

L'ORGANISATION DE L'ATLANTIQUE-NORD : ORGANISATION, FONCTIONNEMENT ET PERSPECTIVES

PAR

GILLES ROUBY (*)

En 2009, l'Organisation du Traité de l'Atlantique-Nord (OTAN) regroupe 28 Etats d'Europe et d'Amérique du Nord, totalisant environ 900 millions d'habitants et déterminés à atteindre les objectifs contenus dans le traité signé à Washington le 4 avril 1949.

Les termes de ce Traité imposent à l'Alliance atlantique de sauvegarder la liberté et la sécurité des nations qui la composent par des moyens politiques et militaires. L'Alliance garantit les valeurs communes que sont la démocratie, les libertés individuelles, la primauté du droit et le principe du règlement pacifique des différends. Elle assure la promotion de ces valeurs dans l'ensemble de la région euro-nord-américaine. L'OTAN constitue par ailleurs une tribune au sein de laquelle les pays d'Amérique du Nord et d'Europe peuvent se consulter sur les questions de sécurité d'intérêt commun et prendre conjointement des mesures en réponse à ces questions.

La nécessaire étroitesse des relations entre les nations nord-américaines et européennes constitue un des fondements de l'Alliance, qui garantit que celles-là sont déterminées à faire en sorte que la sécurité de l'Europe et celle de l'Amérique du Nord soient indivisibles.

L'Alliance est déterminée à défendre les nations qui en font partie contre toute agression ou menace d'agression et elle est attachée au principe selon lequel toute attaque menée contre l'un ou plusieurs d'entre elles est considérée comme une attaque dirigée contre toutes. Il est à noter que c'est sur la base de ce principe que la défense de l'Europe est inscrite et réaffirmée au cœur du Traité de Lisbonne de l'Union européenne (UE). Autrement dit, c'est l'Alliance atlantique qui garantit la défense de l'Europe, alors que l'Europe de la Défense vise à doter les Vingt-Sept de l'Une de capacités expéditionnaires autonomes pour maintenir ou imposer la paix au-delà de ses frontières...

L'Alliance ne dispose pas de «forces» qui lui soient propres, outre celles qui lui sont assignées par ses Etats membres de manière temporaire pour conduire des missions décidées à 28. Le cœur de la «propriété» de l'Alliance

(*) Général de division.

est constitué d'états-majors multinationaux, d'un ensemble de réseaux, radars et systèmes d'information très protégés, ainsi que d'agences spécialisées sur le renseignement, la logistique des opérations ou les grands programmes de défense aérienne (ACCS) ou de défense antimissiles de théâtre (ALTBMD). L'Alliance dispose également d'un réservoir de 22 Awacs, mis sur pied par 17 pays pour la surveillance électronique des théâtres d'opérations et d'un embryon de réservoir de transporteurs stratégiques à base de C17.

Pour disposer de capacités supplémentaires, l'Organisation doit recourir à un certain nombre de mécanismes particuliers, comme les processus de planification de défense et de planification opérationnelle qui constituent la base de la coopération militaire au sein de l'Alliance. Schématiquement, les acteurs majeurs de ces processus sont au nombre de cinq : les nations ; le Secrétaire général, qui préside le Conseil de l'Atlantique-Nord ; le président du Comité militaire ; le commandant stratégique des opérations ; le commandant stratégique de la transformation.

LES ACTEURS DU SIÈGE DE L'ALLIANCE

Le siège politique de l'Alliance est situé à Bruxelles Evere. Il comprend quatre grands types d'entités : les Représentations permanentes des 28 Etats alliés (1 500 personnes environ) ; le Conseil de l'Atlantique-Nord, composé des ambassadeurs des 28 Alliés et son Secrétariat international, un état-major de 1 200 fonctionnaires qui prépare, met en forme et diffuse les décisions prises à ce niveau ; le Comité militaire, composé des représentants militaires des 28 CEMAs et l'Etat-major militaire international, un état-major de 500 militaires qui prépare, met en forme et diffuse les décisions prises à ce niveau ; la douzaine d'agences qui traitent des problèmes de standardisation, de logistique, de réseaux, systèmes ou équipement particuliers.

