



HAL
open science

L'OTAN est-elle encore l'OTAN ?

Bastien Irondelle, Niels Lachmann

► **To cite this version:**

Bastien Irondelle, Niels Lachmann. L'OTAN est-elle encore l'OTAN ?. Critique Internationale, 2011, 53, pp.67 - 81. 10.3917/crii.053.0067 . hal-03461410

HAL Id: hal-03461410

<https://sciencespo.hal.science/hal-03461410>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'OTAN est-elle encore l'OTAN ?

par Bastien Irondelle et Niels Lachmann

depuis la fin de la guerre froide, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a accueilli de nouveaux membres, modifié ses structures de commandement, élargi ses missions au-delà de la défense collective ; pour la première fois, elle s'est trouvée engagée dans des opérations militaires en Bosnie, puis a élargi son champ d'action géographique avec la prise en charge de la Force internationale d'assistance à la sécurité (FIAS) en Afghanistan. Si certains auteurs mettent l'accent sur ces transformations et sur les capacités de renouvellement qu'elles supposent¹, d'autres annoncent l'imminence du déclin de l'organisation². Pourtant l'OTAN dure... Et l'on pourrait dire, comme Mark Twain réagissant au titre d'un quotidien relatif à sa disparition, que « l'annonce de [s]a mort est très exagérée ». Au demeurant, cette longévité, de même que le nombre inhabituellement élevé de ses membres, constitue une exception au regard de l'histoire des autres alliances³. Persistance et changements contredisent donc à la fois les prédictions réalistes, selon lesquelles une alliance militaire ne saurait survivre à la disparition de la menace qu'elle était censée contrer⁴, et les diagnostics institutionnalistes, qui insistent sur l'inertie des organisations internationales et sur leurs résistances au changement.

1. Sten Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005 ; James Sperling, Mark Webber, *NATO: Decline or Regeneration?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, à paraître.

2. Richard E. Rupp, *NATO after 9/11: An Alliance in Continuing Decline*, New York, Palgrave Macmillan, 2006 ; Carl Cavanagh Hodge, *Atlanticism for a New Century: The Rise, Triumph and Decline of NATO*, Upper Saddle River, Prentice-Hall, 2005.

3. Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1997, p. 12.

4. Edward N. Luttwak, *Strategy: The Logic of War and Peace*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press, 2^e édition, 2001, p. 83.

L'objet de cet article est d'analyser le changement de l'OTAN après la guerre froide, d'une part, dans sa dimension militaire, avec les évolutions de la production et de l'usage de la force, et l'implication dans la gestion de crises internationales, d'autre part, dans sa dimension politique, avec l'élargissement à de nouveaux membres et le débat sur une « OTAN globale ». Nous nous attachons ici aux différentes façons d'appréhender ces changements au sein de l'Alliance à travers ce qu'elle *fait* et ce qu'elle *est*. L'OTAN de l'après-guerre froide est en effet une illustration des différents types de changement se produisant dans les organisations internationales : réformes organisationnelles ; reconfiguration des pouvoirs au sein de la structure intergouvernementale ; redéfinition du rôle d'un point de vue normatif et cognitif⁵.

En proposant une approche institutionnelle de la trajectoire de l'OTAN, nous considérons que celle-ci, plus « qu'un simple morceau de papier ou une accumulation de puissance militaire », est une institution, « un ensemble de règles explicites, persistantes et reliées entre elles, qui prescrit la manière de se comporter et délimite les activités [des alliés] »⁶. Le débat sur l'OTAN après la guerre froide a longtemps été obscurci par l'équation « persistance de l'Organisation = stabilité institutionnelle ». Or cette persistance est en fait le produit de profondes transformations institutionnelles⁷, par lesquelles l'alliance défensive des débuts est devenue un opérateur généraliste de sécurité internationale dont les interventions vont de la gestion de crises et de risques à la lutte contre le terrorisme⁸. Nous montrerons, quant à nous, que des changements comme l'élargissement à de nouveaux membres ou la réforme des structures de commandement ne vont pas nécessairement de pair avec une transformation institutionnelle, une modification des « règles du jeu », voire que leurs effets peuvent aller à l'encontre d'une dynamique réformatrice souhaitée par la bureaucratie de l'Organisation et les plus importants de ses membres. Il s'agira donc moins d'étudier dans le détail ces changements que de considérer l'Organisation comme un laboratoire pour explorer différents aspects de la problématique du changement dans les organisations internationales de sécurité.

5. Voir dans ce dossier l'article introductif de Olivier Nay et Franck Petiteville, « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales ».

6. Celeste A. Wallander, « Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War », *International Organization*, 54 (4), automne 2000, p. 706. Nous traduisons l'ensemble des citations en anglais de cet article.

7. Anand Menon, Jennifer Welsh, « Understanding NATO's Sustainability: The Limits of Institutionalist Theory », *Global Governance*, 17 (1), janvier-mars 2011, p. 81-94.

8. Olivier Kempf, *L'OTAN au XXI^e siècle : la transformation d'un héritage*, Perpignan, Artège, 2010 ; Michael J. Williams, *NATO, Security, and Risk Management: From Kosovo to Kandahar*, Londres, Routledge, 2009.

