

## LA RELATION OTAN-ONU : COMPLEMENTARITE OU VELLÉITÉS DE SUBSTITUTION ?

---

*Abdelhamid MEROUANI*

*Maître de Conférences à l'Ecole Nationale d'Administration*

### INTRODUCTION

Au lendemain de la fin de la Guerre froide, de l'effondrement du bloc soviétique et de la disparition de la menace supposée qu'il faisait implicitement peser sur le monde occidental, l'on était raisonnablement en droit de s'attendre au démantèlement de l'OTAN, dont la création, en Avril 1949, dans un contexte de tension exacerbée, répondait à une volonté clairement affirmée de contrecarrer les velléités expansionnistes de l'Union soviétique et d'endiguer ainsi le danger potentiel qu'elles semblaient représenter. La menace n'étant plus perceptible et la tension étant retombée, l'Alliance atlantique n'avait donc plus de raison d'être, d'autant plus d'ailleurs que le Pacte de Varsovie n'avait guère survécu. C'était méconnaître la capacité d'imagination et d'adaptation des stratégies américains si prompts à agiter le spectre de l'ennemi commun et de nouveaux risques et menaces si opportuns à leurs desseins stratégiques visant à perpétuer leur domination et leur leadership mondial. L'Alliance se voit même renforcée et de nouvelles prérogatives, sans commune mesure avec sa mission originelle, lui sont conférées.

Au-delà de la réévaluation du rôle de l'Alliance, c'est davantage l'extension de ses missions et ses initiatives empiétant allègrement sur celles de l'ONU qui soulèvent maintes interrogations liées au cadre juridico-politique de ses activités, à son évolution et à sa propension à agir hors de toute contrainte tutélaire, se permettant même de se substituer à l'Organisation mondiale lorsqu'elle éprouve des difficultés à l'instrumentaliser.

## **1 - LE CADRE POLITICO-JURIDIQUE DES RELATIONS OTAN-ONU**

Le rôle de l'OTAN dans le cadre onusien de maintien de la paix et de la sécurité internationales renvoie d'abord aux fondements politiques et juridiques de sa création et à la légalité, ensuite, d'une mission qui ne peut être dévolue que par le Conseil de sécurité.

### **1.1 - Les fondements politiques et juridiques de l'Alliance**

Faisant explicitement référence aux dispositions pertinentes de la Charte des Nations Unies à travers notamment ses buts et principes, qui confèrent au Conseil de sécurité les prérogatives de maintien de la paix et de la sécurité internationales, les Etats signataires du Traité de l'Atlantique Nord du 04 Avril 1949 se réfèrent à la Charte de l'ONU comme cadre d'action et s'engagent ainsi à ne pas recourir à la menace ou à la force pour le règlement de tout différend international, les moyens pacifiques étant considérés comme les mieux indiqués à cet effet.

Dans son article 5, qui fait référence à l'article 51 de la Charte des Nations Unies, le Traité de l'Alliance atlantique prévoit que toute action prise individuellement ou collectivement en cas de légitime défense cessera aussitôt que le Conseil de sécurité de l'ONU aura pris les mesures nécessaires pour le rétablissement et le maintien de la paix. Le rôle du Conseil de sécurité est ainsi explicitement reconnu et réaffirmé. Cette position connaîtra, néanmoins, une évolution notable en 1999 avec le nouveau concept stratégique de l'OTAN. Nous y reviendrons.

Les dispositions de l'article 7 du Traité soulignent, en outre, le caractère prioritaire et déterminant de la Charte des Nations Unies en ce que les droits et obligations découlant de celle-ci pour les alliés demeurent pleins et entiers. Les membres de l'Alliance ne peuvent ainsi s'arroger aucun droit ni échapper à aucune obligation inscrite dans le cadre de l'esprit et de la lettre de la Charte de l'ONU.

Au regard des multiples difficultés rencontrées par l'Organisation des Nations Unies pour mener à bien les missions qui lui sont dévolues, la coopération avec d'autres acteurs internationaux, notamment les organisations à caractère régional, s'est avérée incontournable: « Tous les efforts que déploie le Conseil de sécurité, l'Assemblée Générale et le Secrétaire Général pour maîtriser et résoudre les conflits requièrent la coopération et l'appui d'autres acteurs sur la scène internationale : les gouvernements qui composent l'ONU, les organisations régionales, les organisations non gouvernementales et les diverses entités (fonds, programmes et institutions) du système des Nations Unies lui-même. Si

l'on veut que ces efforts aboutissent, il faut soigneusement coordonner le rôle des différents protagonistes afin de pouvoir adopter une démarche intégrée à l'égard de la sécurité humaine ».<sup>1</sup>

La légalité du rôle de l'OTAN dans le cadre de la délégation de pouvoirs par le Conseil de sécurité

Dans un contexte marqué par l'incapacité de l'ONU à faire face à ses responsabilités en matière de maintien de la paix, le Conseil de sécurité peut déléguer ses prérogatives aux organismes régionaux pour la mise en œuvre des actions coercitives, ce qui permet à l'organisation la plus puissante -l'OTAN, en l'occurrence- de s'enfoncer dans la brèche et d'imposer sa présence et sa démarche. La question qui s'impose alors a trait à la nature même de l'Alliance : constitue-t-elle un organisme régional au sens de la lettre et l'esprit de l'article 52 de la charte des Nations Unies ?

