

Membre de l'université Paris Lumières

Rodolphe MODESTE

*Théorie Néoréaliste et néo-institutionnaliste de l'OTAN à l'heure de la
sécurité globale : d'une organisation de défense collective à une
organisation de sécurité collective.*

Thèse présentée et soutenue publiquement le 09/10/2017
en vue de l'obtention du doctorat de Science politique
de l'Université Paris Nanterre

sous la direction de M. Yves Roucaute (Université Paris Nanterre)

Jury :

Rapporteur :	Monsieur Jean- Jacques ROCHE	Professeur des Universités, Université Paris II
Membre du jury :	Monsieur Thomas LINDEMANN	Professeur des Universités, Université de Versailles
Membre du jury :	Monsieur Jean-Marie DEMALDENT	Professeur des Universités, Université de Paris Nanterre
Membre du jury :	Monsieur Yves ROUCAUTE	Professeur des Universités, Université de Paris Nanterre
Rapporteur :	Monsieur Frédéric RAMEL	Professeur des Universités, Institut d'Études Politiques de Paris

RESUME

Cette thèse présente une critique de la théorie néoréaliste et néo-institutionnaliste capable d'expliquer la transformation de l'OTAN depuis 1991 d'une organisation de défense collective en une organisation de sécurité collective, ainsi que de rendre intelligible l'alternance des moments de solidarité et de tensions entre pays membres (et entre pays membres et partenaires). Le travail s'appuie sur des études de cas tirés de l'histoire de l'Alliance Atlantique post-guerre Froide et permet d'observer la régularité d'un double phénomène : l'inefficacité des actifs institutionnels OTAN sur les questions de haute sécurité et leur efficacité sur les questions de basse sécurité. Lorsque les thèmes de dialogue sont trop stratégiques (risques de coûts politiques/budgétaires/humains, perceptions sécuritaires), les acteurs (pays membres et partenaires) reviennent tendanciellement à des postures nationales. Lorsque les thèmes de dialogue sont moins sensibles (moindres coûts politiques/budgétaires/humains, perceptions sécuritaires basses), les acteurs acceptent plus facilement les concessions dans le cadre institutionnel. Notre modèle vise à comprendre la progressive globalisation de l'OTAN à travers deux catégories d'actions : élargissements/créations de partenariats et interventions extérieures. La thèse propose aussi en prenant acte des forces et faiblesses des actifs institutionnels de l'OTAN de démontrer qu'elle produit principalement de la sécurité globale par la voie de son réseau sécuritaire (progressivement construit depuis 1991) plus que par la voie militaire classique (semi-échec des opérations extérieures de haute intensité). La globalisation de son réseau sécuritaire est étudiée à travers l'ensemble des actifs institutionnels bilatéraux et régionaux créés après 1991 pour intégrer les relations entre pays membres et partenaires. Une partie spécifique de l'étude est consacrée aux rapports américano-européens à l'intérieur de l'Alliance Atlantique. La globalisation de son champ d'intervention est aussi étudiée à travers l'analyse de l'ensemble des opérations et missions menées par l'OTAN depuis 1991. Enfin, la thèse se veut une tentative de renouvellement des théories néoréalistes et néo-institutionnalistes à la lumière du nouveau paradigme de la globalisation sécuritaire.

Mots clefs :

OTAN ; théorie néoréaliste ; théorie néo-institutionnaliste ; rapports transatlantiques ; élargissements ; partenariats régionaux ; Russie ; Moyen Orient ; Asie Centrale ; nouvelles menaces ; conflits irréguliers ; diplomatie publique.

REMERCIEMENTS

J'exprime mes profonds remerciements à mon directeur de thèse, le Professeur Yves Roucaute, pour l'aide qu'il m'a apportée durant ces années de préparation. Son regard critique et sa profonde érudition furent des atouts essentiels pour structurer mon travail et l'inscrire dans une perspective globale. La longueur de notre collaboration et sa patience à la faire aboutir lui font honneur.

J'exprime ma gratitude aux membres de mon jury de thèse pour avoir accepté d'être présents le jour de la soutenance et d'associer leurs précieuses expertises à mon travail. Ils sont donc à ce titre des contributeurs à la réalisation de ce doctorat.

Je remercie également ma famille, dont le soutien, l'aide et la patience ont permis à ce travail d'aboutir. J'exprime aussi une pensée pour Houda, qui a traversé ma vie durant les premières années de préparation. Désormais loin, elle reste encore présente car cette thèse est désormais la sienne.

L'aboutissement de cette thèse a aussi été encouragé par de nombreuses discussions avec des collègues de disciplines variées. Je ne citerai pas de noms ici, pour ne pas en oublier certains.

TABLE DES MATIERES

<u>RESUME</u>	2
<u>SECTION N°1 : INTRODUCTION</u>	12
<i>Première partie. Situation et problème</i>	12
a. L'OTAN comme objet d'étude.....	12
b. L'impératif d'adapter le champ théorique des relations internationales à la nouvelle globalisation sécuritaire.....	21
c. Regard critique sur la littérature existante.....	41
d. Vers une approche glaserienne de l'OTAN ?.....	70
e. Hypothèse générale et sous-hypothèse.....	80
<i>Deuxième partie. Cadre, matériau et méthode</i>	89
a. Matériau utilisé et méthode de recherche.....	89
c. Annonce de plan.....	94
<u>SECTION N°2 : OTAN ET EUROPE – UNE RELATION DIALECTIQUE ENTRE COMPLEMENTARITE ET CONCURRENCE</u>	99
Introduction de la deuxième section.....	99
CHAPITRE I : UNE COLLABORATION EFFICACE EN MISSIONS ET CONSTRUCTION DE LA PAIX	103
<i>Première partie : Des outils institutionnels de collaboration entre l'OTAN et la Défense Européenne</i>	103
a. Groupes de coopération et échanges d'informations.....	103
b. Régularité des rencontres de haut niveau.....	106
c. Equipes de liaison.....	107
<i>Deuxième partie : Collaboration OTAN/Défense européenne en opérations extérieures</i>	108
a. Accords de Berlin +.....	108
b. Complémentarité OTAN/PESD en OPEX : Afghanistan, Darfour.....	111
c. Relève d'une mission OTAN par la PESD en OPEX : Macédoine, Bosnie.....	113
<i>Troisième partie : Perspective de défense européenne autonome et divisions entre pays membres européens de l'OTAN : la pérennité du sentiment atlantique</i>	114

a. Clivage pays autonomistes/pays non autonomistes.....	114
b. Différentiel des niveaux d'investissements et de capacités militaires.....	119
c. Des opinions publiques européennes encore attachées à la protection du « grand frère américain ».....	120
Conclusion du chapitre.....	121

CHAPITRE II. PROJET AUTONOMISTE EUROPEEN ET OPERATIONS « *OUT OF AREAS* » : DES ELEMENTS SYSTEMATIQUES DE DIVISIONS A L'INTERIEUR DE L'ALLIANCE.....122

Première partie : Opérations extérieures OTAN, fossé technologique et « rebalancing » européen.....122

a. Bosnie.....	122
b. Kosovo.....	124
c. Afghanistan.....	139

Deuxième partie : La construction progressive d'une défense européenne autonome.....129

a. Développements politiques et doctrinaux.....	130
b. Développements institutionnels et capacitaires.....	130
c. PESD et multiplication des opérations extérieures émancipées de l'OTAN.....	133

Troisième partie : Tensions intra alliances sur l'hypothèse d'un découplage atlantique.....144

a. Oppositions américaines et principe des 3D.....	144
b. Position médiane britannique.....	149
c. La France, pays moteur de la construction d'une autonomie européenne.....	150

Conclusion du chapitre II.....152

Conclusion de la deuxième section.....153

SECTION N°3 : GLOBALISATION INSTITUTIONNELLE DE L'OTAN ET SEUIL D'INFLUENCE SUR LES PAYS PARTENAIRES.....155

Introduction de la troisième section.....155

CHAPITRE I. CONSTRUCTION D'UN RESEAU SECURITAIRE MONDIAL ET IMPACT SENSIBLE SUR LES POLITIQUES SECURITAIRES DES PAYS PARTENAIRES.....160

Première partie : Élargissement à l'est et extension de la communauté militaire intégrée.....160

a. Procédures et modalités d'intégration pour les pays aspirants.....160

b. Premier élargissement au groupe de Visegrad.....167

c. Deuxième et troisième élargissement aux pays baltes et balkaniques.....170

Deuxième partie : La constitution d'un réseau global de partenariats.....173

a. Le Partenariat pour la Paix.....173

b. Partenariats régionaux et particuliers.....182

c. Programmes bilatéraux de formation des armées étrangères.....192

Troisième partie : L'investissement de nouveaux champs sécuritaires et civilo-militaires.....196

a. Lutte contre les menaces globales et intentionnelles.....196

b. Lutte contre les menaces globales et non intentionnelles.....220

c. Stratégie globale de diplomatie publique.....244

Conclusion du chapitre I.....249

CHAPITRE II. « HIGH POLITICS » ET LIMITES DE LA PERFORMATIVITE DU RESEAU OTAN.....250

Première partie : Dialogue Méditerranéen et de l'Initiative de Coopération d'Istanbul : des programmes régionaux limités.....250

a. Le conflit israélo-palestinien comme élément de blocage.....250

b. Une routine de dialogue faiblement institutionnalisée.....251

c. L'échec de la fusion entre les deux programmes régionaux.....252

Deuxième partie : Globalisation ou régionalisation de l'OTAN ? Un débat récurrent et non solutionné.....252

a. Arguments des « progressistes »252

b. Arguments des « traditionalistes ».....254

c. Des compromis sans stratégie commune actée.....	255
<i>Troisième partie : Quatrième tour d'élargissement : opposition russe et divisions de l'Alliance</i>	260
a. Fragilité de l'Ukraine/Géorgie et divisions atlantiques face au risque de surextension de l'OTAN.....	260
b. Les menaces russes comme objet de tensions et reculades alliées.....	265
c. Vers un gel des élargissements	268
Conclusion du chapitre II.....	269
Conclusion de la troisième section.....	269

SECTION N°4 : LE PARTENARIAT OTAN/RUSSIE : UN CADRE INSTITUTIONNEL STRUCTURELLEMENT LIMITE ?.....

Introduction de la 4 ^{ème} section.....	271
--	-----

CHAPITRE I. « LOW POLITICS » ET EFFICACITE DE LA COLLABORATION OTAN/RUSSIE.....

<i>Première partie : Structures de coopération et dialogue institutionnalisés des relations OTAN/Russie</i>	275
a. Partenariat pour la paix.....	275
b. Acte fondateur ou « NATO-Russia Permanent Joint Council » (P.J.C.)	276
c. Conseil OTAN-Russie.....	277
<i>Deuxième partie : Trois premiers tours d'élargissement de l'OTAN et réactions mesurées de la Russie</i>	278
a. Acceptation conditionnée de la Russie au premier élargissement.....	278
b. Acceptation circonstancielle de la Russie au deuxième élargissement.....	279
c. Acceptation consensuelle de la Russie au troisième élargissement.....	282
<i>Troisième partie : 11 septembre et rapprochement OTAN/Russie au nom de la lutte contre le terrorisme</i>	283
a. Soutien logistique russe à la FIAS en Afghanistan.....	283
b. Active Endeavour et coopération russe.....	284
c. Participation russe aux exercices communs OTAN.....	284
Conclusion du chapitre I.....	285

CHAPITRE II. DEPASSEMENT D'UN SEUIL D'ENJEUX STRATEGIQUES ET CONFLICTUALITE MECANIQUE DES RAPPORTS OTAN/RUSSIE.....286

Première partie : Bouclier antimissile et antagonismes automatiques.....286

a. Projet OTAN d'une dissuasion élargie et perception moscovite d'une dissuasion menacée.....286

b. Echech de la stratégie russe d'un bouclier antimissile alternatif et d'un encadrement juridique de l'ABM.....289

c. Faible efficacité des structures de coopération OTAN/Russie et menaces poutiniennes de rétorsions.....291

Deuxième partie : Crise du Kosovo : panslavisme et limites naturelles de la coopération.....298

a. Tensions OTAN/Russie sur la question du droit d'ingérence et du séparatisme au cœur d'une ex-sphère d'influence soviétique.....298

b. Suspension du P.J.C.....298

c. Menaces et coups de force russes.....299

Troisième partie : Quatrième élargissement vers l'étranger proche russe : un seuil d'extension et de nouvelle Guerre Froide.....300

a. Projets d'intégration de l'Ukraine/Géorgie et réflexe obsidional russe.....300

b. Limites du Conseil OTAN/Russie comme cadre de négociations.....301

c. Menaces de rétorsions russes.....306

Conclusion du chapitre II.....308

Conclusion de la quatrième section.....308

SECTION N°5 : ENGAGEMENTS EXTERIEURS ET SOLIDARITE A GEOMETRIE

VARIABLE.....310

Introduction de la 5^{ème} section.....310

CHAPITRE I. COHESION ET EFFICACITE DE L'ALLIANCE EN MISSIONS ET CONSTRUCTION DE LA PAIX.....313

Première partie : Missions maritimes.....313

a. Active Endeavour (Mer Méditerranée)313

b. *Ocean Shield* (Mer Rouge)314

c. Soutien à la MUAS (Soudan).....315

Deuxième partie : Missions aériennes et humanitaires.....315

a. Katrina et Cachemire.....	315
b. Eagle Assit.....	316
c. Police de l’air dans les pays baltes.....	316
<i>Troisième partie : Adaptation tactique aux conflits irréguliers.....</i>	<i>317</i>
a. Hybridation civilo-militaire des mandats ONU.....	317
b. Principes de contre-insurrection.....	339
c. Exemples d’application en OPEX.....	364
Conclusion du chapitre I.....	420

CHAPITRE II. INTENSITE DES COMBATS ET EFFRITEMENT DE LA SOLIDARITE ATLANTIQUE EN OPERATIONS.....421

<i>Première partie : Guerre civile yougoslave et intra Alliance.....</i>	<i>421</i>
a. Divergences entre alliés sur la stratégie à adopter.....	421
b. Réprobations européennes sur le thème de la division du travail.....	427
c. Américanisation de la guerre et frictions dans la chaîne de commandement.....	428
<i>Deuxième partie : Crise du Kosovo, crise de l’OTAN.....</i>	<i>429</i>
a. Divisions politiques et perturbation du processus décisionnel.....	429
b. Approches divergentes du « zéro mort » et tensions internes sur le choix des cibles.....	432
c. Une illustration extrême du fossé technologique entre Américains et Européens.....	437
<i>Troisième partie : Guerre américaine d’Afghanistan.....</i>	<i>439</i>
a. Faible participation de l’OTAN aux opérations initiales.....	439
b. Problème récurrent du différentiel d’engagement entre Etats-Unis et pays européens.....	441
c. Une guerre faiblement atlantique.....	446
Conclusion du chapitre II.....	448
Conclusion de la cinquième section.....	449

SECTION N°6 : CONCLUSION.....450

<i>Première partie. Bilan des hypothèses.....</i>	<i>450</i>
a. Des relations OTAN/PESD collaboratives jusqu’au seuil de l’autonomie européenne.....	450
b. Un réseau sécuritaire OTAN efficace hors étranger proche russe et Moyen-Orient.....	451
c. Une solidarité atlantique principalement en opérations de basse intensité.....	452
d. Un partenariat OTAN/Russie gelé à chaque réflexe obsidional.....	454

<i>Deuxième partie : Nouvelle organisation, nouvelles bases théoriques</i>	455
a. Le néoréalisme et le néo-institutionnalisme face à la globalisation des risques : une tentative de refonte des théories.....	455
b. L'OTAN version 1991-2016 : une alliance de « soft security » adoptée aux formes contemporaines de la puissance.....	472
Chronologie.....	481
Annexes.....	483
Bibliographie.....	501

TEXTE

SECTION N°1 : INTRODUCTION

Première partie. Situation et problème.....

a. L'OTAN comme objet d'étude.....

L'OTAN de 2017 n'est plus celle de 1949. La globalisation de son champ d'action fonctionnel (investissement des champs sécuritaire, militaire et civil) et géographique (capacité de projection et multiplication d'interventions « out-of-areas ») opérée progressivement depuis 1991 fait désormais de l'Alliance Atlantique une organisation de réseau sécuritaire tout autant que de défense collective. Cette mutation structurelle est le résultat d'une longue évolution historique. Ses objectifs globaux, ennemis référentiels, doctrines et structures de forces n'ont en effet cessé d'évoluer depuis sa naissance officielle au lendemain de la Seconde Guerre mondiale et sa « renaissance » en 1991. Ce changement est aussi la conséquence d'une nouvelle conception de la sécurité collective fondée non plus seulement sur le *réalisme* (paix internationale basée sur l'équilibre des puissances) mais aussi sur l'*idéalisme* (concept de sécurité humaine avec primauté des droits de l'homme sur la souveraineté de l'Etat)¹, voire sur l'*humanisme* (politique de rapprochement avec d'anciens ennemis pour créer une communauté internationale de sécurité)².

La publication du nouveau Concept Stratégique de l'OTAN en 2010 acte officiellement cette transformation structurelle de l'Alliance opérée depuis 1991³. L'adoption par les chefs d'Etat et de gouvernement au sommet de Lisbonne d'un texte redéfinissant la nature, les objectifs, les missions et les moyens de l'organisation est donc une rupture doctrinale car celui-ci fixe trois tâches fondamentales faisant désormais de l'Alliance Atlantique une organisation de défense collective autant que de réseau sécuritaire : dissuasion, gestion de crise et sécurité coopérative. Document classifié sous la Guerre Froide avant de devenir public après 1991, le concept stratégique détermine l'orientation générale de l'OTAN et a été renouvelé à huit reprises depuis

¹ Roche Jean-Jacques et David Charles-Philippe, *Théories de la sécurité : définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*, Paris, Éditions Montchrestien, coll. "Clefs", 2002.

² Roucaute Yves, *La puissance d'humanité. Du néolithique aux temps contemporains ou le génie du christianisme*, Paris, François-Xavier de Guibert, 2011, p.392.

³ Gulnut Aybet et Moore Rebecca, *NATO in search of a vision*, Georgetown University Press, Washington, 2010, 272 p.

la naissance de l'Alliance en 1949. L'adoption de la version 2010 fait suite à la décision des chefs d'Etat et de gouvernement au sommet OTAN de Strasbourg-Kehl (2009) de renouveler le concept stratégique adopté à Washington en 1999 en chargeant un groupe d'experts (présidé par l'ancienne Secrétaire d'Etat américaine Madeleine Albright) de faire le bilan des enjeux auxquels l'Alliance Atlantique doit ou devra faire face à l'avenir. Ce rapport finalisé sert de base au nouveau concept stratégique adopté en novembre 2010 par les pays membres de l'OTAN⁴. Il identifie donc trois tâches fondamentales pour l'Alliance Atlantique (dissuasion/gestion de crises/sécurité coopérative), institutionnalisant son caractère fonctionnellement et géographiquement global⁵. *Premièrement*, la défense collective est maintenue comme responsabilité première de l'Alliance Atlantique tout comme l'assistance mutuelle destinée à protéger chaque membre contre une agression étrangère par une réponse collective. En plus d'établir une continuité historique par le rappel du mécanisme de l'article 5, le nouveau concept stratégique dresse une liste de capacités à développer pour lutter contre les menaces émergentes (prolifération des armes nucléaires, missiles balistiques, armes de destruction massive, terrorisme, cyberattaques). *Deuxièmement*, le concept définit la capacité de prévention, gestion et stabilisation de crises comme objectif vital de l'Alliance Atlantique. La coordination avec les acteurs institutionnels pour la gestion des situations post-confliktuelles est à ce titre déclarée primordiale, notamment la coopération pratique avec l'UE en théâtres d'opérations (planification coordonnée et soutien mutuel de terrain). *Troisièmement*, la création d'une communauté de sécurité internationale⁶ (via la coopération avec des pays tiers et d'autres organisations comme l'Union Européenne) est décrite comme élément essentiel de la sécurité de l'OTAN. Le concept stratégique prévoit ainsi le développement de relations plus inclusives et souples avec les partenaires bilatéraux (Russie) et multilatéraux (Union Européenne et Nations Unies) de l'Alliance Atlantique.

Le concept stratégique de 2010 acte donc la future configuration de l'Alliance Atlantique devant être capable simultanément de préserver l'intégrité physique des pays membres (via la dissuasion simple ou élargie), de se projeter dans des théâtres d'opérations extérieurs (« out-of-areas ») pour assurer toute la gamme de gestion de crises (intervention/interposition,

⁴ Site OTAN (2010), *Concept stratégique 2010* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf (consulté le 8 avril 2013).

⁵ Chaigneau Pascal, *Gestion des risques internationaux* (dir.), Economica, Paris, 2001.

⁶ Roucaute Yves, *Le néo-conservatisme est un humanisme*, PUF, Paris, 2005.

rétablissement/construction de la paix) et de construire un vaste réseau sécuritaire intégrant le plus grand nombre possible d'acteurs politiques (nationaux ou internationaux, institutionnels ou intra-étatiques⁷). La hiérarchie des objectifs est donc sensiblement modifiée car il ne s'agit plus seulement de préserver l'Alliance Atlantique d'une menace étrangère mais de produire à l'extérieur les conditions de sa sécurité. Par ce concept-ci, l'Alliance Atlantique prend donc une tournure offensive au nom de la non-distinction entre sécurité intérieure et sécurité extérieure avec une dimension idéaliste forte (notion de sécurité humaine)⁸. L'extérieur est donc désormais pensé comme environnement à transformer au niveau politique (établir un espace de dialogue avec les pays partenaires et non partenaires), stratégique (construire un réseau militaire mutualisant doctrines, définitions de menaces et politiques d'armement), opérationnel (bâtir des coalitions multilatérales et exercices communs à grande échelle) et tactique (développer l'interopérabilité en opérations extérieures au niveau planification/exécution⁹). L'enjeu de la thèse sera de comprendre cette rupture doctrinale (actée par l'adoption du concept stratégique de 2010) comme le résultat logique d'une évolution historique de l'OTAN progressivement passée depuis les années 1990 d'un statut d'organisation de défense collective à un véritable réseau sécuritaire mondial doté de capacités de projection globalisées¹⁰.

L'objectif de notre thèse est de proposer une théorie percevant cette transformation, c'est-à-dire d'essayer de comprendre comment par rapport aux récurrences de tensions/solidarités entre alliés et entre pays membres/partenaires l'OTAN est-elle progressivement devenue un réseau sécuritaire global dont l'efficacité opérationnelle s'est limitée aux missions de basse intensité. Sa transformation d'une organisation statique (Guerre Froide) en une organisation de projection (après Guerre Froide) pose donc la question plus fondamentale : comment une alliance peut-elle passer d'une fonction de défense à une fonction de sécurité collective ? L'intérêt de cette réflexion est de dépasser l'opposition schématique entre théoriciens optimistes (néo-institutionnalistes) et pessimistes (néoréalistes) structurant dans les années 1990 le champ universitaire sur l'avenir de l'OTAN. Une théorie tentant de synthétiser les arguments de chacune des deux écoles de pensée en déterminant les points faibles et forts de l'OTAN (évalués en termes de degré d'efficacité institutionnelle et opérationnelle selon les situations) vise donc

⁷ David Charles-Philippe, *La guerre et la paix : approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

⁸ Roucaute Yves, *Vers la paix des civilisations : Le retour de la spiritualité*, Alban Éditions, Paris, 2008.

⁹ Kempf Olivier, *L'OTAN au XXIe siècle : La transformation d'un héritage*, Paris, Éditions Artège Broché, 2010.

¹⁰ Brzezinski Zbigniew, « Un programme pour l'OTAN : vers un réseau de sécurité mondiale », *Politique étrangère*, 4 :2009, p.763-779.

naturellement à dépasser la relative rigidité du néoréalisme (annonce de la fin de l'OTAN) et du néo-institutionnalisme (annonce de l'institutionnalisation totale de l'OTAN) sur la question.

L'autre ambition de cette thèse est d'interroger la pertinence du néoréalisme à expliquer l'évolution de l'OTAN depuis 1991. L'ancienneté du néoréalisme comme courant de pensée, la profusion des études produites par ses théoriciens et son objectif de scientificité en font un paradigme particulier parmi l'ensemble de ceux liés aux relations internationales¹¹. La richesse empirique de l'OTAN fait de son histoire un objet d'étude intéressant pour confronter les préceptes néoréalistes aux nouveaux enjeux de la globalisation sécuritaire. Comment expliquer plus précisément notre choix originel de vouloir réactualiser le néoréalisme ?

Premièrement, le néoréalisme hérité des travaux de Kenneth Waltz se veut structuraliste et propose d'expliquer mécaniquement le comportement des Etats au-delà de leurs spécificités. S'inspirant du modèle de la science économique uniformisant le comportement des acteurs selon la logique du coûts/avantages (« homo oeconomicus »), le néoréalisme est une tentative d'élaborer une véritable théorie scientifique des relations internationales¹². Le comportement des Etats serait en effet expliqué monolithiquement comme réaction aux variations de la distribution de la puissance dans la structure internationale. L'absence de gouvernance globale mettant mutuellement et en permanence les Etats en concurrence, chaque déséquilibre de la distribution matérielle de la puissance provoquerait mécaniquement un comportement de rééquilibrage (ou « *balancing* »). L'anarchie structurelle du système international rendrait donc prévisibles, car matériellement automatiques, les décisions en politique étrangère des Etats, celles-ci se résumant à des ajustements aux évolutions de la structure internationale. Le néoréaliste se pense donc scientifique dans sa capacité à isoler une « survariable » causale (variations de la structure matérielle) surplombant les autres facteurs explicatifs (traditions culturelles, questions domestiques, psychologie des dirigeants...) dans son explication de la récurrence du balancier. Quelle que soit donc la nature du régime et son état de puissance, les Etats réagiraient toujours de la même façon en élaborant leurs comportements selon l'état de la distribution matérielle. Le néoréalisme fait donc volontairement abstraction de la diversité des acteurs étatiques pour construire une théorie internationale semblable à la science économique. Cette prétention à la scientificité est pour Kenneth Waltz une obligation théorique pour rendre

¹¹ Pour un panorama complet des courants théoriques, voir Roche Jean-Jacques, *Théories des relations internationales*, Paris, Montchrestien, 2010, 6ème édition, 160 p.

¹² Waltz Kenneth, *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press, 1959, 282 p.

intelligible un champ d'étude aussi complexe que celui des relations internationales. Expliquer le comportement des Etats, non pas par rapport aux caractéristiques propres des Etats mais dans leur rapport à la structure permet, selon lui, à l'analyste de se détacher, par *abstraction*, de la pluralité des variables explicatives. Notre curiosité intellectuelle à confronter le projet néoréaliste (transformer le champ des relations internationales en une science pure) à la lumière de notre objet d'étude (OTAN post-guerre Froide) est donc un des points fondateurs de notre travail. Comment l'étude de l'OTAN depuis 1991 nous permettra-t-elle de valider ou non l'immense ambition théorique du néoréalisme ?

Deuxièmement, le néoréalisme éveille notre curiosité intellectuelle et donc notre volonté de tester empiriquement ses préceptes par sa prétention à isoler trois noyaux durs (théoriquement immuables) rythmant le monde des relations internationales¹³. Trois éléments intemporels seraient pour lui au cœur des rapports entre Etats au-delà de leurs caractéristiques propres. Premier déterminisme, la politique étrangère des Etats relèverait exclusivement de la sphère décisionnelle restreinte de la haute politique (pouvoir exécutif) et non des facteurs transnationaux (organisations et institutions internationales) ou internes (individus, groupes d'intérêts particuliers, opinions publiques). Deuxième déterminisme, la nature de la structure internationale serait immuablement anarchique et l'objectif invariant des Etats leur survie dans un environnement dénué d'autorité centrale. Troisième déterminisme, les Etats rechercheraient toujours la maximisation de leur sécurité en rééquilibrant l'émergence de puissances potentiellement hostiles contre eux. Toute variation de la puissance des Etats déclencherait donc des mécanismes de rétablissement de l'équilibre, dont les alliances en seraient la manifestation la plus commune. Le rétablissement de l'équilibre serait donc un comportement inévitable car structurellement déterminé. L'anarchie et la survie défensive des Etats sont donc deux propriétés invariantes du système international alors que la distribution des pouvoirs reste le seul élément variable. Cette généralisation théorique et méthodologique déduisant l'immuabilité du comportement des Etats ne peut qu'interpeller l'analyste en relations internationales, « étonnement » à la source de notre choix originel d'interroger le néoréalisme à la lumière de l'OTAN post-guerre Froide. Les réflexes de *balancing* théoriquement immuables des Etats¹⁴ selon le néo-réalisme sont-ils vérifiés dans le cadre spécifique de notre objet d'étude ?

¹³ Waltz Kenneth, *Theory of International Politics*, Washington, Waveland, 2010, 251 p.

¹⁴ Waltz Kenneth, "International Structure, National Force, and the Balance of World Power," dans *Journal of International Affairs*, Volume 21, Numéro 2 (1967), p. 219.

Troisièmement, l'approche quantitative de la puissance caractéristique du néoréalisme confère à ce courant de pensée une prétention à la scientificité naturellement intrigante et propice à la confrontation empirique. Pour Kenneth Waltz en effet, la puissance s'envisage comme une accumulation de ressources destinées à optimiser la sécurité de l'entité souveraine. La capacité d'un Etat à orienter les régimes internationaux en sa faveur serait directement liée aux ressources matérielles dont il disposerait. Au nom de cette recherche permanente de renforcement matériel de la puissance des Etats au détriment des autres, il ne pourrait donc y avoir dans la logique néoréaliste de gains absolus profitables à tous (jeu à somme positive) mais uniquement des gains relatifs profitant à quelques-uns (jeu à somme négative)¹⁵. Le risque permanent pour les Etats que leurs partenaires n'engendrent plus de gains matériels qu'eux-mêmes les dissuaderait donc de s'engager dans des coopérations à cause du risque de voir leur partenaire d'aujourd'hui se muer en adversaire de demain. Les Etats sont donc incités immuablement à la prudence à cause des risques de déséquilibre matériel de puissance faisant suite à tout cycle de coopération. Cette conception matérialiste de la puissance est la condition de la scientificité du néoréalisme, de son originalité et aussi de notre intérêt à le confronter à notre objet d'étude. La scientificité matérielle du néoréalisme peut-elle être contestée ou renouvelée à la lumière de l'histoire de l'OTAN post-guerre Froide dans le contexte nouveau de globalisation des risques ?

Notre projet théorique de confronter le néoréalisme aux bouleversements de la globalisation sécuritaire s'explique, en plus de ses postulats « scientifiques », par le caractère prophétique de ses anticipations quant à l'évolution de l'OTAN après 1991. Les penseurs attachés à ce courant de pensée anticipent tous consensuellement la dissolution de l'Alliance Atlantique après la fin de la Guerre Froide¹⁶. La formation des alliances a pour origine chez les néoréalistes la mise en commun de forces étatiques contre une puissance menaçante. Ce processus de « *balancing* » n'existerait que le temps de l'existence de la menace. La désintégration d'une alliance commencerait en effet quand les conditions l'ayant fait naître disparaissent. Parmi les scénarios possibles suivant la fin de la menace fondatrice (recomposition de l'alliance au nom d'une nouvelle redistribution des pouvoirs, éclatement à cause d'un trop grand différentiel, redynamisme par apparition de nouvelles menaces), le néoréalisme retient au début des années

¹⁵ Grieco Joseph, Powell Robert et Snidal Duncan, The relative-gains problem for international cooperation. Dans *The American Political Science Review*, Volume 87, n°3 (septembre 1993), pp. 727-743.

¹⁶ Waltz Kenneth, "The Emerging Structure of International Relations", dans *International Security*, Volume 18, numéro 2 (Automne 1993), p. 44-79.

1990 l'option pessimiste anticipant la fin irrémédiable de l'OTAN faute de nouvelles menaces aussi existentielles que la soviétique. Une menace déclinante ou dissoute réduit en effet mécaniquement l'utilité protectrice d'une alliance et annonce donc sa dissolution par l'érosion de la volonté des membres d'en accepter les contraintes. Ainsi selon leurs facteurs explicatifs « scientifiques », les néoréalistes anticipent au sein des structures décisionnelles de l'OTAN des cycles de négociations toujours plus serrés amenant progressivement à leur paralysie totale¹⁷. Les tensions entre européens et américains sur la question du partage des responsabilités (« *burden sharing* ») finiraient par être trop profondes pour entretenir le fonctionnement harmonieux hérité de la Guerre Froide. Le ralentissement institutionnel de l'OTAN préparerait donc la désintégration de l'Alliance Atlantique faute de consensus entre pays membres sur le degré d'investissements à fournir face à des menaces moins périlleuses pour eux. Faute de dangers clairs et apparents, l'OTAN serait donc condamnée à une dissolution progressive par manque d'engagements réciproques de la part des Etats. La fin de la Guerre Froide a donc modifié l'orientation du « *balancing* ». Sous la Guerre Froide, il était orienté contre l'ennemi soviétique par une solide solidarité entre membres. Après la Guerre Froide, les pays membres se « balanceront » entre eux et chaque redistribution matérielle de puissance en faveur d'un Etat de l'alliance provoquera un rééquilibrage des autres membres contre lui. Les néoréalistes ne croient donc pas à la persistance de l'OTAN grâce à son haut niveau d'institutionnalisation et son ajustement fonctionnel aux nouvelles menaces mais à sa disparition consécutive à sa perte d'efficacité. Les interventions « *out of areas* » (hors Europe) comme nouvelle mission OTAN post-guerre Froide ne pourront, pour les néoréalistes, avoir la même fonction unitaire que la dissuasion nucléaire. Le passage de la bipolarité à la multipolarité créera une sorte d'état anarchique au sein de l'OTAN et entraînera sa fin irrémédiable.

Cette dialectique entre scientificité revendiquée et chute de l'OTAN annoncée est donc le point de départ de notre travail. La persistance de l'Alliance Atlantique aujourd'hui interpelle naturellement l'esprit critique du chercheur en relations internationales face à cette « erreur » des prophéties scientifiques du néoréalisme. Alors que la théorie néoréaliste prédisait la dissolution de l'OTAN après la chute de l'URSS, elle s'est pourtant renouvelée à plusieurs niveaux : investissements de champs sécuritaires civilo-militaires (nation/state building), élargissements successifs (Europe de l'Est), conflits périphériques/interventions hors Europe occidentale (Bosnie, Kosovo, Afghanistan, Libye, Mer Rouge, Pakistan...), apparition de

¹⁷ Mearsheimer John, 'Back to the Future: Instability in Europe After the Cold War', dans *International Security*, Volume 15/1 (automne 1990), p.5-56.

menaces variées et décentralisées (terrorisme, prolifération nucléaire, cybernétique...), développement de formats militaires plus projetables et flexibles (Forces de Réaction Rapide, AWACS...), permanence de la menace russe (ex-Républiques soviétiques, dissuasion nucléaire, Syrie...), création de nouveaux actifs institutionnels (Partenariat pour la Paix, Dialogue Méditerranéen, Initiative de Coopération d'Istanbul...). Ce renouvellement de l'OTAN est d'ailleurs acté par les différents Concepts stratégiques publiés (1991, 1999, 2010¹⁸). Comment alors expliquer ce processus d'évolution par rapport à la mécanique théoriquement implacable du néoréalisme anticipant la fin de l'OTAN ? Si la dynamique de l'OTAN n'est qu'un simple reflet des évolutions de la structure internationale, pourquoi continue-t-elle à persévérer malgré une multipolarité réduisant considérablement la menace contre elle comparativement à la Guerre Froide ? Après que les dissensions interalliées ont théoriquement pu se libérer après 1991, pourquoi n'ont-elles pas été suffisamment fortes pour dissoudre entièrement l'Alliance Atlantique ?

Le décalage entre les anticipations néoréalistes au début des années 1990 et l'évolution historique depuis 25 ans est donc le point de départ de notre travail de thèse. Il s'agit sur la base de ce constat d'élucider historiquement cette discordance (pourquoi le néoréalisme ne peut-il pas rendre intelligible toute l'évolution de l'OTAN post-guerre Froide ?), de déterminer le modèle explicatif de cet écart (comment le néo institutionnalisme comme modèle théorique opposé peut-il rendre intelligible l'histoire de l'OTAN ?) et renouveler les préceptes de ces deux familles académiques à la lumière de la globalisation des risques dans laquelle a évolué l'OTAN depuis 1991.

L'objectif de notre thèse est de proposer une théorie critique du néoréalisme et du néo-institutionnalisme à la lumière de la transformation de l'Alliance Atlantique post-guerre Froide, c'est-à-dire de tenter d'expliquer comment les récurrences de tensions/solidarités entre alliés et entre pays membres/partenaires l'OTAN constatées depuis 1991 permettent d'expliquer les logiques de fonctionnement d'une alliance à l'heure de la sécurité globale. Il s'agit d'expliquer aussi historiquement comment l'Alliance Atlantique est passée d'une organisation statique (Guerre Froide) à une organisation de projection (après-guerre Froide). L'intérêt de cette

¹⁸ Wallander Celeste, "Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War", dans *International Organization*, volume 54, no 4 (Automne 2000)- p.705-735.

réflexion est de dépasser l'opposition binaire entre pessimistes (néoréalistes) et optimistes (néo-institutionnalistes). Nous tenterons de proposer une théorie synthétisant les arguments de chacune des deux écoles de pensée en déterminant les points faibles et forts de l'OTAN (évalués en termes de degré de solidarité et efficacité opérationnelle/missionnelle selon les situations) pour dépasser la relative rigidité du néoréalisme (annonce de la fin de l'OTAN) et du néo-institutionnalisme (annonce de l'institutionnalisation totale de l'OTAN).

Le choix de notre champ d'étude chronologique (1991-2016) s'explique par notre volonté de questionner les intuitions des penseurs néoréalistes et néo-institutionnalistes à la lumière de ce qu'ils n'ont pas pu observer au début des années 1990. Notre périodisation nous permettra donc de confronter les arguments de chaque penseur de ces deux écoles aux évolutions profondes de l'OTAN depuis 1991. La plupart des écrits néoréalistes et néo-institutionnalistes sur l'avenir de l'OTAN ont en effet été publiés dans les années 1990, en étant surtout imprégnés par le contexte de la chute de l'URSS plus que par celui des transformations structurelles de l'OTAN opérées à partir de cette décennie. Les réformes menées par l'OTAN depuis 1991 sont en effet d'une telle ampleur¹⁹ qu'elles nécessitent une confrontation et donc une réactualisation des préceptes néoréalistes et néo-institutionnalistes formulés juste après la fin de la Guerre Froide. Le débat entre les deux écoles de pensée s'est en effet concentré sur la question de la dissolution ou la supranationalisation de l'OTAN sans prévoir de situations intermédiaires. La question exclusive de la disparition ou de l'institutionnalisation intégrale de l'OTAN ne peut en effet rendre compte de la variabilité de fonctionnement et d'évolution de l'Alliance Atlantique. A quels niveaux les anticipations néoréalistes et néo-institutionnalistes sur l'évolution de l'OTAN formulées dans les années 1990 sont-elles à réévaluer à l'aune de l'histoire récente de l'Alliance Atlantique et de ses transformations structurelles post-guerre Froide ?

¹⁹ Globalisation du réseau sécuritaire, opérations « *out of areas* », investissements de nouveaux champs sécuritaires civilo-militaires, bouclier antimissile, élargissements continus, création d'actifs institutionnels, application de la contre-insurrection et de la Révolution dans les Affaires Militaires, radicalisation des tensions avec la Russie....

b. L'impératif d'adapter le champ théorique des relations internationales à la nouvelle globalisation sécuritaire.....

La plupart des théories sécuritaires ont été élaborées dans le contexte bipolaire de la Guerre Froide et nécessitent donc d'être refondues pour les adapter au nouveau cadre de la globalisation des risques.

La grille de lecture néoréaliste des relations internationales, majoritaire sous la Guerre Froide malgré la permanence/émergence d'autres modèles explicatifs, est particulièrement propice à cet examen critique par l'intermédiaire de notre objet d'étude (OTAN post 1991).

Les approches réalistes et néoréalistes avaient en effet expliqué la logique de fonctionnement de la bipolarité Est-Ouest en pointant la capacité des deux blocs à s'auto-équilibrer quand bien même subsistait une conflictualité latente. Les auteurs de cette école de pensée expliquaient l'absence de passage d'une guerre froide à chaude (nucléaire) par l'intérêt de chaque camp à ne pas se livrer à une guerre généralisée au risque de provoquer sa propre destruction, et non par la capacité de chaque protagoniste à s'entendre par le dialogue sur les conditions d'une paix durable. Derrière cet équilibre précaire bien que durable, l'ombre de la guerre planait dans ce système bipolaire en cas de déséquilibre des pouvoirs à l'avantage de l'un ou de l'autre. Les préceptes du réalisme hérités de la Guerre Froide doivent donc être soumis à l'examen critique des mutations post-guerre Froide pour mieux comprendre théoriquement l'évolution de l'OTAN depuis 1991.

Le néoréalisme souffre en effet, à cause de sa prétention à la scientificité, de rigidité explicative, chaque phénomène sécuritaire étant expliqué selon les mêmes préceptes, sans prendre en cause l'évolution historique des systèmes internationaux et la mutation des menaces auxquelles se confrontent les Etats. Le fort attachement du néoréalisme à sa propre tradition conceptuelle et ses auteurs fondateurs lui fait manquer de standards théoriques indépendants capables d'exposer ses limites tout en réactualisant ses préceptes. En privilégiant l'essentialité sur l'historicité, le néoréalisme s'exonère d'admettre l'influence des circonstances de son émergence (Guerre Froide) et dans quelle mesure l'histoire par nature toujours en mouvement peut relativiser ses fondements. L'objectif néoréaliste de rechercher des invariants explicatifs, au-delà de l'histoire, aux comportements des Etats lui interdit donc par non-confrontation avec d'autres théories de revitaliser (en les actualisant) ses propres fondamentaux.