Après avoir analysé les termes du débat théorique et politique sur la persistance et les transformations de l'OTAN, nous présenterons les principaux changements politiques et militaires de l'Organisation depuis la fin de la guerre froide. Notre étude consistera à saisir la dialectique entre changement organisationnel et dynamiques institutionnelles, et ce à deux niveaux : le niveau opérationnel et donc militaire, *ce que fait* l'Organisation (missions et réformes militaires) ; le niveau politique, *ce qu'elle est* (élargissement et perspective d'une « OTAN globale »). Dans le premier cas, nous montrerons que les transformations institutionnelles conduisent à un changement profond, tandis que, dans le second cas, nous soulignerons que ces modifications importantes n'influent pas sur les « règles du jeu », formelles et informelles, qui orientent le comportement des acteurs.

L'OTAN après la guerre froide : chronique d'un déclin annoncé ?

En général, les analystes et observateurs contemporains divisent la trajectoire de l'Organisation depuis sa fondation en 1949 en deux séquences. En forçant à peine le trait, nous pourrions dire qu'à une alliance stable, convaincue de sa mission et unie pour l'essentiel pendant la guerre froide, aurait succédé une organisation recherchant désespérément sa raison d'être dans le concert des dissonances qui président aux réunions des alliés. Or, si le constat relatif au déclin actuel de l'OTAN doit être nuancé, il convient également de rappeler que la stabilité présumée de la guerre froide est plus une projection théorique, teintée de nostalgie, qu'une réalité historique⁹.

Toute l'histoire de l'OTAN est hantée par le spectre de la crise potentiellement fatale entre ses membres, ce qui relativise le caractère prétendu exceptionnellement grave des tensions de l'après-guerre froide. Cette crise chronique peut même être considérée comme l'état normal des relations entre alliés de l'OTAN de ces deux dernières décennies¹⁰.

Il n'en reste pas moins qu'au cours de cette période l'OTAN a été déclarée moribonde ou menacée de disparition à plusieurs reprises. Les tenants de l'approche réaliste, tels Kenneth Waltz, John Mearsheimer ou Stephen Walt, ont tous soutenu depuis les années 1990 que l'Alliance était vouée à disparaître, à décliner ou à devenir entièrement dépendante de la volonté des États-Unis de la maintenir en tant qu'instrument de contrôle de leurs alliés européens¹¹. Pourtant, les activités de l'OTAN durant toutes ces années ont

9. Lawrence Kaplan, *NATO Divided, NATO United: The Evolution of an Alliance*, Westport, Praeger, 2004 ; Wallace J. Thies, *Why NATO Endures*, New York, Cambridge University Press, 2009.

10. J. Sperling, M. Webber, « NATO: From Kosovo to Kabul », *International Affairs*, 85 (3), mai 2009, p. 491-495.

mis à mal l'idée qu'une fois la menace de l'Union Soviétique disparue, l'Organisation ne saurait, sinon survivre, du moins avoir une position importante sur la scène internationale. Après les attaques du 11 septembre 2001, ses responsables, le secrétaire général Lord George Robertson en tête, soulignaient ainsi que par l'invocation de l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord en soutien des États-Unis, l'Alliance avait prouvé son rôle essentiel.

Deux ans plus tard, en 2003, de nouvelles annonces de disparition se faisaient l'écho du désintérêt de l'administration Bush pour la proposition de soutien des autres États membres aux opérations menées en Afghanistan, de la fracture entre les alliés au sujet de la crise irakienne et du tournant unilatéral de la politique étrangère des États-Unis¹². Ces évolutions semblaient fatales même à ceux d'entre les réalistes qui envisagent la possibilité d'une organisation de coopération militaire sans ennemi, mais considèrent que dans ces conditions sa persistance dépend de sa capacité à satisfaire les préférences des États membres et du sens que les alliés lui donnent comme cadre de coopération¹³. À partir du moment où l'État membre le plus important semblait ne plus vouloir s'investir dans l'Alliance et lui préférer des « coalitions de volontaires » (*coalitions of the willing*)¹⁴, et où les divisions entre alliés devenaient trop fortes, ces derniers n'allaient-ils pas être amenés à se désengager de l'Organisation ? La forme la plus récente de cette crainte est l'idée que la survie de l'OTAN se joue en Afghanistan et qu'un échec face aux Talibans la viderait de sa substance, la priverait de sa raison d'être en tant que lien nord-atlantique, et inciterait les alliés à s'opposer à des opérations militaires d'envergure¹⁵, ce que tendraient à confirmer les divisions relatives à l'opération en Libye.

Or ces craintes ne prennent pas en compte les trois facteurs qui contribuent à la longévité de l'OTAN. Le premier est la morphologie de l'Organisation, dans la mesure où, contrairement à la plupart des alliances, l'OTAN s'est profondément institutionnalisée lors d'un processus d'intégration non prévu à l'origine qui a conduit à la création d'une structure militaire intégrée, d'une chaîne de commandement permanente et d'une bureaucratie internationale

11. John J. Mearsheimer, « Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War », *International Security*, 15 (1), 1990, p. 5-56 ; Kenneth N. Waltz, « The Emerging Structure of International Politics », *International Security*, 18 (2), 1993, p. 44-79.

12. Rebecca R. Moore, *NATO's New Mission: Projecting Stability in a Post-Cold War World*, Westport, Praeger, 2007, p. 97-102.

13. S. Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, op. cit., p. 7-13.

14. Rajan Menon, *The End of Alliances*, New York, Oxford University Press, 2009.

15. J. J. Mearsheimer, « ECPR Keynote Lecture: Why Is Europe Peaceful Today? », *European Political Science*, 9 (3), 2010, p. 394-395 ; Timo Noetzel, Benjamin Schreer, « NATO's Vietnam? Afghanistan and the Future of the Atlantic Alliance », *Contemporary Security Policy*, 30 (3), 2009, p. 529-547.

autour du secrétariat général¹⁶. Le deuxième facteur est le fait qu'elle soit composée de démocraties libérales, dont les alliances ont tendance à être plus résilientes¹⁷. Le troisième est l'existence de normes et de procédures claires : la position de *primus inter pares* des États-Unis et le principe de consensus présidant à la prise de décision¹⁸.

