

Le nouveau concept stratégique de l'OTAN : Afghanistan et partenariats stratégiques

Par **Mehdi Mekdour**, chercheur au GRIP

30 novembre 2010

Résumé

L'adoption du nouveau concept stratégique de l'OTAN répond à de nombreuses contraintes dont la nécessité de restaurer l'image de l'organisation sur la scène internationale et d'être plus efficace en Afghanistan.

Concernant l'intervention en Afghanistan, il est dorénavant évident que le recours à la seule force militaire a échoué : Al Qaida et les talibans continuent à être actifs dans le pays mais également au Pakistan et les bavures de la FIAS rendent difficile le maintien de la confiance des populations locales dans la coalition. L'objectif actuel n'est plus de gagner la guerre mais de ne pas la perdre. Dans cette perspective, une approche civilo-militaire globale devrait être adoptée dans les missions de l'OTAN. La mise en œuvre d'une action plus cohérente passe également par le renforcement des relations avec les partenaires tels que l'Union européenne et la Russie.

Mots clés : Concept stratégique de l'OTAN, Afghanistan, Union européenne, sécurité euro-atlantique.

Abstract

The new NATO strategic concept: Afghanistan and strategic partnerships

Several constraints such as the need to restore its image on the international scene and to be more effective in Afghanistan led to the adoption by the NATO of a new strategic concept.

Concerning Afghanistan, it became obvious that the use of military force alone failed: Al Qaeda and the taliban are still active in the country but also in Pakistan and the increasing number of ISAF blunders made it difficult for the local population to maintain their trust in the international coalition. The current goal is not to win this war but rather not to lose it. For this purpose, a comprehensive civilian/military approach should be adopted for the NATO missions. A more coherent action can also be achieved through deeper relations with partners such as the European Union and Russia.

Key words: NATO strategic concept, Afghanistan, Russia, the European Union, Euro-Atlantic security.

Citation : MEKDOUR Mehdi, Le nouveau concept stratégique de l'OTAN : Afghanistan et partenariats stratégiques, Note d'Analyse du GRIP, 30 novembre 2010, Bruxelles.

URL : <http://www.grip.org/fr/node/153>



Introduction

Qualifié d'un des sommets les plus importants de toute l'histoire de l'OTAN par son Secrétaire Général Anders Fogh Rasmussen, le Sommet des 19 et 20 novembre inscrit l'Alliance atlantique dans une configuration basée sur la recherche d'un nouveau souffle. Ancré dans un monde dans lequel la menace ne réside plus tant dans le risque de confrontations interétatiques que dans le développement de menaces asymétriques (le terrorisme, les cyberattaques ou encore la prolifération des armes de destruction massive), le nouveau concept stratégique de l'OTAN met en lumière la nécessité de privilégier une nouvelle approche face à ces défis.

Cette note a pour objet d'analyser deux aspects du développement futur de l'OTAN. Premièrement, l'intervention en Afghanistan depuis 2001 a mis en évidence l'inefficacité de la seule utilisation de l'aspect militaire dans les opérations extérieures. Le constat est dès lors d'y associer de façon plus cohérente une dimension civile centrée sur la reconstruction des institutions du pays. L'OTAN n'étant pas en mesure d'assurer de façon optimum cet aspect de la mission, il convient de recourir à des partenariats.

La deuxième partie de cette analyse porte sur le renforcement des partenariats de l'Alliance avec d'autres entités et organisations parmi lesquelles l'Union européenne et la fédération de Russie. Le nouveau concept stratégique en fait des moyens privilégiés dans la promotion de la sécurité dans la région euro-atlantique.

1. L'intervention afghane comme socle de la réforme de l'OTAN

Au lendemain des attentats du 11 septembre 2001, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord a invoqué l'article V de son acte fondateur pour la toute première fois. De part cet article, les États membres de l'Alliance reconnaissent que l'attaque contre les États-Unis avait été soutenue par un État tiers, l'Afghanistan des talibans. Ce constat rendait légitime dès lors la fourniture d'une assistance à l'État victime, qui peut consister en l'emploi de la force. Cette décision historique amena l'OTAN à s'éloigner de sa mission principale de protection du territoire des États membres pour entreprendre la plus longue mission expéditionnaire de son histoire. L'intervention en Afghanistan a mis l'Alliance et la Force internationale d'assistance et de sécurité dans une situation des plus délicates. Les soldats provenant des États membres de l'OTAN représentaient 96 % de l'ensemble des contingents étrangers présents dans le pays en octobre 2010. Dès lors, la crédibilité de l'Alliance est en jeu dans ce premier grand conflit du 21^e siècle. Comme le note Alessandro Marrone, l'épisode Afghan est une expérience traumatique pour l'OTAN¹ dont les rédacteurs du nouveau concept stratégique ne pouvait ignorer l'impact.

