'inscrire dans un cadre international n'implique pas qu'il y a subordination/soumission de l'OTAN vis-à-vis des NU., chaque institution gardant sa liberté d'action vis-à-vis de l'autre. La preuve en est l'Art 51 reconnaissant le droit d'entreprendre les actions nécessaires d'autodéfense en cas d'attaque directe. Si durant des années tout ceci ne semblait pas poser trop de problèmes, l'intervention au Kosovo et en Irak a quelque peu eu pour conséquence que la relation entre ces deux institutions a été remise à l'ordre du jour. Cela trouve notamment son origine dans la volonté américaine de garder en toute circonstance, et spécialement après le 9/11, les mains libres. Une superpuissance – et il n'y a rien de négatif sous ce vocable – qui développe nécessairement une politique d'hégémonie, n'aime pas se sentir liée par une institution internationale qu'elle qualifie souvent d'inefficace et de bureaucratique. Ceci n'est cependant pas suffisant pour vouloir extrapoler cette attitude sur l'organisation dont elle est le pivot, c-à-d l'OTAN. Pour être respectée, celle-ci se doit d'accepter le cadre international symbolisé, institutionnalisé et promu par les NU ;

4. une délimitation plus précise du rôle futur de l'Alliance.

Si à l'origine tout le monde s'accordait à voir l'OTAN comme une institution de « défense collective » avec l'accent mis sur la défense territoriale

de ses Membres, l'on se doit de constater qu'il n'y a pas d'unanimité à la faire évoluer en tant qu' institution de « sécurité globale ». Tout dépend évidemment de la portée exacte que l'on veut donner aux mots « globale » et « sécurité ». Dans l'Oxford Dictionary se trouve comme première définition du mot « global » « worldwide ». Je note à ce sujet que, d'une part du côté américain, et pas plus tard que lors de la dernière réunion informelle de la Défense, le Ministre de la Défense RUMSFELD insistait sur le « global role of NATO » mais que d'autre part une très large majorité au sein de l'Alliance ne souhaite pas que l'OTAN se développe en tant que « policier universel ». C'est évidemment aussi la multiplication des opérations dites extérieures qui a mis cette question à l'ordre du jour et qui fait qu'il serait bon de se pencher plus avant sur cette question. Ceci ne doit pas à première vue amener l'OTAN à vouloir définir ou limiter géographiquement sa zone d'intervention possible. Ce serait une erreur. Il ne me paraît pas non plus indiqué de fixer ou de limiter son rôle en fonction du type d'intervention qu'elle pourrait être amenée à entreprendre. L'avenir étant incertain, il serait contre-productif d'enfermer l'Alliance dans un carcan trop strict. Le mieux serait de le faire en fonction du danger que représente une menace pour l'Alliance et pour l'équilibre géostratégique dans le monde. Au moment de s'engager, l'Alliance devrait également s'assurer de la volonté absolue de ses Membres de mener à bien l'opération en question. La plus forte alliance militaire ne peut en effet pas accepter de faillir dans une mission au risque de perdre sa crédibilité. Elle se doit en effet de réussir dans toute entreprise menée au risque de ne plus être respectée.

5. le maintien du mode de fonctionnement interne actuel de l'OTAN.

Dans l'Art V du Traité de Washington, qui reste l'article clé du Traité, il est clairement spécifié qu'il revient à tout Membre de définir de quelle manière il jugera nécessaire de contribuer à l'effort de solidarité militaire attendu. Il s'agit donc d'une solidarité que l'on peut qualifier de « spontanée ». Ce qui est vrai pour l'Art V l'est à fortiori pour les autres opérations de l'OTAN. Or il semble se dessiner une évolution au sein de l'Alliance pour rendre les contributions aux opérations moins volontaires et plus automatiques, c-à-d obligatoires. Soucieux de prouver l'efficacité de l'OTAN, l'on note donc une

tendance à vouloir quelque peu modifier le modus operandi de base de l'institution, sous le prétexte évidemment fort louable et compréhensible de l'accroissement de son efficacité. Ceci est relativement récent et fait partie de la transformation en cours, et ceci souvent au nom d'un multilatéralisme efficace récemment remis à l'honneur. Cette tendance tend en fait à contourner les difficultés rencontrées quant à l'obtention du consensus dans des questions épineuses. Schématiquement, l'on pourrait décrire cette évolution de deux façons :

- d'une institution « bottom up » l'Alliance tend à évoluer vers un système « top down ». Alors qu'aujourd'hui, tous les Etats s'efforcent, sur une base volontaire, de contribuer au succès d'une opération, l'on est en passe d'opérer dans une institution où la hiérarchie, sous l'impulsion des grands commandements stratégiques, souhaite imposer aux Etats-membres ce qu'ils doivent faire d'une façon plus dirigiste;
- ceci a pour conséquence de faire évoluer l'institution d'un système « opting-in » vers un système à « opting out », certains pays préférant dès lors s'extraire ou limiter au maximum leur engagement dans l'une ou l'autre opération.

Le consensus politique n'étant pas toujours facile à obtenir, l'on recherche en quelque sorte à coincer ou à forcer l'engagement des Alliés par une adaptation ou modification des règles de base quant à la génération de forces et aussi le financement. Sans remettre en question d'une façon ou d'une autre l'existence et l'utilité de la NFR, celle-ci est un bon exemple du premier point et l'accroissement souhaité des financements communs est l'illustration du deuxième point.

De la mise en œuvre de ces cinq conditions dépendra donc pour une bonne part l'avenir de l'OTAN. Si elle veut rester vraiment une institution pleinement opérationnelle, il est indispensable que tous ses Membres veillent à s'accorder sur ses conditions de succès et sur leur mise en œuvre. A défaut, elle risque d'être « viewed as a military tool instead of an expression of deeper political solidarity », et non plus, comme le répétait récemment Kissinger, “an Alliance with a specific character”.

## CONCLUSION

Quelle conclusion tirer de tout ceci ?

- toute civilisation a besoin de se défendre. L'OTAN a durant 50 ans prouvé être en mesure de défendre ses membres d'une manière exemplaire ;
- le monde changeant, il n'est que normal que l'OTAN se transforme et s'adapte. Cette évolution ne se fera d'ailleurs jamais assez vite vu les changements constants dans le monde ;
- il est clair qu'une telle transformation n'est pas facile à opérer et comme vous avez pu le constater cela donne lieu à plus de questions qu'à des réponses claires ou évidentes;
- afin de réussir il faut en tout cas respecter les fondements ou règles de base de l'institution qui sont le « consensus » basé sur une large consultation et la « solidarité active » qui en découlent. Celles-ci forment le vrai ciment de l'institution... et il est connu qu'à défaut de ciment, un bâtiment s'effrite et risque même de s'écrouler. C'est pourquoi mon pays reste convaincu qu'il ne faut pas abuser de l'Alliance, mais au contraire en faire un « bon usage ». Il faut qu'elle reste une Alliance au service de tous ses Membres et pas un instrument au service de l'un ou l'autre.

Si sa raison d'être reste évidente, seul un usage basé sur un réel consensus politique générateur d'actions communes peut lui garantir un avenir certain.

Je vous remercie de votre attention.