Outre l'intérêt que peuvent trouver les alliés au maintien de l'Alliance, il faut noter que la force d'inertie que l'OTAN oppose à toute tentative visant à la supprimer est particulièrement grande, en raison du poids de sa structure bureaucratique. Vingt ans après la fin de la guerre froide, le secrétaire général, Anders Fogh Rasmussen, évoque d'ailleurs un « quartier général dont la structure est à de multiples égards celle de la guerre froide »¹⁹, tandis que la France, depuis sa réintégration complète, et le Royaume-Uni proclament la nécessité d'une refonte profonde et d'un allègement des structures bureaucratiques et organisationnelles de l'Alliance.

L'importance qu'attribue l'OTAN à sa capacité d'adaptation a été mise en lumière par la création en 2003 du Commandement allié Transformation (CAT), basé à Norfolk aux États-Unis²⁰. Toutefois, si l'Alliance est plus active que jamais en termes d'interventions et de personnels déployés, même les tenants d'une vision plutôt optimiste de sa transformation ont tendance à se demander si toutes ces actions ne sont pas des « missions à la recherche d'une vision »²¹. La profusion d'initiatives et le bouillonnement d'activités après la guerre froide (lutte contre le terrorisme, cyber-défense, promotion de la démocratie...), typiques d'une réforme par empilement et conversion institutionnels²², ne viseraient-ils pas, avant tout, à justifier la survie de l'Alliance et de ses structures alors qu'elle aurait perdu sa raison d'être ? Une telle interrogation suggère notamment que les missions actuelles, comme la direction de la FIAS en Afghanistan, si elles obéissent à des impératifs stratégiques, répondent surtout à une volonté d'autoconservation organisationnelle.

16. Sur l'importance de l'institutionnalisation des alliances comme facteur de persistance et de longévité, voir Stephen M. Walt, « Why Alliances Endure or Collapse », *Survival*, 39 (1), 1997, p. 156-179.

17. Thomas Risse-Kappen, *Cooperation among Democracies: The European Influence on U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1995 ; W. Thies, *Why NATO Endures*, *op. cit.*

18. G. John Ikenberry, *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2000 ; Robert B. McCalla, « NATO's Persistence after the Cold War », *International Organization*, 50 (3), 1996, p. 445-475.

19. « Press Conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Informal Meeting of NATO Foreign Ministers – Tallinn, Estonia », 22 avril 2010 (http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_62810.htm).

20. L'autre grand quartier général de l'Alliance est le Commandement allié Opérations, situé à Mons en Belgique.

21. Gülnur Aybet, Rebecca R. Moore, « Introduction : Missions in Search of a Vision », dans G. Aybet, R. R. Moore (eds), *NATO in Search of a Vision*, Washington, Georgetown University Press, 2010, p. 1-10.

22. James Mahoney, Kathleen Thelen (eds), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

Au-delà de sa force d'inertie, les caractéristiques institutionnelles de l'OTAN font que toute perspective de suppression s'accompagne du risque d'une perte de repères pour la politique étrangère de ses États membres. Pour ces derniers, il ne s'agit pas seulement de se retirer d'un engagement défensif contracté à un moment donné contre une menace particulière, mais bien de remettre en cause les rapports de coopération entre alliés. Ce souci de maintenir des relations jugées indispensables s'est cristallisé en particulier dans les craintes d'un désengagement des États-Unis du territoire européen, qui priverait celui-ci d'une garantie de sécurité jugée essentielle par les Européens. Une telle appréhension s'est notamment manifestée à la fin de la guerre froide dans le peu de soutien que rencontrèrent les projets français de gestion de la sécurité européenne uniquement par le biais de l'Europe de la défense et de la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe²³.

L'interrogation à laquelle fait face l'Organisation concerne donc le caractère fédérateur des transformations organisationnelles entreprises. Si l'OTAN est devenue un cadre d'engagement flexible pour la conduite d'opérations militaires par des coalitions, une sorte de supermarché ou de boîte à outils pour les États membres²⁴, la question est de savoir si cette mutation n'entraîne par un investissement de plus en plus ponctuel de la part des alliés, symbolisé par les *caveats*, les conditions et restrictions nationales d'engagement des forces en Afghanistan. Cette pratique de l'engagement au coup par coup se traduit par le renouveau du débat sur le partage du fardeau, des risques et du sang (*burden-sharing, risk-sharing, blood-sharing*) en Afghanistan et par les divisions relatives à la situation libyenne. Maintenir un engagement durable des États membres tout en orientant l'Alliance vers une plus grande flexibilité implique sinon une posture consensuelle, du moins *des* postures compatibles de la part des alliés sur la scène internationale.

Cette dialectique entre persistance de l'OTAN et transformation profonde doit donc être étudiée tant au niveau opérationnel et militaire qu'au niveau politique.

23. Kori Schake, « NATO after the Cold War 1991-1996: Institutional Competition and the Collapse of the French Alternative », *Contemporary European History*, 7 (3), 1998, p. 379-407 ; Frédéric Bozo, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande : de Yalta à Maastricht*, Paris, Odile Jacob, 2005.

