

OTAN: repousser les limites pour la résilience

La connectivité universelle place l'OTAN face à de nouveaux défis en matière de sécurité, notamment liés à l'interdépendance des infrastructures critiques. Dans ce contexte, le renforcement de la résilience par la préparation du secteur civil modifiera fondamentalement le modèle de dissuasion. Cette évolution exige toutefois des adaptations et un changement de culture au sein de l'Alliance, en particulier quant à l'implication d'acteurs non étatiques.

Par Tim Prior

La résilience est un principe directeur omniprésent dans les stratégies de sécurité occidentales depuis les années 2000. L'essor de ce concept montre une prise de conscience de deux aspects: l'utilité de l'anticipation et l'importance d'apporter des réponses adaptatives, au niveau local ou sous-national, aux événements extrêmes inattendus (par exemple, les attentats terroristes du 11 septembre 2001 aux États-Unis). L'OTAN a mis un certain temps à se pencher sur la résilience dans le contexte de la sécurité. De fait, il a fallu attendre la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Varsovie en 2016 pour que l'Alliance s'engage en faveur d'une meilleure résilience:

«... nous prenons aujourd'hui l'engagement de continuer d'améliorer notre résilience face à l'éventail complet des menaces, y compris les menaces hybrides, d'où qu'elles viennent. La résilience est un élément primordial pour une dissuasion et une défense crédibles et pour l'accomplissement efficace des tâches fondamentales de l'Alliance.»

En prenant cet engagement, l'OTAN mesure l'évolution des défis de sécurité auxquels les membres de l'Alliance sont confrontés, qui incluent également des menaces (militaires et non militaires) non traditionnelles telles que la guerre dite «hybride» et les cyberattaques. Dans ce contexte de sécurité en pleine mutation, l'attention accordée par l'OTAN au développement et au renforcement de la rési-



En 2012, l'ouragan Sandy a endommagé des infrastructures critiques sur la côte est des États-Unis. L'OTAN a récemment mis un accent sur le renforcement de la résilience. *Garde Nationale du Connecticut*

lience reflète clairement le besoin de protéger les infrastructures critiques ou de réduire leur vulnérabilité. L'OTAN reconnaît que la stabilité des services civils critiques est non seulement un facteur important pour la société, mais constitue également le fondement des capacités et actions militaires de l'Alliance.

Cette volonté d'améliorer la résilience des membres de l'OTAN témoigne d'un recentrage du Concept stratégique 2010 de l'Al-

liance. Au moment de sa rédaction, le Concept affirmait trois tâches fondamentales essentielles: la nécessité de maintenir la notion de défense collective ancrée dans l'article 5 du Traité, la mise en œuvre des capacités politiques et militaires de l'OTAN pour gérer les crises et la promotion d'une sécurité coopérative au-delà du territoire de l'OTAN à travers diverses coopérations. Ces tâches étaient vues comme les moyens qui permettraient d'assurer la sécurité du territoire et des popula-

tions de l'OTAN dans un panorama de menaces considéré comme changeant et de plus en plus complexe. Le contexte et les moyens qui ont permis l'annexion de la Crimée par la Russie en 2014/15 ont accentué cette prise de conscience et contribué à enclencher un processus conduisant à reconsidérer la manière dont l'Alliance assure et améliore la sécurité.

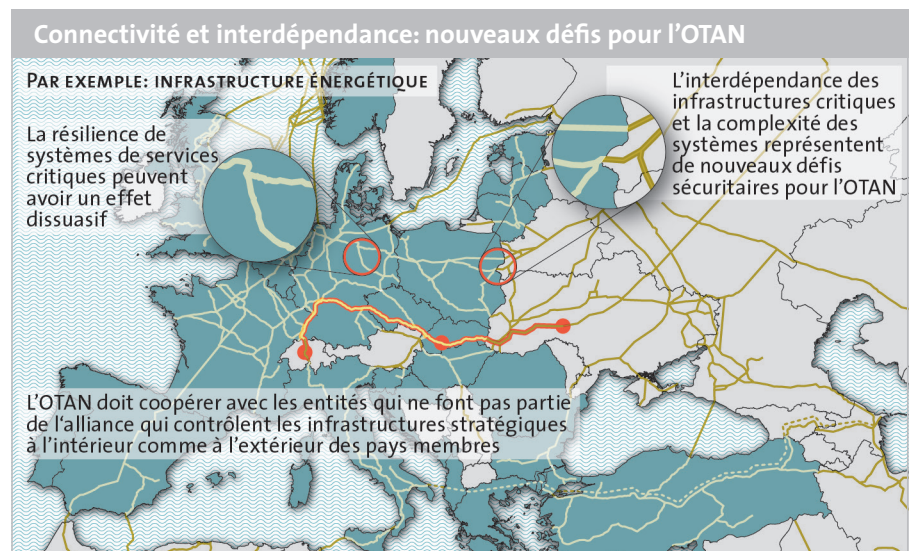
La connectivité et l'interdépendance sont les bases sur lesquelles les menaces modernes peuvent potentiellement se développer. Récemment, un représentant de l'OTAN a observé que du point de vue de l'OTAN, la complexité des nouveaux défis de sécurité compliquait la protection en faisant disparaître les barrières physiques. Les menaces peuvent donc surgir n'importe où, à n'importe quel instant. La lutte contre les vulnérabilités résultant de l'«hyperconnectivité» et de l'interdépendance, en particulier celles qui touchent les infrastructures critiques modernes (énergie, communications, transports, etc.), est au cœur des efforts déployés par l'OTAN pour renforcer la résilience de l'Alliance et de ses