La situation militaire dans cette région n'a eu de cesse de se dégrader depuis 2006 et les combats contre Al Qaida et les talibans ne sont plus confinés à la seule Afghanistan mais concerne dorénavant le Pakistan voisin. L'impossibilité des forces de la coalition à pouvoir contenir les actions terroristes révèle la faiblesse de la stratégie privilégiée ces dernières années, centrée principalement sur la répression militaire.

1. MARRONE A., « NATO 's new Strategic Concept : Afghanistan, never again ? », *Aspenia online*, 17 septembre 2010.

Le rapport² du groupe d'experts présidé par Madeleine Albright, base de travail dans la rédaction du nouveau concept stratégique de l'OTAN, insiste sur le conflit afghan de deux manières : d'une part, il souligne la nécessité de renforcer la *dimension civilo-militaire* dans ce conflit et d'autre part, le groupe d'experts utilise l'analyse de l'intervention afghane comme une *base de réflexion en vue des prochaines missions expéditionnaires de l'Alliance*.

1.1. La dimension « civilo-militaire » après l'échec du « tout militaire »

Le groupe réaffirme que l'OTAN est déterminée à faire de l'Afghanistan un pays stable, qui ne soit plus le sanctuaire des groupes terroristes. Le document laisse également transparaître que l'aspect militaire n'est plus l'élément central de la politique de l'Alliance dans la résolution de ce conflit. Ses auteurs en appellent à la mise en place d'une approche civilo-militaire mieux coordonnée qui permettra entre autre de gagner les cœurs des populations locales. Or, si cette dimension semble de plus en plus privilégiée par les autorités militaires et politiques, sa mise en œuvre se heurte à plusieurs obstacles parmi lesquels l'inexpérience de l'OTAN dans ce domaine et la multiplication des bavures des forces de la coalition à l'encontre des civils. Le recours à l'approche globale³ peut être de diverses natures : la formation des forces nationales de sécurité, les Provincial Reconstruction Teams ou bien, le développement de coopérations renforcées entre l'OTAN et d'autres institutions telles que l'UE, l'ONU ou les ONG.

Les Provincial Reconstruction Teams (PRT), petits détachements pluridisciplinaires composés de conseillers militaires et civils, est un exemple concret d'une bonne idée dont la réalisation pêche par le manque de cohérence et d'expérience de l'OTAN dans la gestion de l'aspect civilo-militaire. En effet, il n'existe pas à ce jour un modèle normalisé et unique de mise en œuvre des PRT. Ceci implique que les pays de l'Alliance conduisant ces missions tendent à agir selon leur propre stratégie sans consultation avec les autres équipes, ce qui crée des disparités importantes dans les réalisations sur le terrain. Cette mauvaise gestion, mise en lumière par le groupe d'experts, est au cœur de l'enlisement des forces atlantistes en Afghanistan. Nous sommes face à un double constat : d'une part, l'actuelle stratégie militaire a échoué. Il suffit pour cela d'observer les pertes croissantes de militaires de la coalition au cours des cinq dernières années⁴. D'autre part, l'aspect civil de la mission peine à fournir les résultats escomptés. Or, la stabilisation de l'Afghanistan dépend grandement de la réussite des projets de reconstruction du pays et il serait opportun qu'une plus grande attention lui soit accordée de la part des décideurs d'États impliqués dans cette guerre. L'une des solutions prônées par le groupe d'experts est la création d'une unité de planification civile au sein de l'Alliance qui sera chargée d'entretenir des contacts, de partager l'information et d'entreprendre une planification conjointe avec les pays et organisations partenaires sur place⁵. En effet, l'intégration de la dimension civile dans les opérations de l'OTAN pose aussi la question des risques d'empiétement de l'Alliance sur les domaines d'autres organisations plus aptes à mener à bien ce genre de missions dans les régions en conflit.

2. « OTAN 2020 : une sécurité assurée ; un engagement dynamique – analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'OTAN », *Division diplomatie publique de l'OTAN*, Bruxelles, 17 mai 2010.