Ces préceptes théoriques considérés par le courant néoréaliste comme modèles explicatifs indépassables car scientifiques sont pluriels :

Premièrement, le néoréalisme estime le champ des relations internationales par nature anarchique car les Etats le composant ne sont jamais encadrés ni protégés par une autorité supranationale harmonisant leurs actions²⁰. Cette absence de gouvernance internationale pousse chaque Etat à optimiser au détriment des autres Etats sa puissance pour atteindre un état de supériorité dissuadant une possible agression venue de l'extérieur. L'impossibilité pour les Etats d'anticiper les intentions naturellement conflictuelles des autres crée donc un climat de suspicion réciproque et engendre une dynamique de tensions rendant toujours possible l'apparition d'un conflit généralisé (notion d'« ombre de la guerre »). Chaque renforcement de la puissance d'Etat équivaut donc à un affaiblissement de la sécurité des autres Etats, d'où la notion de « gains relatifs » où l'un cherche continuellement à obtenir plus que l'autre. L'immédiateté d'ajustement des Etats au renforcement des capacités de puissance d'un autre Etat crée une spirale conflictuelle conduisant à une course aux armements permanente, un « dilemme de la sécurité » où dialectiquement la recherche de sécurité de l'un est une menace pour les autres. Dans la vision néoréaliste, la sécurité pour un Etat s'obtient par sa capacité à se protéger de l'extérieur pour défendre sa souveraineté, sa population, ses frontières et son territoire.

Deuxièmement, la nature fondamentalement conflictuelle de l'ordre international ne crée pas mécaniquement un état de guerre permanent entre Etats malgré le caractère anarchique de sa structure. L'état du système international varie ainsi selon l'état de la redistribution de la puissance. L'hégémonie est une situation de possession par un Etat d'outils de puissance lui permettant de soumettre les autres Etats. L'équilibre des puissances est un état de pondération dans la distribution des critères matériels interdisant à chacun des Etats à d'entrer en guerre contre les autres faute de posséder suffisamment de supériorité matérielle pour se préserver des représailles adversaires. Le « balancing » caractérise un système international où une coalition d'Etats s'oppose à une puissance supérieure recherchant l'hégémonie, coalition donc défensive composée d'Etats acceptant provisoirement de s'allier avec d'autres jusqu'au retour à l'état d'équilibre. L'ordre international est donc entièrement une relation dérivative dépendante des moyens respectifs de chacun d'influencer les autres, elle-même produit de la distribution du pouvoir²¹.

²⁰ Battistella Dario, *Théories des relations internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2015, 718 p.

²¹ Krasner Stephen, « Regimes and limits of réalisme : regimes as autonomous variables », dans *International*

Troisièmement, l'origine du comportement des Etats est pour les néoréalistes la recherche de ressources matérielles de puissance. Les relations entre Etats sont donc mécaniquement la traduction de l'état de la distribution des ressources et résumables à des négociations principalement conflictuelles sur cette même distribution, pouvant basculer vers une forme plus militaire en cas de déséquilibre. Les intérêts étatiques ont ainsi un caractère fixe dépendant exclusivement de la structure extérieure (état de la distribution de puissance) et non d'autres facteurs explicatifs (politiques domestiques, partage d'informations, moralisme, influence des institutions)²². L'obtention de gains matériels est donc un objectif universel recherché uniformément par tous les Etats. Il y a donc une « autonomie du politique » dans la recherche de cet objectif au-delà de l'influence des perceptions, des facteurs domestiques ou de la psychologie des dirigeants²³. L'Etat est ainsi pour le néoréalisme un acteur unitaire imperméable aux influences autres que celle de la distribution extérieure de la puissance, ses actions n'étant donc qu'une réaction mécanique aux variations exogènes. Cette conception d'un Etat uniquement perçu comme fixe, intemporel et indépendant génère les critiques d'autres courants théoriques accusant le néoréalisme d'avoir une vision quasi métaphysique de l'Etat, jamais réellement soumise à l'épreuve empirique et scientifique des faits.

Quatrièmement, les Etats déterminant leurs comportements uniquement par réaction aux variations de la distribution de puissance, le politique n'a donc pour le néoréalisme qu'une fonction purement technique d'ajustement aux évolutions du système international. En refusant au politique sa fonction classique performative, le néoréalisme se rapproche en ce sens de l'économisme du libéralisme pour qui l'Etat n'a qu'une simple fonction de protecteur physique du marché autorégulé. L'impossibilité pour l'Etat de s'affranchir des conditions extérieures permet au néoréalisme de prétendre à l'explication scientifique du comportement des acteurs car la variation de la structure est matériellement objectivisable, ce qui explique par ailleurs son attractivité et sa popularité dans les études de sécurité. L'analyse du comportement des Etats se mesure à la prise en compte des variations du système international en termes de distribution de pouvoir, c'est-à-dire en calculant les contraintes s'exerçant sur les Etats²⁴. Le pouvoir des

Organization, volume 36, N°2, Printemps 1982, pp.497-510.

²² Powell Robert, « Anarchy in international relations theory : the neorealist-néolibéral debate », dans *International Organization*, volume 48, n°2, printemps 1994, pp.313-344

²³ Joseph Michael Smith, *Realist thought from Weber to Kissinger*, Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1986, 256 p.

²⁴ Ruggie John Gerald, « Continuity and transformation in the world politic: toward a neorealist synthesis », dans *World Politics*, volume 35, N°2, Janvier 1983, pp.261-285.

Etats existe donc indépendamment de leur volonté car dépendant exclusivement de leur position dans la hiérarchie de la distribution de puissance. La notion de pouvoir social des Etats est ainsi étrangère au néoréalisme car ce même pouvoir n'est conçu qu'en termes de possessions de capacités matérielles et non d'influence. La sociabilité et l'intersubjectivité n'existent pas dans le système international néoréaliste puisque les seuls éléments explicatifs du comportement des Etats sont leurs capacités propres à imposer un ordre ou à se le faire imposer. Le pouvoir se réfère donc aux capacités militaires, économiques et technologiques comme éléments intangibles affectant actions politiques, morale publique ou qualité du commandement²⁵.

L'idée d'une entière dépendance de l'Etat envers la structure exogène (distribution de puissance) conduit le néoréalisme à adopter une compréhension anhistorique et dépolitisée des politiques sécuritaires. Cette approche structuraliste niant l'impact des contextes sociaux dans la formulation des politiques sécuritaires reproduit le déterminisme marxiste pour qui les faits sociaux sont une simple traduction mécanique de l'état des forces productives. Il y a donc une affinité épistémologique entre le structuralisme et le néoréalisme où le Tout prédomine toujours sur les parties. La structure fonctionne indépendamment des parties tout en limitant et conditionnant les actions des Etats. La primauté explicative donnée à la structure sur les parties la composant conduit le néoréalisme à une approche anhistorique refusant de concevoir l'Histoire comme un processus en mouvement au profit d'un fixisme total de ces catégories théoriques. Tout mouvement est confiné dans un champ fermé dont les limites sont déterminées par la structure préétablie. Sur cette base, le néoréalisme fait donc des politiques sécuritaires un simple produit des variations exogènes où l'Etat s'adapte mécaniquement aux changements de la distribution de puissance toujours dans une logique d'absolue rationalité (recherche de gains matériels). Le néoréalisme n'intègre donc pas dans son analyse du comportement des Etats les notions de « logique rationnelle limitée » ni d' « irrationalité » car la distribution matérielle de puissance n'entre pas dans ces catégories²⁶.

L'Etat étant dépendant des variations d'une structure extérieure elle-même déterminée par la redistribution des ressources matérielles, le comportement des acteurs est donc mécanique et prédictible pour les néoréalistes²⁷. L'origine exogène et matérielle des politiques sécuritaires

²⁵ Waltz Kenneth, *Theory of international politics*, Washington, Waveland, 2010, 251 p.

²⁶ Ashley Richard, « The Poverty of Neorealism », dans *International Organization*, volume 38, N°2, printemps 1984, p.259.

²⁷ Gilpin Robert, « The richness of the tradition of political realism », dans *International Organization*, volume 38, n°2 (printemps 1984), pp.287-304.

est une spécificité du néoréalisme comparativement aux changements de l'environnement liés pour les néo-institutionnalistes aux tractations coopératives, pour les libéraux aux changements de normes, pour les moralistes à la progression des idées humanistes ou pour le légalisme aux idées juridiques. Certes conditionnés par le Tout, les Etats agissent néanmoins rationnellement en s'efforçant d'optimiser leurs intérêts selon leurs capacités. Cette logique de coûts/avantages utilisée par les néoréalistes comme invariants explicatifs aux comportements des Etats relève encore ici d'une prétention à la scientificité analogue aux théories libérales pour lesquelles les agents économiques agissent naturellement comme des objets rationnels. Il y a donc une recherche de vérités universelles et objectives existant indépendamment des acteurs.

L'hypothèse d'un « jeu à somme positive » est donc par nature impossible car aucun Etat ne se risquerait à accepter de contracter des accords au risque de créer un déséquilibre désavantageux pour lui en termes de distribution de puissance. Les rares séquences de collaboration sont condamnées à ne générer que des gains relatifs et produire des jeux à somme nulle, sans aucun gain mutuel. Si la variation de l'environnement peut modifier les stratégies d'optimisation du pouvoir, elle ne change pas fondamentalement la finalité des Etats recherchant toujours la maximisation de leur puissance par différents biais : moyens militaires, sanctions économiques et financières, outils commerciaux, boycotts...

Produit du contexte intellectuel de sa création, la prétention néoréaliste à la scientificité du néoréalisme s'inscrit dans la vague structuraliste des années 60/70 (Saussure, Durkheim, Lévi-Strauss, Althusser) concevant les conduites humaines comme traduction mécanique d'une réalité sous-jacente et indépendante d'elles. L'interprétation des faits sécuritaires d'un point de vue systémique priorise donc la structure sur la pratique et la totalité sur les éléments particuliers. L'existence d'une structure totale existant « en dehors » des acteurs revient à faire des Etats des unités sans identité propre. L'emprisonnement des Etats à l'intérieur de cette matrice structuraliste amène le néoréalisme à bâtir un système international fondamentalement statique (synchronique) et non dynamique (diachronique) car l'objet du changement (variation de la structure) est par nature plus rare que les variations individuelles des Etats. Cette recherche d'absolu explicatif assure au néoréalisme une distinction nette face aux autres courants théoriques considérés comme trop subjectivistes pour être scientifiques. Les critiques du néoréalisme à l'égard des tendances subjectivistes des autres écoles de pensée sont les mêmes que les critiques structuralistes à l'égard des connaissances phénoménologiques, soit l'absence d'acteurs autonomes. La posture totalisante du néoréalisme expliquant la variation des

politiques étrangères des Etats, non par des facteurs endogènes mais exogènes d'une structure s'imposant aux Etats, est le moyen par lequel ce courant de pensée prétend dépasser l'empirisme et le subjectivisme des autres grilles de lecture²⁸. Ce scientisme néoréaliste pousse à un niveau supérieur les premières tentatives du réalisme classique de trouver des invariants explicatifs aux comportements des Etats (permanence de la recherche d'intérêts). Mais là où le réalisme classique concevait encore l'hypothèse d'autonomie du politique à l'égard de la structure dans une approche parfois subjectiviste, le néoréalisme propose une grille explicative tellement structuraliste qu'elle frise la métaphysique au-delà de la réalité mouvante de l'Histoire.

Cet accès à la « scientificité » dans l'explication du comportement des Etats légitime pour les néoréalistes la formulation de scénarios futurs incontestables puisque émanation de la structure matérielle. Plusieurs auteurs néoréalistes ont tenté une analyse prospective et (pour eux) irrémédiable de l'évolution de l'OTAN. Pour John Mearsheimer, le futur de l'Europe après l'équilibre paradoxalement sécurisant de la Guerre Froide sera conflictuel car la fin de l'URSS rétablira la dynamique de rivalités entre anciens pays européens après cette courte séquence de solidarité. Pour Johanne Gowa, la pacification de l'Europe post 1945 n'est pas le résultat de la dynamique collaborative dans les premières institutions européennes naissantes mais le résultat de l'externalisation de la sécurité du Vieux Continent confiée aux Etats-Unis et à l'URSS. La fin de cette bipolarité annonce donc le retour aux vieilles rivalités intereuropéennes²⁹. Pour Stephen Krasner, Robert Giplin et Robert Keohane, l'interdépendance constante des économies annonce moins la génération de gains mutuels par le biais de la réciprocité d'intérêts commerciaux que de nouvelles hiérarchies internationales où émergeront, selon l'état de la distribution de la puissance, des Etats dominants contrôlant des Etats dominés (retour à la classique sélection naturelle)³⁰.

L'approche totalisante du néoréalisme est donc une tentative comme le marxisme et le structuralisme de transformer une science humaine (les relations internationale) en une science pure. En déniait le moindre libre arbitre aux Etats théoriquement entièrement conditionnés à la structure les surplombant, ce courant de pensée génère dialectiquement des critiques émanant d'autres écoles théoriques pour qui le sujet (l'Etat) garde une marge de manœuvre dans la

²⁸ Giplin Robert, *War and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1983, 288 p.

²⁹ Gowa Johanne, *Allied, adversaries and international trade*, Princeton, Princeton University Press, 1994, 168 p.

³⁰ Krasner Stephen « State power and the structure of foreign trade », dans *World Politics*, volume 28, n°3, avril 1976, pp.317-347.

formulation de ses politiques sécuritaires par rapport au Tout (la structure). Il est intéressant de constater que certaines critiques aux excès scientistes du néoréalisme viennent de l'intérieur même de sa filiation théorique, à savoir du réalisme classique l'ayant précédé. Si le néoréalisme explique l'action des Etats comme réaction automatique à la variation de la structure et limite sa fonction à leur simple dimension technique, le réalisme classique ne conçoit pas la décision politique comme une simple gestion rationnelle des contraintes extérieures mais comme une pratique autorisant les erreurs propres à l'incertitude du comportement humain. Cette conception du politique comme un art plutôt qu'une science ouvre la voie à la pluralité explicative du comportement des Etats, désormais moins monocausal et plus sensible aux changements historiques. Penseur central du réalisme classique, Hans Morgenthau avertissait déjà des lacunes méthodologiques du raisonnement consistant à résumer les actions des acteurs étatiques à de simples réactions aux variations extérieures et émettait des doutes sur « les théories tentant d'utiliser les outils d'analyses économiques modernes pour comprendre les relations internationales (...) au point de ne plus prendre en compte l'historicité et la complexité des sociétés mais uniquement comme des abstractions rationnelles »³¹. Bien que concevant les « théories des relations internationales (comme) un système de propositions abstraites avec une fonction prédictive », Morgenthau faisait aussi des impondérables et de la contingence du subjectivisme une variable explicative de l'ordre international sans toutefois refuser de déceler des invariants explicatifs aux comportements des Etats.

Les avertissements des réalistes classiques à propos des excès du néoréalisme ouvrent la voie à une réactualisation de ce dernier puisqu'ils insistent sur l'impératif scientifique de toujours confronter toute théorie aux variations historiques par le biais d'objets d'étude précis. Cette recommandation méthodologique des réalistes classiques est d'ailleurs celle de notre thèse puisqu'elle ambitionne de confronter les canons théoriques du néoréalisme (hérités de la Guerre Froide) à l'analyse d'un objet d'étude spécifique (l'OTAN) au prisme des variations historiques (post-guerre froide) du champ sécuritaire international caractérisé désormais par la globalisation des risques. La nuance et la réactualisation de l'approche néoréaliste, déjà donc implicitement présente au sein du réalisme classique, semble d'autant plus évidente au gré des mutations du système international et des changements doctrinaux de l'OTAN depuis la fin de la Guerre Froide. L'application des préceptes néoréalistes pour expliquer l'évolution de l'OTAN depuis 1991 est partiellement inadéquate au regard des transformations profondes à la

³¹ Morgenthau Hans, *Politics among nations*, Washington, McGraw-Hill Education, 2005, p.10.

fois de la nature des menaces et de l'Alliance Atlantique elle-même. S'il existe certes encore une conflictualité latente entre alliés conformément aux anticipations néoréalistes, la perspective d'un effondrement de l'OTAN prévu par certains auteurs de cette école de pensée et la capacité de cette dernière à rendre intelligible l'adaptation de l'Alliance Atlantique à la globalisation des menaces sont contestables. Quels ont été les changements profonds du système international depuis 1991 et pourquoi, au nom de ceux-ci, la grille de lecture néoréaliste ne peut-elle expliquer l'intégralité de l'histoire de l'OTAN depuis cette date ?

Premièrement, le néoréalisme fait de l'État l'unité de référence du système international imperméable aux influences transnationales et domestiques. Cette vision statocentrée se heurte à l'élargissement des conceptions sécuritaires post-guerre Froide, ne résumant plus la sécurité à la simple préservation de la souveraineté des Etats. L'approche néoréaliste réduit en effet l'aire sécuritaire aux seuls Etats en faisant abstraction de l'individu désormais objet sécuritaire en tant quel. Dans le champ des études de sécurité de la Guerre Froide, les besoins sécuritaires n'étaient pas perçus qu'à l'aune de l'intégrité du territoire contre les agressions extérieures. Cette limite n'est plus en adéquation avec le concept contemporain de sécurité humaine où l'individu devient un objet de référence.

Deuxièmement, la vision exclusivement statocentrée du champ sécuritaire mondial dont le moteur serait l'équilibre de la puissance des Etats ne prend pas en compte le phénomène grandissant des Etats Faillis. Selon le dilemme néoréaliste de sécurité, la principale menace contre les Etats vient d'une redistribution de la puissance matérielle en leur défaveur les exposant à une agression extérieure venue d'Etats bénéficiant d'une supériorité matérielle nouvelle. En plus d'une judiciarisation et d'une interdépendance continue des rapports entre Etats réduisant *de facto* l'« ombre de la guerre », ce modèle priorisant le danger encouru par les Etats selon l'état de puissance des autres est aujourd'hui minoré par le fait que les défis viennent justement d'Etats incapable d'assurer la souveraineté sur leur territoire (*Failed States*) et faisant prospérer des menaces potentiellement transnationales (terrorisme, mafias, guerre civile contaminant les pays frontaliers...).

Troisièmement, le concept nouveau de sécurité humaine suppose la prise en compte croissante et sécuritaire des besoins individuels. Les menaces touchant à la sécurité des individus et n'impactant pas l'intégrité des Etats nécessitent donc des approches sécuritaires ne se limitant donc pas à l'accroissement des capacités matérielles nationales. La transnationalité des menaces

exige désormais au contraire des démarches coopératives et non antagonistes.

Ces nouvelles tendances nécessitent donc de réviser les bases théoriques néoréalistes pour les adapter à ce nouveau champ sécuritaire. L'orthodoxie néoréaliste se heurtant à la nouvelle réalité de la mondialisation sécuritaire est inopérante à expliquer en totalité les nouvelles menaces et donc à rendre intelligible l'évolution de l'OTAN dont la stratégie globale est désormais de traiter coopérativement ces dernières. La dialectique transnationalité des menaces/approche coopérative de la sécurité impose d'analyser l'histoire de l'OTAN depuis 1991 à la lumière de ce lien (hypothèse de dépassement du néoréalisme) sans toutefois exclure l'existence de tensions à l'intérieur de l'Alliance Atlantique (permanence du néoréalisme). L'examen critique des principes néoréalistes à la lumière de notre objet d'étude (OTAN post-guerre Froide) vise à confronter le scientisme de ce courant de pensée (mécanicité du comportement des Etats aux variations de la distribution exogène de puissance) aux nouvelles réalités de la globalisation sécuritaire marquée par une interdépendance continue, l'existence de sous-systèmes et l'émergence de nouveaux acteurs non étatiques. Il s'agit donc de développer une approche plus subtile de la « balance des pouvoirs » en décelant des contre-tendances minorant les explications théoriquement universelles avancées par les penseurs néoréalistes. Notre démarche méthodologique est donc celle de la recherche de pluralités explicatives en opposition à la monocausalité.

Comprendre l'évolution de l'Alliance Atlantique à la lumière des nouveaux enjeux de la globalisation sécuritaire pour actualiser les préceptes théoriques du néoréalisme nécessite d'analyser, pour ensuite le soumettre à l'examen critique, le regard de ses penseurs sur la notion d'« alliance » en relations internationales. Quelles sont, pour le néoréalisme, les motivations amenant les Etats à intégrer une alliance ? Ces explications sont-elles encore pertinentes à l'heure de la sécurité globale ?

Premièrement, les alliances tirent leur origine de la volonté des Etats de maintenir un état de stabilité obligatoire à l'équilibre des puissances (« balance of power »). L'alliance d'Etats contre une puissance hégémonique ou en passe de le devenir équilibre mécaniquement l'ordre grâce à l'effet de « *balancing* » généré. L'ombre d'une puissance antagoniste incite en effet les Etats à se solidariser pour faire barrage à cet ennemi commun tout en institutionnalisant leur coopération. Les alliances ont donc des vertus pacificatrices car elles maintiennent l'équilibre

des pouvoirs dans un système par nature anarchique (absence de gouvernance globale)³². *Deuxièmement*, la crainte d'un Etat qu'un autre Etat bénéficie de plus d'avantages que lui dans un cadre coopératif le pousserait à accepter l'engagement dans une alliance car le niveau d'intégration entre alliés réduirait le risque d'exploitation des gains asymétriques (ou relatifs). Même si la recherche du pouvoir national reste l'origine première de l'engagement des Etats dans les alliances, celles-ci contribuent cependant à encadrer provisoirement les recherches antagonistes de maximisation de puissance³³. *Troisièmement*, l'équilibre des menaces (« *balance of threat* ») explique aussi les raisons du choix d'alliance. La perception plus que la matérialité de la menace serait à l'origine de l'acceptation de la coopération internationale. L'origine de la solidarité entre alliés serait donc une réaction à une menace commune plus qu'une coopération durable de convictions et de partage de valeurs³⁴.

Ces explications théoriques néoréalistes dans l'origine des alliances mettent donc principalement l'accent sur les intérêts égoïstes des Etats et limitent dans le temps cette solidarité naissante. Les intérêts immédiats générés par cette mutualisation de puissance (protection contre un Etats hégémonique) ne sont qu'une suspension provisoire de rivalités entre Etats appelées mécaniquement à renaître une fois la menace disparue³⁵.

La règle néoréaliste d'une coopération naturellement temporaire puisqu'uniquement liée aux intérêts égoïstes des Etats à se protéger d'une menace commune entre (partiellement) en contradiction avec la durabilité des menaces non étatiques auxquelles se confrontent désormais les pays de l'OTAN. Ce type de menaces étant par nature durable et produit de la globalisation (Etats faillis, terrorisme, épidémies...), la coopération entre pays membres se doit d'être elle-même continue pour apporter des réponses structurelles à ces défis sécuritaires. Le néoréalisme conçoit dans une vision westphalienne les relations entre Etats dans une dynamique toujours conflictuelle alors que la globalisation les oblige désormais à collaborer durablement pour préserver leur souveraineté et leur intégrité³⁶.

³² Grieco Joseph, « Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism », dans *International Organization*, été 1998 volume 42, n°3, pp.489-501.

³³ Roche Jean-Jacques et David Charles-Philippe, *op.cit.*, p.48.

³⁴ Walt Stephen, *The origins of alliances*, Cornell, Cornell University Press, 1990, 336 p.

³⁵ Waltz Kenneth, « The emergency structure of international politics », dans *International Security*, été 1993, volume 18, n°2, pp.44-70.

³⁶ Walt Stephen, *op.cit.*

A cause de son contexte historique d'émergence (Guerre Froide) où l'Etat était encore l'objet de référence ultime, le néoréalisme n'est donc pas totalement performant à expliquer l'histoire de l'OTAN depuis 1991. Cette lacune de fond suppose une grille explicative plus complexe ne s'appuyant pas uniquement sur les préceptes néoréalistes et empruntant aussi aux auteurs du courant de pensée théorisant le plus l'impact de la globalisation sur les rapports institutionnels entre Etats : le néo-institutionnalisme. Ce courant de pensée n'est pas diamétralement séparé du néoréalisme car il en emprunte quelques concepts mais s'en distingue cependant dans sa croyance en la profondeur et la durabilité des processus de coopération. Ces passerelles entre écoles de pensée existent en théorie des relations internationales mais elles se distinguent cependant dans leurs choix des déterminants aux rapports entre Etats : distribution des ressources matérielles (réalisme), distribution des informations (néo-institutionnalisme), distribution des croyances (épistémologie), distribution des préférences (libéralisme).

Le néo-institutionnalisme reprend le principe néoréaliste de l'anarchie du système international mais fait de la coopération entre Etats le moyen optimal de réduction des inquiétudes réciproques. La conflictualité permanente épuise en effet les Etats au point de les amener à chercher des modalités de réduction de cet état d'incertitude, menant à la création d'institutions encadrant leurs rapports. La capacité des institutions à produire des gains mutuels satisfaisant tous les intérêts égoïstes est la condition *sine qua non* de leur pérennité. Même si le fonctionnement des institutions dépend donc principalement des Etats eux-mêmes, leur durabilité finit par leur donner une dynamique propre où la codification des règles régissant les rapports entre Etats finit par les insérer définitivement quelles que soient leurs velléités d'indépendance. Le degré d'intégration entre membres d'une institution finirait par être tellement important que le retrait de l'un d'entre ses membres le sanctionnerait plus qu'il ne l'avantagerait. Les néo-institutionnalistes nuancent cependant la rigidité « scientifique » des néoréalistes en postulant l'hypothèse d'une autonomie des institutions pouvant mener les Etats à écarter leurs intérêts égoïstes pour une dynamique de coopération. La substitution des intérêts communs aux intérêts nationaux préparerait donc la transformation des gains relatifs en gains mutuels³⁷.

La théorie néo institutionnaliste présente donc le grand avantage de faire de l'insertion des rapports des Etats dans le cadre institutionnel une composante de leurs relations. Cette

³⁷ Keohane Robert, *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*, Londres, Boulder, 1989, 270 p.

insistance sur la coopération comme grille explicative cadre avec le contexte de globalisation intégrant de manière croissante les relations interétatiques. Cette minoration très utile de la rigidité statocentrique du néoréalisme ne signifie cependant pas que le néo-institutionnalisme puisse expliquer à lui seul l'ensemble de l'histoire de l'OTAN depuis 1991. Tout comme le néoréalisme a ses lacunes explicatives en n'intégrant pas le poids grandissant de l'interdépendance globale, le néo-institutionnalisme a également ses failles en postulant l'impossibilité définitive des Etats à s'affranchir de ces contraintes institutionnelles³⁸.

Autre idée néo-institutionnaliste perfectible car exigeant une adaptation au contexte de globalisation sécuritaire, la supposition que la réduction de l'incertitude passe uniquement par la collaboration avec d'autres Etats est partiellement en inadéquation avec la nature désormais globale des menaces. Ce courant de pensée avance en effet l'idée que le renforcement de la sécurité d'un Etat passe forcément par sa coopération avec d'autres. Il reste à ce titre dans une vision traditionnelle de la sécurité où l'acteur de référence reste l'Etat et la configuration optimale de sécurisation l'alliance entre Etats. Or la globalisation étant caractérisée par la volatilité des menaces transnationales, l'alliance interétatique n'est pas une garantie automatique de protection pour les Etats car ils sont désormais exposés à des risques s'affranchissant précisément de la puissance des Etats. L'établissement de liens coopératifs ne mène donc pas à l'heure de la globalisation à une stabilité définitive de l'ordre international car les institutions sont toujours exposées aux risques de sortie d'un des pays membres dans le cas où celui-ci serait frappé par une menace internationale lui faisant prendre conscience de la faible efficacité de l'institution à le protéger. Le caractère très mouvant et imprévisible de menaces transnationales capables de passer d'un état dormant à dramatiquement perturbant réactive régulièrement auprès des Etats les réflexions sur l'efficacité des alliances à les protéger de ces risques. Les Etats se posent chroniquement la question de savoir si l'alliance parvient à développer collectivement des capacités supérieures à celle que pourraient générer un Etat solitaire. Bien loin de produire une sorte de « fin de l'histoire » des rivalités interétatiques désormais imbriquées, les institutions vivent en permanence à l'ombre des comportements de « free-riders » d'Etats passant de comportements collectifs à des comportements égoïstes pour se protéger des menaces globales.

³⁸ Moravcski Andrew, « Taking Preferences Seriously. A Liberal Theory of International Politics », dans *International Organization*, Eté 1997, volume 51, N°4, p.513-553.

Les limites conceptuelles de ces deux écoles de pensées pour expliquer les enjeux de la globalisation sécuritaire requièrent de les confronter à l'analyse de notre objet d'étude pour aboutir à une théorisation intermédiaire. La finalité de notre travail de réévaluation des deux théories consistera par le biais de nos constatations empiriques à formuler des propositions dites de « midlevel theorizing »³⁹. L'exigence d'une double approche théorique est sous-jacente dans la récente littérature néoréaliste où les analyses des théoriciens de ce courant de pensée arrivent paradoxalement à des conclusions les rapprochant de théories alternatives (néo-institutionnalisme, libéralisme, épistémisme). Il y a donc une brèche « midlevel theorizing » ouverte par les néoréalistes eux-mêmes dans laquelle notre travail va continuer à s'engouffrer par le biais de notre analyse de l'OTAN post-guerre Froide. Cette approche médiane a l'avantage de clarifier ce qui, à l'heure de la globalisation sécuritaire, reste néoréaliste et ce qui ne l'est plus.

Sur quels points précis les derniers auteurs réalistes et néoréalistes ouvrent-ils inconsciemment des passerelles vers d'autres courants de pensée ?

Les études des auteurs réalistes sur l'expansionnisme territorial ne déterminent pas clairement l'origine des poussées impériales. Ils ne distinguent en effet pas l'explication néoréaliste classique (variation dans la distribution du pouvoir) de l'explication libérale (rôle des préférences domestiques et révisionnisme populaire). Fareed Zakaria tente ainsi de comprendre pourquoi les Etats-Unis ont mis autant de temps à devenir une puissance régionale puis globale au XIX^e puis au XX^e siècle⁴⁰. Cette lenteur de changement de statut est une anomalie néoréaliste car la distribution de puissance mondiale dès le milieu du XIX^e siècle en faveur des Etats-Unis aurait théoriquement dû produire une ascension rapide du pays. L'auteur nuance cependant dans son étude l'idée (néoréaliste) d'un Etat unitaire indépendant des faits domestiques en démontrant que la projection de la puissance américaine n'est intervenue qu'après un long processus de transfert des ressources sociétales vers l'Etat. L'Etat n'est donc pas un acteur totalement unitaire car il dépend des conditions d'extraction des ressources domestiques, conditions elles-mêmes dépendantes d'une pluralité de variables (idéologique, culturelle, raciale, technologique...). Selon les conclusions de Zakaria, l'origine des politiques

³⁹ Moravcsik Andrew et Legro Jeffrey, « Is Anybody Still a Realist », dans *International Security*, volume n°24, N°2, automne 1999, p.45.

⁴⁰ Zakaria Fareed, *From wealth to power: the usual origins of America's world role*, Princeton, Princeton University Press, 1999, 216 p.

expansionnistes n'est donc pas tant le résultat des variations de la structure (argument néoréaliste) que du transfert de ressources domestiques selon le degré de contrôle de l'exécutif sur le pouvoir législatif/juridique (arguments libéraux). En ne faisant pas du déséquilibre de la distribution de la puissance matérielle la cause unique de l'impérialisme, Zakaria fait indirectement sortir le néo-réalisme de la monocausalité.

Autre analyse néoréaliste n'arrivant pourtant pas à une conclusion explicative nettement néoréaliste, l'étude de Stephen Walt sur la formation des alliances ne détermine pas clairement si leur origine vient de la balance des pouvoirs ou de l'irrationalité idéologique de l'Etat. En ne choisissant pas l'origine des alliances entre critères matériels (capacités, géographie, technologie) et immatériels (intentions des Etats), l'auteur ouvre aussi la voie à la pluralité explicative empruntée à d'autres courants de pensée que le néoréalisme⁴¹. L'idée que les variations de préférences domestiques seraient, plus que les changements de capacités matérielles, à l'origine des choix en politique étrangère, transparaît aussi dans l'étude de Randall Schweller sur le cas de l'Allemagne dans les années 1930. L'agressivité croissante de la politique étrangère allemande après 1929 ne serait pas due aux variations de distribution des gains sécuritaires (causes exogènes) mais aux représentations internes d'un pays blessé par le traité de Versailles et travaillé par le projet pangermaniste (causes endogènes). En plaçant les préférences domestiques au cœur de l'explication du projet hitlérien, l'auteur nuance fortement l'invariant explicatif du néoréalisme pour qui la distribution externe des gains sécuritaires impose aux Etats leurs comportements quel que soit l'état de leur préférence. Il y a ici un appel clair à la pluri-causalité théorique⁴². La centralité des perceptions est encore plus marquée dans l'analyse faite par William Wohlforth sur la politique étrangère soviétique durant la Guerre Froide. L'auteur démontre l'influence supérieure des perceptions de pouvoir (facteur endogène) sur les variations extérieures matérielles de puissance (facteur exogène). Les changements de répartition de pouvoir dans la structure extérieure n'étant pas assez objectivisables pour être des exacts indicateurs, l'origine du comportement des Etats vient avant tout des croyances guidant les politiques étrangères imperméables aux changements malgré les variations de l'environnement matériel. La fin de la Guerre Froide serait donc moins une affaire de réactions aux évolutions structurelles qu'une perception autonome et changeante du pouvoir. Les explications données par l'auteur sur les causes de la chute de l'URSS s'appuient de plus sur

⁴¹ Walt Stephen, *op.cit.*

⁴² Schweller Randall, *Deadly imbalances: tripolarity and Hitler's strategy of world conquest*, New York, Columbia University Press, 1998, 267 p.

des facteurs qui paradoxalement ne sont pas clairement néoréalistes malgré sa filiation à ce courant de pensée. Il attribue en effet la chute de l'URSS à trois grandes raisons sans clairement faire apparaître la spécificité néoréaliste de chacune d'entre elles. Il ne tranche pas quant à l'origine des réformes introduites par la Pérestroïka entre la grille de lecture néoréaliste (réaction à un changement de rapports de forces matériels), libérale (changement de préférences domestiques) ou épistémique (changement de modèle économique pour optimiser la croissance). Le facteur sociétal (desserrement du pouvoir via la Glasnost et émergence d'une société civile contestatrice) est plus une cause constructiviste que réaliste. Le facteur matériel (balance des pouvoirs en faveur des Etats-Unis) pourtant plus apte à se rapprocher de l'approche néoréaliste n'explique cependant pas l'origine de l'implosion interne de l'Union Soviétique (réveils indépendantistes et crise de l'*homo sovieticus*). L'auteur attribue de plus les choix diplomatiques soviétiques (ouverture à l'ouest et non-répression des mouvements séparatistes) à une réponse aux changements de perceptions occidentales sur la menace soviétique plutôt qu'à une réponse aux changements matériels dans la balance du pouvoir. Cette primauté des perceptions sur le matériel sort du champ explicatif néoréaliste et introduit, comme pour les autres auteurs, l'idée de passerelles avec d'autres courants de pensée au nom d'une approche « mid level theorizing ».

Auteur penseur néoréaliste important, Joseph Grieco met en avant l'idée de la crainte permanente des Etats pour leur sécurité les rendant réticents à accepter la contraction d'accords à cause des gains relatifs. L'hypothèse d'Etats exploitant à leurs avantages le résultat des accords et l'absence de structure supranationale vérifiant leur bonne applicabilité dissuaderaient ainsi toute velléité collaborative des acteurs⁴³. La dialectique gains relatifs/questions sécuritaires présente un intérêt certain pour expliquer les blocages de négociations mais n'est pas systématique (existence de tractations réussies sur des questions de « high security » entre pays démocratiques) ni une spécificité néoréaliste (évocation de l'existence d'oppositions entre Etats par d'autres courants de pensées). Si l'étude de Joseph Grieco distinguant « gains absolus » et « gains relatifs » pose judicieusement l'existence de conflits à l'intérieur des institutions, il n'aborde pas la question de la source de conflits et ne démontre pas la supériorité explicative du néoréalisme dans l'origine de ces derniers. Dans l'explication du déclenchement des guerres, il ne tranche pas entre les causes avancées par le néoréalisme (externalités sécuritaires), le libéralisme (interdépendance trop faible et préférences sociétales différentes selon les Etats),

⁴³ Grieco Joseph, « Realist theory and the problem of international cooperation, dans *Journal of Politics*, volume 50, n°3 (août 1988), pp.610-612.

l'épistémisme (croyances conflictuelles ancrées et différence de capital culturel) et l'institutionnalisme (échec des négociations par manque d'informations). L'absence de spécificité explicative néoréaliste quant au « quand », au « pourquoi » et sous l'emprise de quelles circonstances les conflits apparaissent ouvre la perspective d'un « mid level theorizing » empruntant les préceptes de chaque école de pensée pour décoder l'origine des conflits⁴⁴. David Lake énumère dans son étude sur l'hégémonie les quatre causes avancées par chaque école de pensée pour expliquer ce phénomène d'asymétrie : compétition économique déséquilibrée (libéralisme), consensus pouvoir politique/opinion publique sur l'acceptation du statut de puissance hégémonique (épistémisme), disposition de structures institutionnelles de domination (institutionnalisme), possession de ressources matérielles supérieures permettant les conquêtes (réalisme)⁴⁵. Pourtant affilié au courant néoréaliste, David Lake reconnaît l'utilité méthodologique de croiser les quatre explications pour parvenir à une explication approfondie (pluricausale) des origines de l'hégémonie.

L'appel (inconscient) de ces quelques auteurs néoréalistes à développer une approche hybride intriquant les différentes théories est méthodologiquement prometteur car permettant de fournir une explication plus complète aux observations empiriques. Il ne s'agit cependant pas de rejeter toute forme de « isme » au simple motif que le monde des relations internationales est trop chaotique pour être ordonné par une grille de lecture unique. Les théories restent en effet centrales dans l'étude des politiques sécuritaires car elles donnent une explication cohérente à des phénomènes souvent épars. Mais conformément aux intuitions des auteurs évoqués plus haut, notre postulat méthodologique sera d'estimer la qualité d'une théorie, non pas à son niveau de généralité, mais à sa confrontation à d'autres paradigmes. Dans le cas de notre étude sur l'OTAN, notre objectif sera de perfectionner et d'actualiser le néoréalisme et le néo-institutionnalisme en les confrontant mutuellement.

Ce choix de privilégier la synthèse théorique sur la monocausalité explicative relève d'une certaine rationalité méthodologique au gré de l'impossibilité d'une seule grille de lecture à expliquer l'ensemble des événements d'un système aussi complexe que le monde des relations internationales. La recherche de la multicausalité au détriment de la monocausalité fait synthétiser des paradigmes pour perfectionner la compréhension du très hétérogène champ des

⁴⁴ Moravcsik Andrew et Legro Jeffrey, *op.cit.*, p.48.

⁴⁵ Lake David, « Leadership, hegemony and the international economy: naked emperor or tattered monarch with potential? », dans *International Studies Quarterly*, volume 37, n°4 décembre 1993, pp.459-489.

relations internationales. Ce passage à l'hybridation causale a donc pour enjeu d'expliquer le comportement des Etats en croisant les grilles de lectures interprétatives entre la distribution des pouvoirs (néoréaliste), l'information disponible dans les organes de coopération (néo-institutionnalisme), les représentations nationales (libéralisme) ou les épistèmes transnationaux (épistémisme)⁴⁶. La monocausalité réduit de plus le dynamisme explicatif d'une théorie qui, à force de ne pas se confronter aux autres écoles, tend à devenir déterministe voire essentialiste. La chaîne complexe des relations internationales ne peut en effet être rendue intelligible sans passer par le croisement des théories, notamment sur des phénomènes historiques longs (vingt ans d'histoire de l'OTAN post 1991). Ces emprunts réciproques aux idées des autres créent une sorte d'humilité explicative. Là où le néoréalisme peut s'alimenter des préceptes des écoles alternatives en acceptant l'existence d'explications autres que la distribution du pouvoir matériel, les autres courants doivent aussi accepter que tout ne se résume pas aux informations (néo-institutionnalisme), aux préférences sociétales (libéralisme) ou aux croyances (épistémisme). La « reformulation » de chaque école de pensée par la détermination de positions causales moyennes (« mid range ») passe donc en amont par l'acceptation des idées alternatives. C'est la condition de la sortie de catégories trop normatives face à l'élasticité de l'histoire des relations internationales. Ces exigences de dichotomie conceptuelle caractériseront notre thèse puisqu'il s'agira d'évaluer le comportement des Etats membres/partenaires de l'OTAN selon des causes autant exogènes (distribution de pouvoir - néoréalisme) qu'endogènes (disponibilité des informations et performativité des institutions – néo- institutionnalisme). Cette méthode des « two-step » ou « two-stage » est donc une tentative d'approcher synthétiquement deux courants de pensée pour mieux comprendre l'histoire de notre objet d'étude depuis 1991 (OTAN).

Les failles explicatives des deux courants théoriques dans le nouvel environnement sécuritaire global où opère l'OTAN viennent de leurs déterminismes réciproques. Pour le néoréalisme, la variation permanente de la distribution de puissance (structure) couplée à l'absence de gouvernance globale encadrant la vie des Etats condamne l'ordre international à une conflictualité latente (équilibre des puissances) ou larvée (guerre). Pour le néo-institutionnalisme, l'institutionnalisation continue des rapports entre Etats les pacifierait jusqu'à niveler totalement leurs antagonismes à mesure de la durabilité des cercles de coopération. La question d'un « juste milieu » se pose alors entre ces deux visions radicales postulant l'inéluctabilité des conflits (néoréalisme) ou de leur dépassement grâce aux

⁴⁶ Moravcsik Andrew et Legro Jeffrey, *op.cit.*, p.50.

institutions (néo-institutionnalisme). Cette rigidité théorique mutuelle suppose donc une approche plus subtile capable de rendre compte de la complexité de notre objet d'étude tout en empruntant les modèles de chacun de ces deux courants. Il s'agira donc dans notre étude historique de l'OTAN post-guerre Froide à l'heure de la globalisation sécuritaire d'envisager l'hypothèse (ou non) d'une grille explicative « mid level theorizing » où l'Alliance Atlantique alternerait entre tensions et consensus entre alliés/partenaires selon la nature des enjeux.