On peut déjà trouver des éléments constitutifs de la résilience dans le Traité de l'Atlantique Nord de 1949.

membres. Le communiqué du Sommet de Varsovie en 2016 souligne l'importance croissante d'améliorer la résilience de l'Alliance dans des cadres aussi divers que la défense collective, la responsabilisation des Alliés quant à leurs capacités de cyberdéfense, les activités d'assistance régionale en Europe de l'Est, etc.

Cette impulsion est le reflet d'un enjeu critique pour l'Alliance: la coexistence de menaces militaires et de nouvelles menaces non militaires appelle une réorientation vers des solutions de sécurité mêlant des composantes militaires et non militaires (p. ex. la protection des infrastructures critiques). L'OTAN prend conscience de la nécessité de répartir les réponses entre la multitude d'acteurs chargés de gérer et protéger les infrastructures critiques: un espace dans lequel on ne peut compter exclusivement sur l'armée pour traiter les menaces.

Pour relever ces nouveaux défis, il faudra opérer des changements fondamentaux dans la culture de l'OTAN afin de reconnaître les nouveaux rôles que jouent les acteurs non étatiques dans le renforcement de



la sécurité par la résilience. Les acteurs non étatiques doivent être considérés comme des éléments clés pour préserver la solidité de l'Alliance. La coopération avec eux dépasse le cadre de l'Alliance pour intégrer, par exemple, les villes (nœuds qui concentrent les complexités et les interdépendances de la société), les civils (dont la résistance et la capacité à se relever des perturbations sont l'un des principaux aspects de la sécurité) et le secteur privé (qui joue un rôle important et croissant dans la gestion et le maintien des infrastructures critiques).

La résilience dans le Traité de 1949

D'une manière générale, la résilience désigne la capacité d'un système à répondre positivement aux perturbations grâce à un ensemble de caractéristiques qui déterminent sa capacité d'adaptation, par exemple la flexibilité, la disponibilité des ressources, les réseaux et la répartition des activités, la capacité d'auto-organisation, etc. La résilience est souvent utile dans les situations complexes et incertaines. Les activités associées à cette aptitude, comme l'anticipation des perturbations potentielles et la création de conditions qui favorisent l'adaptation, peuvent alors aider à atténuer les conséquences négatives de menaces complexes, incertaines et interdépendantes. Aspect important: l'idée de *renforcement* de la résilience implique que les diverses caractéristiques qui garantissent la capacité d'une entité à s'adapter puissent être modifiées.

Si la résilience est souvent présentée comme la nouvelle solution de sécurité à la

mode, on peut déjà trouver des éléments constitutifs de cette notion dans le Traité de l'Atlantique Nord de 1949. La nécessité, pour les États membres, de résister aux menaces (par exemple, «par le développement de leurs propres moyens et en se prêtant mutuellement assistance») et de promouvoir la stabilité et l'unité (par exemple, en exerçant leur «droit de légitime défense collective») correspond aux principes de base de la résilience et constitue le pivot du Traité de l'Atlantique Nord. Ces éléments sont particulièrement présents dans les articles 3 et 5, axés sur les événements. L'article 3 porte sur l'état de préparation en temps de paix des membres de l'Alliance, à titre collectif et surtout individuel, en vue de résister à une menace potentielle. L'article 5 traite de la réponse de l'Alliance à un événement, et en particulier de la responsabilité collective des membres de l'Alliance d'apporter une réponse unifiée à une menace effective.