3. Ce terme est utilisé par l'OTAN pour décrire les activités civilo-militaires dans ses opérations.

4. L'année 2010 est la plus meurtrière depuis le lancement de l'opération ISAF. En date du 25 octobre 2010, 600 soldats de la coalition avaient péri lors des dix derniers mois.

5. « OTAN 2020 : une sécurité assurée; un engagement dynamique – analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'OTAN », *Division diplomatie publique de l'OTAN*, Bruxelles, 17 mai 2010, p. 44.

Qui plus est, les bavures répétées de la FIAS ont fortement terni l'image de l'OTAN et ne favorisent guère le développement d'un climat de confiance avec les ONG, principaux acteurs dans les opérations de reconstruction. En effet, celles-ci craignent que leur neutralité ne soit remise en question en cas de collaboration avec les militaires de l'Alliance.

1.2. Des expéditions mieux encadrées

Les difficultés auxquelles les forces de l'OTAN doivent faire face en Afghanistan depuis sept années ont été la base d'une réflexion plus large sur la nature même de l'organisation et sur les limites de ses opérations extérieures. Le document du groupe d'experts réaffirme la nature de l'Alliance en tant qu'Organisation régionale et non mondiale qui ne doit pas entreprendre des missions pour lesquelles d'autres institutions⁶ sont plus compétentes. Les interventions de l'OTAN au Kosovo et aujourd'hui en Afghanistan ont mis en lumière l'unicité de chaque mission. Dès lors, le nouveau concept stratégique préconise de tenir compte de huit critères dans la prise de décision en vue d'une intervention, parmi lesquels l'imminence du danger pour les pays membres de l'Alliance, l'épuisement ou l'inefficacité des autres solutions et une meilleure information à l'attention de la société civile afin d'obtenir un soutien qui fait de plus en plus défaut dans le cas afghan. Un autre critère consiste en un respect plus important du droit international, notamment en ce qui concerne les droits de l'homme. Les révélations de torture de prisonniers par les militaires occidentaux en Irak et par les forces de sécurité nationales en Afghanistan ont créé un immense malaise dans le chef de la communauté internationale et au sein même de l'Alliance atlantique.

L'intervention en Afghanistan a également mis en évidence les dissensions au sein des organes décisionnels de l'OTAN. Niels Lachmann de l'université de Montréal⁷ présente les États membres de l'Alliance en trois catégories : d'une part, l'Allemagne favorable à un statu quo, peu enclin à l'élargissement des missions de l'Organisation. Le second groupe rassemble le Canada, les États-Unis, la France et le Royaume-Uni et prône le recours à des missions expéditionnaires en dehors de l'espace nord-atlantique lorsque la sécurité de leur territoire est en péril. Le troisième groupe est composé principalement d'anciens pays satellites⁸ de l'Union soviétique. Ceux-ci souhaitent un retour à une politique atlantiste centrée sur la défense collective qui leur assure une sécurité vis-à-vis d'une quelconque velléité de Moscou. Cette absence d'une vision partagée n'a pas été sans conséquence dans les discussions relatives à l'envoi de troupes supplémentaires en Afghanistan à la fin de l'année 2009. Critiqués pour leur contribution insuffisante à l'effort de guerre en Afghanistan, les pays d'Europe de l'Est ont pour la plupart fléchi leur position face à la pression américaine et se sont résolus à l'envoi de contingents supplémentaires.

Le développement d'une cohésion renforcée parmi les États membres de l'OTAN conduira également à un recours plus important à l'article IV du traité de Washington. Celui-ci prévoit un processus de consultation par lesquels les États ont la possibilité entre autre de partager des informations et de promouvoir une convergence de vues⁹.

6. Les institutions concernées sont l'Union européenne, l'Organisation des Nations unies et l'Organisation pour la coopération et la sécurité en Europe.

7. LACHMANN N., « les défis du nouveau concept stratégique de l'OTAN », *Point de mire, Centre d'études des politiques étrangères et de sécurité*, vol. 11, n° 8, 3 août 2010.

8. La Hongrie, la Pologne, la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et les trois États baltes.

9. « OTAN 2020 : une sécurité assurée; un engagement dynamique – analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'OTAN », *Division diplomatie publique de l'OTAN*, Bruxelles, 17 mai 2010, p. 10.