Au-delà de cet objectif intellectuel de rendre intelligible l'évolution de l'OTAN par une approche médiane, la confrontation des écoles de pensée aux observations empiriques a une utilité épistémologique cruciale car évite l'écueil de la « naturalisation de l'ordre donné ». Réflexe assez caractéristique du néoréalisme, les écoles de pensée tombent parfois dans l'attachement figé aux préceptes de leurs premiers penseurs jusqu'à les essentialiser comme des dogmes indépassables. Ces tendances à l'auto-préservation vont cependant à l'encontre de la nature dialectique de l'histoire produisant, sans obéir à des lois évolutionnistes, des validations ou invalidations des théories préétablies « censées » expliquer son mouvement⁴⁷.

Notre ambition sera donc de démontrer la possibilité d'une double lecture néoréaliste et néo-institutionnaliste capable rendre intelligible l'histoire de l'OTAN depuis 1991. Les études sécuritaires sur l'OTAN venues des deux écoles de pensée prophétisaient, soit sa disparition à cause des conflits interalliés après la chute de l'URSS (néoréalisme), soit l'autonomisation progressive des institutions s'imposant progressivement aux Etats (néo-institutionnalisme). L'interdépendance entre Etats caractéristique de la globalisation sécuritaire tend cependant à nuancer ces conclusions aussi tranchées car la nature globale des menaces favorise la collaboration entre Etats pour lutter contre elles (néo-institutionnalisme) mais sans annuler totalement les réflexes nationalistes de certains alliés (néoréalisme). D'où la perspective d'un nouveau modèle combinatoire ambitionnant d'expliquer théoriquement sur quelles bases d'union/désunion une alliance (l'OTAN) confrontée à des menaces globales évolue.

La prééminence du réalisme/néoréalisme dans les études sécuritaires des relations internationales et le relatif faible nombre d'écrits néo-institutionnalistes sous la Guerre Froide ont complexifié l'hypothèse d'un rapprochement inter-théorique, malgré les premières intuitions de penseurs souvent issus du courant réaliste évoquées plus haut. La globalisation des

⁴⁷ Ashley Richard, *op.cit.*, p.283.

risques rend cependant aujourd'hui possible le rapprochement entre les théories.

L'interconnexion croissante des Etats et la déterritorialisation des menaces sont de telles ruptures épistémologiques dans l'étude du champ sécuritaire qu'elles impactent les préceptes des grandes écoles de pensée. La nature transnationale des dangers ne permet en effet plus aux Etats d'envisager leurs politiques de lutte contre eux dans un cadre strictement national. Cette interdépendance sécuritaire est renforcée par le fait que les menaces auxquelles se confrontent les Etats s'organisent (préparation d'attentats) et ont des résonances (attaques sur des intérêts vitaux ou des communautés expatriées) hors du territoire national. A partir de cette nouvelle donne, les politiques unilatérales ou s'affranchissant du droit international peuvent se révéler contre-productives comparativement à une approche combinée générant un apport de chacun des alliés ou partenaires. L'efficacité supérieure des politiques sécuritaires basées sur des mesures collectives tend de plus en plus à faire de la sécurité un véritable bien commun.

Cette dynamique d'interdépendance sécuritaire est dans la continuité des tendances à l'intégration à l'œuvre depuis 1945 et de plus en plus institutionnalisées après 1991. Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale en effet, l'émergence des régionalismes économiques (CEE puis UE, MERCOSUR, ASEAN, ALENA...) a répondu aux mêmes logiques de libéralisation des échanges commerciaux et d'harmonisation des politiques économique-sécuritaires. Cette évolution historique vers la supranationalité répond des mêmes logiques que pour le traitement collectif des menaces globales : l'efficacité supérieure de la mutualisation des moyens par rapport à la dimension strictement nationale des politiques sécuritaires. Les Etats ayant conscience de leur faiblesse en tant qu'acteurs égoïstes choisissent de s'intégrer dans des structures économiques communautaires considérées comme relais de leur puissance. Ces processus de transfert s'accompagnent d'un effacement (partiel) des fonctions régaliennes de l'Etat formulant ses politiques publiques dans des mécanismes collectifs de consultation.

Cette tendance lourde à l'intégration voire la supranationalisation économique n'est pas aussi aboutie sur les politiques sécuritaires en raison de la circonspection des Etats à transférer leur souveraineté militaire. Les Etats s'inscrivent en ce sens encore dans une vision traditionnelle de la sécurité dans laquelle celle-ci est associée à la sauvegarde de la souveraineté nationale et donc rétive à l'intégration totale des politiques sécuritaires. Les sorties d'alliance ou les mises à l'écart d'alliés de la part de certains Etats restent donc toujours une perspective envisageable. Certes encore très prégnant, cet attachement profond des Etats à leurs

prérogatives sécuritaires tend cependant à s'affaiblir à cause du lien désormais de moins en moins dialectique entre sécurité et souveraineté nationale. Un Etat voit *a contrario* son intégrité physique plus menacée s'il n'est pas inclus dans des structures collectives lui permettant de bénéficier des apports sécuritaires des autres pays. Cette tendance à la supranationalisation sécuritaire confrontée à l'attachement permanent des Etats envers leurs prérogatives militaires est donc en décalage, tant avec la théorie néoréaliste ne concevant aucun transfert de souveraineté possible qu'avec la théorie néo-institutionnaliste prophétisant l'intégration complète des pouvoirs régaliens.

Ces mutations de fond du système international (nature transnationale des menaces, évolution centrifuge nationalisation/supranationalisation, absence de séparation claire sécurité interne/externe) imposent, pour rendre intelligible l'évolution de l'OTAN post-guerre Froide à la lumière d'une approche théorique renouvelée et « mid level », de poser les questions suivantes : les théories néoréalistes et néo-institutionnalistes sont-elles capables de rendre compte de la complexe transformation de l'Alliance Atlantique d'une organisation de défense en une organisation de sécurité collective ? Comment notre objet d'étude ciblant l'histoire de l'OTAN depuis 1991 et la globalisation sécuritaire dans laquelle elle s'inscrit peut-il permettre un renouvellement conceptuel de ces deux écoles de pensée ?

La réponse à ces questions nous amènera à défendre la thèse selon laquelle l'OTAN oscille dans l'état des rapports interalliés entre phases de consensus et phases de tensions selon le degré d'enjeux sécuritaires auxquels l'Alliance Atlantique se confronte. S'appuyant en les nuanciant sur les préceptes néoréalistes (inévitabilité des tensions) et néo-institutionnalistes (inévitabilité de la coopération), nous chercherons à démontrer que l'environnement de globalisation sécuritaire dans lequel évolue l'OTAN crée une diversité de situations validant variablement chacun des principes de ces grilles de lecture. Nos observations empiriques nous conduiront à nuancer le déterminisme néoréaliste d'une dissolution annoncée de l'OTAN sous le poids des tensions entre alliés et le déterminisme néo-institutionnaliste d'une disparition anticipée des politiques sécuritaires nationales sous l'influence des institutions. Dans une démarche théorique médiane, notre objectif sera de prouver qu'il est possible de rendre intelligible l'histoire des dernières vingt années de l'OTAN par ces deux théories en délimitant le seuil (évalué selon la sensibilité stratégique des thèmes sécuritaires) au-dessus ou en dessous duquel chacune de ces grilles explicatives s'applique ou ne s'applique pas. Sur la base de l'existence d'un seuil de tensions provoquant harmonie ou désunion des rapports entre alliés,

nous tenterons aussi de déterminer en quoi la nature désormais globale des crises peut impacter la capacité des Etats à accepter ou non l'encadrement dans des structures collectives de sécurité. L'enjeu est de réactualiser les théories néoréalistes et néo-institutionnalistes à la lumière des nouvelles conditions de la globalisation sécuritaire sous lesquelles les Etats entrent en conflit ou collaborent, à partir des observations empiriques extraites de notre analyse contemporaine de l'OTAN.

Nous chercherons dans cette optique à tester l'efficacité explicative de ces théories des relations internationales face aux problèmes de sécurité contemporains. Devant ces nouvelles circonstances sécuritaires, le néoréalisme et le néo-institutionnalisme sont-ils pertinents pour expliquer les variations de la solidarité interalliée de l'OTAN et, plus fondamentalement, sont-ils de nature à nous éclairer sur les mécanismes de fonctionnement d'une alliance à l'heure de la globalisation des menaces ?

c. Regard critique sur la littérature existante.....

L'objet de cette thèse est donc d'analyser l'évolution de l'OTAN depuis 1991 selon les grilles de lecture proposées par la théorie *néoréaliste* et *néo-institutionnaliste*⁴⁸. Il s'agit de mettre en relation l'histoire de l'Alliance atlantique depuis la fin de la Guerre Froide (opérations, missions, élargissements, création d'actifs institutionnels et militaires, doctrines, concepts stratégiques...) avec ces deux cadres conceptuels pour comprendre les phénomènes d'*efficacité* ou d'*inefficacité* de l'OTAN selon les enjeux et les situations. Par une critique du caractère (excessivement) pessimiste du néoréalisme et du caractère (excessivement) optimiste du néo-institutionnalisme sur le rôle des institutions, nous tenterons d'évaluer un *seuil* d'enjeux sécuritaires nationaux (qualifiés de *haute* ou *basse intensité*) au-delà duquel les Etats membres de l'Alliance Atlantique ne parviennent pas et au-dessous duquel ils parviennent à harmoniser leurs politiques de défense malgré ou grâce à la persistance d'organes de dialogue. Cette ambition à déterminer le seuil de réussite ou d'échec de l'OTAN dans la réalisation de ces objectifs globaux (créer une communauté sécuritaire globale, mutualiser les politiques de défense, prévenir les conflits interétatiques, pacifier ses théâtres d'intervention...) aura principalement pour objet d'étude son réseau bureaucratique global mise en place depuis 1991 (processus de réforme auprès des pays aspirants, Conseil OTAN Russie, Partenariat pour la

⁴⁸ Pour un panorama complet des courants théoriques, voir Roche Jean-Jacques, *Théories des relations internationales*, Montchrestien, 2010, 6ème édition, 160 p.

Paix, Dialogue Méditerranéen, Initiative de Coopération d'Istanbul...) et ses différentes opérations/missions depuis la guerre du Golfe (Irak, Bosnie, Kosovo, Macédoine, Afghanistan, Libye...).

Pour mesurer dans un premier temps la capacité du néo institutionnalisme à rendre intelligible l'évolution de l'OTAN post-guerre Froide, il convient de confronter ses préceptes théoriques aux tendances observées depuis 1991 et à en expliquer les limites.

Premier point, le néo-institutionnalisme postule que la difficulté des pays membres à créer l'alliance initiale rendrait d'autant plus irrationnel et improbable la disparition de cette celle-ci⁴⁹. Depuis la fin de la Guerre Froide, l'Alliance Atlantique a pourtant régulièrement connu des périodes de crise lorsque des questions d'intérêts nationaux trop sensibles pour certains pays membres étaient en jeu. Ainsi, suite aux attentats du 11 septembre, certains membres de la communauté de défense américaine et européenne (politiciens, militaires, experts) anticipaient⁵⁰ ou préconisaient la dissolution de l'Organisation au gré de la profondeur des divisions entre les deux rives de l'Atlantique. Face aux divergences sur la définition de la menace terroriste et les réponses à y apporter, la division ouverte au sein de l'Alliance atlantique durant la crise irakienne et les évocations de dissolution ont donc rappelé que la présence d'institutions n'est pas un outil de résilience absolu face à des enjeux de haute sécurité.

Deuxième point, les institutions auraient la capacité de contraindre les Etats à orienter leurs politiques vers la définition de buts communs. « Ensemble de règles formelles et non formelles prescrivant des rôles, contraignant des activités et formant des attentes réciproques »⁵¹, les institutions n'ont pourtant pas eu systématiquement depuis 1991 ce rôle contraignant capable d'harmoniser systématiquement les « course of actions » des pays membres et de dissuader les vellétés d'indépendance de certains. Sur les questions de haute sécurité impliquant la forte mobilisation de moyens (logistiques, financiers, humains) ou le positionnement sur des questions politiques très sensibles, l'Alliance politique a rencontré de sérieuses difficultés de mutualisation. En théâtres d'opérations, la nature des divergences au Kosovo (choix de la stratégie générale, choix des cibles tactiques, degré de négociation avec Slobodan Milosevic,

⁴⁹ Hellmann Gunther et Reinhard Wolf Reinhard, "Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO", *Security Studies*, Volume 3, n°1, 1993, p.14.

⁵⁰ Heisbourg François, *La Fin de l'Occident*, Paris, Odile Jacob, 2005, 256 pages.

⁵¹ Keohane Robert, "International Institutions : Two Approaches", dans *International Security*, Volume 32, n°4 (Décembre 1998), p.379-396.

intensité des frappes, division du travail opérations de combat/opérations de construction de la paix....) et Afghanistan (perception du conflit, choix de la stratégie générale, degré d'engagement, niveau d'extension de la mission, règles d'engagement...) a fait qu'elles se sont révélées quasiment insolubles car elles mobilisaient des attributs trop régaliens pour certains pays membres (risques de morts, contraintes budgétaires, projection des troupes...). Sur la question de l'élargissement, la relative unité entre alliés sur les processus d'extension de l'OTAN dans les années 1990 et 2000 a trouvé ses limites lorsqu'il fut question d'intégrer l'Ukraine et la Géorgie. Questions très sensibles à cause des possibles rétorsions de la Russie. L'unanimité intra-alliance a laissé place à de profondes divisions sur l'utilité (ou non) d'élargir l'OTAN aux frontières russes ou au Caucase⁵². Le seuil de sensibilité de la question russe était donc trop important pour permettre le consensus entre alliés, à l'image du seuil de sensibilité opérationnel dépassé au Kosovo et Afghanistan. Autre question prouvant la difficulté des pays membres à harmoniser leurs politiques sécuritaires à partir d'un certain degré d'enjeux stratégiques (malgré la présence d'institutions de dialogue), le projet de bouclier anti-missile américain n'a jamais rencontré la totale adhésion des pays membres (France et Allemagne notamment). Les pays membres de l'OTAN se sont plutôt mis d'accord sur une solution *a minima* consistant en l'installation d'un dispositif de bouclier anti-missiles de théâtre plutôt que territorial. Cette reculade s'explique principalement par leur difficulté à trouver un accord sur les thématiques hautement sensibles générées par ce dispositif intercepteur : chaîne de commandement, définition d'un seuil de danger autorisant le lancement des intercepteurs, évaluation de la réaction russe, utilité du bouclier comme outil de lutte contre la prolifération.

Troisième point, il existerait pour le courant néo-institutionnaliste un parallèle entre durabilité et autonomie des institutions, la persistance de ces dernières prouvant *de facto* leur capacité d'indépendance face aux Etats⁵³. L'idée même de durabilité comme preuve d'indépendance fait abstraction du caractère dialectique de l'Histoire, en perpétuelle évolution et rétroagissant donc sur le fonctionnement de toute alliance. Si l'Alliance atlantique a pu fonctionner sous une certaine configuration durant la Guerre Froide, sa logique de fonctionnement s'est pourtant adaptée au nouveau contexte post 1991. Ce n'est pas donc parce que l'Alliance Atlantique a duré longtemps qu'elle persistera naturellement car les changements de contexte changent tendanciellement les perceptions des acteurs eux-mêmes. Ce changement de perception post-

⁵² Clarke Michael, « Le débat sur une OTAN globale », dans *Politique étrangère*, Paris, 4:2009, p.786.

⁵³ Waltz Kenneth, « Structural Realism after the Cold War », dans *International Security*, Volume 25, numéro 1, Été 2000, p.5-41.

guerre Froide a en effet modifié à plusieurs reprises l'idée même que les décideurs américains ou européens se faisaient de l'Alliance. Quand il fut question de haute sécurité, l'ancienneté et la durabilité de l'Alliance n'ont pas empêché de fortes réserves des deux côtés de l'Atlantique à l'égard de l'OTAN. Du côté des Etats-Unis, cela s'est notamment décliné par leur recherche d'autonomie opérationnelle au Kosovo⁵⁴, leur réticence à passer par l'Alliance Atlantique en Afghanistan ou leur politique unilatérale en Irak. Du côté de l'Europe, la question d'une défense complémentaire au niveau décisionnel et autonome au niveau de la conduite a fait suite au sentiment d'inféodation à l'égard des Etats-Unis et d'une division du travail quasi-imposée dans les Balkans (Bosnie et Kosovo). Ces exemples démontrent que la durabilité et l'historicité des institutions (existence du Conseil Nord Atlantique, Comité Militaire, SHAPE et Etat-major International depuis les années 1950) ne suffisent pas à mutualiser des points de vue divergents sur les questions de haute sécurité.

Quatrième point, le haut niveau d'institutionnalisation d'une organisation rendrait d'autant plus dommageables les tentatives d'indépendance (ou « course of action » solitaire) d'un des membres⁵⁵. Le risque de sanction en cas de défection n'autoriserait pas les initiatives d'indépendance à cause du degré d'interdépendance trop élevé du fonctionnement des institutions⁵⁶. L'histoire de l'Alliance Atlantique depuis 1991 n'échappe pourtant pas aux velléités d'indépendance de certains pays membres sur des questions de haute sécurité, malgré l'encadrement institutionnel des pays membres et la persistance de la routine de dialogue entre eux. Que ce soit sur des questions de perception de menace extérieure (clivage Etats-Unis/France-Allemagne-Belgique sur l'estimation de la connexion Saddam Hussein/Al Qaeda), de préservation de thématiques considérées comme purement régaliennes et non mutualisables (non-retour de la France dans le Groupe des Plans Nucléaires et retour tardif dans le Comité des Plans de Défense), d'existence de conflits bilatéraux anciens (Turquie/Grèce) ou de degré de mobilisation des moyens (faible engagement européen en Afghanistan ou américain en Libye), beaucoup d'Etats ont choisi d'adopter des postures nationales sans s'exposer à des sanctions institutionnelles (aucune modalité d'exclusion d'un pays membre prévue dans la Charte du Traité de l'Atlantique Nord). Il apparaît donc que l'Alliance Atlantique est

⁵⁴ Vinet Guy, « L'OTAN, Force Alliée et le Kosovo, dix ans plus tard », dans *Revue Défense Nationale*, Août/Sept 2009, n° 722.

⁵⁵ Duffield J.S., « International Regimes and Alliance Behavior », dans *International Organization*, Volume 46, N°4, 1992, p.819-855.

⁵⁶ McCalla, Robert, « NATO 's persistence after the Cold War » , dans *International organisations*, Volume 50, n°3, Eté 1996, pp.445-475.

régulièrement traversée par des poussées de renationalisations de certains membres sur des questions de haute sécurité sans que ces « course of action » autonomes ne soient sanctionnées.

Cinquième point, les institutions auraient cette faculté à coordonner naturellement les rapports entre Etats et trouver des points d'accords mutuels en cas de contentieux⁵⁷. Elles parviendraient à normer les comportements étatiques en les socialisant tout en générant des capacités de marchandage et l'obtention de points de convergence. Appliqué à l'OTAN, ce précepte supposerait la capacité permanente de ses organes de consultation à fixer des thèmes sécuritaires et à trouver des accords entre pays membres⁵⁸. Depuis 1991, l'existence d'institutions OTAN n'a pourtant pas abouti à l'automatisme d'accords communs et l'harmonisation des points de vue. Les principales crises de solidarité de l'Alliance politique (Bosnie, Kosovo, Afghanistan, Irak, crise franco-américaine de 1996 sur l'attribution du commandement sud à un européen⁵⁹) ont toujours été précédées d'intenses dialogues au sein de ses institutions civilo-militaires (CNA et Comité Militaire) sans pourtant parvenir à définir des points de convergence car ces divergences relevaient de questions de haute sécurité (stratégie politique et militaire, projection de troupes, engagement logistico-financier, ressources humaines, létalité du conflit). L'incapacité des institutions à jouer ce rôle de coordinateur a même créé en Irak une scission intra-alliance au niveau sémantique (dichotomie vieille/nouvelle Europe – Donald Rumsfeld) et diplomatique (« coalition des volontaires »). Sur l'efficacité des rapports avec les pays partenaires, on observe aussi ce seuil de haute sécurité au-delà duquel l'efficacité institutionnelle décline. Le Conseil OTAN-Russie par exemple, malgré le cadre routinier et institutionnalisé de son espace de dialogue⁶⁰, n'a pas été capable de trouver des éléments de convergence sur des thématiques militairement (suspension du COR suite aux frappes aériennes au Kosovo, tensions sur le déploiement du bouclier anti-missiles en Europe de l'Est) et politiquement (élargissement, perception des « révolutions de couleur ») très sensibles (empiètement sur l'étranger proche russe, intégration/risque d'intégration d'anciens membres du pacte de Varsovie, menaces sur l'efficacité de la dissuasion nucléaire russe). Les vertus unificatrices (intra-alliance) ou pacificatrices (partenariats) des institutions OTAN se

⁵⁷ Keohane Robert et Martin Lisa, "The Promise of Institutional Theory", dans *International Security*, Volume 20, n°1 (Eté 1995), p.39-51.

⁵⁸ Sloan Stanley, « NATO's Future in a New Europe : An American Perspective », dans *International Affairs*, Volume 66, n°3, p. 495-512.

⁵⁹ Kempf Olivier, *L'OTAN au XXIe siècle : La transformation d'un héritage*, Paris, Editions Artège, 2010, p.161.

⁶⁰ Sous la supervision du Secrétaire Général de l'OTAN, le COR (Conseil OTAN-Russie) se réunit deux fois par an au niveau Ministres des Affaires Etrangères, Ministres de la Défense et Chefs d'Etat-major ainsi qu'une fois par mois au niveau des ambassadeurs et représentants militaires.

réduisent à mesure du degré de sensibilité des dossiers en jeu.

Sixième point, en plus de posséder cette capacité d'harmonisation des divergences (via la routine de dialogue), les institutions possèderaient une vertu de résilience capable de surmonter des crises puis de se fortifier⁶¹. Les soixante années d'ancienneté de l'OTAN prouveraient en elles-mêmes sa résilience et son efficacité par nature ascendante puisque produit de sa persistance⁶². Les néo-institutionnalistes ont donc une vision évolutionniste et positive de l'histoire des institutions car leurs fonctionnements ne cesseraient de s'optimiser à mesure de leur durabilité. L'Alliance politique depuis 1991 ne suit pourtant pas cette évolution linéaire et l'histoire de ses engagements laisse plutôt apparaître une tendance inverse. La succession de crises de l'Alliance Atlantique à intervalle régulier (Bosnie, Kosovo, Afghanistan, Irak) a contredit le mécanisme résilient des institutions avancé par les néo-institutionnalistes car l'échec initial en Bosnie (divergences Américains/Européens sur la stratégie à adopter et choix des alliés politiques⁶³), bien loin de servir de retours d'expérience préparant de nouveaux succès, fut *a contrario* perçu des deux côtés de l'Atlantique comme le révélateur d'un besoin d'autonomie réciproque pour anticiper de nouvelles difficultés au sein du processus décisionnel. Si la frilosité européenne à intervenir en Bosnie et les divergences de certains membres aux initiatives des Etats-Unis (France, Allemagne) ont convaincu ces derniers d'approfondir leur autonomie stratégique (notamment via la RAM), les Européens ont perçu *de facto* la conclusion exclusivement américaine de la crise yougoslave comme la preuve de leur dépendance et la nécessité d'y remédier par le développement d'une défense européenne complémentaire (voire autonome)⁶⁴. Par un effet cumulatif, aux crises ont donc succédé d'autres crises plus profondes jusqu'à aboutir à la rupture irakienne de 2003. Le refus des Etats-Unis de mutualiser leurs politiques de haute sécurité illustre ainsi cet effet cumulatif où chaque leçon tirée de crises prépare un surcroît d'indépendance à l'égard des Européens par la suite. Les tensions du Kosovo (refus européen de frapper certaines cibles civiles, critique de la stratégie américaine purement aérienne, faible rôle de coordination du CNA) ont préparé la posture américaine solitaire en Afghanistan (commandements Enduring Freedom/FIAS séparés, quasi autonomie américaine sur la phase offensive, tensions politiques sur le choix de la stratégie

⁶¹ Walt Stephen, "Why Alliances Endure or Collapse", dans *Survival*, Volume 39, n°1, Printemps 1997, p.166-167.

⁶² Reichard Martin, *The EU-NATO Relationship: a legal and political perspective*. Albershot, Ashgate, 2006, 428 p.

⁶³ Kaplan Lawrence, *NATO Divided, NATO United: The Evolution of an Alliance*, Washington, Praeger Publishers, 2004, p.117-118.

⁶⁴ Gnesotto Nicole, *Faut-il enterrer la défense européenne*, Paris, Documentation française, 2014, 152p.

générale) puis unilatérale en Irak (affranchissement du mandat ONU, coalitions de volontaires, niveau de mobilisation humaine/logistique/financière...). Elles ont aussi préparé la multiplication des opérations/missions européennes autonomes de l'OTAN : mission Proxima en Bosnie-Herzégovine (contrôle, encadrement, conseil de la police macédonienne, 2003), opération Artémis au Congo (opération de rétablissement de la paix, 2003) et EUFOR RD au Congo (rétablissement/construction de la paix, 2006), opération EUNAVFOR dans l'océan Indien (dissuasion, répression, prévention des actes de piraterie au large des côtes somaliennes, 2008), opération EUTM Mali (formation de l'armée malienne, 2013), missions EUFOR RCA (sécurisation de Bangui et de ses alentours, 2014).

Septième point, le néo-institutionnalisme associerait les institutions à une communauté de valeurs capable de normer et donc réguler les rapports entre Etats⁶⁵. De nature démocratique et libérale, ces mêmes normes créeraient un habitus de coopération entre pays membres et une conception du règlement des conflits fondée sur la négociation plutôt que sur le conflit. Les flux ininterrompus de dialogue et collaboration politique ne cesseraient d'intérioriser à leur tour des normes pacificatrices et régulatrices parmi les Etats. Présentant les caractéristiques mêmes d'une vraie « communauté de sécurité »⁶⁶, les normes de collaboration intériorisées par les pays membres depuis 1949 n'ont pourtant pas exonéré l'Alliance Atlantique de tensions lorsqu'il fut question de politiques de haute sécurité. Si la dimension idéologique impacte en effet le comportement des Etats (par la voie de l'habitus de coopération), celui-ci se formule à d'autres niveaux (conceptions géopolitiques, questions domestiques, poids des lobbys d'influence...), eux-mêmes évoluant selon les circonstances. Promoteurs historiques de conceptions legalistes et institutionnalistes des relations internationales (wilsonisme), les Etats-Unis ont pourtant redéfini depuis 1991 leur conception du monde au gré de circonstances touchant leur sécurité nationale jusqu'à s'affranchir à plusieurs reprises de leur collaboration avec leurs alliés européens. L'autonomie stratégique américaine en Afghanistan et Irak s'explique ainsi par la rupture des attentats du 11 septembre où les Etats-Unis ont estimé que le danger quasi existentiel pesant sur eux (crainte d'un 11 septembre à caractère bactériologique) nécessitait une redéfinition de leur sécurité nationale (militarisation de la lutte contre le terrorisme,

⁶⁵ Krasner Stephen, « Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier », dans *World Politics*, Volume 43, N°3 (Avril 1991), p.336-366.

⁶⁶ Pour Karl Deutsch, une « communauté de sécurité » se caractérise par « la conviction de groupes qu'ils sont arrivés à un accord sur un point au moins, à savoir que les problèmes sociaux communs doivent et peuvent être résolus par des mécanismes de changement pacifique ». Deutsch Karl et Burrell Sidney, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, 1957, p.5. Cité par Roche Jean-Jacques, *op.cit.*, p.56.

doctrine de la guerre préventive, définition d'un « Axe du mal ») et de leur alliance politique avec l'Europe (« coalitions de volontaires », unilatéralisme, conception néoconservatrice d'une puissance américaine wilsonienne et solitaire). Du côté européen, le partage de normes régulatrices et institutionnalistes avec l'allié américain n'a pourtant pas ralenti les vellétés d'indépendance malgré les inquiétudes américaines d'un possible découplage atlantique (principe des 3D défendu par Madeleine Albright⁶⁷). La succession des opérations menées par la PESD depuis 2003 en quasi autonomie de l'OTAN et les débats persistants sur la possibilité de création d'un commandement stratégique européen (en parallèle du SHAPE) rappellent que la solidarité intégrée de l'OTAN n'est pas qu'affaire de normes idéologiques partagées (dialogue, négociation) mais de redéfinition permanente des stratégies nationales (ou communautaires dans le cas de l'Europe). Contrairement aux préceptes néo-institutionnalistes, les normes intériorisées ne transcendent pas naturellement les divergences entre membres d'une Alliance sur les questions de haute sécurité.

Huitième point et conséquence de cette capacité d'intériorisation de normes, la communauté de valeurs défendue par les néo-institutionnalistes faciliterait les facultés d'une institution à renouveler sa raison d'être par l'investissement de nouvelles missions⁶⁸. Dans le cas de l'OTAN, elle ne serait pas qu'une simple alliance constituée conjonctuellement contre un ennemi (URSS) mais l'émanation militaire d'une communauté de valeurs existant avant même le début de la Guerre Froide. Fortifiée par sa lutte puis sa victoire solidaire contre l'URSS, l'OTAN s'appuierait ainsi sur ses valeurs communes (libre-échange, démocratie, État de droit...) pour investir de nouvelles missions de substitution consensuellement acceptées⁶⁹. Bien que les nouvelles fonctions de l'Alliance Atlantique fussent actées dans les cadres des sommets ou concepts stratégiques, leurs applications (théâtres d'opérations, mise en place de programmes communs, mutualisation des investissements) ont cependant traduit depuis 1991 un manque d'unité entre pays membres handicapant le succès des opérations (réalisation de l'état final recherché) ou la mise en place de projets sécuritaires nouveaux. L'étude empirique des engagements opérationnels de l'Alliance Atlantique, la construction de nouveaux

⁶⁷ Evitement de la Duplication – pas de duplication des moyens de l'OTAN par l'Union, de la Discrimination – pas de discrimination des Etats européens non membres de l'Union, pas de Découplage – pas de discrimination contre les américains). Voir Andreani Gilles, « L'Europe de la défense, y a-t-il encore une ambition française », dans *Politique étrangère*, Volume 67, no. 4 (Été 2002–03), p.983–1000.

⁶⁸ Wallander Celeste, “Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War”, dans *International Organization*, Volume 54, N°4, 2000, p.712-715.

⁶⁹ Hampton Michael, « NATO, Germany and the United States: Creating Positive Identity in Transatlantica », dans *Security Studies*, Volume 8, n°2-3, 1999, p.239.

dispositifs militaires ou les débats politiques sur la Transformation ont systématiquement fait apparaître des scissions intra-alliance sur le sens même des actions : OTAN organe de défense collective ou d'opérations « *out of areas* » ? Bouclier anti-missile territorial ou de théâtre ? Afghanistan : danger global ou périphérique ? Maintien de la politique de « porte ouverte » ou gel des élargissements ? Stratégie exclusivement aérienne ou déploiement terrestre au Kosovo ? La mise en place consensuelle ou intégrée des nouvelles missions et programmes sécuritaires bute tendanciellement quand le seuil de haute sécurité est franchi, c'est-à-dire lorsque le degré d'engagement (contraintes budgétaires, déploiement de troupes, transformation des structures de forces...), de risques politiques (crainte des réactions russes, poids de l'opinion publique et enjeux électoralistes) et de définition doctrinale (degré de la menace des Etats proliférants, degré de menace des conflits périphériques sur le centre concentrique OTAN...) est trop élevé. Si les communautés de sécurité porteuses de valeurs communes ont cette facilité à définir de nouvelles missions, elles butent pourtant à harmoniser les degrés d'investissement au moment de leurs mises en pratique (plus particulièrement sur les dossiers de forte sensibilité).

Neuvième point, les institutions faciliterait la capacité de conformité des Etats. Plus le degré d'institutionnalisation des rapports entre Etats serait élevé et moins le caractère égoïste de la définition de leurs intérêts nationaux le serait⁷⁰. La routine de dialogue aurait donc cette capacité de niveler les différents points de vue entre Etats en générant des effets de conformité (ou « compliance »). Organisation interétatique, l'OTAN bénéficie par nature d'actifs institutionnels (CNA, Comité Militaire, Etats-majors stratégiques/opérationnels/théâtres, Divisions, Agences, Centres d'excellence...) censés assurer la mise en conformité des Etats membres (voire partenaires). La persistance de ces mécanismes (théoriques) de mise en conformité s'est pourtant révélée inopérante à plusieurs reprises depuis 1991 : CNA, SHAPE et Comité Militaire au Kosovo (faible rôle ou marginalisation durant les opérations de frappes aériennes, américanisation du processus décisionnel), CNA avant la guerre d'Irak (incapacité à fixer un consensus sur l'impératif d'une guerre préventive), CAN et SHAPE en Afghanistan (difficulté de mutualisation des niveaux d'engagements et d'élargissement du mandat FIAS), ACT⁷¹ (difficulté à configurer/coordonner les efforts de défense européens à la vision

⁷⁰ Keohane Robert, *op.cit*, p.5-6.

⁷¹ Commandement allié de la Transformation dont la fonction est de mener la transformation de la structure, des forces, des capacités et de la doctrine militaires de l'OTAN. Ses responsabilités principales englobent la formation, l'entraînement et les exercices, la conduite d'expériences, l'évaluation de nouveaux concepts et la promotion de l'interopérabilité à l'échelle de l'Alliance.

américaine, différentiel d'avancée technologique entre américains et européens⁷²), Comité des Plans de Défense (difficulté de mise en conformité des pays membres aux objectifs de capacité fixés par l'OTAN)... Le fonctionnement des institutions n'est donc pas une garantie de consensus car les négociations butent régulièrement sur le réflexe des Etats membres à « renationaliser » lorsqu'il est question de mutualisation des questions de haute sécurité : configuration de leurs structures de force, doctrine d'emploi de leurs armées, programmes d'armements futurs, envoi de leurs troupes en OPEX lointaines, investissements coûteux, degré d'acceptation des pertes....

Dixième point et dans la continuité de leur croyance en l'unité intra-alliance grâce aux références idéologiques communes, les néo-institutionnalistes estiment que les institutions pourraient harmoniser les divergences politiques avec des Etats ne partageant pourtant pas les mêmes normes⁷³. La stratégie de sécurité coopérative déployée par l'OTAN a d'ailleurs consisté depuis 1991 à établir des partenariats sécuritaires avec des pays éloignés du cœur historique de l'Alliance Atlantique (Europe occidentale) et à cibler des pays de culture différente (Russie, Méditerranée, pays du Golfe, Caucase, Asie Centrale). Si la création de ce réseau sécuritaire global a généré des cadres de négociations fructueux et donc des gains sécuritaires certains, il n'a cependant pas transcendé tous les points de contentieux, à la fois entre pays membres et partenaires puis entre pays partenaires eux-mêmes. Le dialogue institutionnalisé et l'échange d'informations régulier n'ont pas résolu tous les contentieux au niveau bilatéral (faible efficacité du COR sur les tensions otano-russes sur le Kosovo et la Crimée, élargissement de l'OTAN à l'Ukraine et la Géorgie, bouclier anti-missiles, traité FCE) ou multilatéral (échec du Dialogue Méditerranéen⁷⁴ à transcender le contentieux maroco-algérien sur le Sahara occidental, permanence des tensions entre pays arabes et Israël au sein de l'Initiative de Coopération d'Istanbul⁷⁵, niveau de collaboration limité sur le DM et l'ICI) car ces derniers touchent à des éléments de sécurité (ou perception) nationale trop élevés pour être transcendables par la voie du dialogue (perception russe d'un étranger proche menacé), historicité des conflits israélo-arabes ou rancœur des pays du Moyen-Orient pour l'ancienne

⁷² Desportes Vincent, « Que faire du gap transatlantique ? », dans *Défense Nationale*, n° 3, Mars 2003), p.24-34.

⁷³ Haas Peter, "Epistemic Communities and International Policy Coordination", dans *International Organization*, Volume 46, n°1 (Hiver 1992), p.1-35.

⁷⁴ Organe de coopération lancé en 1994 entre l'OTAN et sept pays non membres de la zone méditerranéenne (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Mauritanie, Maroc et Tunisie) pour contribuer à la sécurité de la région et instaurer une meilleure compréhension mutuelle.

⁷⁵ Organe de coopération lancé 2004 pour contribuer à la sécurité du Moyen-Orient par une offre de coopération bilatérale entre les pays de la région et l'OTAN dans le domaine de la sécurité et de la réforme des secteurs de Défense.

colonisation occidentale, partage des ressources naturelles).

Onzième point, les institutions tendraient naturellement à se politiser au fur et à mesure de leur durabilité car leur persistance approfondirait petit à petit la nature de leur collaboration jusqu'à mutualiser intégralement les domaines régaliens⁷⁶. Selon cette loi néo-institutionnaliste, l'OTAN tendrait non seulement à renouveler ses missions puis ensuite à les approfondir pour devenir une véritable communauté politique – complétant sa dimension purement militaire de la Guerre Froide. Le travail de formatage des perceptions, via la voie institutionnelle, aurait donc cette capacité de normer pays membres et partenaires aux mêmes référents politiques. La création du réseau sécuritaire global OTAN, malgré son travail d'intégration pour les pays aspirants ou d'harmonisation pour les pays membres sur certaines thématiques sécuritaires, n'est pourtant pas depuis 1991 cette machine à politiser rêvée par les néo-institutionnalistes. En plus d'une certaine fatigue des élargissements annonçant l'interruption à moyen terme du processus d'élargissement⁷⁷, l'existence de contentieux non résolus à l'intérieur même de l'Alliance Atlantique (tensions Turquie/Grèce sur Chypre, Grèce/Macédoine sur l'hypothèse d'intégration de cette dernière) ou à l'extérieur (Russie sur les possibles adhésions de la Géorgie ou de l'Ukraine) prouve sa relative inefficacité à solutionner les enjeux territoriaux lourds. La faible influence politique de l'OTAN sur ces pays partenaires, c'est-à-dire à impacter dans le cadre des institutions de dialogue (PfP, Commissions, ICI, DM, Conseil du Partenariat Euro-Atlantique⁷⁸) les normes politiques des partenaires (développement de l'Etat de droit, démocratie, multipartisme...), prouve aussi les limites institutionnelles de l'Alliance Atlantique malgré la présence formelle d'organes de collaboration. A l'inverse de la dimension intégrée des relations entre pays membres et pays aspirants, les rapports entre pays de l'OTAN et partenaires n'ont qu'un caractère mutualisé n'impactant que peu leurs prérogatives régaliennes (définition des menaces, doctrines nucléaires, degré de technologisation, stratégie générale de lutte contre le terrorisme...). Il y a toujours un niveau de seuil stratégique au-delà duquel l'OTAN ne parvient pas à normer politiquement ses partenaires, quelle que soit l'intensité du dialogue institutionnel.

⁷⁶ Martin L. et Simmons B., « Theories and Empirical Studies of International Institutions », dans *International Organization*, Volume 52, N°4, 1998, p.752.

⁷⁷ Kempf Olivier, *op.cit.*, p.264-265.

⁷⁸ Forum multilatéral de consultation sur des questions politico-sécuritaires entre les pays membres et les pays partenaires de l'OTAN (cadre politique général + relations bilatérales OTAN/pays partenaire au titre du programme de Partenariat pour la paix) regroupant 50 pays.

Douzième point, les institutions auraient cette capacité à définir puis fixer de nouvelles menaces nécessaires à la solidarité des Etats membres⁷⁹. Cette faculté de renouvellement assurerait donc la pérennité des alliances car elle orienterait les politiques sécuritaires vers un ou plusieurs objectifs communs, en matérialisant en quelque sorte l'objet de solidarité. La simple présence d'institutions ne suffit donc pas à expliquer leur efficacité (au risque de n'être que purement symboliques) et s'évalue donc à d'autres niveaux : capacité à fixer de nouvelles menaces, à assurer la conformité du comportement des Etats et à s'adapter aux évolutions de son environnement. L'OTAN a été confrontée durant sa « première histoire » à un ennemi identifié (URSS), géographiquement situé (Europe de l'Est) et stratégiquement prévisible (scénarios attendus d'attaques conventionnelles et nucléaires). Cette visibilité de la menace favorisait l'unité des pays membres et le ralliement de leurs opinions publiques. L'après Guerre Froide a transformé la nature des ennemis menaçant l'OTAN par leur caractère plus irrégulier (non étatique), plus diffus (absence de territorialité/visibilité) et moins localisable géographiquement (produit de l'absence de séparation entre sécurité interne et externe⁸⁰). Malgré des définitions doctrinales (Concepts Stratégiques) ou politiques (Sommet), le manque de visibilité de ces nouvelles menaces (prolifération nucléaire, terrorisme, *Failed States*, cyber terrorisme...) a complexifié leur prise en charge commune par les pays membres à plusieurs niveaux : définition de la nature des menaces elles-mêmes (conventionnelles ? périphériques ? irrégulières ? proliférantes ?), degré du champ d'action de l'OTAN pour les traiter (multiplication des opérations « *out of areas* » ? maintien de la fonction classique de « défense collective » ?), stratégie pour les contrer (guerre préventive ou mandat de l'ONU ? militarisation ou non de la lutte contre le terrorisme ? contre-insurrection ou contre-terrorisme ? ...). Ce manque d'unité de vue théorique s'est ensuite décliné au niveau stratégique (bouclier anti-missiles territorial suspendu), opérationnel (semi-échec en Afghanistan) ou technologique (gap technologique Etats-Unis/Europe). Les institutions définissent des menaces et orientent leurs politiques sécuritaires mais ne les intègrent pas lorsqu'elles ne sont pas suffisamment visibles et engagent des questions de « haute sécurité ». Le manque d'unité intra-alliance en théâtres d'opérations illustre les conséquences pratiques de l'absence de perception commune des menaces et donc la difficulté à appliquer en tout lieu le concept de projection de stabilité. Considérée comme stratégique pour les Américains au gré de leur propre évaluation de la menace (hypothèse d'un

⁷⁹ Keohane Robert, "Institutionalist Theory and the Realist Challenge after the Cold War", dans Baldwin David (sous la direction de), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, New York, Columbia University Press, p.269-300.