Résilience et préparation civile

Le débat actuel au sein de l'OTAN sur la résilience renvoie essentiellement à l'article 3 du Traité. Selon cet article, l'OTAN considère la résilience comme le fruit des capacités militaires de l'organisation, mais aussi de la préparation du secteur civil des Alliés. Cette position est fondée sur l'idée que «lorsque les Alliés sont bien préparés, ils ont moins de risques d'être attaqués, ce qui renforce l'OTAN dans son ensemble». Dans cette conception composite de la résilience, c'est sur la préparation du secteur civil des Alliés que l'OTAN insiste le plus. La préparation du secteur civil consiste à garantir que les infrastructures et services

essentiels pour soutenir les capacités militaires en cas de besoin (transports, énergie, communication, etc.) sont stables et fonctionnent sans interruption, en période de paix comme de crise.

L'attention particulière que l'OTAN accorde depuis peu à la résilience comme moyen de remédier aux vulnérabilités à l'intérieur et au-delà du territoire de l'Alliance s'inscrit dans une trajectoire historique. Au temps de la guerre froide, l'OTAN soutenait vigoureusement les politiques de défense civile des nations alliées. L'organisation avait conscience que ces activités nationales aidaient les Alliés à développer leurs propres moyens et à se prêter mutuellement assistance si nécessaire. Mais après la guerre froide, la transformation profonde du paysage de la sécurité a réduit l'attention et les financements accordés par l'OTAN aux activités de sécurité civile. Pour l'Alliance, les vulnérabilités ne se situaient plus à l'intérieur, mais à l'extérieur de son territoire. À cette période, l'OTAN a travaillé sur deux fronts pour assurer sa sécurité en renforçant la stabilité hors de son territoire: d'abord, en intégrant les États périphériques «vulnérables» qui venaient d'acquiescer leur indépendance; ensuite, en s'engageant dans des opérations «hors zone». Cette deuxième démarche, en particulier, a créé un précédent d'activités militaires et non militaires conçues pour garantir la sécurité des Alliés en atténuant explicitement les effets néfastes de l'instabilité à l'extérieur du territoire de l'OTAN. Cette trajectoire montre l'aptitude de l'OTAN à se transformer pour répondre aux nouveaux défis. Et c'est sur cette base que l'Alliance peut continuer à évoluer afin de s'adapter au panorama dynamique des menaces modernes.

Dépasser l'article 5

Dans le paysage de menaces actuel, marqué par l'interdépendance et la connectivité, la préparation du secteur civil et la nécessité d'agir aussi en dehors du territoire de l'OTAN pour assurer la sécurité de l'Alliance ont des conséquences sur l'application de l'article 5. Sans préparation efficace de leur secteur civil, les nations alliées auront du mal à soutenir une opération militaire menée par l'OTAN conformément au principe de défense collective. Or, la robustesse, la stabilité et la disponibilité constante des infrastructures critiques sont aujourd'hui un facteur essentiel pour ce type d'opération. Des infrastructures critiques relient également les membres de l'Alliance à leur voisinage proche et plus lointain.

Ainsi, les événements qui se produisent hors de l'OTAN peuvent avoir des retombées sur la sécurité à l'intérieur de l'Alliance.

Au vu de ces enjeux de sécurité modernes, l'OTAN doit donc engager une réflexion dépassant l'article 5. Pour assurer la défense collective des membres dans un monde hyperconnecté et interdépendant, il est indispensable de comprendre le rôle des systèmes civils et de les mobiliser pour soutenir les capacités militaires, à l'intérieur et au-delà du territoire de l'OTAN. Si la sécurité des membres de l'Alliance reste l'objectif et le résultat d'une défense collective efficace, les moyens déployés pour atteindre ce résultat et permettre une défense collective dépendent de la capacité de l'OTAN à impliquer un éventail d'acteurs (y compris non étatiques) bien plus large qu'il n'était auparavant nécessaire.

Évolution du panorama des menaces

Même si bon nombre des principes centraux du Traité de l'Atlantique Nord (signé il y a près de 70 ans) renferment des notions proches du concept moderne de résilience, l'OTAN a mis un peu plus longtemps que d'autres organisations (notamment l'Union européenne) à s'emparer activement de la question du renforcement de la résilience. Une approche générique de la gestion de la sécurité (du point de vue de la gestion des risques, par exemple) part du principe que les menaces ou risques connus sont maîtris-

Au vu de ces enjeux de sécurité modernes, l'OTAN doit engager une réflexion dépassant l'article 5.

sables par des actions préventives essentiellement organisées et mises en œuvre à travers des structures centralisées fortes. Une approche résiliente, en revanche, reconnaît l'existence et la persistance de risques (anticipation) et mesure l'intérêt de comprendre les vulnérabilités des systèmes pour se préparer aux chocs et perturbations qui peuvent survenir (adaptation).