Au total, environ 5 000 personnes travaillent à temps plein au siège de l'Alliance atlantique.

Les Représentations permanentes des nations

Chaque Etat de l'Alliance dispose au siège d'une Représentation permanente au statut similaire à celui d'une ambassade. Chaque Représentation est dirigée par un ambassadeur, qui agit sur instructions de sa capitale et fait rapport quotidien et détaillé des activités du Siège à ses autorités nationales. Le personnel des Représentations est composé de diplomates issus des ministères des Affaires étrangères et de militaires issus des ministères de la Défense.

L'ambassadeur de chaque Représentation est conseillé sur les dossiers militaires par un Représentant militaire, qui agit sur instruction du chef d'état-major des armées.

Les Représentants permanents agissent sur instructions de leur capitale et fournissent à leurs collègues des informations et des explications sur les points de vue et les décisions de politique de leur gouvernement. Inversement, ils rendent compte à leurs autorités nationales, à l'issue de chaque réunion des points de vue exprimés et des positions adoptées par les autres gouvernements. Ils les informent en particulier des progrès accomplis sur tel ou tel dossier ou des difficultés pour parvenir à un consensus sur des sujets à propos desquels des pays ont des positions divergentes de la leur.

Le Conseil de l'Atlantique-Nord

Le Conseil de l'Atlantique-Nord est l'autorité politique de l'Alliance. Il est composé des ambassadeurs permanents des 28 nations et se réunit au moins deux fois par semaine.

Le Conseil se réunit également deux à trois fois par an en session formelle ou informelle au niveau des ministres des Affaires étrangères et de la Défense des Vingt-Huit et une fois par an au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Quel que soit le niveau de représentation des Nations, il faut noter que c'est toujours la même autorité nationale et souveraine qui s'exerce, avec les mêmes pouvoirs décisionnels et le même niveau de validité.

Le Conseil est le seul organe de l'Alliance à tenir explicitement son autorité du Traité de l'Atlantique-Nord. De nombreux comités et groupes d'étude subordonnés ont été constitués à sa demande (environ 400) à travers les années pour lui prêter concours sur les questions militaires, budgétaires, sur les plans de défense ou les plans nucléaires.

L'existence du Conseil offre aux gouvernements des Etats membres un forum précieux pour de larges consultations sur toutes les questions intéressant leur propre sécurité et il constitue la plus haute instance de prise de décisions de l'Organisation.

Les principaux dossiers étudiés par le Conseil aujourd'hui portent sur : les opérations de l'Alliance (Bosnie, Kosovo, Afghanistan...); la préparation de l'avenir et la transformation des capacités militaires (concepts, équipements, entraînement...); les relations de l'Alliance avec les pays partenaires (activités, élargissement...).

Le Secrétaire général

Outre qu'il préside le Conseil de l'Atlantique-Nord, le Secrétaire général exerce quatre autres fonctions importantes. Il préside également le Comité des plans de défense et le Groupe des plans nucléaires. Il est le principal

porte-parole de l'Alliance auprès des médias et de la presse internationale et exprime les positions communes sur les questions politiques. Il représente l'Alliance dans les visites officielles au sein des pays de l'Alliance, ainsi que dans les autres organisations (ONU, UE, UA...) ou dans les Etats avec lesquels les Alliés s'emploient à nouer des liens plus étroits (Russie...). Enfin, il est l'administrateur exécutif de haut rang en charge du Secrétariat international de l'OTAN, au sein duquel il est responsable des nominations dont il contrôle le travail.

Le Secrétaire général est désigné par les Etats membres pour une période initiale de trois ans. Il s'agit généralement d'un homme d'Etat d'envergure internationale, ayant acquis une expérience ministérielle dans le gouvernement d'un des Vingt-Huit.