Les opérations entreprises sur la base du chapitre VII de la Charte des Nations Unies étant considérées comme coercitives, les organisations régionales qui en sont les exécutants devraient, par conséquent, relever, pour la circonstance, du pouvoir hiérarchique du Conseil de sécurité duquel elles doivent obtenir un mandat préalable. En effet, l'autorisation explicite du Conseil de sécurité devrait constituer la règle puisque ce genre d'opérations, qui contreviennent à l'esprit et à la lettre du principe sacrosaint du non recours à la force<sup>2</sup> dans le règlement des différends, relève des prérogatives exclusives de cet organe principal de l'ONU. Cette condition, qui s'apparente à un principe de précaution et a pour objectif d'éviter tout excès ou instrumentalisation, est, en fait, allègrement transgressée par l'OTAN, qui a montré à maintes reprises qu'elle ne s'accommodait guère avec les procédures en vigueur.

Sur un plan restrictif, l'Organisation de l'Atlantique Nord constitue une alliance militaire de défense et les opérations de légitime défense qu'elle pourrait être amenée à entreprendre sont différentes des actions coercitives prévues à l'article 53 de la Charte de l'ONU, qui doivent impérativement être autorisées par le Conseil de sécurité.

A cette acception restrictive du concept d'« Accords ou Organismes régionaux », se superpose une interprétation extensive qui a quelque peu simplifié la tâche des Nations Unies dans leur démarche d'impliquer les

---

1 Rapport présenté par le Secrétaire Général de l'ONU, « Agenda pour la paix: diplomatie préventive, rétablissement de la paix, maintien de la paix », Document des Nations Unies, 17 Janvier 1992.

2 Dupuy, P.-M., « Sécurité collective et organisations de paix », Revue générale de Droit international public, tome 97, Paris, 2001.

---

organisations régionales dans le maintien de la paix et ce, en ayant recours tant à l'article 48 que 53 de la Charte.<sup>3</sup>

A la lueur de cette approche, l'OTAN pourrait être assimilée à une organisation régionale sous-traitante de l'ONU, ce qui ne correspond nullement à la réalité si l'on considère qu'elle entend sinon marginaliser du moins coopérer d'égal à égal avec l'Organisation mondiale. L'accord secret conclu le 23 Septembre 2008 entre le Secrétaire Général de l'ONU et celui de l'OTAN est édifiant à cet égard.

Sans qu'il n'ait été évoqué au Conseil de sécurité, l'accord en question fait part de « consultations élargies » et de « coopération opérationnelle » en matière de maintien de la paix, soulignant que les deux interlocuteurs s'engageaient à agir de concert<sup>4</sup>.

Aux yeux de nombre d'observateurs avertis, il semble bien que le Secrétaire Général de l'ONU ait largement outrepassé les prérogatives que lui confère la Charte à travers l'article 99 notamment. Sa loyauté à l'égard des membres des Nations Unies d'une manière générale et des membres permanents du Conseil de sécurité non membres de l'OTAN de manière particulière s'en trouve largement altérée. L'objectif de la nouvelle équipe du Président Obama, qui entend, à l'instar de la précédente, perpétuer l'hégémonie américaine, consiste en l'adoption d'une démarche plus soft visant non point à agir de front mais plutôt de concert avec l'ONU que l'Alliance atlantique ne se priverait pas d'instrumentaliser à l'occasion. La « responsabilité de protéger » n'en apparaît que plus révélatrice d'une instrumentalisation aux fins d'une suprématie de l'Occident en général et des Etats Unis d'Amérique en particulier.

## **2 - LA COOPERATION POST-GUERRE FROIDE ENTRE L'OTAN ET L'ONU**

La coopération entre l'Alliance atlantique et l'ONU au lendemain de la fin de la Guerre froide et de la chute du Mur de Berlin ne s'est pas opérée de manière linéaire, sans difficultés liées à leur nature, à leur diversité d'approche et à leurs objectifs divergents.

---

3 L'article 48 de la Charte dispose en son paragraphe 2 que « ces décisions sont exécutées par les membres des Nations Unies directement et grâce à leurs actions dans les organismes internationaux appropriés dont ils font partie ».

Le paragraphe 1 de l'article 53, interprété dans ce cadre, laisse entendre que le Conseil de sécurité peut charger toute organisation disposée à le faire pourvu que ses activités soient compatibles avec les dispositions de la Charte.

4 Cf. Muller, K. « L'accord entre l'ONU et l'OTAN ne répond pas aux objectifs de la communauté internationale », Horizons et Débats, n°48, Paris, Octobre 2008.

## **2.1 - L'évolution stratégique de l'OTAN : une extension tous azimuts**

Privée de son ennemi-alibi<sup>5</sup> après le démantèlement du bloc communiste, et soucieuse de sa survie et de son utilité, l'Alliance atlantique va, après une période de doute suivie d'une phase relativement courte de maturation, adopter lors de la Déclaration de Rome, en Novembre 1991, son « nouveau concept de sécurité », qui allie globalité et multi-dimensionnalité en matière de gestion des crises. Cette nouvelle orientation doctrinale des buts et objectifs de l'Alliance s'en trouve renforcée et facilitée par l'incapacité récurrente de l'ONU à faire face à ses responsabilités dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales. Elle sera réaffirmée à l'occasion de la réunion des ministres des Affaires étrangères des membres de l'OTAN en Décembre 1992 à Bruxelles : « Nous confirmons aujourd'hui que notre Alliance est disposée à soutenir, cas par cas, et conformément à nos propres procédures des opérations de maintien de la paix menées sous l'autorité du Conseil de sécurité des Nations Unies, à qui revient la responsabilité principale des questions touchant à la paix et à la sécurité internationales. Nous sommes prêts à répondre positivement aux initiatives que pourrait prendre le Secrétaire Général des Nations Unies afin que l'Alliance puisse aider à la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU. Nous avons demandé au Secrétaire Général de maintenir à cet égard, sous la direction du Conseil, les contacts nécessaires avec le Secrétaire Général des Nations Unies concernant l'assistance que l'Alliance pourrait fournir »<sup>6</sup>. L'offre de service à l'ONU est on ne peut plus explicite.