24. S. Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, op. cit. ; Bastien Irondelle, Frédéric Mérand, « France's Return to NATO: The Death Knell for ESDP? », *European Security*, 19 (1), 2010, p. 29-43.

« Que tout change pour que rien ne change »²⁵ ?

La transformation militaire de l'OTAN est le domaine où l'inertie organisationnelle a été la plus dépassée, en tout cas en apparence, à tel point que ce sont désormais les représentants de l'Organisation qui enjoignent aux États membres de se conformer aux conceptions de l'Alliance et d'adapter leurs forces armées en conséquence²⁶. En effet, depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN a modifié une grande partie de ses structures militaires, en mettant l'accent sur la rapidité et la flexibilité avec lesquelles pourraient être déployées les troupes. Cette adaptation a été conduite sous l'impulsion des États-Unis, notamment à partir de 2002 lorsque l'OTAN est devenue la courroie de transmission de l'agenda américain de la transformation militaire, ce qui a donné lieu à des tensions au sein de l'Organisation²⁷.

Deux exemples permettent d'illustrer à la fois l'étendue et les limites de ces adaptations : les Groupements de forces interarmées multinationaux (GFIM), développés dans les années 1990, et la Force de réaction de l'OTAN (*NATO Response Force*, NRF), lancée au sommet de Prague en 2002.

Créés sur une initiative des États-Unis, les GFIM visaient non seulement à rendre plus efficace la structure de commandement en l'adaptant à la projection de force pour des opérations de maintien de la paix, mais aussi à encadrer la coopération de l'OTAN avec l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui, à ce moment-là, faisait figure de bras armé de l'Union européenne (UE). Porteparole d'une défense européenne autonome mais qui pourrait compter sur les atouts de l'Alliance, la France, de son côté, voyait les GFIM comme « une pièce centrale dans l'effort de réaliser une option européenne de défense avec un véritable potentiel opérationnel »²⁸. La convergence d'intérêts entre ces deux alliés, dont les visions de l'OTAN étaient habituellement très éloignées, n'a cependant pas été assez forte pour que les GFIM aient une véritable portée transformatrice non seulement à l'intérieur mais aussi à l'extérieur de l'Alliance²⁹.

Le cas de la NRF, plus récente, est encore plus éloquent. Sa mise en place, également sous l'impulsion des États-Unis, avait pour objectif de résoudre

25. L'expression est attribuée au jeune noble Tancredi Falconeri dans Giuseppe Tomasi de Lampedusa, *Le Guépard* (1958), traduit par Jean-Paul Manganaro, Paris, Le Seuil, 2007, p. 32.

26. Terry Terriff, Frans Osinga, Theo Farrell (eds), *A Transformation Gap?: American Innovations and European Military Change*, Stanford, Stanford University Press, 2010.

27. Voir notamment T. Farrell, S. Rynning, « NATO's Transformation Gaps: Transatlantic Differences and the War in Afghanistan », *Journal of Strategic Studies*, 33 (5), octobre 2010, p. 673-699.

28. S. Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, op. cit., p. 56.

29. Nora Bensahel, « Separable but not Separate Forces: NATO's Development of the Combined Joint Task Force », *European Security*, 8 (2), été 1999, p. 52-72.

deux points fondamentaux pour l'OTAN : maintenir l'engagement de tous les alliés, et surtout du plus important d'entre eux, en évitant que se répète l'expérience de fin de non-recevoir des États-Unis après le 11 septembre 2001 ; favoriser une dynamique de transformation, en servant de catalyseur à l'adaptation permanente des forces armées européennes³⁰. Cependant, au fur et à mesure des nombreuses négociations entre États membres relatives aux modalités de sa mise en œuvre, laquelle fut officialisée au sommet de Riga de 2006, le potentiel transformateur de la NRF a été progressivement limité, preuve que le projet de se doter de moyens adéquats ne répondait pas à un besoin partagé par tous les alliés³¹. De ce fait, jusqu'à récemment en tout cas, son développement a plus frôlé la chute vers le néant que les sommets de l'efficacité³².

Une Alliance en missions : la gestion de crises comme nouvelle vocation

Le double exemple des GFIM et de la NRF montre que pour avoir une véritable portée transformatrice, les réformes organisationnelles doivent s'appuyer sur des changements normatifs et cognitifs. Le plus important d'entre eux a conduit, au début des années 2000, à donner la priorité parmi les missions de l'OTAN à la gestion de crises internationales³³. L'élaboration d'une « approche globale » est devenue l'un des principaux cadres de l'adaptation de l'Organisation, reflétant ses expériences en ex-Yougoslavie, et surtout en Afghanistan³⁴. Il s'agit désormais pour l'OTAN de combiner des instruments militaires et non militaires dans le traitement des problèmes de sécurité, en développant des partenariats avec des acteurs multilatéraux, voire non gouvernementaux³⁵.

Au cours des années 2000, l'OTAN a formé des forces de sécurité irakiennes, mis en place un pont aérien pour le déploiement de l'Union africaine (UA) au

30. Jens Ringsmose, « NATO's Response Force: Finally Getting It Right? », *European Security*, 18 (3), 2009 p. 287-304 ; Esther Barbé, Elisabeth Johansson-Nogués, « Victims of "Friendly Fire"? The NRF, the EU BG and Contested Identity Constructions within the Transatlantic Community », *European Security*, 17 (2-3), 2008, p. 295-314.

31. John R. Deni, *Alliance Management and Maintenance: Restructuring NATO for the 21st Century*, Aldershot, Ashgate, 2007.