Le Secrétariat international

Le Secrétariat international est un organe consultatif et administratif qui apporte un soutien aux travaux des représentations nationales en rapport avec les différents comités. Il assure le suivi des décisions du Conseil et des comités et prête son concours au processus de prise de décisions. Il est composé de ressortissants des pays membres qui sont soit recrutés directement par l'Alliance, soit détachés par leurs gouvernements.

Les travaux du Conseil sont préparés et soutenus par les divisions du Secrétariat international, lesquels, selon les sujets, se répartissent les tâches pour présider les travaux des comités subordonnés. Pour ce faire, le Secrétariat international est articulé autour de cinq grandes branches et différents services : Affaires politiques et politiques de sécurité ; Politiques de défense et planifications ; Opérations ; Investissements de défense ; Diplomatie publique ; Ressources humaines, contrôle financier et sécurité générale.

Les décisions prises par chaque comité ont le même statut : elles représentent la politique agréée par les nations, indépendamment de l'échelon auquel elles sont prises. Les comités spécialisés, placés sous l'égide de ces organes de haut niveau, sont également composés de fonctionnaires représentant leurs pays. Cette structure de comités constitue le mécanisme fondamental donnant à l'Alliance sa capacité de consultation et de prise de décisions, en garantissant à chaque pays membre une représentation à tous les niveaux et dans tous les domaines d'activité.

Le Comité militaire

Le Comité militaire est la plus haute autorité militaire de l'Alliance. Placé sous l'autorité générale du Conseil de l'Atlantique-Nord, il fait partie intégrante du dispositif de prise de décisions de l'Alliance et établit un lien essentiel entre le processus décisionnel politique au sein du Conseil de l'Atlantique-Nord et les structures de commandement militaires de l'OTAN

chargées respectivement des opérations militaires et de la transformation militaire de l'Alliance.

Le Comité militaire est chargé de recommander aux autorités politiques de l'Alliance les mesures qu'il juge nécessaires à la défense commune et fait mettre en œuvre les décisions opérationnelles prises par le Conseil. Son rôle principal consiste à donner des avis et conseils sur la politique de défense et sur les stratégies militaires. Il fournit des directives et des orientations sur les questions militaires aux Commandements stratégiques de l'OTAN et il est responsable de la conduite générale des affaires militaires de l'Alliance sous l'autorité du Conseil.

Le Comité militaire se réunit de manière informelle le lundi et de manière formelle tous les jeudis, après la réunion du Conseil du mercredi, afin de pouvoir donner suite sans tarder aux décisions du Conseil. Dans la pratique, des réunions se tiennent chaque fois que la nécessité s'en présente et le Conseil comme le Comité militaire se réunissent en général beaucoup plus fréquemment. Le Comité militaire se réunit d'ordinaire trois fois par an en session des chefs d'état-major d'armée; deux de ces réunions se tiennent au Siège, à Bruxelles Evere, la troisième étant accueillie, à tour de rôle, par un Etat de l'alliance. Depuis septembre 2007, le Comité militaire de l'OTAN se réunit mensuellement avec le Comité militaire de l'Union européenne sur des questions d'intérêt commun dans le domaine des opérations et de la transformation.

Le Comité militaire est assisté dans ses travaux par l'Etat-major militaire international.

Le président du Comité militaire

Le Comité militaire est présidé par un chef d'état-major des armées descendant qui, élu par ses pairs pour une période de trois ans, tient son autorité du Comité militaire, auquel il rend compte de l'exécution de son mandat. Cette personnalité préside normalement toutes les réunions du Comité militaire.

Le président est à la fois le principal porte-parole de l'Alliance auprès de la presse et des médias et le représentant du Comité militaire auprès du Conseil de l'Atlantique-Nord, où il siège de droit et auquel il donne des avis consolidés sur les questions militaires. Il oriente et fait préparer les activités du Comité militaire par le Directeur de l'Etat-major militaire international. En outre, il effectue les visites officielles et représente le Comité militaire, tant dans les pays membres de l'Alliance que dans les pays avec lesquels l'OTAN s'emploie à nouer des liens plus étroits.

