



NATO
+
OTAN

Gestion des crises



OTAN briefing

SEPTEMBRE 2005



La forme
moderne du
maintien de
la paix



Coopération
UE-OTAN

Instaurer la paix et la stabilité dans les régions en crise

Jaap de Hoop Scheffer :
« L'Alliance aujourd'hui
est parfaitement
consciente du risque
d'escalade des conflits
locaux susceptible
d'entraîner de graves
menaces pour la
sécurité »

La participation de l'Alliance à des opérations visant à mettre fin à des conflits, à rétablir la paix et à instaurer la stabilité dans les régions en crise constitue le changement le plus important et le plus manifeste que les activités de l'OTAN ont connu depuis la fin de la Guerre froide. En effet, l'Alliance participe actuellement, à divers titres, à des opérations complexes de soutien de la paix sur trois continents : dans l'ex-Yougoslavie en Europe, en Afghanistan et en Iraq en Asie et au Darfour (Soudan) en Afrique.

À chaque occasion, l'OTAN a déployé ses forces au service de l'intérêt général de la communauté internationale et elle travaille en étroite collaboration avec d'autres organisations internationales

afin d'aider à résoudre des problèmes tenaces, de soulager les souffrances et de créer les conditions qui permettent aux divers processus de paix d'acquiescer leur dynamique propre. Le Secrétaire

1



Les capacités exceptionnelles de l'OTAN en matière de gestion des crises revêtent une importance croissante pour la sécurité internationale au sens large



général de l'OTAN, Jaap de Hoop Scheffer a dit à ce propos : « L'Alliance aujourd'hui est parfaitement consciente du risque d'escalade des conflits locaux susceptible d'entraîner de graves menaces pour la sécurité. Dans le contexte actuel de la mondialisation, les distances géographiques ne constituent plus une protection ».

Après les attentats terroristes perpétrés contre les États-Unis le 11 septembre 2001, les moyens spécifiques de l'Alliance en matière de gestion des crises - et notamment la force de réaction de l'OTAN, le fer de lance de l'Alliance - ont pris une importance accrue pour la sécurité internationale au sens large, puisque l'instabilité, le terrorisme et la criminalité transnationale ont trouvé dans les États faillis un terrain propice.

Les moyens et les compétences que nécessite la gestion d'opérations aussi complexes se sont renforcés de manière spectaculaire au cours des dix dernières années et ce, principalement en raison des guerres liées à la dissolution de l'ex-Yougoslavie. En effet, l'effondrement de l'ex-Yougoslavie a été le premier exemple du type de défi auquel devra faire face la région euro-atlantique au XXI^e siècle et, à ce titre, il a été déterminant dans l'élaboration d'approches novatrices pour les opérations de soutien de la paix. Les enseignements tirés en Bosnie-Herzégovine, au Kosovo et dans l'ex-République yougoslave de Macédoine* sont extrêmement utiles ailleurs et ils sont du reste appliqués aujourd'hui en Afghanistan.

Les guerres liées à la dissolution de l'ex-Yougoslavie, et en particulier la guerre de Bosnie, ont pris la communauté internationale au dépourvu. Les premières réactions à ces crises ont révélé les insuffisances de l'architecture de sécurité internationale après la fin de la Guerre froide.

Au départ, les Nations Unies ont été la principale institution qui a tenté de négocier pour mettre fin aux hostilités, maintenir la paix dans les régions où un cessez-le-feu avait été conclu et apaiser les souffrances des non-combattants. Au fil des années, l'OTAN a été amenée à appuyer les Nations Unies en organisant diverses opérations de soutien aériennes et maritimes - pour faire respecter les sanctions économiques, un embargo sur les armes et une zone d'exclusion aérienne - et en fournissant aux Nations Unies des plans militaires détaillés de circonstance concernant les zones de sécurité et la mise en œuvre d'un plan de paix.

Le tournant

Ces mesures ont contribué à contenir le conflit et à sauver des vies, mais elles se sont en fin de compte révélées insuffisantes pour mettre fin aux hostilités. La guerre de Bosnie a amorcé un tournant lorsque l'OTAN a pris l'initiative en lançant une campagne aérienne de deux semaines contre les forces serbes de Bosnie durant l'été 1995. Cela a ouvert la voie à l'accord de paix de Dayton, entré en vigueur le 20 décembre 1995, qui a mis fin à cette guerre. Aux termes de cet accord, une force de mise en

œuvre de 60000 hommes (l'IFOR), dirigée par l'OTAN, assumait la responsabilité militaire du processus de paix.