Auparavant, inquiets du caractère obsolète de l'Otan, induit par l'affaiblissement de l'Union soviétique et le démantèlement du Pacte de Varsovie, les Etats Unis d'Amérique avaient commencé à s'agiter et à envisager des scénarii susceptibles de trouver une parade à la nouvelle donne : dans un discours prononcé à Berlin en Décembre 1989, le Secrétaire d'Etat à la Défense, James Baker, affirmait clairement la nécessité d'« élargir doublement le rôle de l'OTAN, en lui donnant une portée géographique plus large et en lui assignant une fonction générale de sécurité européenne au-delà de la défense territoriale ».<sup>7</sup>

La nouvelle donne géopolitique induite par la situation post-Guerre froide engendre un nouveau concept stratégique de l'OTAN qui prend

---

5 « Nous allons vous rendre le pire des services, nous allons vous priver d'ennemi ! », aurait affirmé Alexandre Arbatov, conseiller diplomatique de Mikhaïl Gorbatchev, à des dirigeants américains, selon Pierre Conesa, dans son ouvrage « La fabrication de l'ennemi », Robert Laffont, Paris, 2011.

6 Cf. Grand, S.-R., « Défense territoriale: la mission de l'OTAN dans le nouveau siècle », Annuaire Français des Relations Internationales, Paris, 2003.

7 Cf. Hagalund, D., « Quelles frontières naturelles pour l'OTAN ? », Revue Internationale et Stratégique, n°2, Paris, 2002.

---

rapidement forme et impose d'importantes mutations liées notamment à la gestion des crises et au maintien de la paix<sup>8</sup>. Celui-ci ne se traduira effectivement dans les faits que lorsque les échecs des Nations Unies se manifesteront au grand jour : c'est, en effet, dans l'impuissance de l'ONU que l'Alliance atlantique puise son dynamisme et son efficacité.

De nouveau concept stratégique en nouveau concept stratégique<sup>9</sup>, l'Alliance atlantique va affiner ses objectifs stratégiques et évoluer d'une posture de défense à une politique intégrée de gestion globale des crises. L'Organisation atlantique a ainsi intégré de nouvelles missions sans qu'elle n'ait à se délester de quelque prérogative originelle que ce soit, réussissant, ce faisant, à s'adapter à la nouvelle donne internationale et à se renforcer. Les concepts de « zone OTAN », d'« opérations hors zone », de « défense des membres de l'Alliance » volent en éclat, laissant place à une approche globalisante de son champ d'intérêt et d'intervention. Elle entend ratisser large et se voir reconnaître un rôle mondial de maintien de la paix et de la sécurité internationales. L'entrée en concurrence avec les prérogatives de l'ONU ne semble guère lui causer d'états d'âme, loin s'en faut.

Alors que durant la période de la Guerre froide, l'OTAN s'interrogeait sur la question de savoir si ses membres pouvaient intervenir en dehors de la zone prévue par le Traité de Washington, aujourd'hui, cette préoccupation n'a plus de raison d'être et se trouve relayée par le souci-confort de l'obtention de l'autorisation préalable du Conseil de sécurité de l'ONU. L'instrumentalisation de cette dernière ne pouvait générer que des avantages pour l'Alliance, dont la légalité sinon la légitimité ne pouvait être que renforcée.

---

8 La création en 2003 du Commandement Allié pour la Transformation (ACT) de l'Alliance participe de la nécessité d'une approche globale et d'une réévaluation de la doctrine militaire de l'OTAN à l'effet de contrecarrer les « menaces hybrides » qui se font de plus en plus prégnantes.

9 Lors du sommet de Lisbonne en Novembre 2010, les Etats membres de l'OTAN ont adopté un nouveau Concept stratégique - «Engagement actif, défense moderne » - qui recoupe les paradigmes essentiels et les objectifs stratégiques de l'Alliance pour la décennie en cours. Défense collective, gestion des crises et sécurité coopérative en constituent les vecteurs et les missions fondamentales. Pour une connaissance plus approfondie de la teneur des sept (07) Concepts stratégiques adoptés depuis sa création, l'on consultera avec intérêt le site de l'Organisation, [www.nato.int](http://www.nato.int).

L'extension géographique de l'Alliance atlantique<sup>10</sup> semble procéder de sa volonté de projection au-delà de la zone transatlantique et de son option déclarée de promouvoir la paix par le partenariat. C'est ainsi que sont lancés le Partenariat Pour la Paix (PPP)<sup>11</sup> et le Conseil de Partenariat Euro-atlantique (CPEA), tout comme le Dialogue Méditerranéen de l'OTAN, avec sept (07) pays de la région méditerranéenne, non membres de l'Alliance<sup>12</sup>.