⁸⁰ Roche Jean-Jacques, « Sécurité Globale et relations internationales », dans *Les Cahiers de la Sécurité*, n°2, octobre-décembre 2007, p. 84-90.

nouveau 11/09 en cas de retour des Talibans et persistance d'Al Qaeda, effet de contamination possible sur le Pakistan nucléaire, pièce de la guerre globale contre le terrorisme), la guerre en Afghanistan ne fut pourtant considérée que comme un conflit périphérique pour la majorité des Européens. Ce différentiel de perception s'est traduit en termes opérationnels et tactiques par un manque de mutualisation de commandement (distinction Enduring Freedom/FIAS), des moyens (appel américain au « *burden sharing* »), des règles d'engagement (dichotomie Etats restrictifs/Etats non restrictifs) et de nature de tâches (réticence des Européens aux tâches de combat). En Libye, le degré d'engagement des Européens fut *a contrario* supérieur à celui des Américains en raison d'une interprétation différente du degré de dangerosité du Colonel Kadhafi⁸¹.

Treizième point, les néo-institutionnalistes estiment que les alliances auraient une capacité de renouvellement par la création de nouveaux actifs institutionnels et intégrés⁸². Pourtant, et bien que l'OTAN se soit dotée depuis 1991 de moyens propres, ces derniers ont été finalement très limités à l'image des carences logistiques de la NRF⁸³ (contrainte du transport stratégique, déficience dans la génération de force, succès mitigés dans ses déploiements, manque d'investissements des pays membres, complexité des modalités d'engagements, difficultés d'interopérabilité, non-usage en Libye, tensions politiques sur les conditions de son déploiement⁸⁴...) et de la petitesse du parc des AWACS (17 appareil E-3A de détection lointaine, 40 stations électroniques, 3 Boeing 707 d'entraînement)⁸⁵. La relative faiblesse des moyens propres de l'Alliance Atlantique sur le thème hautement sensible d'actifs intégrés signifie bien que les institutions ont une influence limitée lorsqu'il s'agit de supranationaliser les actifs nationaux (domaine sensible de la souveraineté des Etats). La capacité d'adaptation des alliances ne passerait pas seulement par la création de nouveaux actifs mais par l'adaptation (réussie) de leurs modes d'action au contexte mouvant. Selon cette perspective, il aurait donc été attendu que l'OTAN puisse faire évoluer ses corps expéditionnaires et impulser des

⁸¹ Flagothier Julien (2012), *L'intervention militaire en Libye et ses implications pour l'Europe de la défense* dans Institution royale supérieure de défense – Centre d'études de sécurité et défense [En ligne], <http://www.irsd.be/website/images/livres/research/Research-Paper01.pdf> (consulté le 20 avril 2015).

⁸² Koremenos Barbara, Lipson Charles et Snidal Duncan, « The rational design of international institutions », dans Koremenos Barbara (sous la direction de), *The Rational Design of International Institutions*, Cambridge University Press, 2004, p. 21-39.

⁸³ Force de réaction de l'OTAN (NRF) multinationale regroupant des composantes terre/air/mer/forces d'opérations spéciales déployables partout et rapidement. Elle peut être utilisée à titre de coopération dans les domaines de la formation/entraînement et des exercices communs.

⁸⁴ Veto de Jacques Chirac au sommet d'Istanbul en 2004 sur l'usage de la NRF en Afghanistan, difficultés au niveau décisionnel/opérationnel/financier au Pakistan en 2005 suite au tremblement de terre et interrogations interalliées sur l'adaptation de la NRF aux missions humanitaires.

⁸⁵ Palmer Ruiz, « De l'AMF à la NRF », dans *Revue de l'OTAN*, n°2, 2009.

réformes structurelles au gré de l'évolution de menaces désormais lointaines et irrégulières⁸⁶. Si les efforts de réformes vers plus de déployabilité et d'efficacité dans les luttes contre les ennemis asymétriques furent actés à différents niveaux (concept de Transformation, Programme Capacitaire de Prague, doctrine de contre-insurrection), les troupes de l'OTAN ont pourtant rencontré beaucoup de difficultés sur le terrain pour s'adapter à cette nouvelle forme de guerre où la force est relative et la présence durable un impératif stratégique. Cette contrainte à passer de modes d'action conventionnels à des actions irrégulières s'explique en partie par la difficulté des alliés à harmoniser leurs efforts sur cette nouvelle forme de guerre. Déjà perceptible dans la phase offensive au Kosovo (tactiques de dissimulation des troupes paramilitaires serbes, inefficience des frappes aériennes lointaines, dommages collatéraux), la difficulté d'adaptation de l'OTAN s'est principalement fait ressentir en Afghanistan face à l'usage de modes d'actions asymétriques des Talibans (EEI, furtivité, conquête des cœurs, repli/dissimulation dans des zones difficiles d'accès, exploitation de la porosité de la frontière afghano-pakistanaise). Le degré d'investissements nécessaires en termes humains (envoi de soldats supplémentaires), financiers (augmentation des budgets OPEX) et logistiques (acheminement de matériel) pour appliquer une stratégie de contre-insurrection efficace face aux Talibans a systématiquement buté sur les divisions intra-alliance. Les Européens n'ont en effet jamais réellement répondu aux demandes américaines d'investissements supplémentaires : risque de morts avec des conséquences en termes de politique intérieure, risque d'aggravation des déficits budgétaires, accusation de « suivisme » américain auprès des partis d'opposition, peur d'un processus décisionnel non maîtrisé.... Les institutions peuvent donc impulser des évolutions opérationnelles et tactiques mais ne peuvent transcender les divisions intra-alliance que jusqu'à certain seuil de risques et d'engagements.

Quatorzième point, les néo-institutionnalistes estiment que les alliances pourraient continuer à exister sans définition de nouvelles missions grâce uniquement à leur longévité⁸⁷. L'historicité d'une alliance suffirait à assurer sa permanence malgré l'absence de menaces structurantes. Il apparaît cependant que l'OTAN post 1991 a continué comme sous la Guerre Froide à intégrer les politiques de défense de ses pays membres et mutualisé (partiellement) celles de ses pays

⁸⁶ Magnus Thue (2007), *Explaining NATO Neorealism, Neoliberalism, and the Atlantic Alliance After the Cold War* dans The University of Oslo Publications, [En ligne], <https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/14744/STV4990xxMagnusxThue.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (page consultée le 19 mars 2012).

⁸⁷ Reicherd Martin, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Burlington, Ashgate, Washington, 2006, p.111.

partenaires en réponse à des menaces émergentes ou effectives : nucléaires, terroristes, bactériologiques, climatiques, cybernétiques.... L'Alliance Atlantique a donc continué à exister par la définition de menaces communes tout comme elle a souvent été handicapée par l'absence de définition consensuelle de la menace. C'est d'ailleurs le différentiel d'évaluation de la menace talibane ou husseinienne qui explique le différentiel d'engagement des alliés en Afghanistan et Irak. Formellement actée (Concepts stratégiques, sommets) bien que n'aboutissant pas à une intégration poussée des politiques sécuritaires comme sous la Guerre Froide, la définition des menaces existe *de facto* et logiquement car l'OTAN tient justement son origine d'une réaction à une menace (URSS). Malgré des degrés de perception de menace différents entre pays membres, la « *balance of threat* » détermine encore partiellement l'évolution de l'Alliance Atlantique.

Quinzième point, le renouvellement des alliances passerait par la définition des nouveaux rôles et missions⁸⁸. Ce nouveau rôle serait l'opportunité pour l'OTAN de sortir de sa mission traditionnelle (défense collective) pour investir le champ des missions de « *peacekeeping* » (intervention/stabilisation/construction). Si la prise en charge des mandats ONU de « *peacekeeping* » a donné lieu à quelques succès (SFOR en Bosnie, KFOR au Kosovo), la prise en charge des mandats ONU du Conseil de Sécurité fut teintée d'ambiguïtés et de tensions entre membres. Les divisions intra- alliance durant la crise irakienne, au-delà de la présence (ou non) des ADM, ont trouvé leurs origines dans la volonté de certains européens (France, Belgique, Allemagne) de passer systématiquement par l'aval du Conseil de Sécurité au nom du respect de la légalité internationale (facteur d'équilibre). Les Etats-Unis ont estimé *a contrario* que le respect du droit international était un danger pour leur sécurité car le laborieux travail diplomatique d'obtention d'un mandat du Conseil de Sécurité était autant de temps gagné par Saddam Hussein pour frapper le territoire américain. Au Kosovo, ce même rapport à la légalité a perturbé l'harmonie du processus décisionnel sur le choix des cibles. Si certains pays ont voulu limiter les frappes aux cibles militaires en les confinant à la région du Kosovo (France, Allemagne, Grèce, Italie), d'autres ont voulu les élargir à toute la Serbie, y compris aux infrastructures civiles (Etats-Unis, Grande-Bretagne). Par ailleurs, la mise à disposition de troupes auprès de l'ONU pour l'application des missions de « *peacekeeping* » n'a pas créé d'adhésion automatique entre pays membres. La réticence américaine à utiliser ses troupes pour des missions de « *peacekeeping* » et la faiblesse de son engagement dans les théâtres

⁸⁸ Wallander Celeste, « Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War », *op.cit.*, p.713-717.

d'opérations associées (Bosnie - SFOR, Kosovo - KFOR) se sont couplées aux accusations européennes d'une « division du travail trop marquée » (notamment en Bosnie) entre rôle américain limité aux tâches coercitives et rôle européen limité aux tâches de reconstruction. Il est encore apparu ici la question du « seuil stratégique » limitant l'impact des institutions car les tractations au sein du CNA avant le déclenchement de l'opération Iraqi Freedom (2003) ou pendant *Force Allied* ont révélé des questions trop sensibles (frappes sur des cibles civiles contribuant – ou non – à la réussite des opérations ? droit international équilibrant ou menaçant pour la sécurité internationale ? modalités d'emploi des forces ?) pour être mutualisables.

Seizième point, les institutions auraient cette capacité à définir de nouvelles missions et à ainsi réguler les variations de la balance des pouvoirs. La définition de nouvelles menaces n'a pourtant pas eu depuis 1991 au sein de l'OTAN ce pouvoir de nivellement d'une balance des pouvoirs pourtant clairement déséquilibrée par le statut d'hyperpuissance des Etats-Unis. Dans les années 1990, le différentiel de puissance entre Etats-Unis et partenaires européens s'est au contraire traduit par la tendance américaine à pouvoir et vouloir gérer solitairement les nouvelles menaces, notamment en Bosnie et Kosovo. S'appuyant sur la sophistication de leurs forces (produit de la RAM engagée à la fin des années 1990), les Etats-Unis ont capitalisé ce « gap technologique » pour imposer leur stratégie exclusivement aérienne durant *Opération Deliberate Force* (1995) et *Allied Force* (1999). Cette tendance au « cavalier seul » n'a fait que s'approfondir par la suite pour traiter les menaces postérieures au 11 septembre (terrorisme en Afghanistan, ADM en Irak). Malgré la définition partagée avec les Etats-Unis des mêmes types de menaces (*Failed States* en Bosnie, flots humanitaires au Kosovo, réseaux terroristes en Afghanistan, collusion régimes proliférants/réseaux terroristes en Irak), les Européens ont *a contrario* perçu leur incapacité à gérer eux-mêmes leurs conflits (Bosnie, Kosovo) comme une marque de subordination à l'allié américain et développé ainsi de nouveaux actifs institutionnels pour la défense européenne à partir de 1999 (COPS, CMUE, EMUE, Battle groups...) avec l'hypothèse de création d'un commandement stratégique indépendant du SHAPE et de multiplication des opérations autonomes. Contrairement aux préceptes néo-institutionnalistes, l'investissement de nouveaux champs sécuritaires n'immunise pas les alliances contre les risques d'une balance déséquilibrée des pouvoirs (unilatéralisme pour les Etats-Unis, *soft balancing* pour les Européens) puisque les Etats sont tentés de gérer par eux-mêmes ces mêmes nouvelles missions.

Dix-septième point, les institutions auraient une telle influence sur les Etats que ces derniers consentiraient à sacrifier leur autonomie et accepteraient de déléguer une partie de leur souveraineté pour favoriser l'accomplissement de buts communs. Les Etats ne chercheraient donc pas à maintenir « coûte que coûte » leur indépendance, contrairement aux suppositions néoréalistes⁸⁹. Le degré de délégation ou de partage pour les pays membres de l'OTAN est à cependant nuancer fortement car l'histoire de l'Alliance Atlantique est traversée depuis 1991 par des poussées de renationalisations et d'affranchissement de la solidarité atlantique. Si les pays nouvellement membres ont parfois accepté de mettre leurs troupes à la disposition d'un commandement « étranger » (cas des pays d'Europe de l'Est sous commandement américain en Irak), l'attachement des Etats historiques à leurs prérogatives nationales a souvent sur plusieurs niveaux ralenti le fonctionnement de l'organisation : politique (refus des Américains de limiter leur liberté d'action en Irak face aux exigences légalistes de la France et l'Allemagne), stratégique (refus américain d'actions terrestres en Bosnie), opérationnel (refus français de fusion des commandements OEF/FIAS en Afghanistan), tactique (veto fréquent de certains pays aux cibles proposées par le Centre Interalliés des Opérations Aériennes durant la crise du Kosovo). Le sacrifice d'autonomie théoriquement favorisé par le dialogue institutionnel ne fonctionne plus lorsque le transfert de souveraineté touche des domaines trop sensibles : liberté de manœuvre en cas de menace existentielle sur leur territoire (Etats-Unis en Irak), liberté de préserver ses soldats de frappes létales (Etats-Unis, Bosnie), liberté d'usage des troupes en OPEX (cas français en Afghanistan), liberté de déterminer l'intérêt tactique des cibles à bombarder (France au Kosovo). Les vertus mutualistes des institutions s'effacent donc à l'approche d'un certain seuil stratégique.

Pour mesurer dans un deuxième temps la capacité du néo-réalisme à comprendre l'évolution de l'OTAN post-guerre Froide, il convient de confronter chacun de ses préceptes théoriques aux tendances observées depuis 1991 et à en expliquer leurs limites.

Premier point, la coopération pour les néoréalistes serait intrinsèquement limitée par la préoccupation centrale des Etats pour la balance des pouvoirs. Craignant que les cycles de collaboration n'aboutissent à l'obtention de gains supérieurs par d'autres Etats, ils préféreraient ne pas s'y engager ou de manière trop limitée pour entrevoir une paix durable. L'incapacité des Etats à penser autrement la collaboration qu'en termes de « gains absolus » s'expliquerait aussi

⁸⁹ Keohane Robert, *After Hegemony*, Princeton Editions, Washington, 2010, p.257-259.

par les craintes de tricheries de la part des autres Etats engagés dans la collaboration et leur propension à ne pas respecter leurs engagements. Respecter l'accord signé serait donc très risqué pour un Etat⁹⁰. L'impossibilité de quantifier les gains des autres Etats, par manque d'informations et d'évaluations réciproques post-accord, serait donc *in fine* un obstacle insurmontable pour établir un cycle de coopération durable. Etant toujours dans une position défensive, les Etats chercheraient donc plutôt à prévenir le déclin de leurs capacités sécuritaires plutôt qu'à s'engager dans des coopérations potentiellement asymétriques. Les Etats cherchant pour les néoréalistes prioritairement l'obtention de gains sécuritaires sans qu'ils soient possibles d'anticiper ceux des autres, la coopération serait donc limitée, faute de générer des « gains mutuels »⁹¹. Le seul moyen pour les Etats de maximiser leur sécurité serait de maximiser leur pouvoir au détriment des autres et non de collaborer avec eux. Même s'il donne l'impression de générer d'hypothétiques « gains mutuels » suite à la signature d'un accord final, un acte de collaboration aboutirait irrémédiablement à un jeu à « somme nulle » par la propension des Etats à exploiter la moindre possibilité d'asymétrie en leur faveur⁹². Le développement par l'Alliance d'un vaste réseau sécuritaire depuis 1991 infirme partiellement cette impossibilité de collaboration entre Etats, faute de transparence et d'asymétrie de gains relatifs. Pour contourner ces problèmes et assurer la génération de gains mutuels, l'OTAN a fait du caractère non contraignant et librement choisi un élément central de sa stratégie coopérative avec ses pays partenaires. En s'adaptant aux demandes de ses partenaires, l'OTAN a donc fixé un cadre de collaboration ouvert, flexible et non vertical favorable à une coopération non suspicieuse. Ce cadre collaboratif souple et non imposé a permis à l'OTAN d'adapter son cadre d'action à chacun de ses partenaires afin d'éviter une approche trop standardisée et rigide. Ce principe de « non-imposition » a assuré aux partenaires la liberté du rythme et de l'ampleur des réformes au nom d'une « OTAN n'entend(ant) nullement leur imposer quoi que ce soit »⁹³, au nom d'une collaboration « à la carte » respectueuse de la spécificité (culturelle, régionale, politique) de chacun des partenaires sans plaquer un modèle de réforme standardisé. Ces modèles à la carte ont ainsi garanti aux pays désireux d'améliorer leurs appareils de défense en collaborant avec l'OTAN de choisir leurs niveau et rythme de réforme, évitant ainsi de possibles suspicions sur le caractère imposé du cadre de travail. Cette recherche de transparence pour

⁹⁰ Grieco Joseph, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", dans *International Organization*, Volume 42, No. 3, Été 1988), p. 485-507.

⁹¹ Glaser Charles, *op.cit.*, p.75.

⁹² Mearsheimer John, « Back to the Future », *International Security*, Volume 15, No. 1, Été 1990, p.12.

⁹³ Cité dans Site OTAN (2015), *Le Dialogue Méditerranéen* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_60021.htm (consulté le 13 mai 2013).

favoriser des gains relatifs mutuels et équitables est l'esprit de tous les cadres de collaboration proposés par l'OTAN à ces pays partenaires : Partenariat pour la Paix (programme de coopération bilatérale OTAN/partenaires avec choix des priorités de la collaboration de ces derniers), Dialogue Méditerranéen (principe d'autodifférenciation permettant aux partenaires de choisir une approche adaptée à leurs besoins propres), ICI (modularité des programmes individuels de coopération selon les priorités des partenaires), Fonds d'Affectation Spéciale des Partenariats (aides financières octroyées aux pays non membres pour la démilitarisation/transformation de leur appareil de défense selon un rythme de réforme déterminé par eux-mêmes), Plans d'Action Individuel pour le Partenariat (programme bilatéral de collaboration entre l'OTAN et un pays partenaire avec ciblage des thèmes de réforme par ce dernier), Plans d'Action Individuel pour le Partenariat du PfP - ou IPAP (programme d'amélioration du contrôle civil des forces armées proposé à un pays partenaire selon un calendrier et des modalités choisis par ce dernier), Plan d'Action du Partenariat pour l'Etablissement d'Institutions de Défense du PfP (programme bilatéral OTAN/pays partenaire de renforcement des institutions de défense selon des objectifs et rythmes de réforme déterminés par ce dernier). La stratégie de l'OTAN est donc de mondialiser son réseau sécuritaire pour globaliser la génération de gains relatifs réciproques. Dans le concept stratégique adopté en 2010 au sommet de Lisbonne, la sécurité coopérative est ainsi citée comme une des trois priorités de l'Alliance Atlantique pour permettre l'avènement d'une nouvelle génération de partenariats et institutionnaliser son réseau sécuritaire à l'échelle globale. Le réseau institutionnel OTAN peut donc, par une approche individualisée des besoins de chaque partenaire, générer des gains mutuels sur des domaines de basse ou moyenne importance stratégique.

Deuxième point, l'incapacité des Etats à vérifier l'application des accords auprès des autres signataires réduirait ou annulerait toute collaboration⁹⁴. Dans le cas où une négociation n'aboutirait pas aux résultats maximaux attendus, les Etats auraient alors tendance à adopter une posture défensive voire agressive pour se préserver des autres signataires, quitte à sacrifier les gains relatifs obtenus durant le cadre de négociations. Cette posture serait, pour les néoréalistes, obligatoire pour les Etats car ils devraient, dans un monde anarchique et incertain, toujours anticiper les pires intentions des acteurs au moment d'élaborer leurs choix politiques. Pour réduire les craintes engendrées par la non-vérifiabilité de l'application des accords, les

⁹⁴ Zakaria Fareed, "Realism and Domestic Politics: A Review Essay", dans *International Security*, Volume 17, N°1 (Été 1992), p.190-196.

institutions doivent donc augmenter les informations disponibles pour chacun des Etats et ainsi vérifier le respect de chaque des accord signés⁹⁵. Ce rôle de fournisseur d'informations des institutions permet aux Etats d'envisager autre chose que la politique du pire (ou « *worst-case analysis* »). Un des piliers de la stratégie coopérative de l'OTAN est justement de faire circuler le plus d'informations à l'intérieur de son réseau sécuritaire pour maximiser les intérêts mutuels et réduire les risques d'asymétrie de « gains relatifs » (à l'origine pour les réalistes des ruptures d'engagement des Etats après les accords). Cette dynamique permanente se retrouve dans tous les cadres de collaboration : accords de Berlin + (échange de renseignements classifiés), relations OTAN/pays non partenaires⁹⁶ (échange d'informations), Plan d'Action du Partenariat pour l'Etablissement des Institutions de Défense⁹⁷ (échange de données pour cibler les programmes d'assistance bilatérale des pays concernés), Réseaux d'Ambassades Points de contacts⁹⁸ (fourniture d'informations sur les activités de l'OTAN dans les capitales), Initiative pour l'Interopérabilité avec les Partenaires⁹⁹ (entretien et approfondissement des retours d'expériences d'interopérabilité développées par les pays partenaires avec les pays membres), Processus de Planification et d'Examen du PPP¹⁰⁰ (développer les capacités interopérables des partenaires avec les pays membres par des activités d'entraînement et d'exercices communs), Programme d'évaluation et de retour d'information relatif aux capacités opérationnelles¹⁰¹ (mise en conformité des forces terrestres, maritimes, aériennes et spéciales des partenaires avec les standards OTAN), Plan d'Action du Partenariat contre le Terrorisme¹⁰² (consultations politiques et échanges de renseignements entre pays membres et partenaires pour améliorer la coopération anti-terroriste), Plans d'Action du Partenariat pour l'Etablissement d'Institutions de Défense (cadre de collaboration individualisé entre les pays membres et un partenaire pour

⁹⁵ Grieco Joseph, "International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weakness, dans *World Politics*, n°44 (Avril 192), p.471-472.

⁹⁶ Afghanistan, Australie, Irak, Japon, République de Corée, Mongolie, Nouvelle-Zélande, Pakistan.

⁹⁷ Le plan d'action du Partenariat pour l'établissement d'institutions de défense : programme de renforcement ciblé sur les pays partenaires cherchant à restructurer leurs institutions de défense.

⁹⁸ Réseau chargé de contribuer aux activités de partenariat et de diplomatie publique de l'Alliance dans les pays participant au Conseil de partenariat euro-atlantique (CPEA), au Partenariat pour la paix (PPP), au Dialogue méditerranéen (DM) et à l'Initiative de coopération d'Istanbul (ICI).

⁹⁹ Programmes d'approfondissement de la coopération entre l'OTAN et les partenaires dans le domaine de la sécurité pour maintenir et renforcer la capacité de leurs forces et développer l'interopérabilité avec les pays membres.

¹⁰⁰ Le processus de planification et d'examen (PARP) du Partenariat pour la paix (PPP) : outil de planification pour orienter/évaluer les progrès en matière de transformation et de modernisation de l'appareil militaire et de défense des pays partenaires.

¹⁰¹ Le programme d'évaluation et de retour d'informations relatif au concept de capacités opérationnelles (OCC) : programme de développement et mise en conformité des forces terrestres, maritimes, aériennes ou d'opérations spéciales des pays partenaires aux normes de l'OTAN.

¹⁰² Cadre de travail pour améliorer la coopération entre pays membres et partenaires en matière de lutte contre le terrorisme par le biais de consultations politiques et de diverses mesures pratiques (partage du renseignement, entraînement et exercices de contre-terrorisme).

restructurer les institutions de défense de ce dernier via l'échange d'expériences), Dialogue Méditerranéen (rencontres multidimensionnelles sur thèmes sécuritaires variés, échanges de renseignements/RETEX/informations, visites réciproques de personnel de haut niveau, invitation d'experts aux exercices communs et institutions OTAN...). L'échange institutionnalisé d'informations permet donc de créer une dynamique de confiance entre l'OTAN et ses pays partenaires et favorise la mutualisation des politiques sécuritaires jusqu'à un certain niveau de sensibilité stratégique.

Troisième point, les alliances seraient toujours le résultat de la « balance des pouvoirs » et de l'anarchie intrinsèque du système. Construites et alimentées contre une menace, les alliances n'auraient donc pas d'existence propre ou de dynamique interne indépendante¹⁰³. La configuration des alliances serait donc la traduction de l'état structurel de la distribution capacitaire et la seule explication de l'attitude de chaque pays membre selon sa place dans cette hiérarchie de capacités¹⁰⁴. Pour la puissance dominante de l'alliance, ce serait un moyen de générer le maximum de capacités contre la puissance menaçante. Pour les puissances secondaires, ce serait un moyen de se placer sous la protection d'une puissance supérieure pour faire face à la puissance menaçante. Il n'y aurait donc pas d'alliances de conviction mais juste de circonstances face à une conjoncture internationale sensible (existence d'une puissance menaçante) et la nature des rapports entre pays membres serait toujours utilitaire (mutualiser les forces pour se protéger) et non idéologique (donc durable). Les institutions ne seraient donc pas des variables indépendantes et leurs actifs bureaucratiques ne pourraient avoir un fonctionnement indépendant des rapports de force entre Etats, l'évolution des distributions capacitaires les exposant à la paralysie fonctionnelle¹⁰⁵. Afin de réduire les inquiétudes des Etats en cas de variation de la « balance des pouvoirs », générer de la confiance réciproque entre protagonistes (pays membres et partenaires) et donner un caractère plus indépendant à ses institutions, l'OTAN a construit depuis 1991 un vaste réseau sécuritaire par la constitution d'organes de partenariats (par aires géographiques) dont la durabilité a créé une véritable routine de dialogue. D'inspiration néo-institutionnaliste, cette stratégie de routine de dialogue a inscrit dans la durée les cycles de négociation et rassure les Etats sur la pérennité des collaborations interétatiques. La fréquence du dialogue institutionnel, malgré son intensité variable selon les organes, a caractérisé chacun des organes de dialogue créés par l'OTAN

¹⁰³ Morgenthau Hans, *op.cit.*, p.10.

¹⁰⁴ Waltz Kenneth, « Reflections on Theory of International Relations: A Response to my Critics », dans Keohane Robert (sous la direction de): *Neorealism and its Critics*. New York: Columbia University Press.

¹⁰⁵ Mearsheimer John, « A Realist Reply », dans *International Security*, Volume 20, No. 1, Eté1995, p.85.

depuis 1991 : Dialogue Méditerranéen (consultations politiques au niveau des ambassadeurs, groupes de travail sur une large variété de questions sécuritaires, assistance aux réunions ministérielles de l'OTAN à Bruxelles, réunions entre chefs d'état-major de la Défense, réunions entre ministres des Affaires étrangères, réunions entre ministres de la Défense, visites de hauts responsables de l'OTAN), Initiative de Coopération d'Istanbul¹⁰⁶ (consultations politiques de niveau ambassadeurs, réunions entre chefs d'état-major de la Défense, réunions entre ministres des Affaires étrangères et de la Défense, visites de hauts responsables de l'OTAN), Conseil du Partenariat Euro-Atlantique (forum multilatéral de dialogue/consultation sur des questions politico-sécuritaires entre pays membres et partenaires), Commission OTAN-Ukraine (réunions régulières, points de situation, supervision/planification des activités, évaluation des programmes existants avec mise en relation de responsables de haut niveau : ambassadeurs, représentants militaires, ministres des Affaires étrangères, ministres de la Défense, chefs d'état-major, chefs d'Etats, chefs de gouvernement)¹⁰⁷, Plan d'Action pour l'Adhésion (processus de mise en conformité des appareils de défense des pays aspirants aux standards OTAN avec échange de RETEX, conseils politico-techniques), Conseil OTAN-Russie (échanges/dialogue sur les questions sécuritaires¹⁰⁸ avec calendrier régulier), programmes bilatéraux de collaboration avec des pays non partenaires¹⁰⁹, Accords de Berlin (consultation OTAN/Union Européenne en cas d'opération de gestion de crise avec mise à disposition par l'Alliance de ses moyens au bénéfice de l'Union Européenne conduisant l'opération en question, dialogue de niveau stratégique/opérationnel/tactique). Le maillage bureaucratique construit par l'OTAN depuis 1991 compense ainsi la distribution capacitaire inégale entre pays membres et partenaires tout en servant d'outil d'harmonisation des thématiques de basse intensité.

Quatrième point, face aux comportements égoïstes et maximalistes des Etats, les institutions ne pourraient pas modifier leurs perceptions pessimistes pour leur faire entrevoir la sécurité autrement que par l'accumulation dissuasive de pouvoir au détriment des autres. Elles auraient donc une influence minimale sur le comportement des Etats et la représentation du monde de ces derniers serait immuablement conflictuelle. Les institutions seraient donc avant tout des

¹⁰⁶ Site OTAN (2015), *L'Initiative de Coopération d'Istanbul* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_52956.htm (consulté le 11 mai 2013).

¹⁰⁷ Site OTAN (2015), *La Commission OTAN-Ukraine* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50319.htm (consulté le 11 mai 2013).

¹⁰⁸ Lutte anti narcotique/antiterroriste, non-prolifération et maîtrise des armements, coopération entre militaires, lutte contre la piraterie, coopération des industries de défense, situations d'urgence dans le domaine civil, sensibilisation du public aux activités du COR).

¹⁰⁹ Chine, Inde, Singapour, Indonésie, Malaisie, Colombie.

formes de coopération décentralisées sans mécanismes contraignants de coopération¹¹⁰. A rebours de cette conception très pessimiste du pouvoir des institutions, l'OTAN a pourtant construit depuis 1991 des canaux institutionnels pour modifier les perceptions sécuritaires des pays aspirants ou partenaires (régularité des dialogues et échange d'informations). Elle a mis en place une multitude de partenariats (bilatéraux ou multilatéraux) destinés à générer le maximum de dialogue et institutionnaliser le changement de perception des Etats¹¹¹. Les modalités de fonctionnement de l'ICI, des CPE ou des Bureaux de Liaisons sont symptomatiques de cette approche constructiviste dont le but est de peser positivement sur les représentations des pays partenaires. Dans le cadre de l'ICI, l'OTAN a ainsi tenté de modifier les perceptions sécuritaires (parfois biaisées) des pays du bassin méditerranéen par un travail régulier de diplomatie publique. Des événements médiatiques ont par exemple été organisés puis couplés à des discussions informelles sur des questions sécuritaires d'intérêt commun. En multipliant les réunions à tous les niveaux, l'OTAN a cherché par la voie institutionnelle à influencer (sans contrainte) et établir un cadre de coopération fondé sur la transparence. Il s'est agi, par la voie institutionnelle, de façonner progressivement les perceptions des pays méditerranéens pour les rendre plus assimilables aux objectifs de l'OTAN. Les Ambassades Points de Contacts (CPE) ont aussi eu pour rôle de contribuer à transformer les perceptions sécuritaires du pays hôte. Point de contact établi à l'intérieur de l'ambassade d'un des Etats membres de l'OTAN dans chaque pays partenaire, les CPE s'inscrivent dans la stratégie générale de la Division « Diplomatie Publique » dont l'objectif est de fournir des informations sur les objectifs et activités de l'Alliance Atlantique dans le pays hôte. Les Bureaux de Liaison de l'OTAN ont aussi joué ce rôle de diffuseur de normes avec l'objectif de transformer les perceptions du pays hôte pour mieux l'intégrer dans le réseau sécuritaire global de l'Alliance Atlantique. Le Bureau de Liaison de l'OTAN en Géorgie a notamment eu pour objectif d'informer la société géorgienne, via une politique de diplomatie publique intense, des relations nouvelles entre l'Alliance Atlantique et son pays¹¹². La stratégie de diplomatie publique de l'OTAN peut donc impacter, jusqu'à un certain degré de sensibilité stratégique, les perceptions de pays partenaires et influencer par le biais du *soft power* sur leurs politiques de défense.

¹¹⁰ Van Evera Stephen, « The Hard Realities of International Politics », dans *Boston Review*, Volume 17, N°6, November/December 1992), p.19.

¹¹¹ Site OTAN (2015), *L'Initiative de Coopération d'Istanbul* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_52956.htm (consulté le 11 mai 2013).

¹¹² Site OTAN (2015), *Bureau de liaison de l'OTAN en Géorgie* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_81066.htm (consulté le 12 mai 2013).

Cinquième point, le degré de solidarité d'une alliance ne se mesurerait qu'au niveau de menace pesant sur elle¹¹³. Selon la théorie de la « balance de la menace », l'OTAN aurait donc dû progressivement disparaître après 1991 à cause d'une baisse de perception de la menace sur plusieurs niveaux : capacités offensives russes générant une réduction de la perception de la menace russe et baisse du degré d'intégration militaire OTAN, retrait des troupes du pacte de Varsovie des pays d'Europe de l'Est et disparition de la menace géographique¹¹⁴. Or malgré l'absence de risque aussi structurant que sous la Guerre Froide, l'OTAN a tout de même su redéfinir de nouveaux dangers plus variés et décentralisés (conflits périphériques, *Failed States*, terrorisme, écologie¹¹⁵...) ayant entretenu la solidarité intra alliance¹¹⁶. Si l'OTAN a rencontré à plusieurs reprises des problèmes « qualitatifs » (désaccord sur le niveau de la menace) et « quantitatifs » (augmentation du nombre d'alliés et complexification du consensus) pour harmoniser sa perception de la menace, de nouveaux actifs ont pourtant été créés dans la continuité de ces nouvelles menaces définies : scientifiques (nouvelles divisions ou centres d'excellence), capacitaires (NRF, états-majors déployables, engagements capacitaires de Prague¹¹⁷, Equipes de Réaction Rapide pour la cyber défense¹¹⁸), budgétaires (paquet de Lisbonne), institutionnels (création du Pfp, DM, ICI, Commissions OTAN/Russie...), militaires (exercices communs, programmes communs de renseignements, programme DAMB à Lisbonne...), doctrinaux (publication du manuel de Tallin contre la cybermenace, concept de Prague contre le terrorisme...). Ces mêmes actifs ont produit de la sécurité en contribuant à l'harmonisation des politiques sécuritaires sur différents thèmes ou à la création de structures de force capables de stabiliser des crises naissantes. Cette bureaucratie sécuritaire a d'autant plus entretenu la solidarité entre pays membres qu'elle n'a pas impliqué d'engagements coûteux : faiblesse des coûts de financement des actifs (1876 millions en 2007), discrétion de la routine institutionnelle avec pays aspirants ou partenaires, dimension dépolitisée des travaux scientifiques dans les centres de recherche OTAN, faible visibilité médiatique des actions bureaucratiques (visites réciproques de hauts dirigeants, travaux communs d'interopérabilité,

¹¹³ Walt Stephen, "Why Alliances Endure or Collapse", *op.cit.*, p.159-160.

¹¹⁴ Waltz Kenneth, "Reflections on Theory of International Relations: A Response to my Critics", *op.cit.*, p.343.

¹¹⁵ Roche Jean-Jacques, « Ecologie et sécurité globale, dans *Les Cahiers de la Sécurité*, n°3, janvier-mars 2008, pp. 99-10.

¹¹⁶ Pedersen Kaj, *op.cit.*, p.48.

¹¹⁷ Accord signé entre les pays membres au sommet de Prague (2002) pour améliorer leurs capacités sur huit domaines essentiels pour les opérations militaires d'aujourd'hui (défense contre les armes chimiques, renseignement/surveillance/acquisition d'objectifs, capacité aéroportée de surveillance terrestre, systèmes déployables de C3, transport aérien et maritime stratégique, ravitaillement en vol...).

¹¹⁸ Site OTAN (2012), *L'équipe OTAN de réaction rapide lutte contre les cyberattaques* dans OTAN de A à Z, [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_85161.htm?selectedLocale=fr (Page consultée le 3 mars 2013).

partage de renseignements...).

Sixième point, la coopération intra-alliance serait par nature limitée à cause des rapports de force internes¹¹⁹. Les redistributions capacitaires en perpétuelle évolution créeraient des différentiels de pouvoir entre membres reconfigurant en permanence le degré de solidarité entre eux. Selon cette logique, le développement d'une puissance dominante à l'intérieur d'une alliance provoquerait mécaniquement des effets de « *balancing* » où les puissances secondaires établiraient des stratégies d'équilibre pour éviter une trop grande dépendance¹²⁰. S'il a existé des exemples de perturbations du processus décisionnel à cause de la volonté de certains pays européens de sortir de leur dépendance à l'égard des Etats-Unis (Kosovo, Afghanistan), la gestion quasi exclusivement américaine de la phase initiale de certains conflits (Bosnie, Kosovo, Afghanistan) n'a pas empêché par la suite une certaine harmonie dans les efforts de construction de la paix (SFOR, KFOR, FIAS) car les risques encourus étaient moindres : risques de morts inférieurs, actions moins médiatisées/moindre intérêt de l'opinion publique... Il apparaît que le réflexe de « *balancing* » des pays européens est moins important à mesure que le conflit prend une tournure moins conflictuelle et dangereuse. Même s'ils ont continué à exprimer des doléances au niveau stratégique (notamment en Afghanistan), les pays européens ont eu plus de facilités à accepter au niveau opérationnel et tactique l'américanisation des commandements lorsqu'il s'agissait de « *peacekeeping* » (opération par nature moins sensibles car moins létales que les opérations de combat). Le différentiel de puissance n'a pas non plus provoqué de rééquilibrage mécanique en raison d'un certain suivisme des pays de l'Est récemment intégrés (pays de Visegrad, pays baltes), appliquant envers les Etats-Unis un *bandwagoning* constant (justifier leur intégration, donner de la visibilité à leurs réformes), notamment en Irak en 2003. Du côté des alliés historiques (par nature plus indépendants), l'« habitus de délégation » (hérité de la Guerre Froide) a aussi expliqué dans certaines situations leur capacité à s'aligner sur les initiatives des Etats-Unis, seul pays logiquement apte à solutionner les conflits (Irak 1991, Bosnie 1995). Contrairement au précepte réaliste selon lequel les alliances seraient par nature toujours en danger par la faute d'Etats secondaires cherchant toujours le « *balancing* » contre la puissance hégémonique, l'histoire de l'OTAN a donc prouvé que le « *bandwagoning* » était parfois de l'intérêt même des Etats membres, quand bien même le processus décisionnel était dominé par les Etats-Unis. Durant la guerre du Golfe, l'urgence de reconquérir les champs pétroliers annexés par les armées irakiennes a rendu

¹¹⁹ Walt Stephen, "Alliance Formation and the Balance of World Power", *op.cit.*, p.9-10.

¹²⁰ Haine Jean-Yves, *Les États-Unis ont-ils besoin d'alliés ?* Paris, Payot, 2003, p.42.

obligatoire le « *bandwagoning* » européen à la seule armée (américaine) capable d'immédiatement les repousser. En Bosnie, l'imminence d'un drame humanitaire à grande échelle a rendu impérieux le « *bandwagoning* » européen à l'unique armée (américaine) capable par la voie aérienne (produit de sa RMA engagée au début des années 1990) de repousser les forces de Mladic. Les institutions de l'OTAN sont donc capables d'apaiser les effets de « *balancing* » sur des niveaux faiblement stratégiques.

Septième point et dans la continuité des menaces internes pesant éternellement sur la solidarité interne, le « *soft balancing* » s'institutionnaliserait progressivement à l'intérieur d'une alliance au point de créer de constituer une véritable logique de « double camp »¹²¹. Appliqué au cas l'OTAN, ce « *soft balancing* » aurait dû provoquer le développement d'une défense européenne autonome détachée du SHAPE et donc du SACEUR américain. La perspective d'opérations européennes entièrement autonomes (y compris aux niveaux décisionnaires) signifierait un découplage atlantique et la fin de la solidarité historique de l'Alliance Atlantique. Cette radicalité est cependant à nuancer au gré de la diversité des situations d'engagement de l'OTAN ou de la PESD depuis 1995. Les modalités d'application de Berlin + conditionnent en effet l'emploi des troupes européennes à l'aval de tous les membres (y compris des Etats-Unis) et centralisent la gestion de ce possible engagement au SACEUR (institutionnalisant *de facto* le maintien du lien OTAN/PESD). L'observation des engagements réciproques nuance également l'idée d'une scission (produit du « *soft balancing* ») : transfert de missions OTAN/PESD (Bosnie, Macédoine), existence de missions UE à l'intérieur d'un C2 OTAN (Kosovo, Afghanistan), opérations UE avec la logistique OTAN (Concordia - 2003, SFOR - 2004). Au miroir de l'histoire de l'OTAN depuis 1991, les velléités européennes vis-à-vis des Etats-Unis (au nom de distributions capacitaires trop déséquilibrées) sont plus conjoncturelles que concurrentielles et institutionnelles, et apparaissant toujours dans les phases offensives des conflits plutôt que dans les phases postérieures (construction de la paix). Autre précepte néoréaliste, la tendance au « *soft balancing* » aurait tendance à se radicaliser suite aux actes d'unipolarité de la puissance dominante malgré son affichage d'« hégémonie bienveillante »¹²². Bien que les pays européens aient pris acte des initiatives unilatérales américaines (Bosnie, Kosovo) pour renforcer les institutions/structures de forces de leur défense autonome (*high politics*), ils n'ont cependant jamais été des obstacles à la continuation d'élargissements (rounds de 1999, 2004 et 2008) principalement voulus par les Etats-Unis ou à la création de nouveaux

¹²¹ Waltz Kenneth, « Structural Realism after the Cold War », *op.cit.*, p.31.