Les nouveaux défis en matière de sécurité, par exemple une cyberattaque sur un système de communication, sont fondamentalement liés à la complexité croissante des systèmes politiques, techniques et sociaux — ces mêmes systèmes qui constituent la cible potentielle des menaces. Dans ces conditions, la capacité d'anticipation que la résilience incarne, ou offre, devient très intéressante. Selon cette approche, les activités militaires traditionnelles (y compris

Directives de résilience de l'OTAN

1. La garantie de la continuité des pouvoirs publics et des services publics essentiels: par exemple, la capacité de prendre des décisions, de les communiquer et de les faire appliquer en période de crise;
2. La résilience des approvisionnements énergétiques: plans et réseaux électriques de secours, au niveau national et au-delà des frontières;
3. L'aptitude à gérer efficacement des mouvements incontrôlés de personnes et à faire en sorte que ces mouvements n'interfèrent pas avec les déploiements militaires de l'OTAN;
4. La résilience des ressources en vivres et en eau: s'assurer que ces ressources sont à l'abri de perturbations ou d'actes de sabotage;
5. L'aptitude à gérer un grand nombre de victimes: s'assurer que les systèmes de santé civils peuvent faire face à la situation et que des fournitures médicales en nombre suffisant sont stockées en lieu sûr;
6. La résilience des systèmes de communication civils: s'assurer que les réseaux informatiques et de télécommunications fonctionnent même en cas de crise, et qu'il existe des capacités de secours suffisantes;
7. La résilience des systèmes de transport: s'assurer que les forces de l'OTAN peuvent se déplacer rapidement sur tout le territoire de l'Alliance et que les services civils peuvent compter sur les réseaux de transport, même en période de crise.

l'appréciation de la situation) sont soutenues par une meilleure intégration des capacités civiles et militaires, par des activités pangouvernementales, par l'implication du secteur privé et par des associations constructives avec des instances internationales comme l'Union européenne et les pays partenaires. Réhabilitant le rôle de la préparation du secteur civil dans la résilience de l'Alliance, l'OTAN a élaboré des directives (encadré 1) conçues pour aider les gouvernements à renforcer la résilience de leurs pays grâce à des actions cohérentes de préparation du secteur civil.

Une stratégie de dissuasion globale

«Le secrétaire général a souligné que l'OTAN avait une posture de défense et de dissuasion tous azimuts, couvrant tant la résilience et la défense nationale que les capacités conventionnelles ou encore la dimension nucléaire.»

Jens Stoltenberg, Secrétaire général de l'OTAN

Les aspects civils de la sécurité, par exemple la protection des infrastructures critiques, n'ont pas toujours occupé la même place

Lectures recommandées

Fjäder, C.O., (2016). National Security in a Hyper-connected World. In: *Exploring the Security Landscape: Non-Traditional Security Challenges* (p. 31–58).

Hamilton, D. (2016). Going Beyond Static Understandings: Resilience Must be Shared, It Must Be Projected Forward. In: *Forward resilience: Protecting Society in an Interconnected World*. Center for Transatlantic Relations.

Kramer, F.D., Binnendijk, H., Hamilton, D. (2015). *NATO's New Strategy: Stability Generation*.

Meyer-Minnemann, L. (2016). Resilience and Alliance Security: The Warsaw Commitment to Enhance Resilience. In: *Forward Resilience: Protecting Society in an Interconnected World*. Center for Transatlantic Relations.

Zoltan, B. & Rauchhaus R. (2011). Explaining NATO's Resilience: Is International Relations Theory Useful? In: *Contemporary Security Policy*, 32:2, p. 286–307.

Dunn Cavelty, M. & Prior, T. (2013). Resilience in Security Policy: Present and Future. In: *CSS Analyses in Security Policy*, No.142.

stratégique pour l'OTAN. Dans la situation actuelle, toutefois, la préparation du secteur civil et sa contribution à la résilience de l'Alliance et de ses membres ne sont plus seulement considérées comme un moyen d'améliorer la capacité de dissuasion de l'OTAN face aux menaces, mais aussi comme une façon d'impliquer des acteurs extérieurs en vue d'anticiper et atténuer les vulnérabilités résultant de l'interdépendance mondiale. Lors du Sommet de Varsovie en 2016, les parties au Traité se sont engagées à renforcer la défense collective, accroître les capacités et améliorer la résilience, y compris en «projet[ant] la stabilité hors de [leur] territoire».