Cette nécessité d'une meilleure cohérence dans l'action de l'OTAN réside également dans le renforcement des partenariats avec l'Union européenne et la Russie.

2. Des partenariats forts face aux multiples menaces

2.1. Partenariat OTAN-Russie

Depuis son arrivée à la tête de l'OTAN en août 2009, l'ancien premier ministre Danois Anders Fogh Rasmussen n'a eu de cesse de mettre en avant la nécessité de redynamiser la relation de l'Alliance avec la Russie. La méfiance devant laisser place à l'édification d'une nouvelle coopération basée sur une confiance mutuelle plus importante.

Pendant la Guerre froide, la nature de la relation entre l'Alliance atlantique et le Pacte de Varsovie était celle de deux blocs ancrés dans une opposition idéologique forte et claire : le capitalisme face au communisme. Avec la chute de l'Union soviétique et l'émancipation des anciens États satellites d'Europe de l'Est, la relation OTAN-Russie est devenue plus ambiguë, plus trouble tout en préservant une méfiance exacerbée des deux côtés. La crainte de voir l'OTAN s'élargir à de nouveaux membres au-delà du Danube ne favorisa guère le développement d'un sentiment de confiance entre les deux entités. La fin du vingtième siècle a été le reflet de cette ambivalence. Aussi, la guerre du Kosovo, la deuxième guerre de Tchétchénie et l'adhésion de trois anciens États communistes¹⁰ à l'OTAN ont fait en sorte de raidir un peu plus les positions de chacune des parties. Comme le souligne le Professeur Romer, les différentes doctrines militaires russes adoptées en 1993 et 2000 ne faisaient peut-être pas explicitement mention de la menace venant de l'Ouest, néanmoins les allusions étaient telles qu'il est difficile de ne pas y reconnaître une insinuation à l'action de l'OTAN¹¹. Toutefois, l'ambivalence de cette relation se matérialisa également par des sursauts via lesquels les acteurs des deux camps tentèrent des rapprochements. En 1997, un Conseil conjoint permanent OTAN – Russie était créé. Celui-ci faisait partie intégrante de l'Acte fondateur qui constitua l'assise de la nouvelle coopération entre l'OTAN et la Russie. Cet Acte, adopté à Paris en mai 1997, exprimait la volonté d'un « engagement de construire une paix durable et ouverte à tous dans la région euro-atlantique »¹². L'esprit d'apaisement reflété par cet accord s'est aussi manifesté dans la déclaration du président Eltsine, affirmant que « l'OTAN et la Russie ne se considèrent pas comme des adversaires¹³ ». Le Conseil conjoint permanent (CCP) OTAN-Russie devait dès lors constituer une enceinte pour la consultation et la coopération. Sa principale mission était d'identifier les domaines d'actions communes et de créer une synergie entre les différents acteurs. De part cette initiative, il est aussi offert à la Russie la possibilité de pouvoir, en principe, prendre part aux délibérations de l'Alliance¹⁴. Or dans les faits, il n'en a rien été et le déclenchement des bombardements de l'OTAN au Kosovo en 1999 a mis en lumière le peu de considération vis-à-vis de la position russe. Cette intervention militaire, sans l'aval des Nations unies, mit un holà à la coopération OTAN-Russie pour une période de deux années.

10. En 1999, la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque adhèrent à l'OTAN.

11. ROMER J.Ch., « l'OTAN dans la réflexion stratégique russe », in OTAN : continuité ou rupture ?, *Études de l'IRSEM*, n° 4, septembre 2010.

12. « Les relations OTAN-Russie », *Bureau de l'information et de la presse OTAN*, Bruxelles.

13. AMALRIC J., « Paris au temps de la nouvelle alliance. Signature de l'Acte fondateur sur les relations entre Moscou et l'OTAN », *Libération*, 28 mai 1997.