¹²² Waltz Kenneth, , « Structural Realism after the Cold War », *op.cit.*, p.28.

organes de coopération multilatérale (Initiative du Sud-est en 1999, ICI en 2004). Le consensus quasi permanent sur la continuation du réseau sécuritaire OTAN (*low politics*) a servi de résilience aux tensions intra-alliance sur les questions de haute sécurité (*high politics*).

Huitième point, les alliances ne seraient que des accords de circonstances dont le degré de solidarité évoluerait mécaniquement selon la « balance des pouvoirs ». Le fort degré d'intégration de l'OTAN sous la Guerre Froide ne serait donc que le résultat d'une « balance des pouvoirs » où le danger soviétique exigeait une forte alliance atlantique devenue facultative depuis 1991 faute de menace structurante. La dissolution de l'OTAN serait donc une donnée mécanique pour certains néoréalistes¹²³. S'il existe en effet une régulation automatique des alliances à chaque variation des distributions capacitaires¹²⁴ dans le cas de l'OTAN (« cavalier seul » américain ou au « *soft balancing* » européen), cela ne suppose pas naturellement la fin de la solidarité atlantique à tous les niveaux. Malgré une nouvelle balance des pouvoirs ne générant plus une solidarité aussi organique que sous la Guerre Froide, l'OTAN a tout de même su construire une nouvelle structure bureaucratique (divisions, centres d'excellence, partenariats multilatéraux ou bilatéraux, état-major, commissions...). Au plus fort du différentiel de puissance américano-européen, l'OTAN s'est ainsi élargie dans les années 1990 à l'est (Pologne, Hongrie, République Tchèque), tout en créant de nouvelles structures de partenariat (COCONA, PfP, DM, Acte Fondateur OTAN-Russie...). Au moment de la crise irakienne en 2003, une nouvelle Division « Diplomatie Publique » a été créée. La relative faiblesse des coûts d'investissements politiques (discrétion/faible médiatisation des dialogues institutionnels), financiers (faible coût budgétaire d'entretien des actifs institutionnels) et militaires (pas de déploiement de troupes comme en OPEX) pour la création et l'entretien de la bureaucratie OTAN explique son imperméabilité aux variations de puissance de l'Alliance politique, car elle permet aux pays membres de produire de la sécurité globale sans engager leurs politiques de haute sécurité.

Neuvième point, l'effritement de la solidarité interne à la suite de la fin de la menace structurante aurait des incidences néfastes sur le fonctionnement de l'alliance au point de la rendre inopérante et de provoquer le retrait progressif des pays membres. A l'origine de cette désaffection, les Etats chercheraient en l'absence de menace existentielle contre eux à préserver

¹²³ Mearsheimer John, « The false promise of international institutions », dans *International Security*, Volume 19, No. 3, Hiver 1994/1995, p.13.

¹²⁴ Schweller Randall, « Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In », dans *International Security*, Volume 19, N°1 (Eté 1994), p.72-107.

leur indépendance et éviter une division du travail trop marquée (vecteur de perte de souveraineté ou de partage de risques défavorables)¹²⁵. Par des logiques de marchandage permanentes à l'intérieur du processus décisionnel, ce dernier serait handicapé au point de réduire à néant l'efficacité des institutions. Cette dialectique fin de la menace structurante/refus de la division du travail est cependant à nuancer dans le cas de l'histoire de l'OTAN depuis la fin de la Guerre Froide. Si l'ébauche du partage des rôles dans le cadre des missions Petersberg (OTAN chargée de la « partie dure » des conflits, Europe de la « partie basse ») a parfois créée des complications dans les situations initiales d'engagement de l'Alliance Atlantique (Bosnie, Kosovo), le partage des tâches a été plus harmonieux dans les situations de maintien de la paix. En Bosnie, le commandement de théâtre était américain mais la majorité des troupes de « *peacekeeping* » européenne (40.000 sur 60.000) sous l'autorité de trois divisions (américaine au nord, française au sud, britannique à l'ouest). Au Kosovo, la majorité des troupes de « *peacekeeping* » était européenne (40 000 Européens sur 50 000, 7 000 Américains), répartie en cinq brigades multinationales ayant l'autorité sur cinq zones de responsabilité et contrôlée par un commandant de théâtre européen durant toute l'opération. La division du travail intralliance est donc possible lorsqu'elle n'engage pas excessivement des éléments de haute défense : résonance médiatique (et donc risques électoralistes) auprès de son opinion publique, accusation d'inféodation à une puissance tiers, dangerosité du théâtre d'opération... En dehors de ces opérations de lourd engagement, d'autres opérations/missions moins sensibles impliquant une division du travail entre Américains et Européens se sont déroulées harmonieusement (opération Concordia en Macédoine, opération EUNAVFOR Atalante en Mer rouge/Océan indien, mission EUPOL en Afghanistan, mission EULEX au Kosovo). Cela s'explique aussi par la nature moins dangereuse et médiatique de ces missions comparativement aux opérations de haute intensité : quasi absence de l'usage de la force, limites des mandats, coûts financiers moindres, faible couverture médiatique... La faculté d'acceptation de la division des tâches au sein de l'OTAN en cas d'engagements opérationnels dépend donc avant tout du seuil de sensibilité de ces derniers.

Dixième point, l'absence de menace structurante menacerait la notion même d'engagement car les Etats n'ayant plus ce devoir de solidarité envers leurs alliés percevraient les alliances comme réductrices de leur liberté d'action en les obligeant à intervenir contre leur gré. Avec la chute de l'URSS, l'OTAN aurait donc dû être perçue par ses membres comme une organisation

¹²⁵ Grieco Joseph, *op.cit.*

institutionnellement tellement contraignante qu'elle aurait provoqué leur retrait progressif. L'histoire de l'OTAN depuis 1991 nuance cependant cette hypothèse théorique au vu justement du nombre de déploiements effectués. Le seul exemple de non-engagement reste la crise irakienne de 2003 où certains pays européens (France, Allemagne, Belgique) ont refusé de se déployer à cause d'une interprétation différente du droit international (affranchissement – ou non – du mandat du Conseil de Sécurité) et du degré d'évaluation de la menace (crédibilité – ou non – du programme ADM irakien). En dehors du cas irakien, la capacité de l'OTAN à redéfinir de nouvelles menaces s'est traduite par un certain consensus entre membres au moment de s'engager en OPEX : conflits périphériques menaçant de dégénérer en conflits régionaux (Bosnie, Kosovo), exposition de l'Europe au danger terroriste par la voie maritime (*Active Endeavour*), menace de défaut de ravitaillement à cause des attaques de piraterie (*Ocean Shield*), hypothèse de drame humanitaire à grande échelle (Protecteur Unifié). En théâtres d'opérations, malgré la subordination des contingents nationaux à un commandement « étranger », la liberté d'action du pays participant peut-être relativement importante : nationalisation des *caveats* ou des fonctionnements des PRT en Afghanistan, chaîne de commandement fractionnée en Libye¹²⁶, rotation de la nationalité des commandements dans *Ocean Shield* ou *Active Endeavour* (complémentarité des deux opérations, nationalité européenne du commandement d'*Ocean Shield*). Les institutions OTAN peuvent donc en-dessous d'un certain seuil de risques mettre en commun positions politiques et niveaux d'engagements malgré une « *balance of threat* » moins structurante.

Onzième point, les alliances ne seraient utiles qu'en servant les intérêts des Etats. En l'absence de menace structurante, les alliances perdraient donc *de facto* de leur utilité pour les Etats car leur fonction première (mutualiser les efforts) deviendrait facultative faute de dangers réels. Le risque de désintérêt serait d'autant plus avéré pour la puissance dominante de l'alliance qui, grâce à son avance technologique, serait moins dépendante des autres pays membres. Appliqué à l'OTAN, ce précepte aurait dû se traduire par le désengagement progressif des Etats-Unis de l'Alliance Atlantique¹²⁷. L'histoire des rapports OTAN/Etats-Unis relativise fortement cette anticipation car, en dehors des cas de refus de mutualiser des politiques sécuritaires qualifiées de haute sécurité (Irak, opérations de combat au Kosovo et Afghanistan), les Etats-Unis sont régulièrement passés par l'intermédiaire de l'Alliance Atlantique comme réservoir de forces

¹²⁶ Chaque nation avait sa propre opération : *Harmattan* pour la France, *Odyssey Dawn* pour les Etats-Unis, *Ellamy* pour la Grande-Bretagne.

¹²⁷ Waltz Kenneth, « The Emerging Structure of International Politics », dans *International Security*, *op.cit.*, p.77.

pour défendre leurs intérêts : plus-value des Européens dans la réussite des opérations de « *peacekeeping* » (Bosnie, Libye), capacité de l'OTAN à générer plus de forces (Afghanistan), outil d'application du « leadership par l'arrière » (Libye). Les institutions OTAN conservent donc une fonction de réservoir de forces pour les Etats-Unis (donc d'optimisation de leur puissance) même dans une configuration multipolaire où la « *balance of threat* » ne fait plus de la solidarité interalliée un impératif existentiel.

d. Vers une approche glaserienne de l'OTAN ?.....

Notre travail aura donc pour objectif, par l'intermédiaire de notre objet d'étude (histoire de l'OTAN post 1991), de renouveler le néoréalisme à la lumière des transformations entraînées par la globalisation des risques. L'interdépendance croissante réduit en effet considérablement le risque de conflits entre Etats et implique donc logiquement de repenser la nature de leurs rapports. Etant donnée l'absence actuelle de gouvernance mondiale imposant son autorité sur les Etats, nous nous situerons donc dans la perspective néoréaliste d'un environnement anarchique dans lequel les pays membres essaient conflictuellement de réguler leurs attentes réciproques. L'enjeu de la thèse étant de dépasser partiellement les grands postulats néoréalistes, nous essaierons cependant d'envisager l'existence, à l'intérieur de cet environnement anarchique, de zones de convergence menant à la coopération et de déterminer sur quelles bases elles sont rendues possibles. A l'image de l'évocation plus tôt d'auteurs néoréalistes intégrant inconsciemment des explications pluricausales, nous nous inscrirons dans la filiation d'un des auteurs de cette école de pensée ayant théorisé l'hypothèse de zones de convergence à l'intérieur du système international anarchique. Notre approche méthodologique s'inspirera en effet de l'œuvre de Charles Glaser « Rational Theory of International Politics »¹²⁸ dans laquelle l'auteur américain émet l'hypothèse de la possibilité de séquences de collaboration malgré la nature anarchique du système international et de la présence d'Etats avides (*greedy states*). Son œuvre nous sera aussi inspirante par sa méthodologie consistant à valider (ou invalider) ses hypothèses par des études de cas conçues comme des contre-exemples (ou « *crash test* ») mettant à l'épreuve ses suppositions de base.

L'hypothèse glaserienne d'une comptabilité entre anarchie et coopération nous semble pertinente au regard de l'évolution de l'OTAN depuis 1991 et des grandes caractéristiques

¹²⁸ Glaser Charles, Rational Theory of International Politics - The Logic of Competition and Cooperation, Princeton University Press, 328 pages, 2010.

contemporaines de la vie internationale : institutionnalisation croissante des rapports entre Etats, communalité de la lutte contre les menaces globales, diffusion grandissante des informations, interdépendance économique-commerciale. La haute improbabilité de conflits entre Etats et la nature désormais non étatique des dangers (terrorisme, prolifération nucléaire, Etats faillis) ont aujourd'hui (partiellement) déplacé la conflictualité du militaire vers l'économique. Ces mutations contemporaines éclaircissent fortement l'« ombre de la guerre » sans toutefois mettre entièrement fin aux rapports de force entre Etats. Cette tension entre permanence conflictuelle (anarchie) et évolution collaborative (institutions) traverse l'œuvre de Charles Glaser comme réponse aux questions de base posées dès ses premières pages : l'environnement international crée-t-il de l'anarchie ou la circulation d'informations réduit-elle les inquiétudes des Etats au point de générer de la coopération ? Quel est l'impact du système international sur le comportement des Etats ? La nature anarchique de l'environnement international et la présence d'Etats avides favorisent-elles les politiques compétitives ? Comment les informations renseignant sur les motivations des autres Etats influencent-elles la probabilité de coopération ou de compétition entre eux ? Est-ce l'incertitude sur les motivations des autres Etats qui motive un Etat à adapter des politiques compétitives ? Dans ce cas-là, le partage d'informations est-il source de coopération¹²⁹ ? Les réponses à ces questions fondamentales imprèneront aussi nos hypothèses de travail et l'analyse de nos différentes études de cas car elles ouvriront la perspective d'espaces de coopération, de performativité des institutions et du caractère pacificateur des informations mises en circulation entre Etats membres/partenaires de l'OTAN. Faire sortir le néoréalisme de son déterminisme conflictuel en s'appuyant sur les préceptes glaseriens sera donc un enjeu de taille.

Notre travail s'inscrira donc dans la ligne de Charles Glaser en postulant le caractère anarchique de l'environnement international dépourvu d'autorité supranationale, appliquant les accords et dissuadant l'emploi de la force. Notre étude analysera le comportement des Etats membres/partenaires de l'OTAN sur une base rationaliste où ils cherchent en permanence à optimiser leurs intérêts en équilibrant les coûts/avantages. Reprenant une filiation déjà en place chez Charles Glaser, notre travail sera aussi une extension logique du réalisme structuraliste de Kenneth Waltz d'impact des contraintes extérieures sur le comportement des Etats¹³⁰ mais en ouvrant de nouvelles perspectives sous la forme d'hypothèses de coopération institutionnelle. L'appui de notre travail sur les grands postulats néoréalistes ne visera pas à (re)valider

¹²⁹ Glaser Charles, *op.cit.* p.2.

¹³⁰ Glaser Charles, *op.cit.* p.13.

entièrement le néoréalisme par notre objet d'étude mais à le réactualiser par rapport aux évolutions contemporaines de la sécurité. Cet objectif-ci de refonte reprendra donc celui de Glaser essayant de déterminer une théorie des relations internationales comblant les lacunes de son courant de pensée en surmontant les divisions entre réalisme défensif et réalisme offensif. Son hypothèse que le système anarchique conduit moins à la compétition qu'à la coopération en tant que meilleure option pour les Etats sera donc interrogée par nos recherches successives. Il s'agira à la fois de repenser le néoréalisme en essayant de comprendre s'il existe selon les cas un seuil au-dessus duquel il est performant à expliquer les phases de compétition et au-dessous duquel il n'est pas performant à expliquer les phases de coopération. En d'autres termes glaseriens, est-ce qu'il est possible d'appliquer à l'histoire de l'OTAN post 1991 un double niveau de lecture (produit par les contraintes extérieures) alternant relations conflictuelles et interactions dyadiques entre Etats ? La possibilité de collaboration selon ce deuxième niveau de lecture nous autorisera donc à « sortir » des canons néoréalistes pour envisager des relations entre Etats autrement que conflictuelles et matérielles, pour les appréhender sur des bases institutionnelles et d'échanges d'informations (néo institutionnalisme). Il apparaîtra donc possible, comme le fait Glaser, d'envisager la coopération entre pays membres de l'OTAN (et partenaires) si suffisamment d'informations sont échangées tout en maintenant l'invariant réaliste de l'Etat comme unité décisionnaire (« *blackboxing* ») et autonome sur ses décisions en politique étrangère¹³¹.

Les séquences de collaboration tiennent donc leurs origines à la fois de l'existence d'informations circulant entre Etats et du postulat théorique consistant à les considérer comme élément constitutif de leurs relations. Faire des informations une des variables explicatives du comportement des Etats est à ce titre une des caractéristiques du travail de Glaser repris dans le nôtre. Trois types de variables doivent ainsi, pour lui, être pris en compte pour évaluer correctement les choix de politiques sécuritaires des Etats : les motivations (valeurs/intérêts fondamentaux), les capacités matérielles (niveau de « *hard power* »), les informations (connaissances des intentions des adversaires). L'état de ces trois types de variables définit le type d'attitude. La nature de la motivation entre un Etat chercheur de sécurité (*security seeker*) et un Etat avide de pouvoir (*greedy state*) détermine une attitude de coopération pour le premier et de confrontation pour le deuxième. La nature des capacités entre un Etat moyen et un Etat puissant détermine une stratégie de « *balancing* » pour le premier et de révisionnisme pour le

¹³¹ Schemeil Yves, "Charles Glaser - Rational Theory of International Politics: The Logic of Competition and Cooperation", dans *Critique Internationale*, 1(58), 2013, p.169-174

deuxième. La nature des informations (objectives) ou intentions (subjectives) à propos d'un Etat détermine de la part d'un autre Etat une attitude collaborative si ce premier est perçu comme « chercheur de sécurité » ou compétitive s'il est perçu comme « Etat avide »¹³².

L'influence réciproque des trois variables décrites par Glaser est donc pour lui au cœur du comportement des Etats. Cette pluralité de variables est un choix méthodologique pris par l'auteur américain qui sera également emprunté dans notre travail pour passer de la monocausalité à la pluralité explicative. Il s'agira alors de déterminer selon les situations quelles sont les variables qui ont de l'influence et celles qui n'en ont pas dans le comportement des Etats, afin d'élaborer une théorie de « *mid level* ». Saisir la complexité d'un objet d'étude aussi riche que l'évolution des relations interalliées à l'intérieur de l'OTAN depuis 1991 est impossible s'il l'on privilégie une seule variable comme le fait le néoréalisme analysant les rapports entre Etats au seul prisme des variables matérielles. Glaser rappelle ainsi la tendance à la mono-explication de chaque théorie des relations internationales qui fonde sa spécificité sur l'idée qu'une variable est supérieure à une autre dans l'explication du comportement des Etats. Ce travers méthodologique se retrouve dans le néoréalisme (exclusivité explicative de la distribution du pouvoir matériel), le néo-institutionnalisme (exclusivité explicative des informations échangées dans les institutions) et le constructivisme (exclusivité explicative des perceptions des acteurs)¹³³. Le rôle attribué par Glaser aux informations dans la détermination du comportement des Etats va dans le sens d'un dépassement de la monocausalité néoréaliste qui ne permet pas selon lui de capturer le sens de tous les facteurs influant sur les décisions étatiques. Par conséquent, le but de notre travail sera de reprendre l'épistémologie de « *Rational Theory of International Politics* » d'existence d'influences croisées de chacune des variables sans supériorité explicative de l'une sur l'autre. Le postulat emprunté sera donc d'éviter de concentrer l'analyse sur une unique variable au risque de mal évaluer les politiques sécuritaires prises par les Etats membres et partenaires de l'OTAN. Comme Glaser, notre réflexion de base consistera à identifier les variables explicatives conditionnant le choix d'un Etat à adopter un type de comportement sécuritaire dans un environnement anarchique. Il ne s'agira donc pas de résumer les politiques sécuritaires des Etats membres ou partenaires de l'OTAN au seul état de la structure matérielle du système international mais d'y ajouter des facteurs explicatifs immatériels (niveau et qualité des informations sur les motivations d'un agresseur éventuel, état

¹³² Glaser Charles, *op.cit.* p.5/6.

¹³³ Glaser Charles, *op.cit.* p.6.

de la connaissance de ces informations par l'adversaire, négativité des signaux d'emploi ou positivité des signaux d'autolimitation de sa puissance, capacité d'alignement réciproque des comportements des Etats).

Nous évaluerons les possibilités de coopération selon des variables matérielles (distribution de puissance) et immatérielles (partage institutionnel des informations) comme le fait Glaser dans ses études de cas. Preuve de notre volonté de ne pas restreindre notre analyse aux évolutions de la structure purement matérielle comme le ferait un néoréaliste orthodoxe, nous envisagerons la variation du système à partir de ces deux niveaux d'analyse. L'étude de Glaser des conditions optimales pour un Etat d'assurer sa sécurité est à ce titre illustrative de cette double lecture. Sur un premier niveau d'analyse néoréaliste, il envisage la protection d'un Etat à partir de la constitution de forces défensives dissuadant l'adversaire de l'attaquer. Sur un deuxième niveau d'analyse (partiellement) néo-institutionnaliste, la sécurité d'un Etat passe aussi par l'envoi de signaux rassurants vers l'adversaire potentiel car ces bonnes intentions envoyées à distance ou dans un cadre institutionnel favorisent les orientations coopératives de ce dernier. Désormais en confiance car sachant qu'il a affaire à un « chercheur de sécurité » et non un « Etat avide », l'ancien adversaire peut devenir partenaire grâce à ces échanges d'informations rassurantes¹³⁴. La compétition à l'intérieur du système international ne vient donc pas uniquement des variations toujours asymétriques de la structure matérielle mais du sentiment d'insécurité des Etats évaluant négativement, faute d'informations, les intentions des autres Etats au point de se défendre préventivement par des mesures agressives (construction d'armes, acquisition d'avantages militaires, envahissement préemptif de territoires étrangers). La sécurité d'un Etat ne passe donc pas, selon ce postulat, uniquement par l'accumulation de moyens défensifs mais aussi par l'accumulation de signaux changeant la perception de l'adversaire. Augmenter sa sécurité passe par l'augmentation de la sécurité de l'adversaire. Cette considération des signaux envoyés à l'adversaire ne signifie pourtant pas que Glaser passe du néoréalisme au néo- institutionnalisme comme grille de lecture du comportement des Etats. Sa flexibilité théorique lui évite de tomber dans l'écueil du déterminisme néo-institutionnaliste où l'échange d'informations et la coopération institutionnelle aplaniraient définitivement les tensions entre Etats. L'augmentation de la sécurité de l'adversaire n'est en effet pas toujours la meilleure solution car l'équilibre doit toujours être maintenu entre concessions et niveau objectif de sa propre sécurité. L'Etat doit rester éveillé au dilemme de la sécurité malgré les

¹³⁴ Glaser Charles, *op.cit.* p.7.

marchandages (*trade-off*) et la coopération naissante. Le niveau du dilemme de sécurité n'est également pas uniquement dépendant de l'état de la distribution matérielle du pouvoir (balance de l'offensive/défensive) mais de l'état des signaux envoyés à l'adversaire. Quand un Etat privilégie la constitution d'attributs défensifs plutôt qu'offensifs, il envoie les signaux qu'il est avant tout un chercheur de sécurité et réduit donc la vulnérabilité de son adversaire. Le dilemme de la sécurité est donc surmontable car l'envoi de signaux d'autolimitation des deux côtés peut rompre la spirale de la course aux armements. *A contrario*, l'orientation du dispositif d'un Etat sur des attributs offensifs envoie le signal qu'il est plutôt un « Etat avide » potentiellement agresseur et incite son adversaire à adopter des politiques compétitives. Le degré et la nature des informations et intentions partagées entre Etats peut donc déterminer la forme future de leurs relations politiques et de sécurité. Même si Glaser n'oublie pas ses fondamentaux néoréalistes, son travail est bien d'analyser la stratégie d'un Etat par l'impact combiné des variables matérielles et informationnelles. Il donne en ce sens une plus grande plasticité au néoréalisme en nuancant la fatalité du lien environnement international anarchique/compétition entre Etats. Il module plutôt l'état des relations entre Etats selon l'état des variables matérielles et immatérielles. Quand le dilemme de la sécurité est sévère (forte asymétrie de la distribution matérielle et faible niveau d'informations échangées), les politiques compétitives dominent. Quand le dilemme de la sécurité est plus doux (asymétrie modérée de la distribution matérielle et haut niveau d'informations échangées), les politiques coopératives dominent¹³⁵. Cette modularité sera reprise, mise en perspective et soumise à examen critique dans notre travail. Il s'agira notamment d'évaluer la reproductibilité des hypothèses de Glaser tirées de ces études de cas à notre propre objet d'étude. Une de ses démonstrations historiques particulièrement inspirante est son analyse des raisons de la chute de l'URSS et de la fin de la Guerre Froide, comme exemple-type de l'articulation entre variables matérielles et informationnelles. Preuve de l'impossibilité d'élucider les phénomènes par une seule grille de lecture s'appuyant elle-même sur une seule variable explicative, l'URSS chute au moment où son potentiel nucléaire est quasi paritaire avec celui des Etats-Unis et au tout début du processus de réduction des armes conventionnelles. L'explication néoréaliste échoue donc ici à expliquer la chute d'un pays non menacé par un déséquilibre de la distribution matérielle de puissance. Le choix du renforcement du dialogue avec les Etats-Unis à partir de l'arrivée au pouvoir de Mikhaïl Gorbatchev en 1985 (Perestroïka et Glasnost) est la véritable cause de la chute de l'URSS car il crée une dynamique

¹³⁵ Glaser Charles, *op.cit.* p.9.

de libéralisme dans laquelle vont s'engouffrer quelques républiques soviétiques (pays baltes, Ukraine, Géorgie) pour demander leur indépendance. Les variables « perceptions » et « informations » comme moteurs d'action sont également applicables au niveau américain car les Etats-Unis choisissent à partir la fin du premier mandat de Ronald Reagan de réduire leur posture militaire (annulation de programme nucléaire de modernisation, allègement des forces de théâtre, coupe dans les structures de forces conventionnelles) pour prioriser leur défense sur la dissuasion nucléaire et l'Alliance Atlantique. L'explication matérielle est donc ici secondaire face à l'explication informationnelle car la perception américaine d'une invasion soviétique devenue improbable n'est pas objective puisque l'Armée Rouge reste matériellement toujours aussi puissante¹³⁶. Glaser n'en oublie cependant pas l'explication matérielle (et néoréaliste) sur ce cas historique et ne fait pas de l'informationnel, comme le néo institutionnalisme, le seul déterminant des décisions étatiques. Une théorie concentrant son analyse uniquement sur le facteur « information » ne peut pas comprendre l'entièreté des motivations guidant Etats-Unis et URSS. Le niveau de quasi parité matérielle entre les deux superpuissances au niveau nucléaire les a en effet amenées à pacifier leurs postures au niveau conventionnel. Aucun camp ne pouvant annexer les zones d'influence de l'autre (sanctuarisation de l'Europe de l'Est face aux risques d'agressions américaines, sanctuarisation de l'Europe de l'Ouest face aux risques d'agressions soviétiques), les Etats-Unis ont réduit leur présence conventionnelle occidentale et l'URSS la sienne sur le flanc oriental européen. Ce desserrement de la présence de l'Armée Rouge en Europe de l'Est (cause matérielle) a également encouragé, en plus du choix de Gorbatchev d'assouplir sa politique étrangère (cause immatérielle), les futurs séparatismes de républiques soviétiques ayant moins à craindre de politiques punitives du Kremlin (type Hongrie 1956, Prague 1968).

Cette analyse bicausale ouvre de nouvelles perspectives dans le champ théorique des relations internationales puisqu'elle dessine une image plus nuancée du néoréalisme (« *more balanced picture* »¹³⁷) où environnement matériel international et intentions/motivations des Etats s'articulent pour expliquer la variation entre stratégies compétitives et coopératives. Il s'agira donc comme Charles Glaser de se placer au-delà du réalisme structuraliste en ne réduisant pas les conditions sécuritaires aux seules variables matérielles mais en faisant des critères informationnels un élément organique du comportement des Etats (et non pas simplement une variable additionnelle). Cette approche consistant à rechercher une théorie

¹³⁶ Glaser Charles, *op.cit.* p.10.

¹³⁷ Glaser Charles, *op.cit.* p.14.

intermédiaire nous mènera naturellement à envisager le rôle important des institutions où circulent ces variables informationnelles. Si, pour le néoréalisme, la haute conflictualité du système international annihile les vertus modératrices des institutions, ces dernières peuvent pour Glaser, via la circulation d'informations envoyant des « signaux positifs », pacifier les rapports entre Etats¹³⁸. Contrairement au néoréalisme les opposant, l'auteur associe donc *conflits entre Etats et institutions internationales* grâce à la variable « informations » en établissant une passerelle théorique entre néoréalisme et néo-institutionnalisme. La conciliation possible entre variables matérielles et immatérielles se traduit au niveau théorique par la perspective d'une approche intermédiaire entre néo-réalisme et néo-institutionnalisme. Mais comme Glaser le fait dans son ouvrage majeur, les expressions égoïstes ou unilatérales des Etats ne sont pas exclues de notre analyse étant donnée l'incapacité des institutions à les contraindre totalement. Nous nous inspirerons en ce sens des hypothèses de l'auteur américain estimant que les stratégies des Etats varient selon leurs motivations initiales. Un « Etat avide » (*greedy state*) accorde ainsi plus de valeur à la conquête territoriale, adopte en général des politiques plus compétitives et accepte plus facilement les risques/coûts liés à cette posture conquérante qu'un « chercheur de sécurité ». Il peut cependant revenir à des postures plus coopératives en constatant ou anticipant une trop grande vulnérabilité militaire à cause de son isolement international. Quelle que soit cependant la variation d'attitude des Etats avides, la reconnaissance de leur existence et l'hypothèse de politiques unilatérales impactant l'ordre international seront des données importantes prises en compte dans notre travail. C'est aussi ici un emprunt fait à Charles Glaser critiquant dans son ouvrage le réalisme défensif et pour qui l'ordre international est uniquement constitué de « *security seeker* » et jamais de « *greedy states* »¹³⁹. Il s'agira alors de prendre en compte l'unilatéralisme de certains membres de l'Alliance Atlantique ou les postures agressives de certains pays partenaires et d'analyser dans quels contextes ils ont lieu. Ces tentatives de détecter des cas de « crise d'avidité » renvoient tout particulièrement à celui étudié par Charles Glaser à propos de l'Allemagne nazie, considérée comme l'exemple typique d'un Etat vorace. L'implacable poursuite hégémonique d'Hitler est à ce titre intéressante car elle ne s'explique pas par une variation soudaine de la distribution matérielle de puissance (elle commence et se poursuit dans un contexte où l'Allemagne reste encore affaiblie par le traité de Versailles et la crise de 1929). C'est avant tout la perception d'un pouvoir (III^e Reich) et d'un inconscient collectif (opinion publique

¹³⁸ Glaser Charles, *op.cit.* p.15.

¹³⁹ Glaser Charles, *op.cit.* p.12.

allemande) avides de venger la défaite de 1918 qui sont à l'origine de l'expansionnisme allemand. Ainsi, tout comme la chute de la Guerre Froide est explicable par le changement de statut de l'URSS passée d'un « Etat avide » à « chercheur de sécurité », la montée en puissance du III^e Reich dans les années 1930 s'explique par un changement inverse de statut. Ces deux cas de changement de statut aboutissant à deux échecs objectifs (chute du III^e Reich en 1945, chute de l'URSS en 1991) invitent donc à réfléchir sur les situations d'irrationalité de choix de certains Etats en termes de coûts/avantages. A cette contradiction apparente répond la « suboptimalité » pour Glaser. Les Etats font en effet pour lui fréquemment le choix de politiques suboptimales par des actions hautement compétitives les menant à une perte finale de puissance (« *states flawed decisions* ») : courses aux armements non nécessaires, balance offensive/défensive excessivement mince, grandes stratégies expansionnistes condamnées à échouer, lancement de guerres évitables. L'étude des relations internationales doit donc intégrer ce paramètre des choix suboptimaux car l'importance des variables immatérielles (perceptions) qui en sont à l'origine peut mener des Etats à adopter des politiques sécuritaires contre-productives à terme pour eux¹⁴⁰. Les exemples de situations menant certains Etats avides à adopter des politiques suboptimales contre-productives seront également au cœur de notre étude sur l'OTAN. Il s'agira de déterminer les cas d'existence de ces situations, l'origine de ces choix suboptimaux (pourquoi un Etat fait-il des erreurs d'estimation de sa balance offensive/défensive ?), l'objet de ses derniers (sur quelles thématiques un Etat avide « prend-t-il le risque » de la voracité ?) et leur impact sur la solidarité entre pays membres ou partenaires de l'OTAN (scission profonde ou temporaire dans l'alliance). L'analyse de Charles Glaser est donc ici une invitation à la complexité explicative car il postule l'hypothèse toujours plausible d'une perturbation de l'ordre international par la « percée » suboptimale d'un Etat avide (jamais envisagée par le réalisme défensif) comme conséquence d'un changement de perception du coopératif vers le compétitif sans variation matérielle préalable (critère immatériel jamais envisagé par le néoréalisme). Ces scénarios de « *free-riding* » radical au sein de l'Alliance Atlantique seront scrutés avec la même attention dans notre travail.

Notre hypothèse générale de l'existence d'un seuil de coopération/compétition dans les rapports entre pays membres de l'OTAN selon le degré d'enjeux stratégiques, permettant une explication plurithéorique couplant néoréalisme et néo- institutionnalisme de l'évolution de

¹⁴⁰ Glaser Charles, *op.cit.* p.172.

l'Alliance Atlantique depuis 1991, s'appuiera donc sur les préceptes glaseriens : rationalisme des politiques sécuritaires des Etats dans la logique d'optimisation de leur puissance, double importance des facteurs matériels et immatériels dans le comportement des Etats, capacité des institutions à partiellement harmoniser les égoïsmes réciproques, hypothèse de stratégies suboptimales d'Etats avides perturbant l'ordre international, fonction pacificatrice de la circulation des informations. Dans la continuité de cette inspiration conceptuelle glaserienne, nous reprendrons la même approche méthodologie que celle utilisée dans son ouvrage majeur. Nous évaluerons notre hypothèse générale en la confrontant à des études de cas empiriques. Afin en effet d'illustrer la capacité du néoréalisme et du néo-institutionnalisme à expliquer les choix des Etats membres de l'OTAN par rapport aux autres écoles de pensée, nous étudierons donc une large somme de cas ayant marqué l'histoire de l'Alliance Atlantique depuis 1991. Cette méthode de l'étude de cas pour mettre (ou non) en adéquation notre objet d'étude avec notre supposition générale («*assumptions adequacy*») s'alignera sur celle de Charles Glaser qui a choisi trois cas importants (fin de la Guerre Froide, politiques sécuritaires post-guerre Froide en Europe et Asie, décisions allemandes expansionnistes sous Hitler) pour mettre à l'épreuve (notion de « crash test ») son hypothèse centrale des effets combinés des variables matérielles et informationnelles dans le comportement des Etats ainsi que l'existence des « signaux coûteux »¹⁴¹. La notion de « crash test » est en effet centrale chez Glaser car la démonstration d'une hypothèse passe autant par la découverte de données empiriques validantes qu'invalidantes du postulat de départ. La recherche de failles explicatives contredisant notre modèle théorique sera également appliquée dans notre travail où notre conclusion indiquera les contre-exemples décelés dans notre travail. L'exploration d'études de cas nous permettra donc de déterminer des régularités explicatives validant (ou non) notre hypothèse générale et les préceptes théoriques de nos deux courants de pensée choisis en amont. Cette reprise de la méthode d'étude de cas ambitionnera enfin, comme l'approche de Charles Glaser, de donner une dimension prédictive à notre hypothèse générale, c'est-à-dire une reproductibilité capable d'annoncer (prudemment) le futur proche de l'OTAN. Notre approche nous permettra de déterminer l'existence depuis 1991 de zones de convergence (coopération) et divergence (compétition) entre pays membres de l'OTAN puis d'évaluer le niveau d'enjeux stratégiques (notion de seuil) au-delà duquel le néo-institutionnalisme ne peut expliquer la persistance de tensions entre Etats et au-dessous duquel le néoréalisme ne peut expliquer la présence de séquences de coopération.

¹⁴¹ Glaser Charles, *op.cit.* p.206.

d. Hypothèse générale et sous hypothèses.....

L'objet de notre problématique est donc de démontrer la nature duale de l'Alliance atlantique, capable de construire de la sécurité via son organisation sécuritaire (élargissement, opérations de *peacekeeping*, création d'un réseau sécuritaire mondial, forte activité bureaucratique...) mais handicapée par des divisions internes faute de mutualisation sur les questions de haute sécurité (degré d'engagement en OPEX, bouclier antimissile territorial, absence de consensus sur le seuil d'élargissement...). Il s'agit de penser l'évolution de l'OTAN post-guerre Froide à partir d'une double lecture *néoréaliste* (divisions intra-alliance faute de menace structurante, « *soft balancing* » ou unipolarité, absence d'unité de vue sur les dossiers sensibles, renationalisation des postures sur la mise en place de dispositifs stratégiques...) et néo-institutionnaliste (permanence des organes de dialogue de mutualisation intra-alliance, construction d'un réseau sécuritaire global, politisation des cadres de collaboration avec pays aspirants et partenaires, dimension politique des mandats de « *peacekeeping* »...). Cette dialectique théorique part du constat d'une cohésion dégradée de l'Alliance politique faute de menaces suffisamment structurantes (contrairement à la Guerre Froide) mais compensée par le développement de nouveaux actifs institutionnels permettant à la fois son renouvellement (devenir un organe de sécurité collective) et le maintien de sa finalité (assurer la défense collective des pays membres).

Conséquence de cette dualité théorique, l'Alliance Atlantique a changé de nature et transformé ses modalités de production de sécurité. Si elle était sous la Guerre Froide une alliance principalement militaire résultant d'une fondation politique (Traité de Washington), elle est devenue à partir de 1991 une alliance politique (dynamique bureaucratique d'élargissement et de constitution de partenariats) héritée d'un succès militaire historique (succès du rôle dissuasif de l'OTAN sous la Guerre Froide). L'Alliance Atlantique a en effet moins produit de la sécurité par la voie militaro-opérationnelle (semi-échec en Afghanistan, succès partiel en Libye, non-déploiement du bouclier territorial anti-missiles) que par la voie bureaucratique (travail de réforme auprès des pays aspirants et d'intégration aux normes OTAN, institutionnalisation des liens sécuritaires avec les pays partenaires) à cause d'une Alliance politique globalement en crise sur les dossiers de haute sécurité (définition des menaces, débat

traditionalistes/évolutionnistes¹⁴², mutualisation des engagements financiers, création d'actifs intégrés...), à l'inverse d'une Organisation militaire dynamique face aux nouvelles menaces (adaptation tactique à l'irrégularité des modes d'action ennemis, création de programmes sécuritaires civilo-militaires, institutionnalisation du dialogue avec les pays partenaires, développement de l'interopérabilité pays aspirants/pays membres...). Ce postulat d'une dichotomie crise de l'Alliance politique/vitalité de l'Organisation militaire est cependant à nuancer car la première peut se révéler efficace sur les conflits (*Ocean Shield*, *Active Endeavour*, *Protector Unified*) ou « *peacekeeping* » de basse intensité (SFOR, KFOR) en mutualisant ses moyens dans le cadre de processus décisionnels harmonieux. Les tensions au sein de l'Alliance politique durant les opérations de combat (Bosnie, Kosovo) peuvent également aboutir des années plus tard à l'intégration de pays où ont eu lieu des interventions dans le réseau sécuritaire de l'OTAN (entrée de la Bosnie au Partenariat pour la Paix en 2006, hypothèse d'intégration du Kosovo à court terme). *A contrario*, l'Organisation militaire peut tisser des relations institutionnelles régulières avec des pays partenaires sans échapper aux ruptures (gel du COR après le Kosovo et la crise de Crimée) ou limites (faible intensité du dialogue avec l'ICI) de ses cadres de coopération.

La thèse démontre le lien dialectique entre degré d'efficacité (et donc de solidarité) de l'Alliance Atlantique et degré de sensibilité des problèmes à traiter. Il existe un seuil de sensibilité des dossiers à gérer au-delà duquel l'Alliance Atlantique se révèle incapable de mutualiser ses points de vue (donc son degré d'engagement) ou au-dessous duquel elle se révèle capable de le faire. Ce seuil est évaluable selon les mêmes critères tendanciels : définition des menaces, contraintes budgétaires, risques de mort, coûts de résonance médiatique des actions engagées et risque de rétorsion des pays considérés comme une menace. En d'autres termes, l'Alliance politique se désolidarise systématiquement lorsqu'il s'agit de trouver des positions communes contre un pays ayant des capacités de rétorsion importantes (Russie, Iran) ou de s'engager dans des théâtres d'opération (Irak, Afghanistan) impliquant un degré de mobilisation trop important (logistique, médiatique, humain, financier). L'organisation militaire fonctionne *a contrario* lorsqu'il s'agit de trouver des positions communes contre un ennemi étatique (Serbie, Libye...) ou non étatique (piraterie, contrebandiers...) ayant des capacités de rétorsion limitées, de s'engager dans des opérations/missions n'impliquant pas un fort niveau de mobilisation (*Ocean Shield*, *Active Endeavour*, *Protector Unified*...) ou de construire dans

¹⁴² Débat entre partisans d'une fonction classique/unique (défense collective-*traditionalistes*) et partisans d'une fonction renouvelée/globale (sécurité collective-*progressistes*) de l'Alliance.

la discrétion bureaucratique (réduisant les coûts domestiques) des passerelles institutionnelles avec pays aspirants ou partenaires (Dialogue Méditerranéen, Initiative de Coopération d'Istanbul, Initiative du Sud-est...). La solidarité et l'efficacité de l'Alliance politique échouent donc en cas d'oppositions trop sérieuses ou de mutualisation des domaines de haute sécurité, tout comme l'Organisation militaire parvient à produire de la sécurité sur les thématiques de basse sécurité.

La question du seuil d'efficacité permet d'envisager une approche théorique duale où l'évolution de l'OTAN est perçue comme une combinaison des pensées néoréaliste et néo-institutionnaliste, chacune des deux théories se croisant tout en ayant mutuellement leurs limites. Si le néoréalisme est inopérant à expliquer certains faits (opérations « *out of areas* » sans définition de menace commune, processus d'élargissement sans gains sécuritaires apparents, politisation du cadre d'action de l'Alliance sécuritaire...), le néo-institutionnalisme bute à en expliquer d'autres (tensions intra-alliance en OPEX ou dossiers sensibles, faiblesses d'intégration des actifs, poussées d'unilatéralisme ou de *soft balancing*, frictions circonstanciées au sein du processus décisionnel...). Si le concept néoréaliste de « *balance of threat* » peut expliquer l'intervention en Afghanistan (lutte contre le terrorisme/*Failed States*), il n'explique pas le faible niveau d'intégration du commandement de l'opération faute d'une définition consensuelle des menaces affrontées (talibane et djihadiste) dans le pays. Si le concept néo-institutionnaliste de « communauté de sécurité » peut expliquer l'élargissement continu de l'OTAN jusqu'en 2008 (pays de Visegrad, pays baltes, Slovaquie, Slovaquie), il ne peut expliquer le gel de l'élargissement à partir de 2008 (tensions entre pays membres sur le bien-fondé de l'intégration de l'Ukraine et de la Géorgie face aux réactions russes). Il apparaît donc qu'aucune des deux théories n'explique mieux ou moins bien l'évolution de l'OTAN depuis 1991 mais qu'elles se croisent pour expliquer son alternance d'échecs et de réussites selon les thématiques et circonstances, le néoréalisme étant plus performant pour expliquer le seuil au-delà duquel la mutualisation échoue et le néo institutionnalisme celui au-dessous duquel elle réussit.