32. J. Ringsmose, « NATO's Response Force: Finally Getting It Right? », art. cité.

33. Stephanie C. Hofmann, « OTAN : vers un nouveau concept stratégique ? », *Politique étrangère*, 1, 2008, p. 107 ; Christophe Wasinski, « Produire de la capacité de gestion de crise internationale : le cas de l'OTAN au cours des années 2000 », *Cultures & Conflicts*, 75, hiver 2009, p. 15-31.

34. Cette importance est soulignée par exemple dans le concept stratégique de 2010, « Engagement actif, défense moderne : concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord adopté par les chefs d'État et de gouvernement à Lisbonne », 19 novembre 2010 (http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_68580.htm).

35. Cécile Wendling, « L'approche globale dans la gestion civilo-militaire des crises : analyse critique et prospective du concept », *Cahier de l'IRSEM*, 6, novembre 2010, p. 49-60.

Darfour en 2005 et mené une mission de secours humanitaire après le tremblement de terre au Pakistan, également en 2005. L'annonce dans le nouveau concept stratégique de la création d'« une structure civile de gestion de crise appropriée mais modeste »³⁶ suggère l'amplitude de ces activités, au moment même où l'Alliance dirige ou déploie environ 100 000 hommes en Afghanistan, au Kosovo et dans deux opérations navales – de chasse contre les pirates de la Corne d'Afrique et de surveillance antiterroriste en Méditerranée – tout en menant une opération aérienne en Libye. Ce tableau impressionnant au premier abord doit cependant être nuancé. D'une part, les deux opérations militaires les plus importantes, en Afghanistan et en Libye, sont, à des degrés divers, menées en coalition au sein de l'OTAN plutôt qu'en commun par tous les alliés. D'autre part, faire de l'OTAN un acteur autant civil que militaire demeure pour le moment excessif.

Il n'empêche que beaucoup de chemin a été parcouru depuis la fin de la guerre froide, quand ni les États-Unis ni la plupart des alliés n'envisageaient de mêler l'Organisation à la gestion de crises internationales par des missions de combat³⁷. Seuls la Norvège, les Pays-Bas et le Canada se montrèrent alors favorables à son engagement en soutien de missions de paix mandatées par la Conférence pour la sécurité et la coopération en Europe. La dynamique du conflit et l'enlisement de la Force de protection des Nations unies (FORPRONU) en Bosnie ont joué un rôle décisif dans l'orientation de l'OTAN vers une approche globale. En 1993, le secrétaire général Manfred Wörner déclarait que l'Alliance était prête à employer la force pour faire respecter les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies, et, en 1994, un consensus était trouvé entre les principaux alliés – les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne – en faveur d'une action de l'OTAN. Issue d'un glissement vers une intervention armée, cette action n'avait pas de conception ou d'encadrement stratégique solide³⁸. Au cours des années 1990, toutefois, les efforts visant à disposer des structures militaires adaptées à des interventions dans des crises internationales sont devenus l'une des priorités de l'Alliance³⁹. Lors de la crise du Kosovo, celle-ci était déjà suffisamment avancée dans sa mutation en une organisation s'occupant de la gestion des crises internationales pour prendre en charge l'intervention contre la Serbie

36. « Engagement actif, défense moderne : concept stratégique pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord adopté par les chefs d'État et de gouvernement à Lisbonne », cité.

37. S. Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, op. cit., p. 24-25 et 46-47.

38. J. Sperling, M. Webber, « NATO: From Kosovo to Kabul », art. cité, p. 493. Le glissement vers l'intervention en Bosnie est discuté par S. Rynning, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, op. cit., p. 23-28.

39. David S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, United States Institute for Peace Press, 1998.

sans dissensions paralysantes entre alliés, malgré les réticences de certains d'entre eux⁴⁰. Au moment même où elle menait cette opération, le concept stratégique publié en avril 1999 ajoutait la gestion de crise « afin de renforcer la stabilité et la sécurité de la région euro-atlantique » à ses « tâches fondamentales de sécurité »⁴¹. L'intervention au Kosovo a servi de pivot à l'orientation des opérations de l'OTAN hors du territoire des alliés, puis hors de l'espace euro-atlantique, préfigurant les problèmes qui affecteraient ensuite la FIAS en Afghanistan ou l'opération en Libye, dès lors qu'il s'agissait d'assurer un engagement de tous les alliés et un consensus portant à la fois sur le principe de l'intervention, ses modalités, sa durée et ses buts⁴². La déterritorialisation des priorités de l'Alliance s'est néanmoins poursuivie, comme en témoigne l'attention désormais portée à la défense contre des cyber-attaques : après le détachement du territoire des alliés dans les années 1990, puis de l'espace euro-atlantique dans les années 2000, la prochaine étape semble mener vers l'absence de dimension territoriale tout court. Or, si un changement cognitif et normatif semble bien avoir eu lieu dans le domaine de l'identification des menaces, ses limites sont apparues lors du débat sur une « OTAN globale ».

De l'élargissement aux partenariats : la transformation organisationnelle est-elle un changement institutionnel ?