Le déploiement de l'IFOR, qui comprenait des soldats de pays membres et non membres de l'OTAN, était le premier engagement militaire terrestre de l'Alliance et il a considérablement contribué à remodeler son identité après la Guerre froide. De fait, en quelques années seulement, l'OTAN s'est transformée pour devenir un

instrument de plus en plus efficace de gestion des crises militaires et politiques. Elle a su s'adapter et tirer les leçons de ses expériences ; il suffit pour s'en convaincre de voir comment le maintien de la paix en Bosnie-Herzégovine, sous la direction de l'IFOR, puis sous la direction de la force de stabilisation (la SFOR), a évolué pour aboutir aux dispositions adoptées en juin 1999 pour le déploiement de la force de paix au Kosovo (la KFOR).

Dans les premiers temps de l'IFOR, certains Alliés ont craint un « glissement de la mission », c'est-à-dire une tendance à entreprendre des tâches dont, apparemment, les civils se seraient mieux acquittés. Cependant, on s'est vite rendu compte qu'on ne pouvait pas réussir militairement en s'isolant. Si l'effort de paix ne créait pas les conditions d'une paix stable et durable, la faute aux yeux du monde incomberait tant à l'OTAN qu'aux organismes civils. Cela a contribué à l'établissement

La forme moderne du maintien de la paix

Le maintien de la paix a considérablement changé depuis la fin de la Guerre froide. C'est maintenant une activité devenue plus complexe, plus vaste et plus dangereuse. Aujourd'hui, la tâche classique qui consistait à jouer un rôle de tampon « neutre » entre des parties consentantes a évolué vers des opérations axées sur la gestion du changement politique, économique et social, souvent dans des conditions difficiles - tendance accentuée par le fait que la plupart des opérations modernes de maintien de la paix constituent des réponses à des conflits intraétatiques plutôt qu'interétatiques.

La planification opérationnelle et les stratégies de gestion des conflits doivent prendre en compte l'évolution de la dynamique du maintien de la paix. Dans nombre de cas, il n'est ni possible ni souhaitable de rétablir la situation antérieure au conflit. Les parties ont besoin, au contraire, d'une aide pour

construire une nouvelle société. Il est souvent difficile de trouver des partenaires certains, cohérents et fiables, et contrôlant effectivement leurs propres forces. La situation est fréquemment rendue plus compliquée par la présence de chefs de guerre locaux, disposés à exploiter les mythes et à susciter la violence pour prendre ou conserver le pouvoir. De plus, il existe souvent des chevauchements entre les motivations politiques et financières, de sorte que la frontière entre politique et criminalité organisée n'est pas toujours nettement définie.

Dans de nombreux conflits actuels, c'est la nature même de l'État qui est en jeu. Dès lors, la communauté internationale se trouve appelée à réformer des institutions en état de dysfonctionnement, et notamment l'administration nationale, le système juridique et même les médias locaux. Outre l'aspect militaire, de nombreuses autres activités

font désormais partie intégrante d'une opération de consolidation de la paix. Seule une combinaison méthodique, bien planifiée et coordonnée de mesures civiles et militaires peut créer les conditions nécessaires au maintien, à long terme, d'une paix et d'une stabilité ayant leurs dynamiques propres. ■



Jaap de Hoop Scheffer :
« Ils nous faut des forces
capables de réagir
rapidement, qui puissent
être déployées sur de
grandes distances et
ensuite soutenues
pendant des périodes
prolongées »



de liens plus étroits entre la force de maintien de la paix et ses homologues civils, et a permis notamment d'élaborer une doctrine de coopération civilo-militaire. Lorsque la KFOR s'est déployée, ces leçons avaient été assimilées puisqu'elle s'est vu confier dès le départ un mandat très vaste. Pour les mêmes raisons, d'excellentes relations se sont rapidement nouées entre la KFOR et la Mission des Nations Unies au Kosovo (MINUK).

L'OTAN s'est déployée au Kosovo après une campagne aérienne de 78 jours lancée pour mettre fin à une catastrophe humanitaire. La décision d'intervenir - probablement la plus controversée de l'histoire de l'Alliance - a été prise après plus d'une année de combats sur le territoire du Kosovo et l'échec des efforts déployés au niveau international pour résoudre le conflit par la diplomatie ; les Alliés étaient en outre fermement résolus à empêcher des campagnes d'épuration ethnique du type de celles qui avaient été organisées en Bosnie-Herzégovine et en Croatie.