En plus d'analyser l'évolution de l'Alliance Atlantique sur cette double grille de lecture néoréaliste/néo-institutionnaliste, la présente thèse se propose aussi de faire un état des lieux sur ce qu'elle est devenue et de démontrer sa transformation en une véritable agence mondiale de sécurité civilo-militaire et non plus seulement une simple organisation militaire. Alors que l'intégration de l'Alliance Atlantique sous la Guerre Froide assurait la défense de l'Europe sous

des conditions simples et identifiées (prévenir une attaque conventionnelle ou nucléaire soviétique par la défense des frontières occidentales et le déploiement d'un arsenal nucléaire dissuasif), l'absence de menaces structurantes et la séparation sécurité interne/externe propre à la globalisation ont obligé l'OTAN à repenser sa stratégie générale après 1991. En prenant acte des variations de solidarité de l'Alliance politique selon le degré de sensibilité des questions sécuritaires (dualité théorique néoréalisme/néo-institutionnalisme), la présente thèse se propose de faire un bilan de l'OTAN au nom de la tentative des pays membres de construire de la sécurité globale à « moindre coût » (c'est-à-dire sans son caractère intégré comme sous la Guerre Froide). A la lumière de son étude historique apparaît en effet une tendance lourde et dialectique où les difficultés de l'Alliance politique ont toujours généré par la suite une reconfiguration de l'Organisation militaire vers plus d'institutionnalisation (dialogue routinier avec pays non membres), de politisation (dimension politique des cadres de réformes avec les pays aspirants et de dialogue avec les pays partenaires) et de civilianisation (hybridation civilo-militaire des modes d'action en OPEX). Cette transformation de l'Organisation militaire est un substitut aux carences de l'Alliance politique où tout défaut de mutualisation de haute intensité s'est accompagné d'adaptation/mutualisation de basse intensité : tension intra-alliance à cause du différentiel d'engagement mais expérimentation de nouveaux modes d'action irréguliers en Afghanistan, absence de consensus politique sur la position à adopter vis-à-vis de la Russie mais investissement dans la création d'organes de dialogue avec elle (Acte fondateur, Conseil OTAN-Russie), scission intra-alliance en Irak mais création d'une mission de formation de l'armée irakienne (NTM-1¹⁴³), différentiel de perception de l'utilité d'un bouclier anti-missile territorial mais déploiement d'un dispositif de bouclier anti-missile de théâtre, difficulté de création de puissants actifs intégrés pour la projection de stabilité mais mise en place d'une NRF petit format.... Par une sorte d'effet de compensation et de résilience, l'Alliance sécuritaire a été capable de construire de nouveaux actifs (institutionnels ou militaires) à mesure des échecs de l'Alliance politique. En prenant acte de ce mécanisme et du changement de stratégie générale de l'Alliance après 1991, il s'agira donc de démontrer ses trois objets de transformation.

Dans notre première hypothèse, nous posons l'idée de relations OTAN/PESD oscillant entre harmonie et tensions selon la nature de leurs objets de collaboration. Quasi intégré durant la Guerre Froide par la menace soviétique commune, le partenariat atlantique a connu des

¹⁴³ NATO Training Mission in Iraq.

évolutions structurelles (développement de la PESD, oppositions européennes au « cavalier seul » américain) qui ont parfois remis en cause sa solidité tout en s'approfondissant sur d'autres thèmes. Loin de toute pensée déterministe prophétisant le détachement européen total de l'OTAN ou le détachement américain entier de ses alliés européens, notre hypothèse de travail pose l'idée de thèmes propices à la collaboration OTAN/PESD et l'existence d'autres non-mutualisables selon la profondeur des enjeux stratégiques en jeu.

Pour notre deuxième hypothèse, nous posons la question des conditions de coopération entre alliés dans le cadre de leurs interventions extérieures. Selon le degré d'engagement lié au type d'interventions (basse ou haute intensité), la cohésion de l'Alliance Atlantique en engagements extérieurs oscille entre harmonies et frictions à l'intérieur du processus décisionnel. Le niveau de cohésion intra-alliance détermine lui-même le degré de réussite des opérations/missions et donc la faculté de l'Alliance Atlantique à produire de la sécurité globale. Une opération sans mutualisation d'investissements et frictions décisionnelles aboutit à son probable échec. Une mission avec harmonisation des moyens et fluidité de la chaîne de commandement aboutit au succès de la mission. Il s'agit d'avancer l'argument d'existence de nœuds de tension se manifestant tendanciellement lors des interventions extérieures de l'OTAN et bloquant tout essai de mutualisation. Ces mêmes nœuds de tension seraient principalement financiers (investissements budgétaires), stratégiques (choix des stratégies générales de résolution des conflits), tactiques (choix des règles d'engagement) et médiatiques (poids des opinions publiques). Il s'agit donc de démontrer que l'OTAN ne résout certains conflits qu'en dessous d'un certain seuil de dangerosité et d'investissements nécessaires. Il n'y aurait donc pas de fatalisme aux échecs d'engagements de l'OTAN à cause de la chronicité des égoïsmes nationaux (néoréalisme) ni de systématisme aux réussites de l'OTAN grâce aux vertus mutualisantes des institutions de dialogue des conflits (néo-institutionnalisme). Il y aurait plutôt un curseur d'efficacité se déplaçant selon les conditions d'engagement. Cette idée d'un seuil peut être une clé d'explication des réussites et échecs de l'OTAN depuis 1991.

Dans notre troisième hypothèse, nous démontrerons que l'Alliance Atlantique est devenue un véritable réseau sécuritaire global et une organisation de nature désormais civilo-militaire. La stratégie coopérative mise en place par l'Alliance Atlantique lui a en effet permis de construire un réseau planétaire de partenariats (en complément de l'élargissement), pour compenser sa difficulté à mutualiser ses politiques de haute sécurité. L'OTAN ne chercherait donc plus tant

à devenir une organisation sécuritaire intégrée comme sous la Guerre Froide (principe de défense collective de l'article 5, mutualisation des doctrines militaires, définition commune des menaces, automaticité d'action collective) qu'à être une organisation souple établissant des passerelles avec des partenaires extra-européens pour globaliser son champ d'action. Ce choix d'une stratégie souple et globale (association/inclusion plutôt qu'intégration des rapports avec les pays partenaires, participation optionnelle des pays partenaires aux OPEX de l'OTAN au nom du principe d'« intervention à la carte », non-mutualisation des prérogatives régaliennes) s'inscrirait dans la continuité du caractère transnational des menaces exigeant des solutions globales impliquant un maximum d'Etats (y compris non-européens). Il s'agira donc de démontrer que l'OTAN est désormais devenue une machine bureaucratique créatrice de partenariats sécuritaires plus qu'une organisation lourde et strato-européenne. Nous démontrerons que l'OTAN s'est progressivement transformée en une organisation civilo-militaire grâce à son investissement de nouveaux champs sécuritaires. Alors qu'elle était sous la Guerre Froide une organisation militaire mutualisant des éléments uniquement de défense entre pays membres, elle est progressivement devenue depuis 1991 une organisation civilo-militaire par le traitement de nouveaux thèmes (énergétique, sanitaire, climatique, cybernétique...), l'utilisation de différents outils d'influence (conférences, séminaires de recherche, exercices de simulations, financement de programmes, envoi d'experts, visites réciproques de responsables de haut niveau...) et la mise en place de programmes sécuritaires (procédures de surveillance d'installations sensibles, définition de plans d'urgence civils en cas de catastrophes...). L'Alliance Atlantique est donc désormais une agence mondiale de mutualisation non contraignante (fondée sur le choix libre des partenaires) sur des thèmes autant civils que militaires.

Notre quatrième hypothèse sera de poser la question du degré d'efficacité variable du cadre de collaboration OTAN/Russie selon le degré d'importance stratégique des enjeux. Etant donnée la profondeur et l'historicité des tensions entre les deux parties, il s'agira d'analyser au cas par cas chaque situation de dialoguer et de déterminer le pourquoi de leur capacité (ou leur incapacité) à collaborer. Loin d'une approche déterministe estimant toujours impossible ou possible la mutualisation des points de vue antagonistes, nous chercherons à comprendre s'il existe des noyaux durs de conflictualités ou de zones vertes de collaboration selon la nature des thèmes de discussion. Poser la variabilité des rapports OTAN/Russie à l'intérieur de l'Acte Fondateur et du Conseil OTAN-Russie implique donc d'évaluer où se situe leur seuil d'efficacité (et d'inefficacité), c'est-à-dire à partir de quand et de quoi ils échouent à trouver

des accords communs. Cette détermination des conditions propices et non propices à la collaboration nous éclairera sur l'irrégularité caractéristique du partenariat OTAN/Russie depuis 1991.

Tableaux récapitulatifs des hypothèses

OTAN-PESD (Première hypothèse)

ETAT DES RELATIONS OTAN /PESD	OBJETS DE RELATIONS OTAN/PESD
Validation des préceptes néoréalistes (conflictualité des relations américano-européennes et inefficacité des instances de dialogue)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Cavalier seul américain en interventions extérieures (Bosnie, Kosovo, Afghanistan, Irak) ▶ Autonomie de la défense européenne (SACEUR européen) ▶ Faiblesse des actifs intégrés (AWACS, C-17, AGS) ▶ Bouclier antimissile territorial
Validation des préceptes néo-institutionnalistes (Harmonie des relations américano-européennes et efficacité des instances de dialogue)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Coopération en interventions extérieures (opérations missions de basse intensité/construction de la paix) ▶ Échanges institutionnels (équipes de liaisons, cellules intégrées, Berlin +) ▶ Bouclier antimissile de théâtre

RESEAU GLOBAL SECURITAIRE OTAN (Deuxième hypothèse)

ETAT DES RELATIONS ENTRE MEMBRES ET MEMBRES /PARTENAIRES	ACTIFS INSTITUTIONNELS OTAN
Validation des préceptes néoréalistes (tensions intra-alliance et entre membres/partenaires, inefficacité des institutions)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Quatrième élargissement (étranger proche russe) ▶ Initiative de Coopération d'Istanbul et Dialogue Méditerranéen (conflit israélo-palestinien, lutte contre le terrorisme)
Validation des préceptes néo-institutionnalistes (solidarité intra-alliance et entre membres/partenaires, efficacité des institutions)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Trois premiers élargissements (Europe de l'Est) ▶ Création de communautés épistémiques (programmes scientifiques) ▶ Programmes communs sur thèmes non régaliens (réforme du secteur de la sécurité, contrôle démocratique des forces armées, planification civile d'urgence, lutte contre le terrorisme...)

RELATIONS OTAN/RUSSIE

(Troisième hypothèse)

ETAT DES RELATIONS OTAN-RUSSIE	OBJETS DE RELATIONS OTAN/RUSSIE
Validation des préceptes néoréalistes (tensions OTAN/Russie et inefficacité du Conseil OTAN-Russie)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Violation du droit de veto russe (Kosovo) - Élargissement vers l'étranger proche russe (Ukraine, Géorgie) ▶ Menace sur dissuasion nucléaire russe (bouclier antimissile)
Validation des préceptes néo-institutionnalistes (collaboration OTAN/Russie et efficacité du Conseil OTAN-Russie)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Élargissements dans l'ancien glacis socialiste (Europe de l'Est) ▶ Missions de construction de la paix (SFOR, KFOR) et opérations maritimes (<i>Ocean Shield, Active Endeavour</i>) ▶ Maintien de la dissuasion nucléaire russe (bouclier antimissile de théâtre) ▶ Programmes communs sur thèmes non stratégiques (formation de personnels d'Afghanistan et des pays d'Asie centrale à la lutte contre les stupéfiants, lutte contre la piraterie, sauvetage d'équipages de sous-marins...)

INTERVENTIONS EXTERIEURES

(Quatrième hypothèse)

ETAT DES RELATIONS INTRA-ALLIANCE	OBJETS DE RELATIONS INTRA-ALLIANCE EN INTERVENTIONS EXTERIEURES
Validation des préceptes néoréalistes (tensions entre alliés et inefficacité des institutions de dialogue)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Opérations de haute intensité médiatisées (Kosovo, Afghanistan, Irak) ● Investissements humains et budgétaires (non harmonisation) ● Règles d'engagements (caveats non mutualisées) ● Stratégie générale (approche jominienne contre approche clausewitzienne)
Validation des préceptes néo-institutionnalistes (coopération entre alliés et efficacité des institutions de dialogue)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Opérations/missions de basse intensité non médiatisées (<i>Active Endeavour, Ocean Shield, Eagle Assist...</i>) ● Investissements humains et budgétaires (non harmonisation) ● Règles d'engagements (caveats communes) ● Stratégie générale (consensus sur état final recherché)

Pour résumer notre problématique et définir nos axes d'étude pour la démontrer, nous pouvons affirmer que la variabilité de la solidarité intra-alliance (idée du *seuil*) couplée à la globalisation des risques a transformé l'Alliance atlantique. Par adaptation d'une « *balance of threat* » plus suffisamment structurante pour entretenir la solidarité intégrée de l'Alliance politique comme sous la Guerre Froide, l'Alliance sécuritaire a opéré une mutation à plusieurs niveaux : création de nouveaux actifs institutionnels pour un réseau sécuritaire global avec usage de son « *soft power* » (établissement de dialogues non contraignants avec des partenaires pour influencer sur leurs politiques de défense), investissement de nouveaux champs sécuritaires extramilitaires (par réponse à la faible distinction entre menaces militaires et civiles), civilianisation de ses modes d'actions contre les menaces asymétriques en OPEX (maîtriser l'insécurité globale en créant de la gouvernance). Malgré les multiples crises au sein de l'Alliance politique empêchant par la voie militaire la résolution des conflits faute de mutualisation des moyens engagés et de définition commune des menaces¹⁴⁴ (*néoréalisme*), l'OTAN a donc continué à produire de la sécurité par la voie institutionnelle via la création d'organes de collaboration (élargissement¹⁴⁵ et réseau global de partenariats¹⁴⁶) et une multitude d'opérations/missions de basse intensité générant régulièrement et par la suite l'intégration de ses anciennes zones d'intervention¹⁴⁷ à son réseau bureaucratique (*néo-institutionnalisme*). L'OTAN de 2017 n'est donc plus celle de 1949.

Deuxième partie. Cadre, matériau et méthode.....
a. Matériau utilisé et méthode de recherche.....

Pour étayer notre hypothèse et nos sous-hypothèses, il conviendra d'adopter une démarche méthodologique rigoureuse dont la finalité sera de mettre à l'épreuve les théories néoréalistes et néo-institutionnalistes dans un souci de scientificité. Ces deux écoles de pensée verront aussi leurs concepts nous paraissant les plus importants soumis à l'examen des faits historiques et contemporains de l'OTAN. Notre approche hypothético-déductive sera alimentée par l'analyse d'un ensemble de données destiné à nous donner des informations précises sur les performances institutionnelles et opérationnelles de l'Alliance Atlantique. Pour ce faire, l'étude de notre objet de recherche s'appuiera principalement sur la littérature scientifique et académique (articles de revues spécialisées, ouvrages, presse...) et l'étude détaillée du site de l'OTAN (déclarations,

¹⁴⁴ Afghanistan, Libye, Syrie.

¹⁴⁵ Europe de l'Est.

¹⁴⁶ Balkans, Maghreb, Moyen et Proche-Orient, Asie Centrale.

¹⁴⁷ Bosnie-Herzégovine, Serbie, Kosovo, Macédoine, Albanie, Croatie.

actions, rapports, revues de presse...).

Afin de tester la validité de nos hypothèses, notre échantillonnage d'études de cas s'est voulu (dans la mesure de notre temps) aussi large que les actions de l'OTAN entreprises depuis 1991 nous le permettaient. Que ce soit dans l'étude des opérations/missions extérieures, des partenariats, du déroulé des élargissements, du fonctionnement des actifs institutionnels ou de la formulation/application de ses textes doctrinaux, nous avons voulu étudier un large panel de cas en gardant à l'esprit l'impératif de faire apparaître, au-delà de leur grande diversité, des régularités explicatives de la solidarité (ou non) et de l'efficacité (ou non) de l'Alliance Atlantique selon les cas de figure. Étant donnée la temporalité relativement restreinte de la période d'étude, il nous a paru possible de traiter avec exhaustivité sans prétendre à la totalité l'ensemble des actions menées par l'OTAN. Ce choix d'élargir plutôt que circonscrire notre objet d'étude nous a mené à traiter parfois plus profondément certaines actions, selon ce qui nous semblait plus stratégique et sensible.

La méthode de l'étude de cas est intéressante pour évaluer le degré de cohésion de l'OTAN et son efficacité institutionnelle depuis 1991 grâce la multiplicité des actions entreprises par cette dernière. Ce large échantillonnage s'explique par le fait que l'OTAN a dû, après la fin de la Guerre Froide, entreprendre une large mutation géographique et fonctionnelle pour relégitimer sa raison d'être. Elle a donc développé tout un ensemble de programmes et d'interventions qui ont été autant d'études de cas pour notre travail, leur « profusion » étant un allié précieux pour tendre vers la scientificité espérée de notre travail.

Cette méthode fut un outil précieux pour notre démarche hypothético-déductive. L'étude de cas offre en effet la possibilité, lorsque l'agencement de faits dessine progressivement un mouvement inhabituel que les théories étudiées ne prévoyaient pas¹⁴⁸. Notre analyse a donc eu pour objectif de percevoir ce qui pouvait interrompre ou contrarier le mouvement anticipé par les penseurs néoréalistes et néo-institutionnalistes dans le cas de l'OTAN. Constatant progressivement des décalages répétés entre leurs anticipations théoriques et la réalité empirique observée, il s'est donc agi d'utiliser nos analyses pour en faire une « force d'arrêt » aux modèles préalables et poser une nouvelle problématique au néoréalisme et néo-

¹⁴⁸ Passeron Jean-Claude et Revel Jacques, « Raisonner à partir de singularités », dans Passeron Jean-Claude et Revel Jacques (dir.), *Penser par cas*, Paris, Éditions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales, 2005, p.15-16.

institutionnalisme¹⁴⁹.

Le choix de la méthode hypothético-déductive n'a cependant pas limité l'objectif de notre travail à l'évaluation empirique des théories néoréaliste et néo-institutionnaliste. Il s'est agi derrière cet examen critique de proposer notre propre modèle. Par modestie conceptuelle loin des modèles totalisants et par respect des écoles de pensée dont nous avons employé des concepts, nous n'avons pas eu la prétention de réviser les règles théoriques du néoréalisme et du néo-institutionnalisme mais plus simplement de construire de nouvelles configurations tirées des enseignements de l'histoire de l'OTAN depuis 1991. Pour y parvenir et comme annoncé plus haut, nous avons étudié un large panel d'actions menées par l'OTAN depuis 1991 au prisme de la méthode de cas. Le principe de l'étude de cas étant d'élargir la signification d'un fait pour en extraire une argumentation plus générale, notre objectif avant même le début de notre travail de recherche était donc de trouver des points communs entre toutes les actions menées par l'OTAN pour y déterminer des facteurs explicatifs quant à son efficacité et sa performativité institutionnelles. La difficulté intrinsèque de la méthode de cas consistant à passer de la description singulière d'un événement à une généralisation transposable dans d'autres situations nous a donc obligé à toujours mettre en perspective nos objets d'étude¹⁵⁰.

Éviter l'écueil de calquer l'approche naturaliste et clinique des sciences pures sur un objet de recherche (OTAN) relevant des sciences humaines (relations internationales, histoire) a été un souci constant durant notre travail de thèse. Le raisonnement purement expérimental des sciences pures consiste en effet à établir des hypothèses tirées de l'observation des faits puis à les tester sur d'autres cas interchangeable et sans les contextualiser¹⁵¹. Nos analyses ont donc eu pour souci d'historiciser chaque cas et d'accepter l'influence du contexte dans nos différents constats¹⁵². La description et la comparaison de nos cas n'a donc pas eu pour objectif ultime d'en faire des objets interchangeable et classés selon qu'ils « rentraient » ou non dans notre hypothèse générale, mais de les classer en composant avec leurs influences réciproques. Chaque cas influençant un autre par effet cumulatif, nous avons donc été attentif à observer le

¹⁴⁹ Cas célèbre d'usage de la méthode de cas par démarche hypothético-déductive, l'analyse psychanalytique de l'Homme aux loups visait pour Sigmund Freud à défendre sa théorie du rôle de l'histoire infantile des représentations inconscientes dans la constitution des névroses face aux théories concurrentes d'Ernest Jung et Alexandre Adler.

¹⁵⁰ Passeron Jean-Claude et Revel Jacques, *op.cit.*, p.13.

¹⁵¹ Livet Pierre, « Formaliser l'argumentation en restant sensible au contexte », dans De Fornel Michel et Passeron Jean Claude (dir.), *L'argumentation. Preuve et persuasion*, Paris, Editions de l'EHESS, 2002, p.49-66.

¹⁵² Livet Pierre, « Les diverses formes de raisonnement par cas », dans Passeron Jean-Claude et Revel Jacques (dir.), *op.cit.*, p.229-255.

degré de validité de notre hypothèse générale en personnalisant chaque objet afin d'éviter une classification trop rigide entre « inclusion » et « exclusion ». Ne réduisant pas comme le préconise la méthode de cas l'analyse de nos objets d'étude à de simples objets fixes, nous avons eu de cesse d'analyser chaque cas singulier comme conséquence d'un passé récent et influent sur le futur proche. Cette approche dynamique et non statique de notre temporalité fut une manière de faire apparaître la singularité de chaque cas tout en maintenant notre exigence d'intelligibilité. Afin d'aller justement au-delà de la singularité de chaque événement et de donner de la scientificité à notre objet d'étude, notre réflexe fut de se poser à chaque cas la question classique du « comment on en arrivé là » et du « comment cela a-t-il créé une nouvelle dynamique ». Chaque objet d'étude, même singulier, étant toujours inscrit dans un processus plus large, nous avons pu plus facilement établir des connexions entre les cas pour y percevoir des régularités¹⁵³. Nous nous sommes donc astreint à ne pas percevoir la singularité de chaque contexte comme une simple différence invisible entre deux faits pour nous conformer aux exigences méthodologiques de la méthode de cas. Ce rappel contextuel fut plus particulièrement présent dans nos grandes études de cas où fut souvent rappelée dans la description d'un cas l'« ombre » du cas précédent. La science du contexte qualifiant la méthode de cas se rapproche dans notre travail d'une « science du souvenir » car les acteurs de l'OTAN ont souvent eu à l'esprit les événements du proche passé lorsqu'ils agissaient dans le présent, plus particulièrement dans les actions dites stratégiques.

La contextualisation de chaque étude de nos cas a donc impliqué une certaine prudence dans l'apparition d'inférences. Il s'est agi non pas seulement de constater qu'un cas confirmait ou infirmait nos hypothèses générales mais de faire apparaître leur *degré* de manifestation de confirmation ou d'infirmité au nom de contextes tous singuliers. C'est parce que chacun de nos objets d'étude de cas était le produit du précédent que le degré d'inférence était variable selon chacun d'eux. Nous avons donc gardé le primat du raisonnement expérimental selon lequel la fréquence des récurrences est la base de la scientificité tout en le tempérant par la modularité des inférences selon ses degrés et les contextes historiques en jeu. La fréquence d'apparition des confirmations de nos hypothèses de base nous a permis de faire évoluer notre travail historique vers une scientificité certaine sans aboutir pour autant à une intelligibilité pure. Même si nous n'avons pas observé de « cas dérangent » infirmant en totalité nos hypothèses de base, l'apparition de degrés d'inférence nous a amené à toujours établir des distances entre les situations et à considérer que l'histoire dynamique pouvait impacter vers le

¹⁵³ Passeron Jean-Claude et Revel Jacques, *op.cit.*, p.24-25.

haut ou le bas notre hypothèse de base. Le devoir de prudence de la méthode du cas fut un des enjeux de notre thèse puisqu'il a fallu extraire une théorie d'ensemble au-delà de la diversité (contextualisée) de nos études de cas pour faire apparaître un paradigme d'ensemble rendant intelligible notre objet de recherche¹⁵⁴.

La détermination d'invariants derrière les variations de chaque cas observé a donc consisté, pour cadrer avec la méthode de cas, à établir des liens entre les événements pour trouver une validité générale au-delà de leurs spécificités¹⁵⁵. Pour ce faire, aucun cas n'a été étudié isolement mais a toujours été mis en relation avec d'autres éléments pour établir une cohérence globale et avancer vers une montée en généralité¹⁵⁶. Notre méthode d'administration de preuve a donc été de chercher la réitération d'observations sans tomber dans l'écueil du scientisme absolu puisque nous sommes restés attentif à la possible apparition de cas réfutant notre hypothèse de base, bien que cela n'ait jamais eu lieu. En essayant de trouver une logique de fonctionnement commune à des éléments théoriquement séparés (chronologiquement et géographiquement) les uns des autres, nous avons donc pu rendre intelligible nos études de cas en respectant leur spécificité.

Après la détermination de nos méthodes d'analyse, la question s'est posée du choix de nos études de cas. Le très grand nombre d'actions menées par l'OTAN depuis 1991 nous a donc obligé à la sélectivité de nos cas sans négliger l'exhaustivité de notre échantillon. Le choix de nos objets d'étude s'est donc orienté vers trois catégories d'enjeux définis par l'OTAN dans ses discours pour justifier ses actions : rétablissement/maintien de sécurité, construction de gouvernance, construction/développement de liens institutionnels. Nos études de cas ont donc tenté de mesurer l'efficacité ou l'inefficacité de l'OTAN à l'aune de ces critères tout en évaluant le degré de solidarité de l'Alliance Atlantique à l'intérieur de chaque configuration. Selon la nature des cas étudiés (« beaux cas », « cas épineux », « cas de figure »¹⁵⁷ ...), le temps consacré à chaque cas fut équivalent au degré d'importance stratégique donné par l'OTAN selon son niveau d'investissement (ambition des opérations ou missions, ressources financières et humaines, fréquence des réunions...). Les types de cas étudiés ont correspondu aux outils type de l'OTAN utilisés depuis 1991 pour construire de la sécurité à l'échelle globale : engagements extérieurs, élargissements, partenariats, programmes, actifs institutionnels, investissements de

¹⁵⁴ Passeron Jean-Claude et Revel Jacques, *op.cit.*, p.41.

¹⁵⁵ Passeron Jean-Claude et Revel Jacques, *op.cit.*, p.13.

¹⁵⁶ Passeron Jean-Claude et Revel Jacques, *op. cit.* p.18.

¹⁵⁷ Passeron Jean-Claude et Revel Jacques, *op.cit.*, p.12.

nouveaux champs sécuritaires, diplomatie publique.

c. Annonce de plan.....

Notre thèse s'articule en six sections. La première et préalable section expose donc le cadre théorique, c'est-à-dire l'analyse critique de la théorie néoréaliste et néo- institutionnaliste à la lumière de l'histoire de l'OTAN depuis 1991 sur lequel s'appuie notre problématique. La deuxième section étudie l'évolution des rapports entre l'OTAN et la PESD tout en soulevant l'existence alternée de thèmes de collaboration et de friction. Cette section décrit le processus de construction de la défense européenne et la question de plus en plus récurrente de son autonomie à l'égard de l'OTAN. La troisième section vise à expliquer en quoi la construction des actifs institutionnels OTAN (élargissements et partenariats) diffuse de la sécurité globale dans les zones périphériques de l'Alliance Atlantique malgré des limites d'efficacité sur plusieurs questions hautement stratégiques. Dans notre quatrième section, nous nous interrogeons pour savoir dans quelle mesure les niveaux de solidarité entre pays membres en interventions extérieures sont conditionnés par le degré de dangerosité et de cherté de ces dernières. La cinquième section est une étude des rapports entre l'OTAN et la Russie analysée comme idéaltype des forces et faiblesses des actifs institutionnels pour générer (ou non) des gains mutuels. Notre sixième section établit un bilan de nos hypothèses, tente d'actualiser les préceptes néoréalistes/néo- institutionnalistes à la lumière des enseignements extraits de la thèse, puis tire une conclusion générale (et originale) sur l'habile adaptation de l'OTAN aux conditions nouvelles de la globalisation sécuritaire pour renouveler sa mission originelle (protéger les Etats membres).

Dans notre première section, nous introduisons les débats entre néoréalistes et néo- institutionnalistes posés dans les années 1990 sur l'avenir de l'OTAN. En confrontant leurs préceptes et anticipations aux évolutions de l'OTAN depuis cette période, nous tentons d'affiner leurs intuitions en posant l'idée d'un seuil d'enjeux au-delà ou en dessous duquel les deux écoles de pensée peuvent être efficaces ou inefficaces à expliquer nos études de cas. Il s'agit de nuancer le déterminisme de chacune des deux écoles pour diagnostiquer sur quels types d'enjeux chacune peut avoir une efficacité explicative, puis de mettre en relation chaque condition de succès et d'échec pour définir un seuil au-dessus duquel l'OTAN crée de la sécurité globale et en dessous duquel elle n'en crée pas. L'établissement de ce seuil nous permet de poser notre problématique générale d'une Alliance Atlantique créant de la sécurité globale

principalement par la voie de son réseau institutionnel (élargissements, partenariats) et ses actions de basse intensité (opérations et missions à faibles coûts politiques/budgétaires/médiatiques) plutôt que par la résolution d'enjeux hautement stratégiques (confrontation de perceptions sécuritaires avec certains partenaires) ou des interventions de haute intensité (forte létalité ou résonance médiatique). La bureaucratisation de son action est donc désormais le cœur de son efficacité (et de notre problématique), comparativement à sa dimension interventionniste certes encore présente mais principalement concentrée sur des missions de formation ou des opérations de basse intensité.

Dans notre deuxième section, nous débutons par l'exposé de l'ensemble des liens institutionnels entre l'OTAN et la PESD. En rappelant les grandes étapes historiques de l'ascension institutionnelle et capacitaire de la défense européenne, nous analysons les différents exemples de collaboration opérationnelle menés avec l'OTAN en théâtres d'opérations en insistant sur les réflexes d'*intrabalancing* des Européens à chaque cavalier seul américain. Ces analyses nous mènent naturellement à étudier les points de frictions entre la stratégie américaine de primauté de l'OTAN et les velléités autonomistes européennes via la PESD. Il s'avère donc que la cohésion atlantique est dépendante des expressions de la puissance américaine (maintien de la suprématie des Etats-Unis sur l'OTAN, gestion solitaire des opérations) et des pays européens autonomistes (développement d'un SACEUR européen et d'actifs capacitaires dupliquant ceux de l'OTAN, préparation d'opérations hors OTAN). Nous introduisons donc la question des accords Berlin + afin de démontrer que la rareté d'application de cette modalité de collaboration (Macédoine 2003, Bosnie-Herzégovine 2004) et la multiplication des opérations extérieures autonomes européennes révèlent une tendance au découplage à l'intérieur de l'Alliance Atlantique.

Dans notre troisième section, nous étudions la construction du réseau sécuritaire de l'OTAN mis en place à partir de 1991 et sur sa capacité à générer des gains mutuels selon les situations/acteurs. Nous observons qu'au cours de l'histoire de l'OTAN, ses Etats membres ont créé des passerelles institutionnelles avec les pays aspirants (pays en phase de réformes pour devenir membre) et partenaires en fonction de buts adaptés à chaque acteur. Dans un premier chapitre, nous démontrons que l'OTAN a créé des actifs institutionnels multiples dans des zones périphériques ou éloignées de son cœur historique (Europe occidentale) pour arrimer globalement sa présence. Nous évaluons ensuite quels sont les actifs institutionnels (pays aspirants devenus membres, programmes scientifiques créant des communautés épistémiques,

partenariats fructueux, investissements de champs sécuritaires civilo-militaires) qui ont abouti à des véritables gains sécuritaires compris comme sécurisation de la périphérie de l'OTAN. Nous précisons l'idée que ces succès sont avant tout le résultat de conditions historiques (satellisation de l'Europe de l'Est sous la Guerre Froide comme élément explicatif des trois premiers élargissements) et contextes contemporains particuliers (affaiblissement de la Russie comme élément explicatif de son acceptation de l'extension de l'OTAN sur son ex-glacis), ainsi que du (faible) degré de sensibilité des objets de collaboration (caractère non régalien des échanges avec les pays partenaires). Nous faisons ressortir dans un deuxième chapitre les limites de performativité du réseau institutionnel OTAN, c'est-à-dire les difficultés de ce dernier à créer des solutions communes et négociées avec certains partenaires bilatéraux/régionaux (Russie, Initiative de Coopération d'Istanbul, Dialogue Méditerranéen) et sur certains dossiers (bouclier antimissile territorial, conflit israélo-palestinien, élargissement dans l'étranger proche russe). L'existence d'un seuil d'enjeux stratégiques ou de perceptions sécuritaires trop hautes pour être résorbables malgré la régularité des itérations institutionnelles est toujours en toile de fond de ces études de cas (négatifs).

Dans notre quatrième section, nous examinons le cas spécifique des relations OTAN/Russie perçu comme idéaltype des possibilités à la fois fructueuses et limitées des actifs institutionnels de l'Alliance Atlantique pour sécuriser sa périphérie (Europe de l'Est, Eurasie, Caucase). L'influence du Partenariat pour la Paix, de l'Acte Fondateur et du Conseil OTAN-Russie est donc mesurée à l'aune de la sensibilité stratégique des thèmes négociés (nature régaliennne) et du niveau obsidional des réactions russes aux actions de l'OTAN (menace sur la dissuasion russe et pénétration de son étranger proche). Dans un premier chapitre, nous nous penchons sur l'évolution des rapports OTAN/Russie depuis 1991 et le dépassement progressif (et relatif) des tensions héritées de la Guerre Froide pour générer une dynamique de collaboration. Nous déterminons dans quelle mesure ces mécanismes permettent pour les deux parties de créer des gains mutuels à plusieurs niveaux : sécurisation de la Méditerranée, pacification de l'Afghanistan, programmes communs. Nous mettons en évidence que ces succès sont moins le résultat de l'efficacité intrinsèque des institutions OTAN (fixer des « *focal points* ») que du degré d'importance des objets de dissuasion (basse intensité) et de l'état de puissance de la Russie conditionnant sa capacité à faire des concessions (premiers élargissements, intervention de l'OTAN au Kosovo). Nous constatons qu'à mesure du renforcement de la puissance russe (ère Poutine) et de la mise en place de projets (bouclier antimissile territorial, quatrième élargissement) touchant les intérêts stratégiques russes (dissuasion nucléaire, étranger proche),

le Conseil OTAN-Russie ne joue plus un rôle de mutualisation politique mais d'expression institutionnelle des tensions sans être capable de les transcender. Le franchissement du seuil vers les zones rouges (*high politics*) conduit à l'affaiblissement de performativité institutionnelle du Conseil OTAN-Russie.

Notre cinquième section étudie l'état des relations entre pays membres de l'OTAN en interventions extérieures (opérations et missions). Ces études abordent les trois phases de chaque intervention : rétablissement, construction et consolidation de la paix. Le premier chapitre nous permet de déterminer sous quelles conditions d'intervention les Etats-Unis et les pays européens parviennent harmonieusement à mutualiser les postures nationales vers un objectif commun. Nous évaluons aussi à quels niveaux les rapports américano-européens sont les plus optimaux pour éviter les frictions au sein des processus décisionnels : faibles coûts politiques, médiatiques, budgétaires, humains. Le premier chapitre étudie les relations harmonieuses entre pays membres dans leur adaptation théorique réciproque (doctrines) aux conflits irréguliers et dans les séquences de construction/consolidation de la paix. Nous démontrons en deuxième partie la variabilité de ce consensus dans les opérations de haute intensité où les pays européens sont exposés à de fortes contraintes sur plusieurs niveaux : budgétaire (cherté de la guerre), humain (léthalité des combats), politique (versatilité des opinions publiques), stratégique (tensions intra-alliance sur les objectifs finaux). Nous démontrons à quels niveaux les organes classiques d'échanges entre membres sont perturbés, par quels moyens les Etats-Unis essayent de s'en affranchir et comment les partenaires européens tentent de contenir l'unilatéralisme américain (rétention d'informations, blocage des processus de votes, niveaux d'engagements maintenus bas). Il s'agit de démontrer comment ces différentes frictions apparues sur ce type d'intervention produisent des conséquences sur le plus long terme par effets de souvenirs, aiguissant les velléités unilatérales américaines (recherche d'indépendance totale pour prévenir de nouveaux blocages européens) ou autonomistes européennes (recherche d'indépendance à l'égard de l'OTAN pour éviter la tutelle américaine).

Dans notre dernière section, nous établissons un bilan de nos hypothèses de base en les confrontant aux enseignements tirés de nos études de cas. Il s'agit de vérifier l'existence du seuil d'enjeux au-delà duquel l'OTAN est inopérante à créer des gains mutuels et au-dessous duquel elle l'est. La détermination de thèmes et outils de collaboration propices (ou non) à la mutualisation institutionnelle sera établie tout comme l'existence de (possibles) contre-

exemples à notre hypothèse, soit la présence de collaborations en *high politics* et de tensions en *low politics*. L'existence d'un seuil minorant le déterminisme du néo-institutionnalisme (irréversibilité des gains mutuels entre Etats dans les institutions) et du néoréalisme (irréversibilité des gains relatifs entre Etats dans les institutions) implique donc de réajuster leurs préceptes de base en les actualisant face au nouveau contexte de la globalisation sécuritaire. La conclusion générale de notre travail nous amène à poser un jugement, résultat de notre argumentation de travail, sur l'adaptation réussie (ou non) de l'OTAN aux exigences de la globalisation sécuritaire, en déterminant si ces modalités de production de sécurité (élargissements, partenariats, interventions, dissuasion nucléaire) cadrent rationnellement aux nouvelles caractéristiques du monde contemporain (primauté du *soft* sur le *hard power*, poids grandissant de la société civile globale, caractère hybride et irrégulier des conflits, institutionnalisation croissante des rapports entre Etats...).

SECTION N°2 : OTAN ET EUROPE – UNE RELATION DIALECTIQUE ENTRE COMPLEMENTARITE ET CONCURRENCE

Introduction de la deuxième section.....

L'évolution des rapports entre OTAN et PESC depuis 1991 est un premier thème de mise à l'épreuve des théories néo-institutionnalistes et néoréalistes sur la solidité de l'Alliance Atlantique et la capacité de prévenir (ou non) les tentatives européennes de « *balancing* » vis-à-vis des Etats-Unis par la constitution d'une défense autonome ou son manque de suivisme vis-à-vis des initiatives américaines en opérations extérieures. Nuançant le pessimisme néoréaliste (permanence des divisions) ou l'optimisme néo-institutionnaliste (permanence de la solidarité), l'étude historique de l'OTAN depuis 1991 fait apparaître l'existence de zones de collaboration (*low politics*) et de conflictualité (*high politics*) au cœur des rapports américano-européens à l'intérieur de l'Alliance Atlantique.

L'étude des rapports OTAN/PESD depuis 1991 nuance le pessimisme néoréaliste postulant l'incapacité des instances de dialogue à niveler les rapports de force et à trouver des « *focal points* » (points de convergence).

Premièrement et considérant le degré de la menace soviétique comme élément structurant des rapports atlantiques sous la Guerre Froide, le néoréalisme voyait la fin de l'URSS comme annonciatrice de la fin de l'unité atlantique, faute de menace capable de niveler les tensions entre Etats. L'inéluctabilité de la fin de l'OTAN, elle-même produit de l'invariant historique d'Etats cherchant sans cesse à optimiser leur puissance au détriment des autres, devait donc logiquement mener au découplage Etats-Unis/Europe par la volonté de cette dernière de sortir de sa dépendance. Cette croyance d'un découplage atlantique inéluctable après la Guerre Froide est dans la continuité du précepte néoréaliste tendant à considérer que tout renforcement institutionnel des rapports atlantiques est une preuve paradoxale du déclin de l'alliance politique. Ainsi, le haut degré d'institutionnalisation cacherait en fait l'affaiblissement de l'institution politique et l'inaction de son processus décisionnel. Le fonctionnement régulier des réunions ministérielles ne prémunirait pas l'Alliance contre les éruptions de divergences trahissant *de facto* la crise de l'Alliance¹⁵⁸. La constitution de liens institutionnels depuis 1991 entre la PESD et l'OTAN n'a pourtant pas mécaniquement abouti à la fin de la solidarité

¹⁵⁸ Walt Stephen, "Why Alliances Endure or Collapse", *op.cit.*, p.168.

européano-américaine, malgré l'existence d'un seuil de tensions et d'enjeux stratégiques au-delà duquel les institutions de collaboration ne parviennent pas à harmoniser les divergences. Une somme d'actifs institutionnels et d'accords de partenariats s'est constituée depuis 1991 enracinant à l'intérieur de l'Alliance les rapports OTAN/PESC : équipes de liaison européennes au sein du SACEUR, consultations entre Comité Politique et de Sécurité (COPS) de l'UE et Conseil de l'Atlantique Nord (CAN), réunions entre les deux Comités militaires (CMUE et CMOTAN) équipe de liaison permanente de l'OTAN au sein de l'Etat-major de l'UE, mise en place d'une cellule de l'UE au sein du commandement stratégique de l'OTAN pour les opérations (SHAPE), accords Berlin+, opérations conjointes ou relais. Ces mêmes actifs ont modularisé les rapports entre les deux organisations au point de produire de la sécurité en opérations extérieures de basse intensité : Macédoine (opération Concordia en remplacement de d'*Allied Harmony* OTAN), Kosovo (opérations conjointes EULEX UE et KFOR OTAN), Bosnie (opération EURO ALTHEA en remplacement de la SFOR OTAN) ...