Le changement le plus spectaculaire de l'OTAN depuis la fin de la guerre froide est son élargissement à de nouveaux membres. Entre 1999 et 2009, le nombre des alliés est en effet passé de 16 à 28. Lors du sommet de Bucarest en 2008, l'Ukraine et la Géorgie ont obtenu l'engagement d'être intégrées à l'Alliance, tandis que l'entrée de la Macédoine n'est ajournée que par l'opposition de la Grèce et que les autres républiques de l'ex-Yougoslavie peuvent elles aussi suivre le chemin de l'adhésion. Cependant, l'effet de ces élargissements sur la transformation de l'Alliance en une organisation s'occupant avant tout de la gestion de crises internationales est nuancé. Les nouveaux membres se sont montrés très attachés à ce que l'OTAN demeure, comme pendant la guerre froide, une organisation de défense territoriale collective, présentant une garantie contre d'éventuelles tentatives d'agression

40. J. Spering, M. Webber, « NATO: From Kosovo to Kabul », art. cité, p. 499-500.

41. « Le concept stratégique de l'Alliance approuvé par les chefs d'État et de gouvernement participant à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Washington les 23 et 24 avril 1999 » (http://www.nato.int/cps/fr/nato-live/official_texts_27433.htm). Le concept stratégique actuel, quant à lui, assigne trois tâches fondamentales à l'OTAN : la défense collective, la gestion de crise et la sécurité coopérative.

42. J. Spering, M. Webber, « NATO: From Kosovo to Kabul », art. cité.

de la Russie, y compris sous des formes non conventionnelles comme la cyber-attaque. La participation de certains pays d'Europe centrale et orientale à l'action de l'OTAN en Afghanistan n'avait d'autre but que de s'assurer la réciprocité des États-Unis en cas de problème en Europe orientale⁴³.

D'ailleurs, l'élargissement n'a pas conduit à une révision des modalités de prise de décision : l'exigence d'unanimité en toute circonstance demeure la règle essentielle, contrairement à ce qui s'est produit pour l'UE, où même le cadre intergouvernemental et consensuel de la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC) offre un certain degré de flexibilité qui permet d'accommoder entre elles les spécificités des 27 membres actuels.

La perspective d'une transformation plus profonde provient surtout du développement des partenariats de l'OTAN. Les partenaires se divisent en plusieurs catégories⁴⁴ :

- les candidats à l'appartenance, avec en tête l'Ukraine et la Géorgie, qui toutes deux sont intégrées dans une structure de coopération bilatérale avec l'OTAN et sont censés en devenir membres
 - les États qui font partie du Partenariat pour la Paix mais qui soit ne souhaitent pas se joindre à l'Alliance (la Suisse ou les membres non alliés de l'UE), soit ne sont pas considérés comme étant des candidats (les anciennes républiques soviétiques de l'Asie centrale)
 - les États méditerranéens ou du golfe Persique impliqués dans le Dialogue méditerranéen ou l'Initiative de coopération d'Istanbul
 - la Russie, dont le rapport particulier et contradictoire avec l'Alliance est encadré par un Conseil OTAN-Russie
 - les « partenaires globaux » démocratiques participant aux missions (Australie, Japon, Nouvelle-Zélande, Corée du Sud, notamment)
 - les États que l'OTAN souhaite attirer vers une coopération stable en raison de son engagement en Asie centrale (Pakistan et Inde, mais aussi Chine)
 - enfin, les acteurs non étatiques de la gestion de crises internationales dans laquelle l'OTAN s'est impliquée de plus en plus, à savoir les organisations multilatérales – les Nations unies, l'UE, l'UA – et non gouvernementales.
- Les partenariats encadrés par un dispositif organisationnel – ceci concerne les relations avec les anciennes républiques soviétiques, la Méditerranée, le golfe Persique – n'ont qu'une portée relative pour engendrer un changement institutionnel. Le Partenariat pour la Paix et le Conseil du partenariat euro-

43. S. Rynning, J. Ringsmose, « Come home, NATO?: The Atlantic Alliance's New Strategic Concept », *DIIS Report*, 2009:04, Copenhague, Danish Institute for International Studies, 2009, p. 19.

44. Cette classification s'appuie sur celle établie par Trine Flockhart, « NATO and the (Re-)Constitution of Roles: "Self", "We" and "Other"? », *DIIS Working Paper*, 2010:04, Copenhague, Danish Institute for International Studies, 2010, p. 20.

atlantique servent désormais surtout à la consolidation et à la routinisation des liens tissés entre l'OTAN, les États neutres en Europe et les anciens pays socialistes. Quant au Dialogue méditerranéen et à l'Initiative de coopération d'Istanbul, ils ne constituent pas des priorités. Les relations avec la Russie, elles, ont certes évolué de l'hostilité à une coopération plus ou moins soutenue quoique méfiante, mais il est fortement discutabile qu'elles aient donné lieu à une véritable transformation cognitive au sein de l'Alliance – ou chez son partenaire russe – susceptible d'éliminer les dilemmes de sécurité d'une relation toujours marquée par la rivalité⁴⁵.

Les relations les plus susceptibles d'engendrer une dynamique de changement sont finalement celles qui sont nouées avec les États non intégrés dans les structures existantes de partenariat, d'une part, avec les autres États importants pour la gestion des crises internationales, d'autre part – soit tout ce qui a trait à une « OTAN globale », pour reprendre le slogan sous lequel figurent les débats relatifs à ces relations⁴⁶.

L'« OTAN globale » : entre démocratie et partenariats stratégiques

L'idée selon laquelle il fallait, pour faire face aux enjeux de sécurité, intégrer à l'OTAN des partenaires extérieurs à l'aire euro-atlantique a été avancée aux États-Unis bien avant 2000. Au début, les alliés européens se sont montrés fort réticents⁴⁷, mais, au cours de ces dix dernières années, le fait de disposer de partenaires en dehors de la zone euro-atlantique est devenu une priorité pour l'OTAN et surtout pour les États-Unis. Cette évolution et le débat qui l'accompagne s'articulent autour de l'idée d'une communauté fondée sur le partage de valeurs démocratiques⁴⁸, d'une part, de la nécessité d'établir une coopération avec des acteurs influents dans les régions de crises actuelles ou potentielles, d'autre part.