Le Dialogue méditerranéen de l'OTAN, lancé en 1994, est révélateur de la conception globalisante selon laquelle la sécurité de l'Europe, partie intégrante du monde occidental, est indissociable de celle de la Méditerranée. Ce dialogue est perçu comme un « véritable cadre de coopération, en cohérence avec la nécessaire adaptation de l'Alliance au nouveau contexte stratégique et à l'émergence de nouveaux impératifs de sécurité, comme l'interdépendance croissante entre la région méditerranéenne et la sécurité transatlantique »<sup>13</sup>. Il sera d'ailleurs renforcé en Juin 2004 par l'Initiative de coopération d'Istanbul, qui intègre les différents Etats du Golfe dont la situation s'avère stratégique au regard de leur dotation en réserves pétrolières et de leur situation géopolitique à la lisière de zones conflictuelles génératrices d'instabilité<sup>14</sup> et dont il convient de sécuriser les voies d'approvisionnement en ressources énergétiques si vitales tant pour les Etats Unis que pour l'Europe.

---

10 L'OTAN compte vingt-huit (28) pays membres en Décembre 2011 : Albanie, Belgique, Bulgarie, Canada, Croatie, République tchèque, Danemark, Estonie, France, Allemagne, Grèce, Hongrie, Islande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Slovénie, Espagne, Turquie, Royaume Uni, Etats Unis.

Les pays partenaires, membres du Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (CPEA), sont au nombre de vingt-deux (22) : Arménie, Australie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Bosnie Herzégovine, Finlande, Macédoine, Géorgie, Irlande, Kazakhstan, Kirghizistan, Malte, Moldavie, Monténégro, Russie, Serbie, Suède, Suisse, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine, Ouzbékistan.

11 Le partenariat pour la paix (PPP) été créé en 1994. Il a été pour certains pays une sorte d'anti-chambre pour l'OTAN.

Le partenariat pour la paix est présenté par l'Alliance atlantique comme un « programme de coopération bilatérale concrète entre chaque pays partenaire et l'OTAN. Il permet à ces pays de construire une relation individuelle avec l'OTAN et de choisir leurs propres priorités de coopération ».

12 Les sept pays sont : l'Algérie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie.

13 Cf. Prestat, H., « L'OTAN, l'Union européenne et leurs offres de coopération en Méditerranée », Research Paper, n°28, Collège de Défense de l'OTAN, Rome, Septembre 2006.

14 En Décembre 2005, de hauts dirigeants de l'OTAN se sont concertés au Qatar avec des dirigeants des Etats du Golfe. Des représentants de la société civile y ont été largement associés. L'Alliance déploie des efforts soutenus pour promouvoir son image largement écornée auprès des pays arabo-musulmans pour le moins méfiants.

---

L'élargissement du champ d'intérêt et de couverture de l'Alliance aux pays précédemment sous influence soviétique semble répondre, lui, à une volonté de reconfiguration de l'architecture de sécurité dans la sphère de la zone euro-atlantique. D'aucuns n'hésitent pas à y voir une tentative d'encercllement et d'affaiblissement de l'Union soviétique<sup>15</sup> considérée comme peu sûre, versatile et susceptible de déployer les efforts nécessaires pour se régénérer et tenter de retrouver son lustre d'antan. En d'autres termes, l'extension de l'hégémonie de l'OTAN à l'Est apparaît comme une sorte de « cordon sanitaire » autour de la Russie, associé au partenariat mais perçue en réalité comme un ennemi potentiel dont les vieux démons de l'expansionnisme peuvent resurgir à tout moment, lorsque les rapports de force lui seront favorables.

Outre la propension de l'Alliance à tisser sa toile d'araignée à travers les zones géostratégiques considérées comme importantes, ses interventions dans le cadre humanitaire (Ouragan Katrina aux Etats Unis en Août 2005, séisme au Pakistan en Octobre 2005), environnemental<sup>16</sup> et scientifique<sup>17</sup> prouvent, si besoin est, qu'elle entend concilier la doctrine et la pratique autour des idées-forces de globalité qui caractérisent désormais sa démarche.

## 2.2 - Une coopération contrastée

L'implication et l'intervention militaire de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine constituent le point de départ d'une coopération peu harmonieuse avec l'ONU et sujette à controverses même si elle semble concilier le droit, représenté par le mandat de l'ONU, et la force, incarnée par la puissance de feu de l'Alliance.

De 1992 à 1995, l'OTAN prend le relai de l'Union européenne, qui s'est révélée impuissante à résoudre le conflit qui embrasait une grande partie du territoire de l'ex-Yougoslavie. Elle se chargera ainsi de la mise en œuvre des résolutions du Conseil de sécurité de l'ONU en s'efforçant de

---

15 La Russie perçoit ce déploiement comme une provocation américaine et y voit une volonté délibérée de l'affaiblir. Tout en dénonçant la « duplicité » de l'OTAN, la Russie entend créer un regroupement de nature à contrecarrer les desseins américains de renforcer l'Alliance dans le sens d'une puissante organisation disposant du monopole de la gestion de la sécurité mondiale. Les manœuvres russes lors du Sommet de l'OTSC (Organisation du traité de sécurité collective) sont révélatrices à cet égard.

L'OTSC, organisation à vocation politico-militaire, créée en octobre 2002, regroupe la Russie, la Biélorussie, l'Arménie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et le Tadjikistan.