Deuxièmement, l'affirmation au sein de l'alliance d'un membre trop indépendant puisque trop puissant militairement mènerait à des réflexes de *balancing* des pays membres. En l'absence de menace structurante, ces derniers n'ayant plus besoin de la puissance hégémonique autrefois protectrice chercheraient à s'en détacher pendant que cette même puissance hégémonique optimiserait son avancée technologique pour accroître son indépendance¹⁵⁹. Par son caractère trop tranché, le néoréalisme a cependant occulté la modularité des rapports entre membres selon les circonstances historiques et la possibilité de collaboration malgré le différentiel technologique. La supériorité technologique américaine (produit de la RMA et de son avance budgétaire) n'a pas rendu les Etats-Unis totalement autonomes de leurs alliés européens car la nature des conflits où s'est engagée l'OTAN depuis 1991 impliquait l'apport européen. Les opérations de stabilisation et construction en Bosnie, Kosovo ou Afghanistan avec une forte représentation européenne ont fortement minoré la causalité néoréaliste entre différentiel technologique et effet de *balancing* menant l'Alliance à sa fin, au profit d'une approche plus nuancée d'une division du travail acceptée entre une puissance hégémonique américaine ayant besoin de ses alliés européens pour la phase *soft* de reconstruction, et puissances secondaires (Europe via PESD) ayant besoin de leur allié américain pour la phase *hard* de coercition (Etats-Unis)¹⁶⁰. La nature de plus en plus irrégulière des guerres impliquant une gamme plus complète de missions (coercition/stabilisation/construction) et une hybridation civilo-militaires des tâches

¹⁵⁹ Walt Stephen, "Why Alliances Endure or Collapse", *op.cit.*, p.170.

¹⁶⁰ Walt Stephen, "Why Alliances Endure or Collapse", *op.cit.*, p.159.

ont d'autant plus minoré la suprématie de la technologie comme unique moyen de résolution des conflits. Cette dynamique de collaboration OTAN/PESD en opérations (*soft*) de reconstruction fut d'autant plus avérée depuis la déclaration des missions Petersberg de 1992.

Troisièmement, le changement d'intensité de la menace impacterait mécaniquement le niveau de solidarité d'une alliance. Si la clarté de la menace soviétique durant la Guerre Froide et la nature statique de la balance des pouvoirs « fixaient » l'Alliance, la fin et le non-remplacement de la menace soviétique réduiraient mécaniquement la solidarité entre pays membres de l'OTAN faute d'extériorité menaçante¹⁶¹. La baisse objective de la menace russe créatrice n'a pourtant pas accouché d'un découplage atlantique car le néoréalisme a occulté d'autres phénomènes créateurs de solidarité et empêcheurs de découplage avec les Etats-Unis : permanence par habitus du « bandwagoning » de certains européens envers le protecteur américain (pays de l'Est), existence de « sous-balancing » au sein du camp de « balancers » (perception des pays d'Europe d'une PESD pilotée et à l'avantage unique de l'axe Paris/Berlin/Londres), maintien de *soft* menaces entretenant le besoin (effectif ou éventuel) européen du protecteur américain (règlement technologique du conflit bosniaque et kosovar par la technologie américaine, hypothèse de soutien américain en cas de dégénérescence du conflit russo-ukrainien), solidarité culturelle anglo-saxonne (refus anglais d'une autonomie européenne via la création d'un SACEUR européen) ou inimitiés culturelles (crainte du panslavisme russe des pays de Višegrad). L'affaiblissement du degré de menace n'a donc pas empêché le maintien de pays européens non autonomistes continuant à chercher une protection (américaine) certes moins « urgente » mais pourtant impérative pour eux.

Dans un deuxième temps, l'étude des rapports OTAN/PESD depuis 1991 nuance *a contrario* l'optimisme néo-institutionnaliste postulant la capacité des instances de dialogue à toujours niveler les rapports de force et à trouver des points de convergence.

Premièrement, les institutions auraient cette faculté à harmoniser les politiques individuelles pour mettre en conformité, via le dialogue, les points de divergence pour récompenser l'ensemble des parties (*genuine cooperation*). La fonction théoriquement unifiante des institutions a pourtant échoué dans le cas de l'OTAN depuis 1991 à harmoniser le problème du fossé technologique. Doléance des Etats-Unis envers leurs alliés européens et rendu visible

¹⁶¹ Walt Stephen, "Why Alliances Endure or Collapse", *op.cit.*, p.160.

dans toutes les opérations extérieures (Bosnie, Afghanistan, Kosovo, Libye), le gap technologique a touché à des domaines trop sensibles (ou *high*) pour être mutualisables : culture stratégique portée ou non sur la pensée experte, niveaux d'investissements budgétaires, standardisation des équipements, craintes européennes d'une américanisation de ses structures de forces. L'évocation régulière de ce fossé au sein des institutions de dialogue OTAN (CNA, CDGA, CM...) a traduit la faible effectivité des recommandations américaines et les limites de ces mêmes institutions à trouver un « point focal » sur cette question.

Deuxièmement, les institutions tendraient à prévenir (voir supprimer) les effets de *balancing* et la traditionnelle balance des pouvoirs. Les tensions chroniques entre Etats-Unis et Européens ont pourtant minoré ce mécanisme pacificateur en surestimant les conséquences positives de la fin de la menace structurante (URSS) et en occultant les facteurs entretenant la conflictualité intra-alliance. Les poussées autonomistes de certains pays historiques de la construction européenne (France, Belgique, Italie, Allemagne), les frictions en opérations extérieures (réduction d'efficacité tactique et stratégique) ou la multiplication des missions autonomes (Afrique) ont illustré la permanence du « *balancing* » au cœur de l'OTAN car touchant à des thématiques encore une fois trop sensibles pour être totalement harmonisables. La création d'une armée européenne intégrée et capable de mener des opérations/missions en totale autonomie est dans la continuité logique d'un processus européen de mutualisation engagé depuis 1957¹⁶² et auquel les revendications américaines (négociées dans le cadre des institutions OTAN) ne sauraient mettre fin. La fin de la menace soviétique a réduit la dépendance pays européens envers les Etats-Unis et ouvert la voie à leur possible autonomie. La disparition d'une menace structurante au sein de l'Alliance Atlantique n'a donc pas créé ce phénomène d'institutionnalisation/pacification des rapports atlantiques (dividendes de la paix) mais a plutôt été l'occasion pour les pays européens d'inverser leur ancien rapport de subordination envers les Etats-Unis pour s'autonomiser auprès d'eux, dans une sorte de « revanche de l'Histoire ».

Troisièmement, les institutions auraient cette capacité à fixer des règles de comportement par l'intériorisation de règles (« *set of rules* ») définissant les rapports entre membres. Par un effet de socialisation obtenu grâce au dialogue routinier, les Etats développeraient des réflexes de collaboration réduisant ou supprimant les réflexes individualistes¹⁶³. Cette minorisation des conflits a pourtant buté à expliquer l'apparition et la permanence de contentieux *durs* (ou

¹⁶² Traité de Rome.

¹⁶³ Keohane Robert, "International Institutions: Two Approaches", *op.cit.*, p.385.

« *high* ») entre partenaires de l'OTAN. Les normes intériorisées n'ont parfois pas transcendé les normes préexistantes à la création de l'Alliance. Si l'OTAN a depuis 1949 contribué à façonner les représentations des pays membres au point d'harmoniser leurs politiques sécuritaires sous la Guerre Froide, ce travail de formatage n'a pourtant pas totalement supprimé leurs conceptions du monde antérieures à 1949. Cette limite structurelle de formatage renvoie encore à l'idée d'un seuil au-delà duquel les vertus institutionnalistes n'opèrent plus : permanence de la tradition unilatéraliste américaine (principe de coalition des volontaires), permanence de la tradition indépendantiste française et allemande (projet d'une défense européenne autonome), permanence du soutien anglais aux Etats-Unis (tensions intra-alliance avec partenaires européens). La longévité des règles incorporées dans le cadre des institutions ne signifie donc pas la fin des réflexes individualistes des Etats membres car ceux-ci ont une longue histoire antérieure à celle de l'OTAN et un ensemble de normes ancrées depuis plus longtemps, normes perturbant elles-mêmes le consensus à l'intérieur de l'Alliance Atlantique.

CHAPITRE I : UNE COLLABORATION EFFICACE EN MISSIONS ET CONSTRUCTION DE LA PAIX.....

Première partie : Des outils institutionnels de collaboration entre l'OTAN et la Défense Européenne.....

a. Groupes de coopération et échanges d'informations.....

Les relations OTAN/PESD ont une dynamique collaborative dès 1991.

Le traité de Maastricht de 1992 organise l'Union en trois piliers : un communautaire (ancienne CEE) et deux autres intergouvernementaux (PESC et affaires intérieures/justice). L'UE laisse cependant la primauté à l'OTAN en matière de défense tout en introduisant la perspective d'une autonomie appelée à se développer. L'article J-4-2 prévoit en effet que « L'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO) qui fait partie intégrante du développement de l'Union Européenne, d'élaborer et de mettre en œuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense (où) la politique de l'Union respecte les obligations découlant du traité de l'Atlantique Nord ». Déjà évoqué lors du sommet de l'Alliance à Rome en 1990, le traité de Maastricht officialise donc le rôle de l'UEO comme organe de défense de l'UE et pilier européen de l'OTAN bien que cette question crée déjà des tensions entre pays membres sur son rôle futur. Dès septembre 1990 en effet, la proposition italienne de transférer les activités de l'UEO à la CEE fait l'objet d'oppositions venues des Pays-Bas et de la Grande-

Bretagne à cause des menaces potentielles sur la pérennité de l'OTAN. La prise en compte de l'identité européenne à l'intérieur de l'OTAN est également affirmée au sein des sommets et textes doctrinaux de l'Alliance parallèlement au traité de Maastricht. Si le sommet de l'OTAN de Londres (1990) y fait une allusion mineure, le concept stratégique évoque plus explicitement « l'affirmation d'une Identité Européenne de Sécurité et de Défense et d'un rôle européen en matière de défense, qui se reflète dans la consolidation du pilier européen de l'Alliance (...) et renforcera aussi l'intégrité et l'efficacité de l'Alliance tout entière » (article 3 du concept stratégique du 8 novembre 1991). Si la notion de l'IESD est pour la première fois évoquée, le rôle premier de l'OTAN est rappelé dans le sens où « l'affirmation d'une Identité européenne de sécurité et de défense montrera que les Européens sont prêts à assumer une plus grande part de responsabilités pour leur sécurité et aidera à renforcer la solidarité transatlantique (...) L'OTAN est le forum essentiel de consultation entre les Alliés »¹⁶⁴. Cette émergence des relations OTAN/PESC s'inscrit dans le contexte nouveau de l'après Guerre Froide où les Etats-Unis attendent de leurs partenaires européens un investissement substantiel en matière de défense pour partager le fardeau. Ce rôle européen nouveau est cependant hiérarchisé avant Maastricht et la crise des Balkans : primauté de l'Alliance sur les questions de défense, primauté de la CSCE sur les questions de gestion de crise, rôle marginal des institutions européennes.

Cette relative marginalité commence cependant à changer par l'emploi du terme IESD dans la terminologie européenne en marge du traité de Maastricht et son énonciation dans la déclaration finale du sommet de Bruxelles en 1994 qui reconnaît « l'émergence d'une identité européenne de sécurité et de défense consolid(ant) le pilier européen de l'Alliance tout en renforçant le lien transatlantique, et [qui] permettra aux Alliés européens d'assumer une responsabilité plus grande pour leur sécurité et leur défense commune (...) par le développement de capacités séparables mais non séparées ». Cette notion de « forces séparables mais non séparées » devient à partir de 1994 le cœur des relations et accords entre UE et OTAN, matérialisée par l'évocation dans l'article 9 de « Groupes de Forces Interarmées Multinationales (constituant) un moyen de faciliter les opérations dictées par les circonstances, y compris des opérations auxquelles participeraient des pays extérieurs à l'Alliance »¹⁶⁵. Les GFIM¹⁶⁶ sont donc les premières structures de coopération Alliance Atlantique/UEO destinées à organiser le partenariat selon deux scénarios possibles : recours par l'UEO aux actifs OTAN, recours par l'OTAN aux actifs

¹⁶⁴ Olivier Kempf, *op.cit.*, p.198.

¹⁶⁵ Olivier Kempf, *op.cit.*, p.200.

¹⁶⁶ CJTF: Combined Joint Task Forces.

UEO. L'évocation de cette première structure de coopération conduit aux premières interrogations sur les conditions d'emploi à trois niveaux : existe-t-il des possibilités d'usage de cet outil par l'UEO sans autorisation de l'OTAN ? Les Etats-Unis peuvent-ils revendiquer un droit de veto sur l'emploi des GFIM étant donnée l'américanisation des moyens ? Les GFIM ne peuvent-ils pas étouffer la création d'actifs européens autonomes tout en entretenant la dépendance européenne à l'égard des Etats-Unis¹⁶⁷ ? Malgré les réticences initiales françaises levées par le pragmatisme de Jacques Chirac (1995), le concept de GFIM est avalisé à la réunion de Berlin en 1996 selon des modalités d'emploi strictes : hypothèse de disposition des moyens de l'OTAN par l'UEO uniquement après unanimité de l'accord du CNA¹⁶⁸.

Les outils de collaboration OTAN/PESC sont donc institutionnalisés dès le début des années 1990 et ne vont cesser de se développer par la suite. Les procédures de consultation entre les pays européens de l'OTAN et ceux qui ne sont pas membres de l'UE sont par exemple renforcées à l'issue du sommet européen du Portugal en juin 2000 par la création de quatre groupes de coopération. Le premier groupe étudie les questions sécuritaires comme les échanges et accès réciproques d'informations entre les deux institutions. Le deuxième groupe examine la mutualisation des actifs capacitaires afin de s'assurer que les DCI¹⁶⁹ de l'OTAN et les HG¹⁷⁰ de l'UE se renforcent mutuellement. Le but est d'apporter à l'UE l'expertise militaire de l'OTAN et de rationaliser ses procédures de planification de défense. Le troisième groupe traite de la question de l'accès de l'UE aux actifs de l'OTAN. Le quatrième groupe tente de définir une relation politique permanente pour les consultations UE/OTAN¹⁷¹. En plus d'actifs capacitaires et institutionnels, l'OTAN et la PESC collaborent aussi depuis 1991 dans le cadre d'opérations extérieures. Malgré un degré d'engagements capacitaires différent et parfois faible chez certains pays membres, la PESD est opérationnelle depuis 2003 et déploie donc des troupes depuis cette date notamment pour des opérations de gestion de crises. Ces engagements successifs ont développé une coopération active avec l'OTAN, sur le théâtre européen en particulier. L'Union Européenne succède ainsi à l'OTAN en 2003 pour la stabilisation de la Bosnie- Herzégovine par l'opération Althéa, et en 2008 par l'opération Atalante pour assurer

¹⁶⁷ Hypothèse d'usage du droit de veto par le SACEUR (américain) dans une future opération militaire n'impliquant pas les Etats-Unis.

¹⁶⁸ Badawi Wael, *Les opérations de maintien de la paix en Europe : Essai d'évaluation et de prospective à la lumière du cas de la Bosnie-Herzégovine*, Presses universitaires de Louvain, 203 p., 335 p.

¹⁶⁹ Capacités de Défense.

¹⁷⁰ Head Goals.

¹⁷¹ Howorth John et Keeler John, *Defending Europe: the EU, NATO and the quest. for european autonomy*, Paris, Palgrave Macmillan, 2003, p.33.

la protection des navires du Programme Alimentaire Mondial des Nations Unies et dissuader/prévenir les actes de piraterie, à l'image du relais pris par l'UE à l'ONU pour l'aide à la construction d'un Etat de droit au Kosovo par l'opération EULEX (personnels européens civils, juges, magistrats, policiers...). Il y a donc une culture opérationnelle de collaboration entre les deux organisations depuis le début des années 2000.

b. Régularité des rencontres de haut niveau.....

Ces structures de coopération sont complétées par de régulières rencontres entre dirigeants des deux organisations afin d'y intégrer les membres européens de l'OTAN mais aussi les non-membres de l'UE dans le processus décisionnel. Cet objectif fait suite à la déclaration des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN à Florence en mai 2000 appelant au développement de moyens de consultation mutuelle efficaces construit selon le mécanisme existant entre l'OTAN et l'UEO.

Illustration de la stratégie institutionnaliste mise en place par l'OTAN pour générer, via une coopération durable, une véritable routine de dialogue, les accords de Berlin plus prévoient des modalités de consultation OTAN/Union Européenne en cas d'opération de gestion de crise où l'Alliance mettrait à disposition ses moyens au bénéfice d'une Union Européenne qui conduirait l'opération en question. Le dialogue prend ici place au niveau stratégique, opérationnel et tactique.

Le partenariat stratégique OTAN-UE traduit plus généralement ce souci de l'Alliance Atlantique de générer plus de dialogue. Dans la Déclaration OTAN-EU sur la PESD adoptée en 2002 et en plus de la mise à disposition des capacités de planification de l'OTAN à l'UE pour ses propres opérations militaires, le thème de la « concertation effective » est placé comme priorité à côté d'autres thèmes (respect de l'autonomie de décision de l'UE et de l'OTAN, respect des intérêts des Etats membres de l'UE et de l'OTAN, respect des principes de la Charte de l'ONU). L'OTAN et l'UE se rencontrent ainsi régulièrement à différents niveaux (Ministre des Affaires étrangères, ambassadeurs, représentants militaires, conseillers de défense) et entre différentes structures (Secrétariat international/Etat-major militaire international OTAN et Service Européen pour l'Action Extérieure/Agence Européenne de Défense/Commission et Parlement Européen). Cette recherche systématique d'un dialogue à qui on veut donner un caractère régulier a permis notamment à l'OTAN et l'UE d'échanger leurs points de vue et

d'harmoniser leurs positions sur quelques questions sensibles récentes : Crimée, Balkans, Libye, Proche-Orient. La coopération institutionnalisée cible aussi les défis dits émergents. Le nouveau concept stratégique de l'OTAN acté en 2010 au sommet de Lisbonne reconnaît en effet l'impératif de faire face aux nouvelles menaces comme la sécurité énergétique et la cyber défense. Pour ce faire, OTAN et UE entretiennent des consultations régulières pour renforcer leur coopération dans ce domaine.

Dans le cadre des accords de Berlin +, un des principaux éléments de coopération est l'échange de renseignements classifiés. Le partenariat OTAN/UE fait aussi de l'échange d'informations un des piliers du cadre de collaboration entre les deux organisations. En plus de coopérer sur les thématiques de gestion de crise, développement capacitaire et consultations politiques, le partage d'informations renforce le caractère institutionnalisé des relations entre les deux organisations pour mieux promouvoir la responsabilité européenne grandissante en matière de défense. La Déclaration OTAN-UE sur la politique européenne de sécurité et de défense (décembre 2002) évoque l'accès de l'UE aux capacités de planification et de renseignements de l'OTAN pour ses propres opérations militaires. L'OTAN et l'Union Européenne partagent à ce titre la même détermination à lutter contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive (ADM), par l'échange d'informations sur leurs activités respectives (protection des populations civiles contre les armes chimiques, biologiques, radiologiques ou nucléaires). La mutualisation des informations concerne aussi le domaine des plans civils d'urgence via l'échange d'inventaires. Dans le cadre plus stratégique du partenariat OTAN/UE, les objectifs de mutualisation et de complémentarité entre les deux institutions font de l'échange de renseignements un des piliers de la collaboration qui prend forme à tous les niveaux (consultation politique, coopération pratique en opération, exercices communs), dans un souci de transparence et de réciprocité¹⁷².

c. Equipes de liaison.....

Cette routine de dialogue s'accompagne de rencontres à intervalles réguliers (six fois par an) entre le Conseil Nord Atlantique de l'OTAN et le Comité Politique et de Sécurité de l'UE. Quelques pays de l'OTAN non membres de l'UE (Etats-Unis et Norvège notamment) envoient également des officiers de liaison au Comité Militaire de l'Union Européenne (CMUE) pour

¹⁷² Site OTAN (2015), *OTAN-UE : un partenariat stratégique* dans OTAN de A à Z [en ligne]. http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49217.htm (consulté le 15 juin 2012).

améliorer et rendre plus transparentes la coopération et la planification.

L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne en 2009 est aussi celle de la fonction du Haut Représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Elle établit aussi un dialogue continu avec le Secrétaire Général de l'Alliance, régulièrement présent aux réunions des Ministres de la Défense de l'Union Européenne. La confrontation des deux organisations aux mêmes menaces et l'évitement des duplications des initiatives favorisent aussi l'intégration des structures : création du Groupe capacitaire OTAN-UE (mai 2003)¹⁷³, établissement de cellules de liaison entre l'État-major de l'Union Européenne et la structure militaire de l'Alliance, mutualisation des travaux du Commandement Allié pour la Transformation et l'Agence Européenne de Défense/État-major de l'Union Européenne, multiplicité des travaux communs (protection contre le risque nucléaire/radiologique/bactériologique/chimique, soutien médical, lutte contre les engins explosifs improvisés).

Deuxième partie : Collaboration OTAN/Défense européenne en opérations extérieures.....

a. Accords de Berlin +.....

A l'intérieur de ce cadre de collaboration, les accords de Berlin formalisent donc les conditions d'accès de l'UE aux capacités de l'OTAN dans le cas d'opérations de gestion de crise ou de coercition menées par la PESD. Les accords Berlin + visent à clarifier les divergences à la fois entre les Etats-Unis et les pays européens et entre ces derniers. La naissance de la PESD entraîne en effet dès le début deux thèmes de divisions. Premièrement, les Etats-Unis craignent le développement autonome de la PESD provoquant son détachement ou sa mise en concurrence avec l'OTAN. Deuxièmement, les pays européens sont divisés entre ceux voulant maintenir la subordination de la PESD à l'OTAN et ceux voulant à terme créer une autonomie politico-opérationnelle de l'Union Européenne¹⁷⁴. Traduction de cette crainte d'un découplage atlantique, Madeleine Albright énonce en 1998 les 3D comme conditionnalité au soutien américain au développement de la PESD (pas de duplication, pas découplage, pas de discrimination) et pose donc les bases de la mise à disposition de certains actifs de l'OTAN (moyens de commandement notamment) à la PESD lors du sommet de l'OTAN à Washington

¹⁷³ Abrial Stéphane, « Capacités de l'OTAN et Union Européenne : perspectives de coopération » dans La Défense européenne et l'OTAN : vers quelles évolutions et complémentarités, *Les dossiers européens*, décembre/janvier 2011, n°21, p.24.

¹⁷⁴ Gnesotto Nicole, *Faut-il enterrer la défense européenne ?* Paris, La documentation française, 2014, p.44.

en 1999. Ce principe des 3D fait suite à la réunion de Berlin de 1996 où est acquise l'idée de l'acquisition par l'UE des moyens de l'OTAN. Ces arrangements mettent pourtant trois mois à être formalisés à cause de la demande de réciprocité de la Turquie (droit de regard dans les affaires européennes), elle-même soutenue par les Etats-Unis, partisans de l'intégration de la Turquie dans l'UE¹⁷⁵.

Suite à de nouvelles négociations et dans la continuité du sommet de Prague (sommet dit de la rénovation de l'Alliance), les accords de « Berlin + » sont signés en mars 2003 et définissent sous forme d'arrangements permanents les conditions de coopération OTAN/PESD en cas d'engagements extérieurs : mise à la disposition de l'UE des capacités de planification OTAN en cas d'opérations dirigées par cette dernière, présomption de disponibilité d'actifs OTAN pré-identifiés (C2, AWACS), nomination d'un commandement européen des opérations dirigées par l'UE (adjoint du SACEUR)¹⁷⁶. Ces accords de Berlin+, malgré la perspective ouverte d'une gestion indépendante de crises de la part des Européens, ne signifient pourtant pas que se mette en place un pilier européen de l'Alliance. Ils permettent seulement à la PESD de collaborer avec l'OTAN sans s'autonomiser à l'intérieur de celle-ci ni de créer une double structure. Ces accords de Berlin + rationalisent la collaboration OTAN/PESD en lui donnant un caractère prévisible et donc plus apte à anticiper les crises¹⁷⁷. C'est dans ce même souci d'efficacité que l'hypothèse d'un « Berlin + à l'envers » est de plus en plus évoquée au sein des instances de l'OTAN et de la PESD. L'un des avantages de l'UE comparativement à l'OTAN est en effet de posséder un ensemble de moyens civils utilisables dans les phases de reconstruction post-combat. Etant donné l'importance des phases de reconstruction civile pour compléter et faire aboutir la phase d'intervention militaire, l'idée d'un « Berlin Plus civil » (fourniture de moyens civils européens à l'OTAN, prise en charge européenne des missions civiles et d'aide au développement dans les missions OTAN)¹⁷⁸ est plus en plus évoquée.

L'institutionnalisation de la collaboration OTAN/PESD en opérations extérieures est d'autant plus solide qu'elle est fondée sur plusieurs scénarios adaptables selon les situations, dans le cadre des accords Berlin +. Parallèlement à une intervention fondée sur une « coalition de

¹⁷⁵ Howorth J., « NATO and ESDP : Institutionnal Complexities and Political Real time », dans *Politique étrangère*, 2009/5, p.95-106.

¹⁷⁶ Broch Hueso Joaquim (2010), *La relation UE-OTAN : complémentarité ou subordination ?* dans Diploweb [en ligne], <http://www.diploweb.com/La-relation-UE-OTAN.html> (consulté le 23 mai 2012).

¹⁷⁷ Tardy Thierry, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, De Boeck Supérieur « Crisis », Bruxelles, 2009.

¹⁷⁸ Gnesotto Nicole, *op.cit.*, p.46.

volontaires » sous mandat ONU (en dehors donc d'un cadre UE et OTAN), quatre scénarios d'intervention sont anticipés comme autant de partages de responsabilités entre Européens et Américains : engagement classique de l'OTAN avec participation des pays membres et partenaires volontaires (mise en œuvre/conduite par le SHAPE), engagement de l'Union européenne dans une opération avec moyens de l'OTAN (mise en œuvre/conduite par un D-SACEUR), engagement de l'Union dans une opération hors OTAN (mise en œuvre/conduite par un QG national européen), engagement de l'Union dans une opération hors OTAN (mise en œuvre/conduite par la cellule de planification et de conduite d'opérations)¹⁷⁹.

Développer la transparence interinstitutionnelle est un des axes de coopération OTAN/UE. Les opérations Berlin + rendent en effet prioritaire le thème du développement capacitaire conjoint. La création du Groupe OTAN/UE sur les capacités en mai 2003 vise en effet à ce que les efforts de développement capacitaire entre OTAN et UE soient le plus synergique possible (participation de l'AED aux travaux du Groupe sur les capacités, travaux sur la « défense intelligente »). Cette recherche de synergie favorise donc la transparence des relations entre les deux institutions en donnant une visibilité et un accord réciproques aux travaux de chacune. Un autre élément générant de la sécurité par la voie des institutions est leur capacité à rendre anticipables et prédictibles les intentions des pays. Dans le cas des accords Berlin +, l'élément de présomption de disponibilité au profit de l'Union Européenne de capacités et de moyens communs de l'OTAN pré-identifiés suppose la prévisibilité de l'Alliance à accepter de mettre ces structures de planification à disposition de l'UE en cas de gestion de crise par ces dernières. La mise à disposition est aussi une stratégie institutionnaliste utilisée par l'OTAN pour favoriser la transparence et la génération de gains réciproques. Dans le cas du partenariat stratégique OTAN-UE et afin de promouvoir une plus grande responsabilité européenne en matière de défense (en application de la Déclaration OTAN-UE sur la politique européenne de sécurité et de défense en décembre 2002), l'OTAN met à disposition ses capacités de planification auprès de l'UE pour ses propres opérations militaires. Cette présomption (voir automaticité) de mise à disposition génère naturellement de la confiance entre les deux institutions, confiance déjà formalisée par le fait qu'une majorité des membres de l'OTAN soit des membres de l'UE. Cette recherche de complémentarité actée par les accords de Berlin prend donc la forme, au niveau de l'Alliance, de la mise à disposition de conseils et moyens à tous les niveaux du processus décisionnel : consultations politiques, harmonisation des programmes, planification et conduite

¹⁷⁹ Poidevin Estelle, *L'Union Européenne et la politique étrangère*, Paris, L'Harmattan, 2010, p.16.

des opérations, développement capacitaire.

Cette livraison de moyens est encore plus manifeste au niveau opérationnel. Les accords Berlin + ciblent en effet la coopération OTAN-UE dans le domaine de la gestion de crise en cas d'opérations dirigées par l'UE et faisant appel à des capacités collectives de l'OTAN sur la mise à disposition de commandement et d'aide à la planification opérationnelle. Par la mise à disposition de ces moyens, l'Alliance Atlantique peut ainsi soutenir des opérations dirigées par l'UE dans lesquelles l'OTAN n'est pas engagée¹⁸⁰.

L'institutionnalisation du réseau sécuritaire global de l'OTAN passe aussi par la voie interinstitutionnelle. Les « accords Berlin + » adoptés au sommet de Washington de 1999 instituent la mise à disposition de l'Union Européenne des moyens capacitaires de l'OTAN pour des opérations où l'OTAN ne serait pas engagée militairement (modalités de coopération confirmées au Conseil européen de Nice en 2000). La déclaration commune de décembre 2002 pose les principes d'une coopération politico-militaire étroite entre les deux organisations, établissant le cadre d'une coopération formelle dans la gestion/prévention des crises (garantie à l'Union Européenne d'un accès aux moyens logistiques et planification OTAN pour les opérations militaires de cette première). Ainsi fixées, ces modalités assurent le transfert à l'Union Européenne de l'opération OTAN en Macédoine à partir d'avril 2003 puis de celle de l'OTAN en Bosnie-Herzégovine la fin de l'année 2004. Les accords de Berlin+ institutionnalisent donc les rapports OTAN/UE tout élargissant le champ d'action de l'Alliance Atlantique par la mise en place de modalités d'intervention où elle intervient indirectement par la mise à disposition de ces moyens pour laisser agir l'Union Européenne.

b. Complémentarité OTAN/PESD en OPEX : Afghanistan, Darfour.....

Dans la lignée des variétés de situations prévues par les accords de Berlin +, la collaboration OTAN/PESD se décline en pratique par un premier cas de figure où les deux organisations interagissent sur un même théâtre d'opération. Ce fut ainsi le cas au Darfour et en Afghanistan.

Sur le cas du Darfour, l'UE conduit en 2006 une action militaire en coopération avec l'OTAN. Face aux difficultés de déploiement et de relève des forces de la MUAS (Mission de l'Union

¹⁸⁰ Site OTAN (2015), *OTAN-UE : un partenariat stratégique* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49217.htm (consulté le 20 mai 2015).

Africaine au Soudan) au Darfour, les deux organisations se portent volontaires pour aider l'Union Africaine : apport logistique, aide au commandement de l'opération, transport des contingents. Sous une double étiquette (avions français et allemands déclarés sous étiquette UE, alliés européens sous étiquette OTAN), la collaboration OTAN/UE prend une autre dimension en se prolongeant sur le continent africain dans une opération hors-zone.

En Afghanistan, OTAN et PESD collaborent étroitement à la construction de l'Etat et à la formation des forces de sécurité afghanes. La mission de police de l'Union Européenne en Afghanistan (EUPOL) lancée en 2007 a pour tâche d'améliorer la mise en place d'opérations civiles de maintien de l'ordre. La mission assure aussi l'encadrement et la formation des forces de police afghanes. Créée six et quatre ans après le début d'*Enduring Freedom* (2001) et de la FIAS (2003), EUPOL s'inscrit donc dans la continuité des actions de contre-insurrection menées par l'OTAN : développement des capacités locales, restauration de l'État de droit, maintien de l'ordre, réforme institutionnelle du Ministère de l'Intérieur et de la Justice, professionnalisation de la police nationale afghane, établissement de liens entre police et justice. L'inscription juridique d'EUPOL Afghanistan dans le cadre de la PESD donne une dimension très européenne et communautaire à la mission (23 Etats membres de l'UE, budget mutualisé de 108 millions d'euros, 350 agents internationaux/200 agents locaux¹⁸¹, formation de 4000 policiers dans l'Académie de police créée par EUPOL). Elle mutualise en européenisant les initiatives nationales et collabore avec les Equipes de Reconstruction Provinciale de la FIAS (OTAN). OTAN et PESD se coordonnent politiquement pour s'ajuster mutuellement. Les décisions de l'Alliance Atlantique aux sommets de Lisbonne (2010) et Chicago (2012) de fixer une date de retrait de ses forces armées en 2014 sont accompagnées d'un accord de coopération OTAN/EUPOL pour coordonner leurs activités durant la phase de transition. Cet accord assure, après la fin de l'opération FIAS (2014), la permanence de la coopération OTAN/PESD via celle, continue, entre *Resolute Support*¹⁸² et EUPOL (Mission de police de l'Union Européenne en Afghanistan).

¹⁸¹ Site EUPOL Afghanistan (2011), *Common Security And Defence Policy EU Police Mission in Afghanistan* dans European Union External Action [en ligne] http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/111025%20FACTSHEET%20EUPOL%20Afghanistan%20-%20version%2026_EN.pdf (consulté le 18 juin 2011).

¹⁸² Mission de formation/conseil/assistance des forces de sécurité afghanes succédant à la mission FIAS ayant pris fin en 2014.

c. Relève d'une mission OTAN par la PESD en OPEX : Macédoine, Bosnie.....

Autre configuration, la coopération peut prendre en opérations extérieures la forme d'une relève d'une mission OTAN par la PESD comme en Macédoine et Bosnie-Herzégovine.

En Macédoine, la gestion coordonnée de la crise s'est construite sur les leçons apprises (ou « *lessons learned* ») des précédentes crises de Yougoslavie. Trois ans après l'adoption officielle de la PESD, le lancement d'opérations européennes (dont la Macédoine) sert également l'intérêt de l'OTAN pour relever ses opérations (Balkans) et s'appuyer sur une force complémentaire (Afghanistan). L'opération Concordia en 2003 permet l'application pour la première fois des accords de Berlin + pour prendre la relève de l'opération OTAN *Amber Fox* (protection des observateurs internationaux). La finalisation d'un accord UE/OTAN en décembre 2002 permet le transfert de responsabilité vers la PESD¹⁸³, à la grande satisfaction de la France et de la Belgique préalablement insatisfaites de la prolongation du mandat OTAN. Conformément aux procédures définies dans les accords Berlin +, l'opération Concordia est menée avec l'aide des moyens de l'OTAN : désignation d'un SACEUR, planification stratégique de l'opération faite par des officiers du SHAPE, état-major opérationnel (EUCE) au sein du Commandement Régional des Forces Alliés OTAN (Naples), fusion Chef d'État-major de l'EUCE/Chef d'État-major de l'AFSOUTH (assistance d'un directeur de l'UE)¹⁸⁴.

Autres exemples de relève, la mission UE « Proxima » assure la formation de la police en Macédoine depuis 2003 (contrôle, encadrement, conseil) et la mission UE MPUE assure en collaboration avec l'ONU la formation de la police en Bosnie-Herzégovine depuis 2004. Ces missions perpétuent le travail préalablement mis en place par l'OTAN. D'autres missions de police UE sont autonomes (Eupol-Kinshasa, Eupol Palestine, Eujust-Themis en Géorgie, Eulex en Irak, Eusec en République Démocratique du Congo, Eubam à Rafah) ou menées en collaboration étroite avec l'OTAN (FIAS/Eupol Afghanistan)¹⁸⁵.

¹⁸³ Tardy Thierry. « UN-EU relations in crisis management. Taking stock and looking ahead », dans International Forum for the Challenges of Peace Operations, Stockholm, 2009.

¹⁸⁴ Tercinet Josiane, « La prise en charge par l'UE du maintien de la paix en Macédoine au Congo et au-delà », dans Le maintien de la paix et de la sécurité internationale », Bruxelles, Bruylant, 2012.

¹⁸⁵ Terpan Fabien, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, Réflexe Europe, 2010, 120 pages.

Exemple le plus révélateur de la collaboration OTAN/UE, EUFOR Althéa en Bosnie-Herzégovine remplace en 2004 la SFOR OTAN. Elle s'appuie sur une force de 6 200 hommes et sur le dispositif Berlin + (plus robuste que pour Concordia) : installation d'un « groupe opérationnel européen » à l'intérieur du SHAPE de planification de l'opération, mise en place d'une cellule de liaison de l'OTAN à l'EMUE. A travers cette opération se développe la culture de collaboration OTAN/UE traduisant au niveau opérationnel l'ensemble des développements institutionnels préalablement créés¹⁸⁶.

Troisième partie : Perspective de défense européenne autonome et divisions entre pays membres européens de l'OTAN : la pérennité du sentiment atlantique.....
a. Clivage pays autonomistes/pays non autonomistes.....

L'existence de tensions entre Etats-Unis et pays promoteurs d'une PESD autonome a une continuité au sein même des partenaires européens. Le seuil de conflictualité difficilement surmontable est ici celui de la primauté ou non de l'OTAN dans la défense du continent européen.

Le traité de Lisbonne crée le concept de Coopération Structurée Permanente (CSP) afin de créer un noyau dur à l'intérieur de la PESD constitué d'Etats souhaitant avancer dans l'intégration de la défense européenne, afin de compenser l'absence de coopération d'Etats plus réticents à la réaliser. Certains auteurs estiment que, bien loin de renforcer la PESC, le projet de CSP va paradoxalement renforcer l'OTAN en introduisant une scission entre pays investisseurs (France, Grande Bretagne) et non investisseurs (pays du Benelux et d'Europe de l'Est) à l'intérieur de la défense européen. L'existence d'un noyau dur de pays concentrant seuls les investissements n'inciterait en effet pas les pays secondaires (« *small members* ») à augmenter leur budget de défense, contribuant ainsi à entretenir le fossé. La CSP sans mutualisation budgétaire de défense dégraderait donc la PESD plus qu'elle ne la renforcerait et entretiendrait la supériorité de l'OTAN sur elle¹⁸⁷. Cette question de la CSP révèle plusieurs obstacles à la solidarité européenne et donc à la perspective d'une défense européenne autonome.

¹⁸⁶ Site OTAN (2005), *Coopération OTAN-UE dans le domaine de la sécurité* dans Assemblée Parlementaire OTAN [en ligne] <http://www.nato-pa.int/default.asp?COM=675&LNG=1> (consulté le 8 avril 2012).

¹⁸⁷ Luke Coffey (2013), *EU Defense Integration : Undermining NATO, Transatlantic Relations, and Europe's Security* dans Heritage Foundation [En ligne] <http://www.heritage.org/research/reports/2013/06/eu-defense-integration-undermining-nato-transatlantic-relations-and-europes-security> (Page consulté le 13 juin 2014).

Une première division intra-européenne traduit un clivage entre pays « puissants » et pays « faibles » comme continuité du différentiel de puissance entre eux (démographie, PNB, budget militaire, industrie de défense, culture stratégique, niveau de recherche et développement...). La France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne dépensent près de 60% des dépenses militaires européennes. Cette suprématie Paris/Berlin/Londres se retrouve aussi dans les capacités industrielles de défense où EADS et BEAE représentent 90% des investissements en aéronautique de défense européenne, tout comme ces trois Etats atteignent 80% des dépenses militaires de l'Union. Cette surreprésentation des trois pays crée de la suspicion auprès des autres pays, notamment d'Europe de l'Est, qui redoutent la formation d'un Directoire (néogaulliste) des Grands accaparant affaires politiques et donc militaires. L'attachement des pays d'Europe de l'Est à l'OTAN et leur refus d'autonomie de la défense européenne vient précisément de cette crainte de marginalisation.

Le deuxième clivage minorant l'hypothèse d'une défense autonome et renforçant l'idée d'une OTAN encore durable vient des tensions internes à ce groupe des trois. Sur la question de la création d'un commandement européen autonome (séparé du SACEUR), la France et l'Allemagne se confrontent au refus de la Grande-Bretagne, par ailleurs déjà hostile au développement exponentiel de la PESD. Le camp des autonomistes sur cette question d'un état-major autonome compte aussi depuis 2003 la Belgique, le Luxembourg, la Belgique, l'Espagne et l'Italie. Sur la question de la supranationalité d'une possible défense européenne, les souverainistes – la France et la Grande-Bretagne – se confrontent à l'Allemagne, partisane d'une fédéralisation plus poussée. Sur la question de la force militaire et de son encadrement par l'ONU, les arguments franco-britanniques d'un usage débridé du *hard power* sans nécessaire aval du Conseil de Sécurité s'opposent à ceux de l'Allemagne sur un usage parcimonieux et impérativement légaliste¹⁸⁸.

A ces divergences d'ambitions (ou non-ambitions) autonomistes s'ajoutent les faibles avancées en termes de politique étrangère européenne commune et le manque de concrétisation des progrès de la politique de défense commune. Les vingt-huit membres de l'Union Européenne manquent en effet d'une vision commune du monde. Les thèmes communs de politique étrangère sont subalternes (droits de l'homme, aide au développement, influence

¹⁸⁸ Gnesotto Nicole, *op.cit.*, p.88.

diplomatique...) et non stratégiques (Russie, Syrie, Afghanistan, conflit israélo-palestinien.). Ce manque de volonté politique commune s'explique par le manque d'investissements de beaucoup de pays européens dans le champ stratégique, lui-même résultat de divergences de perception : délégation ou prise en charge autonome de la gestion de crise par l'OTAN et les Etats-Unis ? Caractère souverain ou intégré la défense européenne ? Europe puissance ou Europe normative ? Investissement sur le *hard* ou le *soft power* ? Ces divergences de fond renforcent donc l'OTAN car l'Alliance atlantique apparaît seule capable de prendre en charge les questions sécuritaires stratégiques au nom d'un certain abandon de ces dernières par l'Europe de la défense. Certains auteurs anticipent même la perspective d'une Europe pré-maastrichtienne, où la défense européenne abandonnerait progressivement sa dimension militaire en ne conservant que des compétences stratégiques via le volet civil de la gestion de crises¹⁸⁹.