14. DE LA GORGE P.-M., « L'OTAN aux portes de la Russie », *Le Monde diplomatique*, juillet 1997.

Un début de réchauffement dans cette relation survint à la suite du choc des attentats terroristes du 11 septembre 2001 et le soutien russe à la lutte des États-Unis contre le terrorisme. Neuf mois plus tard, le Conseil OTAN-Russie (COR) vit le jour en remplacement du Conseil conjoint permanent. À l'instar de son prédécesseur, le COR a pour premier objectif de promouvoir le dialogue sur les questions de sécurité. Néanmoins, un changement de taille est inscrit dans le fonctionnement de ce nouvel organe. Contrairement au CCP, la Russie et les États membres de l'OTAN se réunissent dorénavant en tant que partenaires égaux et non plus en configuration bilatérale « OTAN+1 »¹⁵. Dans cette perspective, des comités de travail ont été mis sur pied dans les domaines de la lutte anti-terroriste, de la non-prolifération, de la gestion des situations d'urgences civiles ou encore de la coopération scientifique. Deux fois par mois, un Comité préparatoire se réunit afin de coordonner la réunion mensuelle des ambassadeurs et représentants militaires des 29 États du Conseil OTAN-Russie. De plus, des rencontres au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la défense sont également organisées deux fois par an.

Une première évaluation de l'activité du COR a eu lieu en 2006, ce qui a permis de dresser un premier bilan satisfaisant. Il a donc été décidé d'intensifier la coopération, notamment dans la lutte contre le terrorisme et les trafics de stupéfiants. Cette dynamique positive a toutefois connu un couac important à la suite du déclenchement de l'intervention géorgienne en Ossétie du Sud à l'été 2008 et de la réponse russe¹⁶. La gravité de la crise entre l'OTAN, qui a pris parti en faveur de Tbilissi, et la Russie, était d'une telle intensité que le ministre britannique des Affaires étrangères David Miliband n'hésita pas à parler de risque d'une nouvelle Guerre froide¹⁷. Le conflit a pris une nouvelle tournure lorsque Moscou a accusé l'OTAN de concentrer des forces navales en mer Noire sous couvert d'exercices militaires. Les commentaires alarmistes sur une possible confrontation directe entre les deux puissances rappelaient ceux des grandes crises au temps de la Guerre froide. Après plusieurs jours de combats, un cessez-le-feu entre la Géorgie et la Russie entra officiellement en vigueur le 15 août 2008. Ce conflit, aussi court et intense soit-il, a mis en évidence le fossé qui continue à séparer l'OTAN et la Russie dans l'édification de cette confiance réciproque. À la suite de cette guerre, le Conseil OTAN-Russie a été interrompu pendant plusieurs mois¹⁸, même si les coopérations dans les domaines de la lutte anti-terroriste et contre le trafic de stupéfiants ont continué. En mars 2009, la décision d'une reprise des réunions formelles était adoptée. Toutefois, elle n'a pas fait l'objet de l'unanimité parmi les États membres de l'Alliance. Ainsi, les pays d'Europe de l'Est étaient opposés à un renouveau de cette coopération de façon aussi précipitée. Ils exigeaient des garanties de sécurité de la part de Moscou.

15. « Conseil OTAN-Russie », *Les dossiers de l'OTAN*, mars 2009, www.nato.int

16. Pour rappel, les forces armées russes avaient pénétré très profondément à l'intérieur du territoire géorgien pour s'arrêter à moins de cent kilomètres de la capitale Tbilissi.

17. « L'Occident dénonce la tentation pour Moscou d'une nouvelle Guerre froide », *l'Express.fr*, 27 août 2008.

18. Le 11 août, la Russie, par l'intermédiaire de son ambassadeur auprès du COR, Dmitri Rogozine, avait demandé l'organisation d'une réunion d'urgence au sujet de la situation en Géorgie. Or, sa requête a été rejetée. Une des explications de cette attitude réside dans la division des pays de l'OTAN quant à la réaction à adopter vis-à-vis de la Géorgie. Les propos du ministre belge des Affaires étrangères de l'époque, Karel de Gucht, étaient révélateurs de ce malaise. Ce dernier estima que l'intervention militaire de Tbilissi à l'encontre de l'Ossétie du Sud était une erreur qui ne pouvait aboutir qu'à une réaction de Moscou. De son côté, le chef de la diplomatie italienne Franco Frattini prôna un gel de l'étude de l'élargissement de l'OTAN à la Géorgie. Il réitéra de la sorte une position de nombreux pays membres de l'Alliance, parmi lesquels l'Allemagne et la France, qui ne soutenaient pas l'adhésion de la Géorgie et de l'Ukraine à l'Organisation. Informations provenant de l'article : « La réunion OTAN-Russie annulée, la Géorgie tente de plaider sa cause », *AFP*, 12 août 2008.