L'Etat-major militaire international

De même que le Secrétariat international est l'organe exécutif qui soutient le Conseil et ses comités, l'Etat-major militaire international est l'organe exécutif qui soutient le Comité militaire et ses différents comités. Le Directeur de l'Etat-major militaire international est assisté par six directeurs adjoints, chacun ayant la responsabilité de domaines d'activité spécifiques : renseignement ; opérations ; plans et orientations ; logistique et ressources ; systèmes de consultation, de commandement et de contrôle ; coopération et sécurité régionale.

LES COMMANDANTS STRATÉGIQUES DE L'OTAN

Les commandants stratégiques sont responsables devant le Comité militaire des orientations et de la conduite générale des affaires militaires dans leurs domaines de compétence respectifs. Ils participent habituellement à la réunion du Comité militaire en format CEMAs, mais ils peuvent également être sollicités pour informer le Comité militaire réuni en session permanente, le cas échéant.

Les deux commandants stratégiques de l'OTAN remplissent les rôles et les missions qui leur sont confiés par le Conseil de l'Atlantique-Nord sous la direction du Comité militaire et conformément à leurs responsabilités générales.

Le Commandant suprême allié des opérations (SACO)

Le SACO, que l'on appelle toujours SACEUR dans l'Alliance (Commandant suprême des forces alliées en Europe) compte tenu de l'origine historique de ce poste, a pour tâche de mener à bien la planification et la conduite de toutes les opérations que le Conseil de l'Atlantique-Nord décide de mener. Il est également chargé de demander et d'obtenir des Etats membres les forces requises pour remplir toute la gamme des missions qui lui sont confiées.

Son quartier général se situe à Mons, en Belgique. Lui sont subordonnés plusieurs quartiers généraux militaires, qui sont implantés dans différents pays membres de l'OTAN. Cinq états-majors interarmées sont chargés, pour le JFC de Brunssum (Pays-Bas), de superviser l'Afghanistan, pour le JFC de Naples (Italie), de superviser les Balkans, pour le JFC de Lisbonne (Portugal), de superviser l'Afrique et l'anti-piraterie et, pour les deux JC d'Heidelberg (Allemagne) et de Madrid (Espagne), de fournir les états-majors de théâtre (DJSEs). Les quatre états-majors de composantes sont, pour deux d'entre eux (Northwood au Royaume-Uni et Naples en Italie), à vocation maritime et, pour les deux autres (Ramstein en Allemagne et Izmir en Turquie), à vocation aérienne.

Le Commandant suprême allié de la transformation (SACT)

Le SACT est chargé de la transformation des capacités militaires de l'Alliance pour répondre à l'évolution de la menace et permettre ainsi aux forces militaires des Etats membres de s'adapter aux engagements nouveaux. Il veille au développement de concepts, doctrines et capacités novateurs, destinés à améliorer l'efficacité et l'interopérabilité des forces que les nations de l'Alliance et les pays partenaires sont susceptibles de mettre à disposition pour les opérations militaires décidées par l'Alliance. Le SACT est le principal responsable de la recherche et du développement scientifiques au sein de l'Alliance, mais également des exercices, de l'entraînement, des évaluations et expérimentations.

Son quartier général se situe à Norfolk, aux Etats-Unis. Un certain nombre de centres spécialisés lui sont subordonnés : le centre d'entraînement des PC (JWC) de Stavanger (Norvège), le centre d'entraînement des forces (JFTC) de Bydghoczzsz (Pologne), le centre de collectes des retours d'expérience (JALLC) à Monsanto (Portugal) et le centre de recherche sous-marine (NURC) de La Spezia (Italie).

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'ALLIANCE

Le processus de consultation

Dans une alliance d'Etats souverains et indépendants, la conduite à tenir par rapport aux problèmes qui se posent ne peut être définie et appliquée que si chacun des gouvernements nationaux est pleinement informé des grandes orientations et intentions des autres, tout comme des principes qui les inspirent. C'est pourquoi des consultations politiques ont lieu régulièrement, au stade des réflexions initiales, avant que les nations n'aient à prendre leurs décisions. Les consultations constituent la première étape ou l'étape préliminaire avant toute prise de décision.