Indépendamment de la tension entre l'orientation vers les valeurs démocratiques et la recherche de partenariats stratégiques, l'OTAN n'a pas toujours pu ou voulu poursuivre des initiatives en faveur de la démocratisa-

45. Vincent Pouliot, « The Year NATO Lost Russia », dans Frédéric Mérand, Martial Foucault, Bastien Ironnelle (eds), *European Security since the Fall of the Berlin Wall*, Toronto, University of Toronto Press, 2011, p. 239-259.

46. L'expression est de l'actuel ambassadeur des États-Unis à l'OTAN, Ivo H. Daalder. Voir Ivo H. Daalder, James M. Goldgeier, « Global NATO », *Foreign Affairs*, 85 (2), septembre-octobre 2006, p. 105-113. La dimension des partenariats a été mise en avant par le secrétaire général Anders Fogh Rasmussen, « L'OTAN au XXI^e : créer des liens à l'échelle de la planète. Discours du secrétaire général de l'OTAN, M. Anders Fogh Rasmussen, à la conférence de Munich sur la sécurité », 7 février 2010 (http://www.nato.int/cps/fr/natolive/opinions_61395.htm).

47. Voir D. S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, op. cit., p. 242-245.

48. Voir Tobias Bunde, Timo Noetzel, « Unavoidable Tensions: The Liberal Path to Global NATO », *Contemporary Security Policy*, 31 (2), août 2010, p. 295-318.

tion. Ainsi, l'Initiative de coopération d'Istanbul lancée en 2004 et dont font partie certaines des monarchies du golfe Persique n'a pas été un vecteur de transformation démocratique de la région, alors que le gouvernement Bush l'avait impulsée en lien avec son projet de « Nouveau Moyen-Orient »⁴⁹. De même, lors du sommet de Riga en 2006, les États-Unis n'ont pas réussi, malgré le soutien du gouvernement britannique et, de façon plus nuancée, celui du secrétaire général Jaap de Hoop Scheffer, à convaincre leurs alliés d'envisager que non seulement les démocraties engagées dans les opérations antiterroristes aux côtés de l'OTAN – Australie, Japon, Corée du Sud, Nouvelle-Zélande –, mais aussi des pays démocratiques comme l'Inde, l'Afrique du Sud, le Brésil, l'Argentine, voire Taiwan, malgré les problèmes que cela aurait pu créer avec la Chine, puissent devenir membres⁵⁰. De leur côté, ces partenaires actuels ou potentiels se sont montrés hésitants devant la perspective d'une adhésion à l'OTAN, voire opposés à une extension globale de l'Organisation. Et si les secrétaires généraux de Hoop Scheffer puis Rasmussen ont insisté sur la nécessité de renforcer la coopération avec les contributeurs non alliés à la FIAS et avec des États comme la Chine et l'Inde, c'est surtout en raison de leur rôle dans l'engagement en Afghanistan. L'idée de faire de l'OTAN une organisation de sécurité regroupant toutes les démocraties qui partagent ses préoccupations est censée donner un nouvel élan aux liens qui unissent les alliés, alors que ceux-ci se montrent divisés dans le domaine de la coopération militaire et des perspectives stratégiques⁵¹. Cependant, le changement normatif et cognitif lié à la déterritorialisation des activités de l'OTAN n'est pas allé de pair avec des élargissements organisationnels comme l'ouverture à des membres n'appartenant pas à l'aire euro-atlantique ou la création d'une structure de partenariat qui regrouperait les alliés avec d'autres démocraties. Plus significatif encore, au sujet des limites du changement normatif et cognitif que l'idée d'une « OTAN globale » pourrait provoquer, les responsables de l'Organisation eux-mêmes ne sont pas enclins à concevoir le rôle de l'OTAN comme fondé essentiellement sur des valeurs. Quand le secrétaire général Rasmussen a évoqué la perspective globale en 2010, il l'a fait autour d'enjeux de sécurité et non de valeurs communes⁵². Et s'ils reprennent sans hésiter l'idée que l'Alliance soit une organisation politique autant que militaire, certains membres de son personnel sont tout aussi

49. R. R. Moore, *NATO's New Mission: Projecting Stability in a Post-Cold War World*, *op. cit.*, p. 118-121.

50. Michael Clarke, « Le débat sur une OTAN globale », *Politique étrangère*, 4, hiver 2009, p. 782-783.

51. T. Bunde, T. Noetzel, « Unavoidable Tensions: The Liberal Path to Global NATO », *art. cité*, p. 312.

52. Voir « L'OTAN au XXI^e : créer des liens à l'échelle de la planète. Discours du secrétaire général de l'OTAN, M. Anders Fogh Rasmussen, à la conférence de Munich sur la sécurité », *cité*.

enclins à mettre l'accent sur la priorité de son rôle de « fournisseur de sécurité »⁵³. La dimension politico-diplomatique implique cependant que l'organisation ne saurait être considérée par d'autres acteurs comme une simple boîte à outils pour la gestion de crises internationales. Cette tension affecte les partenariats que l'OTAN souhaite créer ou approfondir avec les organisations multilatérales ou non gouvernementales qui interviennent dans les crises, partenariats considérés comme cruciaux pour la mise en œuvre de son « approche globale »⁵⁴.