16 Cf. Pardew, J., Bennett, C., « L'évolution des opérations de l'OTAN », Revue de l'OTAN, Printemps 2006.

17 Cf. Lellouche, P., « Vers quoi l'OTAN se dirige-t-elle ? », Revue de l'OTAN, Hiver 2006.



résorber les sources du conflit par l'imposition d'un embargo, de protéger les populations par la création de zones d'exclusion aériennes<sup>18</sup> et, in fine, d'aménager des zones de sécurité<sup>19</sup>.

La divergence d'approche des deux organisations, l'ONU étant soucieuse de garder sa marge de manœuvre et son monopole de gestion des opérations de maintien de la paix, alors que l'OTAN s'efforce de sauvegarder son autonomie de commandement, ne pouvait qu'engendrer des disfonctionnements préjudiciables, amenant l'Alliance à s'affranchir de la tutelle onusienne et à prendre en mains les opérations. Willy Claes, alors Secrétaire Général de l'OTAN, exprimait la nécessité que l'Alliance « conserve son autonomie d'organisation souveraine », soulignant qu'« elle ne peut se permettre de gaspiller sa crédibilité sur la scène internationale en se mettant à la remorque d'une organisation mondiale hésitante ou frileuse en face du recours à la force »<sup>20</sup>. Au-delà du jugement pour le moins péremptoire et sévère, révélateur du caractère volontairement dominateur de l'Alliance, force est de reconnaître que les moyens dont elle dispose et le caractère foncièrement hétérogène de ses membres ne permet pas à l'ONU de réagir avec cohérence et promptitude aux événements qu'elle subit plus qu'elle ne gère, à défaut d'en anticiper les effets.

Tirant les enseignements de l'aggravation de la situation, qui a débouché sur un véritable génocide, l'Alliance atlantique va alors engager des actions autonomes et procéder à des ajustements structurels plus adéquats pour la circonstance<sup>21</sup>. Forte de son succès militaire relatif, elle reprend toute son autonomie de manœuvre.

La crise afghane va contribuer à renforcer davantage encore l'engagement de l'OTAN, d'autant plus d'ailleurs qu'il s'agit d'une intervention hors de la zone euro-atlantique, ce qui va concrétiser dans les faits un des éléments fondamentaux de la nouvelle approche stratégique de l'OTAN, l'extension

---

18 La mise en œuvre de cette résolution exige la disponibilité de types d'avions que seule l'OTAN possédait. Le Conseil de l'Atlantique Nord a initié l'opération « Deny Fly », comportant une centaine d'avions fournis par les Etats-Unis, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, l'Espagne et la Turquie. Cette opération constitue une première dans l'histoire de l'Alliance.

19 Dans le but de protéger les populations meurtries, le Conseil de sécurité de l'ONU a créé des zones sécurisées pour Srebrenica le 16 Avril 1993 puis, au mois de Mai suivant, cinq autres zones (Sarajevo, Bihac, Gorazde, Tuzla et Zepa) ont été mises en place. Eu égard aux moyens limités de l'ONU, des Etats membres ont été sollicités pour des efforts supplémentaires mais ceux-ci ayant refusé, ce fut l'Alliance atlantique qui assumait cette tâche tant bien que mal.

20 Cf. Claes, W., « L'OTAN et l'architecture de la sécurité euro-atlantique », Revue de l'OTAN, n°6, Rome, Décembre 1994.

21 La Force des Nations Unies (FORPRONU) est remplacée par une force multinationale tandis que l'IFOR (Implementation Force) et la SFOR (Stabilisation Force) sont mises en place.

---

de ses missions en l'occurrence<sup>22</sup>. L'OTAN assure le commandement de la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (ISAF) après que celui-ci ait été plus ou moins assuré par la Grande-Bretagne, la Turquie, et conjointement par l'Allemagne et les Pays-Bas. Créée en Décembre 2001 par la résolution 1386 du Conseil de sécurité, cette Force avait pour mandat initial de sécuriser la capitale et ses environs.

Cette mission de sécurisation sera ensuite élargie aux autres régions de l'Afghanistan, conformément à la résolution 1510 du 13 Octobre 2003 du Conseil de sécurité. La couverture sécuritaire couvre aujourd'hui pratiquement l'ensemble du territoire après avoir été étendue progressivement aux régions Est et Sud. Outre la sécurisation du territoire, l'ISAF, sous commandement de l'OTAN, assure la supervision de la mise en œuvre du Pacte pour l'Afghanistan, qui s'articule autour d'objectifs liés à la sécurité, à la gouvernance et au développement du pays<sup>23</sup>.

Il y a lieu de relever que l'Alliance a apporté, en outre, sa contribution à nombre d'opérations supervisées par l'ONU : aide logistique à l'Union africaine au Darfour (Soudan) et en Somalie, formation et équipement de l'armée iraquienne, lutte contre le terrorisme international et la piraterie, opérations qui entrent dans le cadre de sa nouvelle doctrine globalisante.

### **3 - L'OTAN ET LES VELLEITES DE SUBSTITUTION A L'ONU**

Soucieuse de redéfinir ses objectifs et la finalité de son existence, l'Alliance atlantique va s'atteler à justifier sa légitimité, ne se privant nullement de chercher à discréditer et à marginaliser la seule organisation à lui faire de l'ombre, l'ONU, en l'occurrence.