La consultation politique au sein de l'OTAN a commencé de façon systématique dès la première réunion du Conseil, en septembre 1949, peu après l'entrée en vigueur du Traité de l'Atlantique-Nord. Depuis lors, elle a été renforcée et adaptée aux nouveaux développements.

La principale enceinte de consultation politique demeure le Conseil de l'Atlantique-Nord. Ces réunions se tiennent avec un minimum de formalisme et le Secrétaire général, en sa qualité de président, joue un rôle essentiel dans les délibérations. Des consultations ont également lieu dans les comités qui tiennent leur autorité du Conseil.

La consultation politique entre les membres de l'Alliance ne porte pas seulement sur les événements qui se déroulent à l'intérieur de la région euro-atlantique, mais également sur ceux se produisant à l'extérieur de

cette région et pouvant avoir des implications pour l'Alliance. La nécessité de se consulter ne se limite pas non plus aux seules questions politiques ou militaires : de larges consultations se déroulent également dans des domaines affectant les opérations, comme par exemple la gouvernance, le développement économique, les forces de police...

Le processus est continu et s'effectue souvent de façon informelle, avec un minimum de préavis, grâce à la présence des Représentations permanentes des nations au Siège de l'Alliance. Il permet, en cas de besoin, de réunir rapidement des représentants de tous les gouvernements et états-majors concernés pour des débats intensifs sur des questions particulièrement importantes ou urgentes (comme, par exemple, la situation en Géorgie à l'été 2008).

La consultation au sein de l'Alliance revêt de multiples formes : dans sa formule la plus commune, il s'agit d'un simple échange de vues et d'informations entre les nations. La consultation est une composante décisive du processus décisionnel : elle facilite la communication entre les membres, dont l'objectif premier est de veiller à ce que les décisions prises de manière collective soient compatibles avec leurs intérêts nationaux.

Le processus de prise de décisions

Les réunions à vocation «décisionnelle» comportent toujours un ordre du jour envoyé à l'avance aux Etats, selon la nature des domaines abordés, soit par le Secrétariat international, soit par l'Etat-major militaire international, avec le contenu précis des documents qui sont soumis à discussion ainsi que les briefings de présentation.

Les différents points de l'ordre du jour des réunions sont initialement arrêtés, pour le Conseil, par le Secrétaire général et, pour le Comité militaire, par son président. Chaque nation a le loisir de faire des suggestions utiles quant à l'ordre du jour et d'étudier à l'avance les questions à débattre avant chaque réunion ; chaque Représentation permanente a ainsi le temps de demander des instructions formelles à sa capitale.

Lors des séances formelles du Conseil de l'Atlantique-Nord et du Comité militaire, les pays peuvent intervenir autant qu'ils le souhaitent. Les décisions se prennent, après discussions entre les Etats, sur la base du consensus. Le rôle principal du Secrétaire général et du président du Comité militaire est de réussir à parvenir à ce consensus. Ce principe s'applique à tous les échelons, dans tous les comités subordonnés, quelle qu'en soit la présidence.

A l'issue des débats en séance, les documents discutés sont repris et amendés, selon les cas, soit par le Secrétariat international, soit par l'Etat-major militaire international, puis envoyés aux Représentations permanentes des nations pour approbation. La procédure employée est appelée

«procédure du silence», ce qui signifie qu'on fixe aux nations une date et une heure précise pour faire connaître leur position définitive. En cas de «silence» de l'ensemble des pays jusqu'à l'heure dite, le texte est définitivement approuvé. En revanche, la rupture de silence d'une seule nation oblige à relancer un nouveau processus de recherche de consensus. En cas de désaccord durable, il peut arriver que le Secrétaire général ou le président du Comité militaire reconnaissent qu'un accord n'est pas possible. Toutefois, ces situations sont rares et, le plus souvent, on parvient à trouver des solutions mutuellement acceptables.