Après ce que Bernard Kouchner, le premier chef de la MINUK, a appelé

« quarante ans de communisme, dix ans d'apartheid et un an d'épuration ethnique », l'instauration de la paix au Kosovo est une tâche redoutable. La victoire militaire n'était que la première étape sur la longue route qui mènera à une société multiethnique stable, libérée de la menace d'un nouveau conflit. Ainsi, les forces dirigées par l'OTAN en Bosnie-Herzégovine et au Kosovo ont contribué non seulement à créer un environnement sûr, mais elles se sont aussi employées à aider les réfugiés et les personnes déplacées à regagner leur foyer, elles ont recherché et arrêté des individus accusés de crime de guerre et contribué à réformer les structures militaires internes pour prévenir un retour à la violence ; toutes ces tâches nécessitent un engagement à long terme.

Évolution des approches

Alors qu'il a fallu près de trois ans et demi de massacres en Bosnie-Herzégovine et un an de combats au Kosovo avant que l'OTAN intervienne pour mettre fin à ces conflits, l'Alliance s'est engagée au printemps 2001, à la demande des autorités de Skopje, pour empêcher qu'un conflit grandissant dans l'ex-République yougoslave de



Macédoine* (voir encadré) ne dégénère en guerre civile généralisée. Avec d'autres organisations internationales, l'Alliance a contribué à contenir le conflit et à lancer un processus de reconstruction et de réconciliation.

C'est en Europe qu'ont été organisées les trois premières opérations de soutien de la paix de l'OTAN. Mais l'instauration de la paix à long terme est un besoin universel. Les Ministres des affaires étrangères des pays de l'OTAN l'ont reconnu lorsqu'ils sont convenus lors d'une réunion à Reykjavik (Islande) en mai 2002 que : « pour accomplir la gamme complète de ses missions, l'OTAN doit pouvoir aligner des forces capables de se déployer rapidement partout où elles sont nécessaires, de mener des opérations soutenues, à longue distance et dans la durée, et de réaliser leurs

Opération *Essential Harvest*

objectifs ». Cette décision a véritablement ouvert la voie au premier déploiement de forces de l'OTAN en dehors de la région euro-atlantique - en Afghanistan. Par la suite, l'OTAN a participé à des opérations en Iraq et au Darfour (Soudan).

Depuis août 2003, l'OTAN dirige la force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS), qui est une force sous mandat des Nations Unies chargée de contribuer à assurer la sécurité dans la capitale afghane Kaboul et alentour, à l'appui de l'Autorité intérimaire afghane et de la Mission d'assistance des Nations Unies en Afghanistan. La FIAS contribue également à mettre en place de structures de sécurité fiables, à déterminer les besoins en matière de reconstruction et à former et constituer les futures forces de sécurité afghanes.

En octobre 2003, une nouvelle résolution du Conseil de sécurité des Nations Unies a ouvert la voie à l'élargissement du mandat de la FIAS au-delà de Kaboul pour qu'elle puisse aider le gouvernement afghan à étendre son autorité aux autres régions du pays et assurer des conditions de sûreté et de sécurité propices au déroulement d'élections libres et équitables, à la primauté du droit et à la reconstruction du pays. Depuis lors, l'OTAN a étendu sa présence en Afghanistan en créant des équipes de reconstruction provinciales (PRT), qui sont des équipes internationales regroupant du personnel civil et militaire. ►

Grâce à une opération menée en temps opportun et de manière intelligente, l'OTAN a contribué, en 2001, à couper court au risque d'une guerre civile dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*. À la demande du gouvernement de Skopje, le Secrétaire général de l'OTAN, Lord Robertson, a envoyé une équipe de spécialistes de la gestion des crises pour négocier un cessez-le-feu avec « l'Armée de libération nationale » (UCK), un groupe armé composé de rebelles albanais de souche, qui avait pris le contrôle d'importantes portions du territoire dans l'est et le nord du pays. À l'époque, c'est la survie même de l'ex-République yougoslave de Macédoine* qui était en jeu. Mettant en pratique l'un des enseignements essentiels tirés de l'expérience de la KFOR et de la SFOR, l'OTAN a travaillé en étroite liaison avec l'Union européenne et l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), depuis le niveau politique jusqu'à celui du terrain, et les trois organisations ont présenté aux deux parties au conflit une position internationale unifiée.