L'étude du changement de et au sein de l'OTAN montre que l'Organisation est soumise aux mêmes dynamiques de réformes institutionnelles que les autres institutions politiques⁵⁵ : chocs exogènes qui la contraignent à s'adapter à la nouvelle donne de son environnement ; dynamiques endogènes d'évolution ; changements des rapports de force et des configurations d'acteurs ; émulation-concurrence avec d'autres organisations similaires. Elle rappelle également que l'un des facteurs de changement les plus déterminants est la confrontation des préférences et les marchandages entre les États membres, et surtout avec les États-Unis⁵⁶.

Ces différentes dynamiques ont conduit à un changement de troisième ordre selon la typologie de Peter Hall, changement radical qui ne concerne pas seulement la manière d'utiliser les instruments ou de changer d'instruments, mais, plus profondément, de modifier à la fois les instruments mis en œuvre et la hiérarchie des priorités de l'Organisation⁵⁷. En d'autres termes, une réorientation de l'Alliance et de ses modes d'organisation vers la projection de forces et la gestion de crises à l'extérieur de la zone euro-atlantique. En revanche, les deux piliers des « règles du jeu » – la souveraineté et le statut de *primus inter pares* des États Unis – n'ont pas été modifiés. Dès lors que l'Alliance n'est plus focalisée sur la défense collective, menée sous l'empire de la nécessité, et qu'elle s'oriente vers des « guerres par choix » où l'usage de la force est davantage discrétionnaire pour chaque nation, la combinaison de

53. Observation faite lors d'entretiens au quartier général de l'OTAN en mars et avril 2011 par l'un des auteurs.

54. D. S. Yost, *NATO and International Organizations*, NATO Defense College Forum Paper 3, Rome, septembre 2007 ; Alexandra Gheciu, « Divided Partners: The Challenges of NATO-NGO Cooperation in Peacebuilding Operations », *Global Governance*, 17 (1), janvier-mars 2011, p. 95-113.

55. Pour une synthèse, voir Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, « Ordre institutionnel et genèse des réformes », dans Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Paris, Belin, 2011, p. 55-73.

56. S. C. Hofmann, « OTAN : vers un nouveau concept stratégique ? », art. cité, p. 105-116 ; A. Menon, J. Welsh, « Understanding NATO's Sustainability: The Limits of Institutional Theory », art. cité, p. 81-94. Sur l'importance des négociations et des marchandages entre alliés dans la dynamique des alliances, voir G. H. Snyder, *Alliance Politics op. cit.*

57. Peter A. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), avril 1993, p. 275-296.

ces deux principes fondamentaux devient problématique. La nécessité du consensus et le primat de la souveraineté posent le problème des divisions internes comme en témoignent l'engagement très variable des États membres en Afghanistan et les désaccords sur l'opération militaire en Libye, autant de dissensions suscitées par des intérêts nationaux divergents et des cultures stratégiques distinctes. L'exemple libyen montre que l'abstention des États-Unis pose un problème de *leadership*, la France découvrant cette fois à ses dépens les complications politiques et opérationnelles de l'accord imposé au Conseil de l'Atlantique Nord, quand des alliés s'opposent à une opération. Sans les États-Unis, l'OTAN risque alors de s'apparenter à « une coquille vide » sur le plan opérationnel et à une machine très lourde sur le plan politique et diplomatique.

Les dynamiques de changement au sein de l'Alliance provoquent donc de plus en plus l'émergence d'une « OTAN à la carte »⁵⁸, qui l'amène à rechercher les voies susceptibles d'assurer une plus grande flexibilité de ses modes de fonctionnement, par l'adoption du principe de géométrie variable et l'hypothèse d'une introduction de la majorité qualifiée⁵⁹. ■

Bastien Irondelle est chargé de recherche au Centre d'études et de recherches internationales (CERI – Sciences Po/CNRS). Ses travaux portent sur l'Europe de la défense, la comparaison des grandes stratégies, le recrutement des armées professionnelles et le renseignement. Il vient de publier *La réforme des armées en France : sociologie de la décision* (Paris, Presses de Sciences Po, 2011). Il a également dirigé, avec Frédéric Mérand et Martial Foucault, la publication de *European Security since the Fall of the Berlin Wall* (Toronto, University of Toronto Press, 2011) et, avec Christopher J. Bickerton et Anand Menon, « Security Cooperation beyond the Nation-State: The EU's Common Security and Defence Policy », *Journal of Common Market Studies* (numéro spécial, 49 (1), janvier 2011). Adresse électronique : bastien.irondelle@sciences-po.fr

Niels Lachmann est chercheur post-doctorant affilié au groupe de recherche Euro-politics à l'Université du Danemark du Sud à Odense. Ses recherches portent sur la coopération de l'Union européenne avec d'autres organisations multilatérales, notamment l'OTAN, dans la gestion de crises internationales, et sur les liens de communauté dans la politique mondiale. Il a publié récemment « In the Labyrinth of International

58. T. Noetzel, B. Schreer, « Does a Multi-Tier NATO Matter? The Atlantic Alliance and the Process of Strategic Change », *International Affairs*, 85 (2), mars 2009, p. 211-226.

59. Voir le rapport du groupe d'experts dirigé par Madeleine Albright et chargé par le secrétaire général Rasmussen de faire des recommandations sur le nouveau concept stratégique : « OTAN 2020 : une sécurité assurée ; un engagement dynamique. Analyse et recommandations du groupe d'experts pour un nouveau concept stratégique de l'OTAN, 17 mai 2010 », (http://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_63654.htm).