Les ruptures de silence sont la manifestation concrète d'un droit de veto dont chaque Etat dispose au sein de l'Alliance, quelle que soit sa taille. Ainsi, la France, avec ses 64 millions d'habitants, dispose d'une voix équivalente à celle, par exemple, des Etats-Unis d'Amérique, avec leurs 300 millions d'habitants, mais également à celle de l'Estonie, avec son 1,3 million d'habitants. Ce droit de veto est la contrepartie exacte de l'obligation de consensus que l'Alliance s'impose pour arrêter toute décision. La règle intangible de fonctionnement de l'Alliance consiste à toujours respecter la pleine et entière souveraineté des Nations. En retour, une fois les décisions des Alliés adoptées à l'unanimité, celles-là doivent normalement se traduire par des actions unifiées et solidaires, dans la durée, politiquement et militairement. Les décisions prises collectivement traduisent en effet la volonté des gouvernements d'agir en commun dans un domaine particulier. Tous les gouvernements sont donc co-responsables de toutes les décisions prises par l'Alliance...

LES ACTEURS MAJEURS DU PROCESSUS DÉCISIONNEL

Les 28 nations alliées constituent bien sûr les acteurs-clefs du processus décisionnel, puisqu'elles seules disposent d'un droit de veto.

Cela étant, par leurs capacités de conviction, de préparation et de gestion des dossiers, ainsi que par la qualité de leurs leaderships respectifs, le Secrétaire général et le président du Comité militaire, assistés des deux commandeurs stratégiques, sont les responsables principaux du bon fonctionnement de l'Alliance et de son processus décisionnel.

* *
*

Finalement, force est de constater que l'Alliance fonctionne de manière très démocratique, trop démocratique diront certains..., en tout cas de manière bien plus démocratique que bien des nations de la planète. Pour s'en convaincre, observons que, dans une démocratie, les décisions se prennent à la majorité voix exprimées, même si ces majorités sont parfois très

serrées (51 %...). Au sein de l'Alliance atlantique, impossible de prendre une décision si 100 % des Alliés n'y souscrivent pas...

En faisant reposer la prise de décisions sur le principe du consensus, l'Alliance cherche à capitaliser sur les intérêts, les expériences et les conceptions propres à chaque nation, héritées de leur histoire particulière. Cela n'empêche pas, contrairement à des idées reçues, d'agir conjointement, de manière rapide et décisive, lorsque les circonstances l'exigent.

En effet, les consultations et échanges d'informations quotidiens entre les Représentants permanents des nations permettent de connaître à l'avance les préoccupations respectives des uns et des autres. La nécessaire confiance que ces rapports fréquents finissent par induire permet généralement de surmonter les divergences entre les États et donnent aux actions communes toute la «force de loi» que confèrent des décisions adoptées par l'ensemble des 28 gouvernements.

Bien sûr, à l'heure de la mondialisation et d'Internet, des progrès sont nécessaires pour rendre l'Alliance encore plus réactive et plus souple. C'est tout l'enjeu du nouveau Concept stratégique en cours de rédaction et qui devrait être validé par les Vingt-Huit à la fin de l'année 2010, au sommet des chefs d'Etat de Lisbonne. Sans prendre de grands risques, on peut prédire que les débats porteront sur : le renforcement des relations avec l'Union européenne et avec la Russie; l'amélioration de la capacité «expéditionnaire» des forces des Vingt-Huit pour pouvoir intervenir plus vite et plus loin; l'évolution du budget commun de l'Alliance, aujourd'hui réellement en crise; l'optimisation des structures civiles et militaires; et, sans doute, l'accélération des boucles décisionnelles, ainsi que l'évolution de la règle du consensus. Les critiques sur ce dernier point sont très fréquentes en France. Cependant, méfions-nous des conséquences d'une absence de consensus en matière d'opérations militaires : comment demeurer sincèrement «allié» quand certains critiqueraient une opération à laquelle ils auraient refusé de participer et qui se révélerait meurtrière pour les soldats de ceux qui s'y seraient engagés? La solidarité militaire que confèrent les décisions adoptées à l'unanimité des Vingt-Huit est un bien précieux qu'il faut réformer avec prudence...