#### **3.1 - La légitimation du rôle de l'Alliance atlantique**

La vision optimiste selon laquelle « l'ONU et l'OTAN peuvent se compléter l'une l'autre d'une manière qui profite à l'une et à l'autre »<sup>24</sup> ne pouvait résister à la logique de la dualité des compétences.

A l'évidence, l'Alliance atlantique considère que les moyens humains et matériels dont elle dispose et les vertus de ses objectifs lui confèrent toute

---

22 L'intervention en Afghanistan constitue la première mission de l'OTAN en dehors de la zone euro-atlantique. Elle a mobilisé au début près de 6000 militaires originaires de 32 pays et placés sous le commandement de l'OTAN. En Octobre 2006, l'ISAF compte plus de 35000 militaires originaires de 40 pays.

23 Cf. Giampaolo, D., « Transformer notre vision de la sécurité », Revue de l'OTAN, Rome, Automne 2006.

24 Cf. Woerner, M., « Le rôle de l'OTAN dans une Europe en mutation », Revue Relations Internationales et Stratégiques, n°12, Paris, 1993.

la légitimité nécessaire, et donc la vocation à assumer un rôle de premier plan égal sinon plus important que celui de l'Organisation des Nations Unies. Elle ne saurait en aucun cas être considérée comme « une filiale de l'ONU », avait déjà averti Madeleine Albright, alors Secrétaire d'Etat en charge de la diplomatie américaine<sup>25</sup>. « L'OTAN a toutes les capacités pour devenir une institution internationale légitimant le recours à la force parce qu'elle est composée de démocraties libérales qui, depuis sa création, n'ont pas manifesté l'intention de s'agrandir et n'ont pas ménagé leurs efforts pour assurer la paix et la stabilité », affirmait, par ailleurs, Richard Perle, qui s'interrogeait de manière insidieuse: « Pourquoi l'OTAN ne serait-elle pas aussi légitime que les Nations Unies qui comptent beaucoup de dictatures ? »<sup>26</sup>. Ainsi, à défaut de substituer l'OTAN à l'ONU pour la mission de maintien de la paix et de la sécurité internationales, l'ambition affichée est d'obtenir un statut au moins équivalent, avec les vertus de la démocratie en plus.

Le nouveau concept stratégique adopté lors du Sommet de Washington d'Avril 1999 allait sonner le glas du monopole de l'ONU en matière de maintien de la paix, dans la mesure où il met largement l'accent sur la gestion des crises et des conflits, considérés comme la préoccupation majeure de l'Alliance, tout en mettant en exergue la nécessité impérieuse de répondre aux « nouveaux défis » liés à l'instabilité générée notamment par les différends ethniques et religieux. Au principe de défense militaire collective, qui demeure immuable, s'incrustent les autres aspects indissociables de la sécurité globale que sont l'économique, le sociétal et l'environnemental.

Alors que durant la Guerre froide, l'ennemi était global et commun, clairement identifié, tel n'est plus le cas dans le nouveau contexte international incertain où de nouveaux risques et menaces pointent à l'horizon, si bien que la prise de décision commune devient plus problématique, plus laborieuse, plus complexe.

S'il est avéré que les préoccupations régionales sont moins cruciales pour les Etats Unis d'Amérique que pour ses alliés, et que l'objectif fondamental pour les premiers est de perpétuer leur suprématie mondiale, il n'en reste pas moins que la recherche d'une démarche commune et solidaire constitue un atout mais aussi un moyen de pression pour la stratégie américaine.

A l'évidence, l'éloignement de la menace soviétique a fait apparaître des dissensions au sein même de l'Alliance que d'aucuns ne veulent plus

---

25 Cf. *Le Monde* du 09 Décembre 1998. Les Etats Unis soutiennent régulièrement qu'il est hors de question de subordonner l'Alliance atlantique à une quelconque entité internationale sous prétexte de ne pas compromettre sa cohésion et son efficacité.

26 Cf. *Revue Commentaire*, n°101, Paris, 2003. Richard Perle, Président de l'US Defense Policy Board, est plus connu pour son rôle lors de la guerre contre l'Irak en tant que conseiller du Secrétaire américain à la défense, Donald Rumsfeld.

---

voir accaparée par les Etats Unis alors que d'autres en instrumentalisent la prééminence pour contrecarrer l'hégémonie conjointe de l'Allemagne et de la France qui se considèrent comme les incontournables locomotives de l'Union européenne.

### **3.2 - Les tentatives d'éviction de l'ONU**

La nécessaire restructuration de l'Alliance dans le sens de l'autonomie d'action et d'une meilleure répartition des tâches et des responsabilités a donné lieu à la création de la Force de Réaction Rapide (NFR) en Octobre 2003. Agissant de manière autonome, tel qu'exigé par les Etats Unis, cette force de 20 000 soldats en 2006 pouvait, selon les Américains, se déployer rapidement en tout point de la planète sans que cela n'exige l'aval préalable du Conseil de sécurité de l'ONU.

Dotée d'une Direction de gestion des crises, répartie en une section des opérations du Conseil et une section de maintien de la paix<sup>27</sup>, la Force de Réaction Rapide (NFR) assure la coordination avec les pays membres et non membres de l'OTAN ainsi qu'avec les organisations internationales telles que l'ONU, l'OSCE, l'UE et l'UEO. Cette Force, qui constitue le vecteur et le bras séculier de la nouvelle doctrine de l'Alliance, assure la mission de gestion des crises sur la base d'une planification stratégique prenant en charge tous les aspects inhérents au rétablissement de la paix et de la sécurité.