La première réunion officielle du COR de l'après-guerre de Géorgie a eu lieu entre les ministres des Affaires étrangères le 27 juin 2009 à Corfou. Cette rencontre avait comme objectif de rétablir la confiance entre les différents protagonistes. Une seconde réunion des chefs de diplomatie a permis d'entériner un peu plus la reprise du dialogue entre la Russie et l'OTAN lors de la réunion du 4 décembre 2009. À cette occasion, le COR a approuvé trois documents portant notamment sur une intensification de la coopération militaire en Afghanistan et sur un perfectionnement du fonctionnement de ce Conseil¹⁹.

L'une des réussites de la coopération entre l'OTAN et la Russie réside dans la lutte contre le trafic de stupéfiants en provenance d'Afghanistan, qui est le plus grand producteur d'opiacés²⁰ au monde. Cet aspect du conflit afghan est souvent sous-estimé. Or, une partie du financement des groupes terroristes d'Al Qaida et des talibans proviennent de la vente de pavot à des cartels qui inondent ensuite les marchés européen et russe de stupéfiants. Les drogues issues des cultures afghanes tuent près de 100 000 personnes chaque année et la Russie paie un lourd tribut avec 40 000 morts pour la même période.

Quant à l'ensemble des pays de l'OTAN, on estime que les pertes humaines dues à la consommation de drogues afghanes sont de l'ordre de 10 000 morts, ce qui équivaut à cinq fois le nombre de soldats tués depuis le déclenchement des opérations en Afghanistan en 2001. Le défi est d'autant plus ardu que les montants générés par ce trafic sont de plusieurs dizaines de milliards de dollars et les talibans afghans ont peu de difficulté à corrompre certains responsables provinciaux et régionaux pour éviter les destructions des cultures. De plus, les talibans s'associent à des réseaux étrangers, dont certains sont installés dans des pays peu concernés par les trafics de drogue à première vue. Ainsi en 2008, les policiers d'Interpol ont averti leurs homologues sud-coréens de l'existence d'un réseau local de fourniture d'acide acétique à des intermédiaires pakistanais. Cet acide est utilisé dans la fabrication de l'héroïne. Ce trafic a duré deux années et a rapporté près de 75 millions de dollars aux différentes parties impliquées. Selon l'ancien directeur du Bureau des Nations unies sur le crime et les drogues Antonio Maria Costa, les trafiquants islamistes gagnaient 18 000 euros par kilo d'héroïne. L'enquête conjointe des polices européennes, sud-coréenne et pakistanaise a aussi permis de mettre en évidence qu'une bonne partie des revenus de la revente de la drogue permettait aux talibans afghans d'acheter des armes, de payer les combattants et même de conquérir le cœur des populations locales en leur venant en aide financièrement²¹.

La collaboration entre l'OTAN et la Russie dans cette lutte se fait notamment par l'intermédiaire du projet d'entraînement de policiers provenant d'Afghanistan et de cinq pays d'Asie centrale limitrophes²². Cette initiative a été lancée par le Conseil OTAN-Russie en décembre 2005. La Turquie et la Russie sont les principaux acteurs de ce projet en accueillant les formations sur leur territoire respectif. La réussite de cette collaboration est telle qu'elle n'a pas été affectée par les discordances à la suite de la guerre de Géorgie de 2008. Toutefois, la Russie estime que l'action de l'ISAF dans la lutte contre les trafics de drogue demeure insuffisante.

19. « Conseil Russie-OTAN : tous les trois documents validés (Rasmussen) », *Ria Novosti*, 4 décembre 2009.

20. Les opiacés tels que l'héroïne sont des substances dérivées de l'opium qui entraînent une dépendance physique importante chez le consommateur.

21. FOLLOROU J., « L'argent de la drogue passe par la Corée du Sud », *Le Monde*, 12 décembre 2008.

22. Le « NRC Project on Counter-Narcotics Training of Afghan and Central Asian Personnel » concerne principalement les États suivants : Le Kazakhstan, la République du Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan.

Moscou reproche aux soldats de l'OTAN de ne pas s'impliquer directement dans la destruction des champs de pavots et ce, par crainte de subir des pertes dans leurs rangs²³. De plus, les prises résultant des opérations des autorités afghanes, soutenues par les forces de l'ISAF, peuvent être perçues comme relatives lorsque l'on compare les montants saisis²⁴ à l'ensemble des sommes engendrées par ce marché à l'échelle de l'Afghanistan.