Par exemple, comment l'OTAN peut-elle garantir la sécurité des infrastructures énergétiques qui sont situées hors de ses pays membres mais joueraient un rôle critique pour soutenir la défense collective des Alliés en cas d'attaque ou d'autre menace? Il faudrait que les membres de l'Alliance coopèrent avec les organisations, entreprises et

gouvernements qui sont directement responsables de ces infrastructures. Si les pays de l'OTAN ne parviennent pas à faire face à ces enjeux, la capacité de l'Alliance à assurer sa défense collective s'en trouvera compromise.

La nécessité d'impliquer des acteurs hors du territoire de l'OTAN (pas seulement en intégrant de nouveaux membres), en particulier des acteurs non étatiques comme le secteur privé, les villes et le public, constitue une approche qui s'écarte des pratiques mises en œuvre jusqu'à présent pour garantir la sécurité de l'Alliance. Ces nouvelles formes de coopération s'inscrivent dans un environnement de menaces incertain, connecté et extrêmement interdépendant.

La résilience par la transformation

Les débats sur le renforcement de la résilience sont souvent brouillés par deux aspects: la manière dont la résilience s'exprime et le lien entre résilience et vulnérabilité. Une analyse de la position de l'OTAN en matière de résilience met en évidence l'importance de ces questions. D'un côté, l'attention que porte l'OTAN à la stabilité et la continuité des structures et systèmes nationaux nécessaires pour garantir la réussite des déploiements militaires traduit une vision très statique de la résilience fondée sur l'idée (traditionnellement très technique) qu'en cas de perturbation, les systèmes doivent soit résister, soit «retomber sur leurs pieds». En réalité, les systèmes sociaux complexes comme les organisations ou les communautés ont la faculté d'apprendre et de se transformer, ce qui accroît leurs chances de répondre efficacement aux futures perturbations.

Cela nous amène au deuxième aspect: le fait que l'OTAN s'attache à réduire les vulnérabilités, la résilience étant considérée comme un signe d'invulnérabilité. Or, la résilience n'est pas le contraire de la vulnérabilité, mais une caractéristique d'un système qui peut avoir un impact sur les facteurs atténuant la vulnérabilité. Dans les environnements de menaces incertains et complexes, un système résilient peut tout de même être vulnérable, en particulier si les menaces (et les vulnérabilités qu'elles ciblent) sont difficiles à anticiper et atténuer. En effet, ce qui dé-

termine la vulnérabilité, ce n'est pas seulement la sensibilité aux atteintes, mais également l'exposition d'une entité aux menaces ou perturbations potentielles. Dans un environnement opérationnel complexe et interdépendant, il est pratiquement impossible de prévoir ou d'anticiper tous les scénarios de menaces et de perturbations. Une vision transformative de la résilience, qui stimule les capacités d'apprentissage et d'adaptation des Alliés, constitue donc le moyen le plus efficace de remédier aux vulnérabilités dans la durée.

La forte interdépendance des systèmes de services critiques d'aujourd'hui s'inscrit dans un panorama de menaces tout aussi complexe, qu'elle alimente d'ailleurs sans doute. Dans cette situation, la résilience représente presque une panacée qui permettrait d'anticiper les incertitudes, réduire les vulnérabilités et s'adapter aux événements. Or, il faut plutôt la considérer comme un processus de transformation. Certes, l'attention portée par l'OTAN à la préparation du secteur civil (article 3) est fortement axée sur une stabilité non transformative et sur la continuité des (infrastructures de) services critiques. Néanmoins, la prise en compte du rôle de divers acteurs à l'intérieur et à l'extérieur de l'Alliance témoigne d'un certain intérêt pour l'adoption d'une approche plus transformative de la résilience, en vue d'assurer une sécurité coopérative. Cette attitude est également en accord avec la troisième tâche fondamentale du Concept stratégique de 2010, document dans lequel l'OTAN reconnaît que les capacités militaires modernes reposent sur les systèmes civils et que la vulnérabilité n'est plus seulement une question de géographie. Cette prise de conscience souligne d'une part la nécessité d'une solide coopération avec les organisations civiles et le secteur privé, et montre d'autre part qu'il peut être tout aussi important de promouvoir une meilleure résilience au-delà des frontières de l'OTAN que d'agir à l'intérieur du territoire de l'Alliance.

Dr Tim Prior dirige l'équipe «Risk and Resilience Research» au Centre d'études de sécurité (CSS) à l'ETH Zurich.

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

L'administration Trump et la grande stratégie américaine No 212
La médiation des conflits violents No 211
La difficile gestion des personnes de retour du djihad No 210
Algérie: la stabilité contre vents et marées? No 209
La sûreté à l'aéroport de Zurich No 208
L'interdiction des armes chimiques dans la tourmente No 207