Lors de la crise du Kosovo<sup>28</sup>, l'on a assisté à une dépossession de l'ONU de ses prérogatives par les trois puissances permanentes occidentales du Conseil de sécurité et ce n'est certainement pas le prétexte incongru d'« autorisation implicite » alors invoqué qui pourrait dédouaner l'OTAN de cette transgression flagrante des dispositions pertinentes de la Charte en matière de maintien de la paix<sup>29</sup>.

La marginalisation de l'ONU devient encore plus problématique lorsque ce sont des Etats, de surcroît membres de cette organisation, ou des Organisations régionales qui préfèrent, par souci supposé d'efficacité, recourir aux services de l'OTAN jugés plus efficaces plutôt qu'à ceux de l'Organisation mondiale, considérés comme inopérants. Tel a notamment été le cas lors de l'intervention de l'OTAN en ex-République yougoslave de Macédoine en Août 2001, du soutien logistique à l'Union africaine (UA)

---

27 Cf. Bell, R., « Transformation de l'OTAN : résultats », Revue de l'OTAN, Rome, Printemps 2004.

28 Cf. Novosseloff, A., « L'organisation politico-militaire de l'Otan à l'épreuve de la crise du Kosovo », Annuaire Français de Relations Internationales, Paris, 2000.

29 Cf. Guerin, X., « Maintien de la paix, règlement politique des différends et action en cas de crise : l'ONU, l'OTAN et le maintien de la paix », Annuaire Français du Droit International, Paris, 1999.

au Darfour en Juin 2005, de l'aide à l'Irak, à la demande du gouvernement intérimaire, ou encore de celle apportée à la Turquie en 2003.

Soupçonnée de caresser l'ambition de s'autoproclamer comme garant exclusif de la paix et de la sécurité internationales, en lieu et place de l'ONU, ce qui ne pourrait qu'accroître le potentiel crisogène, l'Alliance atlantique ne se prive nullement de mettre en exergue sa puissance insolente pour contraindre et soumettre, imposant sa voie et son rythme dans une démarche d'apparence coopérative et consensuelle mais neutralisant, en réalité, toute posture discordante.

Il semble bien que le dilemme auquel se trouve confrontée l'OTAN réside dans la nécessité de confirmer la prééminence de la défense collective et de la sécurité des Etats membres et l'obligation d'une extension tous azimuts de ses missions, et puisque la sécurité de ses membres ne s'arrête nullement à leurs frontières, il est évident que l'Alliance puisse s'organiser de telle manière qu'une projection de sa puissance à l'échelle mondiale constitue un objectif stratégique de son nouveau concept. « Là où la prévention des conflits s'avère infructueuse, l'OTAN sera préparée et capable de gérer les hostilités en cours. L'OTAN a des capacités uniques en matière de gestion des conflits, qui incluent la capacité hors pair de déployer de solides forces militaires sur le terrain et de les maintenir »<sup>30</sup>

Conçue par les Etats Unis comme la sentinelle du « monde libre » et le bras armé de la mondialisation néolibérale qu'ils imposent à marche forcée, l'Alliance atlantique est perçue par les Occidentaux en général et les Américains en particulier comme la seule organisation à même de répondre efficacement à leurs préoccupations stratégiques. Il est évident, toutefois, qu'en dépit de l'importance de ses moyens, l'OTAN ne pourrait à elle seule gérer tous les conflits et crises de la planète. Le pourrait-elle que d'autres puissances, dont l'approche conceptuelle est totalement différente en matière de sécurité collective, ne le voudraient certainement pas, les vertus de la multipolarité et du multilatéralisme étant de loin préférées à l'unipolarité dominante d'aujourd'hui.

## **CONCLUSION**

Après la fin de la Guerre froide, qui a accéléré l'évolution de la reconfiguration géostratégique, sans pour autant que cela ne remette en question la nature même des relations internationales, marquées par la prédominance des rapports de force interétatiques mais également par l'émergence de nouveaux acteurs autres que les Etats, l'on s'attendait

---

30 Cf. Bhadrakumar, M.-K., « L'Otan tisse son réseau en Asie du Sud », Asia Times Online, [www.questionscritiques.free/edito/AsiaTimesOnline/](http://www.questionscritiques.free/edito/AsiaTimesOnline/), 2 Janvier 2011.

---

sinon à une sorte d « hibernation » du moins à une certaine circonspection des Etats Unis et à l'effacement de l'OTAN dont la raison d'être n'était plus d'actualité.

Bien au contraire, les Etats Unis ont renforcé leur emprise et leur domination, et l'OTAN s'est avantageusement adaptée au nouveau contexte en adoptant un nouveau concept qui intègre la prise en considération de l' « apparition de risques nouveaux et complexes pour la paix et la stabilité euro-atlantiques, au nombre desquels l'oppression, les conflits interéthniques, le désarroi économique, l'effondrement de l'ordre politique et la prolifération des armes de destruction de masse »<sup>31</sup>.

Comme nous pouvons le constater, la nouvelle approche de la sécurité va au-delà de la dimension militaire - jusque-là seul domaine d'intérêt de l'Alliance - et intègre tous les facteurs potentiellement porteurs de tensions et de crises. Ce renforcement des prérogatives de l'OTAN avait été déjà consacré par la « conception élargie de la sécurité » adoptée à Rome en 1991. Il constitue aux yeux des membres de l'Alliance un atout et non point une contrainte.