L'équipe de l'OTAN est parvenue à convaincre l'UCK d'accepter un cessez-le-feu et de soutenir le processus de négociation politique en cours, lequel s'est terminé par la conclusion, le 13 août, de l'Accord d'Ohrid. En application de cet accord, l'OTAN a déployé une force de 4 000 hommes, dans le cadre de l'Opération *Essential Harvest*, pour superviser le désarmement de l'UCK. Au cours des trente jours qui



ont suivi, près de 4 000 armes ont été recueillies à des points de collecte désignés. Au début du mois d'octobre, la tâche était achevée, et l'UCK avait virtuellement cessé d'exister en tant qu'organisation armée structurée. À titre de suivi de l'Opération *Essential Harvest*, l'OTAN a maintenu dans le pays, à la demande des autorités de Skopje, une force composée de quelques centaines de soldats et chargée de surveiller le retour des forces de sécurité de l'État dans les zones qui avaient été affectées par la crise. En avril 2003, l'OTAN a transféré à l'Union européenne la responsabilité de cette opération. ■



En Iraq, l'OTAN forme du personnel iraquien et contribue à l'établissement d'institutions de sécurité pour aider le pays à constituer des forces armées efficaces et à assurer sa propre sécurité. L'Alliance aide à mettre en place près de Bagdad un Centre de formation, d'instruction et d'enseignement de la doctrine, qui se consacre essentiellement à la formation des cadres et qui coordonne les dons de matériel à l'Iraq.

L'OTAN apporte également un soutien à la Pologne sur le plan du renseignement, des compétences logistiques, de la coordination des mouvements, de la constitution des forces et de la protection

des communications. Ainsi, la Pologne est en mesure, depuis septembre 2003, de commander un secteur - la Division multinationale centre et sud - dans laquelle opèrent des troupes de pays alliés et de pays partenaires.

De concert avec l'Union européenne, l'OTAN aide l'Union africaine à élargir sa mission de maintien de la paix au Darfour. L'Alliance achemine par avion dans la région des soldats de la paix de l'UA et elle forme des officiers à l'organisation d'un QG militaire multinational et à la gestion du renseignement.

Pour se déployer efficacement loin du territoire de l'Alliance, les militaires de l'OTAN doivent investir dans des capacités de projection de puissance. Le Secrétaire général de l'OTAN Jaap de Hoop Scheffer s'est exprimé à ce sujet : « Il nous faut des forces capables de réagir rapidement, qui puissent être déployées sur de grandes distances et ensuite soutenues pendant des périodes prolongées. Il nous faut aussi une combinaison de forces capables

à la fois de mener des missions de combat de forte intensité et d'effectuer des travaux de reconstruction après un conflit ».

Pour relever ce défi, l'Alliance a adopté un ensemble de mesures visant à faire en sorte que l'OTAN soit équipée pour accomplir la gamme complète des missions militaires modernes. On peut citer parmi ces mesures une nouvelle initiative sur les capacités, l'engagement capacitaire de Prague, aux termes duquel les Alliés s'engagent à apporter des améliorations spécifiques dans des domaines critiques tels que le transport aérien et maritime stratégique et le ravitaillement en vol. On peut également citer la création d'une force de réaction de l'OTAN (*voir encadré*), qui donnera à l'Alliance la capacité de déplacer rapidement une force robuste, pour déjouer une attaque ou y répondre. Ces mesures prévoient aussi la rationalisation de la structure de commandement militaire de l'OTAN, qui sera souple et plus facile à utiliser lors des situations d'urgence qui se présenteront au XXI^e siècle. ■

Coopération UE-OTAN

Des relations de travail efficaces entre l'Union européenne et l'OTAN sont essentielles pour que la gestion des crises puisse se faire avec succès. Les deux organisations avaient établi des relations officielles en janvier 2001, mais c'est le 16 décembre 2002 qu'a été franchie l'étape décisive, avec l'adoption de la Déclaration UE-OTAN sur la PESD. Depuis lors, l'Union européenne et l'OTAN ont négocié, à propos de la coopération en matière de gestion des crises, une série de documents désignés par les spécialistes comme l'ensemble « Berlin-Plus », rendant possible le transfert de l'OTAN à l'Union européenne de la responsabilité du maintien de la paix dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, le 1^{er} avril 2003.

L'expression « Berlin-Plus » fait référence au fait que c'est à Berlin que s'était tenue, en 1996, la réunion au cours de laquelle les Ministres des affaires étrangères des pays de l'OTAN avaient décidé de créer une Identité européenne de sécurité et de défense et de mettre à disposition à cet effet des moyens de l'Alliance.