La coopération dans la lutte contre le trafic de stupéfiants est un exemple du bienfondé du Conseil OTAN-Russie dans sa capacité à créer des dynamiques en faveur de la sécurité et de la paix. Cette relation devra néanmoins être étendue à d'autres domaines de coopération dans les prochaines années, notamment en ce qui concerne la maîtrise des armements conventionnels. La relance du Traité sur les forces conventionnelles en Europe²⁵ sera également un indicateur de l'amélioration ou non de la relation OTAN-Russie.

2.2. Partenariat OTAN - UE

Un second partenaire avec lequel l'OTAN se doit de renforcer sa coopération est l'Union européenne et pour cause, les trois quarts des États de l'UE font également partie de l'Alliance atlantique.

Lorsque l'Union européenne a décidé de se doter d'une politique de défense et de sécurité en 1999, des critiques, pour la plupart des États-Unis, l'ont mise en garde contre une quelconque volonté d'affaiblir l'OTAN. La situation était également délicate au sein même de l'UE, où certains États reprochaient à la France de vouloir privilégier le développement d'une défense européenne au détriment de l'Alliance atlantique²⁶. Toutefois, la fin du mandat du Président Georges W. Bush a coïncidé avec une reconnaissance américaine qu'un renforcement des capacités de défense et de sécurité au sein de l'Union européenne pourrait être profitable à l'OTAN. Ce changement d'attitude devait ouvrir la voie à une nouvelle étape de la coopération entre les deux organisations. Or, la situation a très peu évolué et la cause principale ne réside pas tant dans une guerre d'intérêts entre l'OTAN et l'UE mais trouve plutôt ses origines dans la crise entre Chypre et la Turquie²⁷.

23. NOPENS P., « Countering Afghan narcotics: a litmus test for effective NATO and Russia cooperation? », *Security Policy Brief*, Royal Institute for International Relations, Brussels, n°14, septembre 2010.

24 En 2009, les autorités afghanes ont saisi pour 50 millions de dollars de produits liés au marché des stupéfiants.

25. Ce traité, signé en 1990 par des États de l'OTAN et de l'ancien Pacte de Varsovie, prévoit la limitation de cinq catégories d'armements conventionnels en Europe : les chars, les véhicules blindés, l'artillerie d'un calibre supérieur à 100mm, les avions de combats et les hélicoptères de frappe. L'objectif était de créer un climat de confiance entre les États des deux anciens blocs de la Guerre froide en éliminant les risques d'attaques surprises de part et d'autre. Le Traité interdisait également la concentration de forces aux abords des frontières interétatiques. En 2007, la Russie a décidé de suspendre sa participation au Traité en réaction au projet de bouclier anti-missile américain en Europe. Le 12 novembre 2010, l'actuel ministre russe des Affaires étrangères a réaffirmé le refus de la Russie de voir les infrastructures militaires de l'OTAN se rapprocher de ses frontières. Quelques semaines auparavant, la Secrétaire d'État américaine Hillary Clinton invita Moscou à relancer le Traité sur les armes conventionnelles en Europe dans le cadre du Conseil OTAN-Russie. « Forces conventionnelles en Europe : Clinton invite Moscou à ranimer le traité », *Ria Novosti*, 22 septembre 2010. « Élargissement de l'OTAN : la Russie reste sur ses gardes (Lavrov) », *Ria Novosti*, 12 novembre 2010.

26. Cette situation résultait du fait que la France ne faisait pas partie du Commandement militaire de l'OTAN. Elle intègrera de nouveau ce Commandement en 2009.

27. GNESOTTO N., « The EU and NATO: beyond appearances », in *What do Europeans want from NATO*, Institute for Security Studies, Report N°8, November 2010, p.10.

L'adhésion de Chypre à l'Union européenne en 2004 a rendu plus difficile les tentatives de coopération entre les deux organisations intergouvernementales. Chypre, membre de l'UE et non de l'OTAN et la Turquie, membre de l'OTAN et non de l'UE, n'ont eu de cesse depuis d'user de leur position pour bloquer la coopération OTAN-UE. Ainsi, la Turquie utilise son veto en ce qui concerne la mise à disposition de l'UE des ressources militaires de l'OTAN en cas de participation de Chypre aux missions de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) et de leurs côtés, Chypre et son allié grecque s'oppose à ce qu'Ankara contribue au développement de la PESD. Comme le souligne le Général Perruche, cette situation oblige l'UE à se tourner vers des solutions autres que la coopération avec l'OTAN et ce, dans une période marquée par des coupes importantes dans les budgets de la défense²⁸.