L'évolution de l'OTAN et son adaptation rapide au contexte international mouvant est remarquable à plus d'un titre. Elle traduit la détermination des Etats Unis, imbus de leur puissance et de la conviction quasi mystique d'avoir une responsabilité mondiale, de perpétuer leur leadership, préserver leur « modèle » et sauvegarder leur rôle d'impulsion et de direction dans les affaires mondiales, ne se privant pas, le cas échéant, de sévir contre les récalcitrants.

Un tel dessein, au demeurant irréalisable au regard de l'ampleur de la tâche et de la complexité des rapports internationaux, ne pouvait être contrarié que par le rôle dévolu à l'Organisation des Nations Unies qu'il convenait, dès lors, d'affaiblir en en altérant les prérogatives, à défaut de la soumettre ou de l'instrumentaliser.

La relation entre l'OTAN et l'ONU peut se décliner en une équation à trois variables correspondant à trois phases distinctes : la première a trait à la période de la Guerre froide où, pour des raisons évidentes inhérentes au processus décisionnel au sein du Conseil de sécurité, les rapports entre les deux organisations étaient pratiquement inexistantes, méfiance oblige.

La deuxième phase, post-Guerre froide, a débuté dans un contexte optimiste, dans la mesure où, étant appelées à assumer pleinement leurs prérogatives de maintien de la paix, les Nations Unies sollicitèrent l'OTAN à l'effet d'y apporter sa contribution dans le cadre d'un mandat clair et

---

31 Cf. Communiqué du quinzième Sommet de l'OTAN tenu en Avril 1999 à Washington à l'occasion de son cinquantième anniversaire.

précis<sup>32</sup>. De par ses moyens, son expertise et son pouvoir de dissuasion avéré, l'Alliance atlantique était ainsi appelée à assumer un rôle certes important mais soumis à la tutelle de l'Organisation mondiale, ce qui n'était guère pour favoriser la convergence et l'efficacité dans l'action, le système de la « double clé », induit par la dualité des pouvoirs, ayant manifesté ses limites.

La troisième étape des relations entre les deux organisations, marquée par la propension de l'OTAN à instrumentaliser l'ONU et à tenter de s'affranchir de sa tutelle, découle du relatif échec de la phase précédente. Entendant être libre de toute contrainte de quelque entité que ce soit, l'Alliance va résolument prendre des initiatives et se distinguer par une détermination à faire cavalier seul, se départissant de l'autorité de l'ONU<sup>33</sup> et s'aventurant même à s'y substituer. L'exemple du conflit du Kosovo est édifiant à cet égard.

Ce faisant, l'Alliance se passe de tout mandat préalable qu'impose pourtant la Charte, conformément aux dispositions du chapitre VII relatif au maintien de la paix et de la sécurité internationales. La légalité internationale se trouve ainsi transgressée sous prétexte que la « lourdeur » et la « frilosité » de l'ONU porteraient atteinte à la crédibilité et à l'efficacité de l'Alliance. Cette conception pour le moins étrange du Droit international met en exergue davantage encore la problématique de sa légitimité et les perspectives de son évolution.

Aussi éclectique que puisse paraître l'évolution de l'OTAN, celle-ci procède, en définitive, d'une démarche visant à mettre sur orbite une organisation opérationnelle puissante et apte à se substituer à l'ONU le cas échéant, lorsque les intérêts du monde occidental en général, et des Etats Unis en particulier, seraient en jeu. La nature même des deux organisations, la divergence de leurs approches et objectifs, et la prééminence de l'intérêt étatique, qui prévaut au détriment de celui de la « communauté » internationale, exigent que l'Organisation mondiale retrouve toutes ses prérogatives d'abord et soit ensuite renforcée et réadaptée au nouveau

---

32 Cf. Annan, K., « Les opérations de maintien de la paix et la coopération avec l'OTAN », Revue de l'OTAN, n°5, Rome, Octobre 1996.

33 Les résolutions 1970 et 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU, relatives à la crise libyenne, ont été largement détournées de leur objectif initial d'instaurer une zone d'exclusion aérienne : l'ONU n'a nullement mandaté l'Alliance pour renverser l'Etat libyen et le Régime en place et encore moins pour faire le siège de Syrte, à la recherche de Kadhafi, dont la responsabilité de l'assassinat lui incombe si l'on se réfère à des sources très crédibles.

Ceci ne doit pas être interprété comme une approbation ou justification de la conduite de « dirigeants » politiques dont le comportement et la gestion du pouvoir sont condamnables à plus d'un titre. Cette position illustre la préoccupation d'éviter que le « devoir de protéger » soit instrumentalisé à des fins égoïstes. Qui doit apprécier et décider en définitive de l'opportunité d'une intervention, et comment éviter des initiatives à géométrie variable ? C'est là l'enjeu d'une approche qui s'apparente à la quadrature du cercle.

contexte mondial qui a foncièrement évolué. Ce n'est qu'à ces conditions fondamentales que l'on pourrait aplanir un tant soi peu les tensions et faire résolument face à la montée des périls.

L'équation de la régulation des affaires mondiales demeure, à l'évidence, la pierre angulaire de la sécurité, de la stabilité et de la paix.