Les arrangements « Berlin-Plus » visent à éviter les doubles emplois inutiles et comportent quatre éléments : la garantie de l'accès de l'UE à des capacités de planification opérationnelle de l'OTAN ; la présomption de disponibilité au profit de l'UE de capacités et de moyens communs de l'OTAN ; des options de commandement européen pour des



opérations dirigées par l'UE, y compris un renforcement du rôle de l'Adjoint au Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) ; et l'adaptation du système de planification de la défense de l'OTAN pour y intégrer la disponibilité de forces pour des opérations de l'UE.

Les arrangements « Berlin-Plus » ont été mis en œuvre pour la première fois dans le cadre de l'Opération *Concordia*, le premier déploiement militaire de l'Union européenne dans l'ex-République yougoslave de Macédoine*, qui s'est déroulée d'avril à décembre 2003. Ils sont actuellement mis en pratique dans le cadre de l'Opération *Althea*, en Bosnie-Herzégovine, où, en décembre 2004, l'Union européenne a pris la relève de l'OTAN pour assurer la sécurité au quotidien. L'Adjoint au

SACEUR exerce le commandement de l'opération, et des officiers de liaison de l'UE travaillent aux côtés de leurs collègues de l'OTAN dans la structure de commandement de l'OTAN, aussi bien au niveau stratégique dans une cellule de l'UE au Grand quartier général des puissances alliées en Europe, à Mons (Belgique), qu'au niveau régional au commandement de forces alliées interarmées à Naples (Italie). Sur le terrain, le commandant de la force et son état-major travaillent en étroite liaison avec le commandant de l'OTAN et son quartier général résiduel, qui conserve la responsabilité de la réforme de la défense, ainsi que des activités de lutte contre le terrorisme, de l'arrestation des personnes soupçonnées de crimes de guerre et du recueil de données du renseignement. ■



La Force de réaction de l'OTAN donne à l'Organisation les moyens de répondre rapidement aux crises quels que soient l'endroit et le moment où elles pourraient se produire



La Force de réaction de l'OTAN (NRF) est l'outil de gestion des crises le plus important de l'Alliance, qui lui donne les moyens de répondre rapidement aux crises quels que soient l'endroit et le moment où elles pourraient se produire. Cette force à haut niveau de préparation, fer de lance de l'Organisation, est une force interarmées multinationale, composée d'éléments des forces terrestres,

La Force de réaction de l'OTAN

aériennes et maritimes, ainsi que de diverses capacités spécialisées, disponible en permanence. Disposant de plus de 20 000 hommes, elle pourra, lorsqu'elle sera pleinement opérationnelle, commencer à se déployer sur préavis de cinq jours et assurer son propre soutien pour des opérations d'une durée de 30 jours, ou plus moyennant réapprovisionnement.

Lancée au Sommet que l'OTAN a tenu à Prague en 2002, la NRF a de multiples missions. Elle peut se déployer en tant que force autonome pour des opérations de défense collective et des opérations de réponse aux crises, comme des opérations d'évacuation, de gestion des conséquences d'une catastrophe, d'aide humanitaire et de lutte contre le terrorisme. Elle peut être la force d'entrée initiale facilitant l'arrivée de forces de remplacement plus importantes et peut servir à montrer la détermination de l'OTAN et

sa solidarité en vue d'éviter les crises et d'appuyer les initiatives diplomatiques. Sa souplesse lui confère son caractère particulier et lui permet d'adapter sa configuration en fonction des missions.

La Force de réaction de l'OTAN devrait être pleinement opérationnelle en 2006 et comprendra alors un élément terrestre de la taille d'une brigade, avec capacité d'entrée en force, une force navale opérationnelle comprenant un groupe tactique avec porte-aéronefs, un groupe opérationnel amphibie et un groupe d'action de surface, ainsi qu'un élément aérien, qui pourra effectuer 200 sorties de combat par jour. La Force compte un élément supplémentaire de forces spéciales, auxquelles il pourra être fait appel en cas de nécessité. Selon le Secrétaire général de l'OTAN, M. Jaap de Hoop Scheffer, « Le défi principal n'est plus de créer la NRF, mais de déterminer comment, quand et où y recourir ». ■

* La Turquie reconnaît la Macédoine sous son nom constitutionnel.

Les Briefings de l'OTAN traitent des questions d'actualité de l'Alliance. Ils sont publiés sous l'autorité du Secrétaire général et ne reflètent donc pas nécessairement l'opinion ou la politique officielle des gouvernements des pays membres ou de l'OTAN.

Division Diplomatie publique de l'OTAN, 1110 Bruxelles - Belgique, site web : www.otan.nato.int, courriel : natodoc@hq.nato.int