La solution prônée par le Secrétaire Général de l'OTAN M. Rasmussen pour mettre fin à ce blocage consiste en trois points : l'UE devrait inclure la Turquie dans les délibérations sur ses opérations extérieures, elle devrait également passer un accord de sécurité avec la Turquie et enfin, Ankara devrait se voir accorder le statut d'État invité au sein de l'Agence européenne de défense (la Norvège dispose déjà de ce statut). Toujours selon le Secrétaire Général, ce sont là les conditions qui permettront à la Turquie d'accepter que Chypre siège aux réunions entre l'Union européenne et l'OTAN. De fait, ces solutions doivent ménager les susceptibilités de chacune des deux parties. Dès lors, Ankara ne devra pas reconnaître officiellement Chypre et la question de l'adhésion de la Turquie ne sera pas abordée dans la relation OTAN-UE²⁹.

L'amélioration de la coopération entre les deux organisations est un enjeu important également dans le cadre de la relation OTAN-Russie. En effet, Moscou perçoit l'UE comme moins menaçante pour son intégrité territoriale que l'OTAN. Dès lors, l'Union européenne a un rôle à jouer dans le rapprochement entre l'Alliance atlantique et la Russie.

Conclusion

Créée avec l'objectif de protéger l'Amérique du Nord et l'Europe de la menace communiste, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord doit dorénavant faire face à la multiplication des menaces asymétriques. Les attaques terroristes du 11 septembre 2001 et l'embourbement militaire en Afghanistan ont mis en lumière le besoin d'une réflexion approfondie d'une part, sur le bien-fondé du recours à des missions expéditionnaires loin du territoire atlantiste et d'autre part, sur la nécessité de renforcer les partenariats défensifs, notamment avec la Russie et l'Union européenne.

L'intervention en Afghanistan a révélé l'inefficacité de la seule action militaire et face au désastre humain engendré par ce conflit, les dirigeants de l'OTAN ont finalement pris acte de la nécessité d'y associer une approche civile plus cohérente. L'approche globale, combinant les dimensions civile et militaire, est une alternative de choix dans la stabilisation du pays. Toutefois, l'inexpérience de l'Alliance dans ce domaine appelle à une intensification des partenariats notamment avec l'Union européenne, plus à même de mener des projets de reconstruction.

28. Général PERRUCHE J-P., « La relation UE/OTAN : problématique et perspectives », in OTAN : continuité ou rupture ?, *Études de l'IRSEM*, n° 4, septembre 2010.

29. « La Turquie et Chypre bloquent les rapports OTAN-UE », *turquie.news.fr*, 14 octobre 2010.

Face à la situation sécuritaire de ce début de siècle, le renforcement des partenariats existants et la recherche de nouveaux partenaires sont devenus primordiaux dans la construction d'une action de l'OTAN plus en phase avec son époque. Le concept stratégique ne fait pas fi de cette nécessité.

Le partenariat OTAN-Russie est certainement le plus significatif en ce qu'il marque un changement d'attitude de l'Alliance dans ses rapports avec les autres entités et institutions. L'intensification des opérations conjointes dans la lutte anti-terroriste et contre les stupéfiants en provenance d'Afghanistan sont des exemples concrets de la capacité de l'OTAN et de la Russie à pouvoir travailler ensemble sur des problématiques de sécurité. Toutefois, la méfiance engendrée par les quarante années de Guerre froide rend cette relation sujette aux suspicions de part et d'autre et la guerre de Géorgie en 2008 a révélé la persistance de certains fantômes du passé. L'amélioration de la relation entre ces deux acteurs est une priorité de l'Alliance pour les dix prochaines années.

Il en va de même en ce qui concerne la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne. Ce partenariat est d'autant plus vital que le devenir de l'Alliance dépend en partie du développement d'une Europe de la défense forte et capable d'assister l'OTAN dans ces opérations extérieures.

L'importance des défis auxquels doit faire face l'Organisation atlantique rendait primordial une refonte de sa stratégie d'action. L'engagement de l'OTAN devra dorénavant privilégier un savant dosage entre le recours à la force militaire et la mise en œuvre de programmes cohérents de stabilisation et de reconstruction des États en conflit, au travers notamment du renforcement des partenariats internationaux.

Avec le soutien de la



Wallonie