Cette tendance serait renforcée par une politique de renoncement (ou école du « renoncement ») appliquée par certains pays et fondée sur le passé inhibant du XX^e siècle. Sa responsabilité dans les guerres nationalistes de 1914-1918 et 1939-1945 ôterait ainsi à l'Europe toute velléité de puissance pour aboutir à une sorte de démission stratégique. Produit de l'habitus de la Guerre Froide, les Européens sortiraient volontairement de l'Histoire en déléguant la gestion des affaires sécuritaires aux Etats-Unis pour ne se consacrer qu'à des tâches diplomatiques et d'aide au développement¹⁹⁰. Autre conception renforçant paradoxalement l'OTAN au nom du manque de volontarisme européen, la vision idéaliste du monde de certains pays européens serait celle d'un post-modernisme où l'Europe ne concevrait ses relations avec le monde qu'à travers le prisme de la norme et du droit. En dépassant les préceptes réalistes classiques concevant les rapports entre Etats en termes de puissance et souveraineté nationale, l'Europe n'exporterait plus son influence qu'à travers la voie unique de la négociation et des moyens non coercitifs (élargissement, édit de normes civiles, vertus pacificatrices des marchés)¹⁹¹.

Dernière conception pouvant amener à terme l'autonomie européenne et menacer la primauté de l'OTAN, la vision réaliste reconnaît l'impératif stratégique de faire de l'Europe un acteur agissant sur la gestion des crises régionales et locales. Bien que ne voulant pas faire de la PESD

¹⁸⁹ Gnesotto Nicole, *op.cit.*, p.52.

¹⁹⁰ Laidi Zaki, *La norme sans la force : l'énigme de la puissance européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, 2008, 291 p.

¹⁹¹ Laidi Zaki, *La norme sans la force : L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2013, 304 p.

une puissance militaire capable de régler les problèmes stratégiques (Russie, Chine, terrorisme islamique), ce courant de pensée veut donner à l'Europe des moyens d'action lui permettant d'agir sur la périphérie proche pour lutter contre des menaces diverses (lutte contre le terrorisme, phénomènes migratoires, Etats Faillis...). Malgré l'existence de ce courant volontariste (défendu par la France notamment), l'hétérogénéité de ces approches nuance donc l'idée d'une orientation commune vers l'autonomie européenne annonçant donc le découplage atlantique. Elle traduit aussi la multiplicité des arguments contre la création d'une défense européenne : risque pour la pérennité de l'OTAN, danger pour les souverainetés nationales, anachronisme du *hard power* face au primat du *soft power*, antithèse de la construction européenne fondée sur les normes plus que sur la force, coûts financiers excessifs, risque de suprématie française¹⁹².

Cette diversité d'approches de l'Europe puissance est d'ailleurs prégnante entre anciens (Ouest) et nouveaux (Est) pays membres. Les pays d'Europe de l'Est nouvellement intégrés sont encore imprégnés d'une vision du monde héritée de la Guerre Froide où planerait l'ombre de la menace russe. Leur attachement à l'OTAN et leur méfiance à l'égard de l'autonomie européenne est lié au fait qu'il voit l'Alliance Atlantique (donc les Etats-Unis) comme seule structure apte à les protéger de la Russie¹⁹³.

Ces différents éléments de ralentissement nuancent l'inéluctabilité de la construction d'une défense européenne autonome. Si la fin des années 1990 avait impulsé une forte dynamique par la construction d'actifs institutionnels et capacitaires, le début des années 2010 marque un recul conjoncturel à cause des divisions entre alliés et problèmes budgétaires liés à la crise de 2008. Si l'idée d'une défense européenne autonome n'est pas appelée à disparaître, les perceptions européennes en faveur de l'idée de puissance sont des obstacles à sa réalisation. Certains pays européens ont une conception relativiste de la force et l'estiment contre-productive à l'heure de la globalisation interdépendante. Cette mise à distance du *hard power* est d'autant plus renforcée depuis la guerre d'Irak de 2003 et la faible efficacité de la force militaire pour pacifier le pays. Une grande partie de l'Europe ne considère plus l'outil militaire comme un instrument premier de gestion des crises, suspicion codifiée dans la Stratégie Européenne de sécurité précisant que « contrairement à la menace massive et visible du temps de la Guerre Froide,

¹⁹² Techau Jan, « Will European Ever Agree on the Use of Military Force? », dans *Notre Europe/Carnegie Europe*, Policy Paper n°65, février 2013, p.3.

¹⁹³ Major Claudia et Becker Sofia, « Une européanisation par défaut », dans *Défense nationale et sécurité collective*, été 2012, pp. 133-134.

aucune des nouvelles menaces n'est purement militaire et ne peut être contrée par des moyens purement militaires »¹⁹⁴. En plus de cette approche doctrinale minorant le rôle de la force militaire, des doutes sont apparus à plusieurs reprises chez certains autonomistes (France) sur la capacité d'autres pays européens (Danemark, Finlande, Irlande, Suède) à mener les missions Petersberg. Les suggestions par exemple du Premier ministre français Lionel Jospin d'une PESD capable, sous les auspices de l'ONU et en partenariat avec l'Union Africaine, d'intervenir en Afrique conditionnaient la réalisation de cet objectif au développement d'une volonté commune aujourd'hui très loin d'être accomplie¹⁹⁵.

Le certain isolement de la France sur la question d'autonomiser la défense européenne était déjà présent sous la Guerre Froide et au cœur des tensions sur la Communauté Européenne de Défense. La France refuse alors de placer l'armée européenne sous l'autorité américaine, thème des relations entre l'Europe et l'OTAN structurant d'ailleurs l'évolution de la défense européenne bien après Maastricht. La question de la place et de la fonction de l'Union Européenne Occidentale sera ainsi au cœur des tensions Europe/OTAN entre pays autonomistes voulant faire de l'UEO le bras armé de l'Union et pays non autonomistes voulant la maintenir dépendante de l'OTAN¹⁹⁶. Traduction logique de ces approches divergentes, le débat intra-européen sur la répartition des tâches civiles et militaires entre OTAN et UE complexifie l'hypothèse d'un consensus sur l'autonomisation de la défense européenne. Si quelques pays européens veulent confiner la PESD aux missions purement civiles pour conserver la primauté de l'OTAN dans la gestion militaire des crises, d'autres membres comme la France veulent développer les compétences militaires de l'UE pour ne pas en faire un simple outil civil de l'Alliance Atlantique. Les ambitions autonomistes de la France, en plus de ce débat fonctionnel, sont contrariées par la posture ambivalente de l'Allemagne. Après sa réunification en 1990 et la fin de l'occupation alliée, l'Allemagne normalise sa politique étrangère tout en faisant avancer ses intérêts de manière de plus en plus indépendante. Oscillant entre soutien aux avancées institutionnelles de la défense européenne et soutien traditionnel à l'Alliance Atlantique, elle n'adopte pourtant pas un suivisme systématique aux initiatives autonomistes françaises : poids financier du coût de financement de la défense européenne, conceptions sécuritaires fondées sur l'aide à la réforme de la défense plutôt que sur l'intervention (Afrique),

¹⁹⁴ Conseil de l'Union Européenne, *Une Europe sûre dans un monde meilleur*, 12 décembre 2003, p.7.

¹⁹⁵ Grant Robert, "France's new relationship with NATO" dans *Survival*, vol. 38/I, IISS, printemps 1996, pp.58-80.

¹⁹⁶ Dumoulin André, « UE/OTAN : état des relations et questionnements », *Recherches internationales*, n°81, janvier-mars 2008, p.66.

culture du retrait stratégique héritée de 1945, pacifisme de l'opinion publique¹⁹⁷.

Traduction de ces approches divergentes exposées précédemment, la question de la création d'une structure de commandement autonome prouve que le rapport de l'Union Européenne à l'OTAN n'est pas résolu. Soutenu par plusieurs pays européens (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Espagne, Italie), ce nouveau pas vers l'autonomie permettrait à l'UE de se doter d'une capacité de C2 et d'un véritable QG militaire pour ses propres opérations. Comme pour ses opérations civiles où elle possède déjà cette autonomie structurelle, l'UE ne serait plus obligée d'utiliser ses commandements nationaux ou ceux de l'OTAN. Ce palier supplémentaire n'a pourtant pas été franchi à cause du refus systématique de la Grande-Bretagne qui, depuis dix ans, avance l'argument de l'inutilité de cette initiative et de la possibilité déjà offerte à l'UE d'utiliser les actifs OTAN conformément aux accords Berlin+¹⁹⁸.

b. Différentiel des niveaux d'investissements et de capacités militaires.....

L'autonomie de la défense européenne présente donc des obstacles politiques et stratégiques auxquelles s'ajoutent des difficultés d'ordre financier et de différentiels d'investissements entre pays membres européens de l'OTAN.

Le contexte de la crise financière de 2008 réduit les investissements financiers nécessaires pour bâtir une défense européenne autonome. Les réactions souvent hostiles des opinions publiques et des partis politiques d'opposition aux coûts des opérations extérieures dissuadent souvent les pouvoirs en place de mener des interventions lointaines. Les réactions suscitées en France par les 647 millions d'euros de l'opération au Mali, venant s'ajouter aux 369 de la Libye et 493 de l'Afghanistan, sont à ce titre révélatrices. Conséquence logique, le nombre de soldats européens déployés en zones de crise tout cadre militaire confondu (ONU, OTAN, UE, national) a été réduit de 2006 (53 744) à 2012 (49 550) tout comme la part des dépenses militaires européennes à ses opérations extérieures (6.1% à 5.7% sur la même période)¹⁹⁹. Cette sensibilité aux questions budgétaires complexifie de plus la perspective d'un choix commun sur la nature des missions assignées à la défense européenne, opposant Etats partisans d'une approche purement

¹⁹⁷ Stark Hans, « La politique étrangère de l'Allemagne. Entre vocation globale et contraintes européennes », dans *Politique étrangère*, IFRI, Paris, 2007/4, p.789-801.

¹⁹⁸ Schimmelfenning Franck, *The EU, NATO and the Integration of Europe*, Cambridge University Press, 2003, 323 p.

¹⁹⁹ Gnesotto Nicole, *op.cit.*, p.100.

civile en gestion de crise et Etats partisans d'une approche civilo-militaire (inévitabilité d'usage de la coercition).

Des divisions existent aussi sur l'intensité et le champ d'action de la défense européenne. Les pays européens ont en effet historiquement toujours adopté des attitudes différentes sur le concept même de défense, oscillant entre neutralité stricte (Suède) et interventionnisme actif (France, Grande-Bretagne). Le degré d'extension géographique et la mission première de la défense européenne ne font également pas consensus : simple rôle de défense collective de l'Europe ? Rôle complémentaire de stabilisation de sa périphérie ? Rôle élargi de projection de la puissance politique de l'Europe ? Maintien du « *soft* » classique des missions Petersberg ou investissement constant dans le « *hard* » (ligne française et anglaise) ? Cette difficulté de mutualisation fonctionnelle est renforcée par la rotation biannuelle de la présidence du Conseil des Ministres, fréquence complexifiant la mise en place d'un agenda stable et fixe²⁰⁰.

c. Des opinions publiques européennes encore attachées à la protection du « grand frère américain »

L'hétérogénéité des opinions publiques et la permanence des réflexes de « *bandwagoning* » à l'égard des Etats-Unis complexifient la création d'une défense européenne autonome. Plusieurs perceptions traversent en effet les peuples européens dans leur indépendance naissante ou leur dépendance maintenue envers le partenaire américain (donc l'OTAN).

Le *re-balancing* à l'intérieur du partenariat atlantique (rééquilibrage des relations Etats-Unis/Europe vers une responsabilité accrue de cette dernière) apparaît nécessaire par rapport au relatif désintérêt américain envers le Vieux Continent (pivot stratégique), sa tendance à l'unilatéralisme selon l'enjeu (héritage Bush) et ses interrogations grandissantes sur la capacité des Européens à lutter efficacement contre les menaces globales (aggravant son désengagement de la sécurité européenne). Le fait que les Etats-Unis refusent d'octroyer aux Européens plus de responsabilités stratégiques au sein de l'Alliance Atlantique renforce cette perception européenne d'une PESD autonomiste²⁰¹. La prise de conscience du besoin de la puissance

²⁰⁰ Howorth John et Keeler John, *Defending Europe: The EU, NATO, and the Quest for European Autonomy*, New-York, Palgrave, 2003, p.208.

²⁰¹ Pascallon Pierre et Dumoulin André, *Quelle politique de sécurité et de défense pour l'Europe ?* Paris, Editions L'Harmattan, 2009, 468 p.

européenne d'être capable de « faire plus pour elle-même » sur son propre continent, de sa plus-value (parfois supérieure à l'américaine) en gestion de conflits (type Balkans), de partager le fardeau américain dans la toujours possible application de l'article 5 contribuent aussi à l'émergence des idées autonomistes dans l'opinion européenne²⁰².

L'habitus de « *bandwagoning* » reste encore présent dans l'inconscient collectif européen. Il est notamment entretenu par les lacunes capacitaires européennes rendant la défense européenne encore dépendante des outils américains (donc de l'OTAN) sur une multitude de niveaux : réseau classifié de commandement et de contrôle associant renseignements et systèmes d'information, moyens de déployabilité/soutenabilité des forces en engagements de haute intensité, système d'acquisition de renseignements/navigation/estimation des dommages d'attaques ennemies, données en temps réel, suppression des défenses ennemies, frappes « *all-weather* » (exemple de la dépendance des troupes européennes de la SFOR et KFOR aux Marines déployés en Méditerranée)²⁰³.

Bien que cette dépendance soit de plus en plus réduite par les efforts franco-britanniques pour améliorer les actifs européens, l'Europe de la défense reste dépendante du système de commandement et de contrôle de l'OTAN (donc américain) sur l'acquisition de renseignements, le transport aérien et les capacités logistiques nécessaires en gestion de crises (renforçant le besoin de rationalisation budgétaire intra-européenne)²⁰⁴.

Conclusion du chapitre I.....

L'OTAN et la PESD ont donc progressivement institutionnalisé leurs relations. Les expériences européennes de dépendance excessive envers l'allié américain et la volonté des Etats-Unis de partager le fardeau ont donc fait du développement de la défense européenne un processus relativement logique. Loin d'une vision binaire d'Etats-Unis bloquant tout développement de la PESD pour maintenir l'encadrement des Européens dans la seule OTAN, l'histoire du développement de cette dernière a donc plutôt révélé une certaine flexibilité des deux côtés de l'Atlantique : acceptation américaine d'actions européennes dans le cadre des accords Berlin+,

²⁰² Dumoulin A. et Manigart P., *Opinions publiques et politique européenne de sécurité et de défense commune : acteurs, positions, évolutions*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

²⁰³ Howorth John et Keeler John, *op.cit.*, p.98.

²⁰⁴ Buffotot Patrice (dir.), *La défense en Europe. Avancées et limites*, Paris, La Documentation française, 2005, 245 p.

acceptation européenne d'un encadrement stratégique de leurs actions via le SHAPE, simultanément/modularité d'engagements des deux structures (Afghanistan, Macédoine, Kosovo...). Cette collaboration fut structurée en amont par un travail de mutualisation sur plusieurs niveaux : doctrinal, institutionnel, capacitaire, tactique, industriel. Un des domaines de collaboration fructueux et riche de promesses d'avenir entre l'OTAN et la PESD est celui de la cyberdéfense. Afin de mutualiser leurs efforts dans la protection de leurs réseaux face aux cyberattaques, la Capacité OTAN de Réactions aux Incidents Informatiques (NCIRC) et le Centre d'Alerte et de Réaction aux Attaques Informatiques (CERT) de l'Union Européenne, ont ainsi conclu en 2016²⁰⁵ un accord tactique portant sur l'échange de données, l'échange de personnels dans les exercices communs²⁰⁶, le partage de pratiques sur des procédures techniques et la configuration des réseaux.

CHAPITRE II. PROJET AUTONOMISTE EUROPEEN ET OPERATIONS « *OUT OF AREAS* » : DES ELEMENTS SYSTEMATIQUES DE DIVISIONS A L'INTERIEUR DE L'ALLIANCE.....

Première partie : Opérations extérieures OTAN, fossé technologique et « rebalancing » européen.....
a. Bosnie.....

La guerre de Bosnie-Herzégovine est considérée comme un des principaux déclencheurs de la constitution de la défense européenne. Le déclenchement de la guerre civile yougoslave en 1991 est une véritable surprise stratégique prenant de court les responsables de l'OTAN, habitués depuis la Guerre Froide à sanctuariser un territoire plutôt qu'à gérer un conflit limité ou à exporter de la stabilité. Ce changement radical de perspective (notion de gestion de crises/maintien et rétablissement de la paix) se heurte au vide juridique (et conceptuel) des traités existants (OTAN et UEO) qui ne prévoient pas ce type de tâche. Par impératif d'adaptation, l'UEO définit donc les missions Petersberg en juin 1992 comme opérations de maintien de la paix (sous autorité CSCE ou Nations Unies). L'opération ONU FORPRONU lancée 1992 à forte coloration franco-britannique montre rapidement ses limites sur fond de non-engagement des Etats-Unis qui ne considèrent pas que la Yougoslave représente un intérêt

²⁰⁵ Site OTAN (2016), *L'OTAN et l'Union européenne renforcent leur coopération en matière de Cyberdéfense* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_127836.htm (Page consulté le 29 avril 2016).

²⁰⁶ Exercice Cyber Coalition de l'OTAN.

sécuritaire pour eux. Après la fin de la Guerre Froide, l'administration Bush voit dans ce conflit périphérique un test pour les Européens dans la gestion par eux-mêmes de leur sécurité. A ce désintérêt politique s'ajoute l'inflexibilité de l'appareil militaire américain opposé à tout engagement extérieur. Les premières tensions américano-européennes apparaissent sur le choix de stratégies et matérialisent l'effritement du lien atlantique. Les propositions américaines (endiguer le conflit pour éviter son débordement au Kosovo, levée de l'embargo contre la Bosnie, frappes aériennes contre les forces serbes) sont systématiquement rejetées par des contre-arguments européens (préservation du partenariat serbe, risque de régionalisation du conflit et de représailles contre les « Casques bleus » sur le terrain). L'échec de l'ONU est, pour les Européens, un miroir de leur inefficacité (faute de structures propres) et de leur dépendance aux Etats-Unis (héritée de la Guerre Froide). Il illustre aussi les divisions intra-européennes sur le degré d'engagement de l'UEO. La proposition française début 1992 de déployer une force d'interposition de l'UEO en Croatie se solde par un refus catégorique de la Grande-Bretagne, limitant son rôle à appliquer le contrôle maritime de l'embargo en Mer Adriatique²⁰⁷ (résolution 713 et 757 de l'ONU) en parallèle de l'opération OTAN *Sharp Fence* (opérations similaires)²⁰⁸.

La prise en charge de ces nouvelles missions confirme les difficultés initiales de l'UEO et sa dépendance envers l'OTAN : disposition d'aucun état-major ni moyens propres, absence de forces armées sous son commandement, maintien multidimensionnel de la dépendance vis-à-vis de l'OTAN (surveillance, renseignement, transport stratégique), complexité de sa constitution (membres UE non UEO ni OTAN, membres OTAN non UE, membres UE et OTAN), position atlantique britannique (refus d'intégration de l'UEO à l'Union Européenne au profit d'un rôle de pilier européen de l'OTAN)²⁰⁹. Ces problèmes fonctionnels et défauts de la PESD vont paradoxalement contribuer à son développement futur, même si la crise de Bosnie renforce avant tout l'Alliance Atlantique²¹⁰.

²⁰⁷ Par la suite, elle prendra aussi en charge l'opération de police/douane sur le Danube et l'administration de la ville de Mostar.

²⁰⁸ Pflimlin Edouard, *Vers l'autonomie des capacités de l'Union Européenne ?* Paris, Fondation Robert Schuman, Notes n°33, 2006, 56 p.

²⁰⁹ Howorth J., « NATO and ESDP: Institutional Complexities and Political Reality », *Politique Etrangère*, 2009/5, pp.101-102

²¹⁰ « Bosnia had given rise to a crisis in transatlantic relations before its dénouement following the summer of 1995: however, it permitted an unprecedented reaffirmation of Atlantic unanimity and the cohesion of the Alliance and of American leadership as a corollary ». Cité dans Howorth John et Keeler John, *op.cit.*, p.98.

b. Kosovo.....

Après la Bosnie-Herzégovine, la deuxième étape de construction de la défense européenne est le conflit au Kosovo où va se manifester à plusieurs niveaux (plus nettement que trois ans au préalable) le fossé technologique entre les deux rives de l'Atlantique.

Premier niveau de fossé, les différences capacitaires s'expriment au regard de la nature de l'opération « *Allied Force* ». Intervention fondée sur l'usage intensif et prolongée de frappes aériennes précises et sélectives, elle souligne le fossé très profond entre Etats-Unis et Europe sur les moyens conventionnels militaires. Selon les mots du Secrétaire américain à la Défense William Cohen, « les membres européens de l'OTAN dépensent environ 60% de ce que dépensent les Etats-Unis et produisent 10% des capacités américaines ». La situation au Kosovo renvoie pour certains au même scénario que la guerre de Corée entièrement prise en charge par les Etats-Unis dans un contexte d'armées européennes en quasi non-état de combattre²¹¹. La crise du Kosovo rappelle donc les problèmes structurels constatés en Bosnie. La « révolution stratégique »²¹² de rééquilibrage est donc au cœur du conflit au Kosovo, d'autant que les demandes réciproques (et antagonistes) s'amplifient au cours de l'intervention. Si Washington exige des Européens des investissements supplémentaires sur leurs capacités, ceux-ci demandent de leur côté plus de responsabilités dans la planification stratégique²¹³. Le fossé capacitaire et technologique à l'intérieur du partenariat atlantique se manifeste donc douloureusement au Kosovo au détriment de l'Europe tout en accélérant dialectiquement le développement de capacités autonomes à partir de 1999²¹⁴.

Deuxièmement niveau de fossé, la suprématie américaine et sa conduite solidaire des opérations créent un sentiment de marginalité chez les Européens dans un conflit pourtant géographiquement situé à leur périphérie. Pourtant composée de 14 membres de l'OTAN sur 19²¹⁵, l'opération *Allied Force* est monopolisée par les Etats-Unis : 80% des armes, quasi 100% des armes électroniques offensives/systèmes aériens de commandement et de contrôle, des

²¹¹ Daalder Ivo et O'Hanlon, *Winning Agly NATO's War to Save Kosovo*, Washington, Brookings Institute, 2000, 343 p.

²¹² Stratégie chiraquienne de 1995 à 1997 de créer un pilier européen à l'intérieur de l'Alliance.

²¹³ Bozo Frédéric, « The Transatlantic Relationship Change or Continuity? A European Critique », dans Papacosma Victor, Kay Sean, Rubin Mark (dir.) *NATO after Fifty Years*, Wilmington, Scholarly Resources, 2001.

²¹⁴ Howorth Jolyon, *European Integration and Défense : The Ultimate Challenge ?* Paris, Institut d'Etudes de Sécurité, Papiers Chaillot n°43, 2000.

²¹⁵ Absence de la République Tchèque/Islande/Luxembourg/Pologne faute de capacités militaires suffisantes. Absence de la Grèce par solidarité à la Serbie orthodoxe.

armes de munitions précises, du ravitaillement aérien, des systèmes d'acquisition d'objectifs mobiles, 53% des frappes aériennes, 71% des sorties de destruction des systèmes de défense aérienne, fourniture quasi-totale de capacités d'acquisition d'objectifs mobiles via les 2 JSTARS²¹⁶ déployés dans les Balkans, intermédiaire de l'ABCCC²¹⁷ d'un EC-130 de l'US Air Force pour la gestion du trafic et du combat aérien, monopole américain dans les munitions de précision, 95% des acquisitions de renseignements OTAN, 90% du ravitaillement aérien²¹⁸. Les contributions européennes sont plus manifestes dans d'autres domaines comme les frappes air-sol hors conditions climatiques difficiles, la surveillance/reconnaissance via UAV (*Unmanned Aerial Vehicles*) et non UAV (Tornado, Etendard, Mirage). Cette relative contribution n'évite cependant pas les problèmes d'interopérabilité entre Américains et Européens, conséquence inévitable de la modernisation entreprise par les Etats-Unis sur ce domaine-ci dans les années 1990 (*Revolution in Military Affairs*). Une des principales plaintes émises par les pays de l'OTAN est la confiance limitée des forces armées américaines à l'égard des anciennes méthodes (vocales) de communication cryptées²¹⁹, ce qui explique pourquoi, durant l'Opération *Allied Force*, une grande partie des forces aériennes alliées (autre qu'américaines) manquent de communications cryptées. Le système d'information américain ne peut ainsi pas communiquer avec celui des autres pays de l'OTAN moins avancés technologiquement, ce qui engendre des problèmes d'interopérabilité (connectivité de communication, planification de capacités). Tous ces problèmes sont le résultat de la supériorité de la vitesse de modernisation du système américain d'informations, menant logiquement au fossé technologique constaté au Kosovo. Les capacités d'attaque électronique constituent à ce titre un des éléments les plus révélateurs de ce gap technologique et donc de la dépendance européenne envers les Etats-Unis. Ces capacités électroniques, essentielles pour mener des opérations aériennes avec un minimum de pertes, sont d'autant plus importantes au Kosovo qu'*Allied Force* exclut l'envoi de troupes au sol. La sécurité des frappes aériennes et leur faible exposition aux missiles sol-air serbes ne sont possibles qu'avec l'apport (principal) de l'EA-6B Prowlers américain, confirmant encore la surdépendance des opérations aériennes de l'OTAN aux capacités aériennes de l'US Navy et du Corps américain des Marines, faute de capacités européennes suffisantes à ce niveau²²⁰.

²¹⁶ Joint Surveillance and Target Acquisition System.

²¹⁷ Airborne Battlefield Command, Control and Communication.

²¹⁸ Howarth Jolyon et Keeler John, *op.cit.*, p.88.

²¹⁹ Délégation à l'information et à la communication de la Défense, *Les enseignements du Kosovo*, Paris, 1999, 53

p.

²²⁰ Gompert David, Kugler Richard, Libicki Martin, *Mind the Gap: Promoting Transatlantic Revolution in Military Affairs*, dans National Defense University Press, Washington, 1999, 105 p.

Cet état de surdépendance envers les Etats-Unis va provoquer un réflexe de *re-balancing* européen afin de prévenir tout nouveau cas de figure où l'Europe serait contrainte, en opérations extérieures, de s'aligner sur la technologie et donc la stratégie américaine. Ce rééquilibrage est d'autant plus voulu que le Kosovo prouve paradoxalement, malgré sa dimension quasi exclusivement américaine, la capacité européenne à mener ce type de conflits. En effet, la crise du Kosovo est menée selon une stratégie purement américaine (guerre aérienne, frappes chirurgicales, GPS...), au nom de la doctrine de la simultanéité de combat sur deux théâtres majeurs et la conception (poussée) du « zéro-mort »²²¹. La leçon tirée par les autres pays de l'OTAN après la crise est que d'autres stratégies – peut-être plus européennes – étaient également possibles et applicables pour résorber la crise. Sans l'emploi des actifs électroniques et des capacités américaines de suppression des défenses anti-aériennes ennemies, il aurait été possible d'eupéaniser la guerre et de le faire par d'autres moyens (notamment français) peut-être aussi efficaces : usage de forces spéciales sur le terrain, création d'une enclave pour les réfugiés albanais kosovars, combats aériens classiques et non frappes chirurgicales à distance, acceptation de possible létalité grâce à une meilleure tolérance des opinions publiques aux morts²²².

Les limites de la stratégie purement aérienne et électronique renforcent de plus l'idée d'une défense européenne peut-être plus apte, par sa plus-value civile, à gérer ce type de conflit. L'intervention de l'OTAN suscite en effet plusieurs critiques. Premièrement, l'option stratégique de frappes aériennes uniques supposées mener Milosevic à la réédition en quelques jours (analogie avec la Bosnie) a dû se prolonger pendant 78 jours de bombardements intensifs pour obtenir le résultat escompté. De plus, les frappes aériennes ne sont pas la cause unique du retrait serbe mais sont couplées à d'autres facteurs : risque d'une invasion totale et terrestre du pays, mandat d'arrêt contre Milosevic, affaiblissement du soutien russe, implication politique constante de l'Union Européenne. Deuxièmement, la conduite de l'opération démontre les difficultés capacitaires et logistiques (voir politiques) de l'OTAN à assumer des missions « *out of areas* » et hors article 5.

²²¹ Cohen Eliot et Bacevich Andrew, *War Over Kosovo. Politics and Strategy in a Global Age*, New-York, Columbia University Press, 2002, 256 p.

²²² Howorth John et Keeler John, *op.cit.*, p.92/93.

Cette impression d'une dépendance stratégique dans une guerre trop américanisée fut donc très incitative pour les Européens à développer l'Europe de la défense. La crise du Kosovo a donc rendu limpide ce qui avait été accumulé depuis 1949. Les efforts de « *re-balancing* » européens à la sortie de la crise viennent de la volonté des Européens de sortir de cette dépendance historique²²³.

Confirmant encore plus intensivement l'impression d'après Bosnie, le Kosovo renvoie les Européens à leur impuissance collective sur fond de réticences inchangées des Etats-Unis d'une défense européenne autonome. Cette nouvelle dynamique post Kosovo confirme celle du sommet de Saint-Malo (décembre 1998) où la Grande-Bretagne et la France, répondant aux récriminations américaines d'inefficacité des actions européennes, avaient posé les fondements de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD) en préconisant que l'Union développe une « capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles (...) pour répondre aux crises internationales »²²⁴.

Ce *rebalancing* européen est renforcé par l'agacement constant des Etats-Unis avant et après *Allied Force* sur les obstructions européennes au sein du processus décisionnel. Les déclarations du Secrétaire américain à la Défense William Cohen ne trouvant pas « acceptable une situation dans laquelle un pays de l'Alliance supporte de manière disproportionnée une grande partie du fardeau » trouvent un large écho au sein du Congrès, où nombre de sénateurs et représentants conditionnent de plus en plus le maintien de l'engagement américain en Europe à une augmentation des efforts européens. Cette perception d'un fardeau à mieux partager est d'ailleurs prolongée durant la campagne présidentielle de George W. Bush et son projet de retirer les troupes américaines de la KFOR. La crise du Kosovo repopularise donc le thème classique de l'isolationnisme américain par rapport aux faibles engagements européens. Aux récriminations américaines répondent l'argument européen d'un partage du fardeau conditionné à un meilleur partage des responsabilités²²⁵.

²²³ Heisbourg François, « European Defence takes a Leap Forward », dans *Revue de l'OTAN*, volume 48, n°1, printemps/été 2000, p.8-11

²²⁴ Rutten Maartje, *De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne*, Paris, Institut d'Etudes de Sécurité, Cahiers de Chaillot, 47, mai 2001, p.20-21

²²⁵ Everts Stephen, *Unilateral America, Lightweight Europe? Managing Divergence in Transatlantic Foreign Policy*, Working Paper, Center for European Reform, mars 2001.

L'expérience du Kosovo renforce donc politiquement la volonté des Européens de constituer des capacités d'action autonome sans toutefois remettre en cause la primauté de l'OTAN. Au sommet de Cologne en juin 1999, avant même la fin des opérations aériennes au Kosovo, le poste de Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune est officiellement créé. Il s'agit, pour les Européens, de parler d'une seule voie et d'être diplomatiquement autonomes sans remettre en cause leurs liens avec l'OTAN. Autre preuve de l'impact fort du Kosovo sur l'autonomisme européen, un plan de création d'une force européenne de réaction rapide de 60 000 hommes capable d'être déployée en 60 jours est annoncé en décembre 1999 lors du sommet d'Helsinki. L'objectif est la conduite d'opérations sous drapeau européen sans dépendance du soutien logistique américain.

Traduisant les leçons tirées d'*Allied Force* et plus spécifiquement de la vision stratégique française, la Commission Sénatoriale des Forces Armées, en 2001, synthétise l'autonomisme européen grandissant à cause d'une « guerre du Kosovo ayant mis en lumière la carence due à l'inexistence actuelle, en dehors de l'OTAN elle-même, de capacités européennes de commandement qu'offrirait une véritable structure de commandement interarmées multinationale. La mise en place d'une structure européenne de commandement interarmées projetable, dotée de capacités adaptées aux dimensions et à la variété des forces déployées du type de celles réalisées sur le théâtre Kosovo-Albanie-Macédoine, s'inscrit dans la logique induite par les décisions politiques, récemment prises au niveau européen, d'être en mesure de préparer et de conduire des opérations en dehors du cadre OTAN »²²⁶.

Le sommet d'Helsinki est ainsi l'occasion pour les Européens de rappeler leur attachement à l'Alliance Atlantique et leur engagement à n'utiliser la force de réaction uniquement lorsque l'OTAN n'interviendrait pas. Ces déclarations font suite aux réactions alarmistes s'élevant de la Chambre des Représentants et du Sénat américain craignant à terme la duplication OTAN/PESD²²⁷.

²²⁶ Site Sénat (2016), *Les premiers enseignements de l'opération "force alliée" en Yougoslavie : quels enjeux diplomatiques et militaires ?* dans Rapports d'information [en ligne] <http://www.senat.fr/rap/r98-464/r98-4642.html> (consulté le 16 septembre 2015).

²²⁷ Kaplan Lawrence, *op.cit.*, p.129.

c. Afghanistan.....

La question du différentiel technologique réapparaît durant le conflit en Afghanistan. Les secrétaires généraux, SACEUR et commandants opérationnels de la FIAS sont chroniquement confrontés au différentiel entre ambition du mandat attribué à l'OTAN et niveaux de moyens affectés. En plus du nombre de troupes et du niveau d'investissement budgétaire, la question du degré de déploiement technologique (quantitatif et qualitatif) est au cœur des débats intra-alliance. Les Etats-Unis contribuent dans une très grande proportion aux opérations en Afghanistan²²⁸ et alimentent donc le thème du fardeau non partagé.

Le thème du partage du fardeau humain et technologique est d'autant plus sensible lorsque Barack Obama décide de renforcer le dispositif américain dans le pays suite à son annonce du retrait d'une partie des troupes US d'Irak (2010) (et donc leur redéploiement vers l'Afghanistan). Principal objectif de sa tournée européenne de 2009, Barack Obama cherche par le renforcement des efforts européens à étoffer les effectifs OTAN pour garantir le succès de la nouvelle stratégie de contre-insurrection planifiée par Stanley Mac Chrystal puis David Petraeus (nouveaux commandants de la FIAS). Cette stratégie, déjà appliquée avec succès en Irak (2007), exige en effet de lourds moyens humains et technologiques pour réaliser ses grands objectifs (état final recherché) : quadrillage de grandes villes, bouclage des frontières, conquête des cœurs et des esprits, formation des forces de sécurité, actions civilo-militaires, opérations ciblées sur le commandement Al Qaeda. La réussite de la contre-insurrection américaine passe donc par la mutualisation du degré d'engagement des pays européens de l'OTAN. Le débat sur le partage du fardeau devient, à partir du plan Obama, une question stratégique d'autant plus sensible que le climat sécuritaire se dégrade par le retour progressif des Talibans.

L'envoi de sept cents nouveaux soldats français à l'est de l'Afghanistan en 2009 libérant des troupes américaines vers le sud en soutien des Canadiens opérant à Kandahar allège sans l'effacer le débat du fardeau. La faiblesse du dispositif technologique européen au sein de la FIAS et les limites posées par certains contingents à son usage (*national caveats*) font perdurer le débat. Les américains Robert Gates (SECDEF), James Jones (SACEUR) et John Craddock (commandant FIAS) continuent de demander à leurs alliés européens de restreindre leurs règles d'engagement et de renforcer leurs engagements à tous les niveaux (humains, technologiques,

²²⁸ En mai 2010, le nombre de forces américaines sur le théâtre afghan était de 94000 (Enduring Freedom et FIAS réunies) pour 37500 du côté européen pour l'opération FIAS.

financiers). Le manque de technologique aérienne fait notamment défaut au regard de l'importance stratégique de cette arme en contre-insurrection (affranchissement des distances géographiques, capacité d'accrochage de cibles, impact psychologique sur les insurgés et sur la population)²²⁹.

Le différentiel d'engagement technologique a donc posé un problème récurrent pour les commandants de la FIAS. Il est le résultat logique du manque de mutualisation d'engagement entre alliés.

Deuxième partie : La construction progressive d'une défense européenne autonome.....
a. Développements politiques et doctrinaux.....

Des indicateurs clairs démontrent l'objectif des pays européens de développer leurs propres structures institutionnelles et capacitaires de défense. L'ancienneté des ambitions autonomistes (Communauté Européenne de Défense, Union Européenne Occidentale) s'est couplée à des avancées considérables depuis 1991 (missions Petersberg, conseils de Cologne, Helsinki et Nice). Les trois pays moteurs contribuent, par leurs approches respectives dites de « normalisation », à faire avancer le projet : normalisation française (réintégration du commandement intégré et participation aux opérations OTAN), normalisation britannique (révolution copernicienne de Saint-Malo), normalisation allemande (moins d'inhibition à l'usage de la force, maturation de l'opinion publique)²³⁰. Les accords de Berlin + contribuent de plus indirectement à faire de la PESD une structure bien spécifique étant donné que la perspective d'une opération européenne, avec utilisation des outils OTAN, oblige justement la PESD à développer des capacités/savoir-faire que l'Alliance Atlantique ne maîtrise pas (gestion de crise civile par exemple). En plus de compétences spécifiques, une tendance se dessine à l'autonomisation croissante de la PESD par le développement d'un réseau C3 classifié et d'un système intégré de renseignements distinct de ceux de l'OTAN (malgré son état embryonnaire et sa difficulté de conception)²³¹.

²²⁹ Hoehn Andrew, Harting Sarah, *Risking NATO Testing the Limits of the Alliance in Afghanistan*, Santa Monica, RAND Corporation, 2010, 51, p.41.

²³⁰ Gnesotto Nicole, *L'Europe et la puissance*, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998, 131 p.

²³¹ Heisbourg François, *European Défense : Making it Work*, Paris, Institut des Etudes de Sécurité, Papiers Chaillot, n°42, septembre 2000, 133 p.

Ces ambitions d'autonomie sont le résultat d'une évolution historique progressive.

La prise en charge franco-britannique de l'opération ONU FORPRONU en 1992/1993 en Bosnie-Herzégovine crée un axe opérationnel Paris-Londres annonçant la teneur du sommet Saint-Malo de 1998. Cette dynamique de partenariat doit cependant attendre de se traduire politiquement à cause de la réticence britannique à donner son accord à la fusion UE/UEO. Le relatif détachement des Etats-Unis en Bosnie (FORPRONU et SFOR) et la crainte britannique de constitution d'un front Paris/Berlin monopolisant la question de la défense européenne provoquent un revirement de la Grande-Bretagne qui s'engage, à partir de 1998, dans la coopération militaire avec l'Union Européenne. Sur fond de publication de la *Strategic Defence Review* britannique (1998), le sommet de Saint-Malo lance donc la dynamique de constitution d'une Europe de la Défense en fixant trois objectifs majeurs : achever la mise en œuvre de la PESC, améliorer les capacités de projection des forces, améliorer les capacités de défense, agir en conformité avec les obligations de l'OTAN.

Une nouvelle étape est franchie au sommet de Nice en 2000 avec la distinction effectuée entre opérations autonomes de l'UE et opérations UE gérées par le D-SACEUR dans le cadre de l'OTAN (futurs accords Berlin+). La volonté américaine de maintenir au SHAPE le contrôle des opérations tempère cependant le ton par l'exclusion de la création d'un QG stratégique européen parallèle (et concurrentiel) au SHAPE et la solution alternative de mise à disposition de l'UE – en cas d'opération autonome de l'UE – d'un QG stratégique national (européanisé)²³². L'hypothèse de lancer des opérations européennes autonomes sans l'accord ou la participation totale de tous les pays membres européens est évoquée dans le projet de constitution européenne par l'intermédiaire des Coopérations Structures Permanentes. Bien qu'ajournées par le refus de ratification français et hollandais (2005), ces CSP permettraient l'instauration d'une Europe de la défense à deux vitesses en cas d'unanimité impossible au sein de la PESD. Ce projet est d'ailleurs repris dans le traité de Lisbonne de 2007 par l'embryon d'une clause de défense collective en cas de non-intervention de l'OTAN (y compris en cas d'attaques terroristes) et la création d'un service aux affaires extérieures disposant d'un service d'action extérieure²³³.

L'évolution vers une autonomie (possible) de la défense européenne se décline aussi au niveau

²³² Dehousse Franklin et Galer Benoît, « De Saint-Malo à Feira : les enjeux de la renaissance du projet de défense européenne », dans *Studia Diplomatica*, n°4, 2000, p.1-114.

²³³ De Hoop Scheffer Alexandra, « Alliances militaires et sécurité collective : contradictions et convergences », dans *Le multilatéralisme. Evolutions et tendances*. Devin G. et Badie B. (direction de), Paris, La Découverte, 2007.

doctrinal par l'adoption par le Conseil européen en décembre 2003 d'une stratégie de sécurité très éloignée de la vision américaine, renforçant l'idée d'une spécificité de l'Europe face à l'OTAN. Tranchant avec les préceptes américains de lutte contre le terrorisme (militarisation des stratégies, unilatéralisme, manichéisme, primauté de la force), cette stratégie européenise *a contrario* les modalités de lutte contre le terrorisme : terrorisme associé aux dérives de la mondialisation, conflits régionaux considérés comme défis majeurs, nécessité du dialogue et de la négociation avec les régimes non démocratiques, primauté du multilatéralisme et du passage par la voie des Nations Unies. Par cette approche intégrée et globale de la sécurité, l'Europe imprime sa marque dans sa conception de la gestion de crise à rebours de la vision américaine (donc de l'OTAN). Cette approche globale actée par le texte de 2003 a déjà une empreinte européenne dès 1992 par l'adoption au conseil ministériel de Petersberg de juin 1992 des mêmes missions Petersberg où les pays membres décident qu'ils pourraient intervenir (sous mandat ONU) pour des opérations de maintien de la paix. Cette rupture doctrinale fait suite au déclenchement de la guerre de Yougoslavie et donc de l'apparition à la périphérie européenne d'un nouveau type de conflit.

Cette lente construction d'un consensus politique sur le développement d'une défense européenne s'est accélérée depuis quelques années par une multitude de déclarations de dirigeants. Lors de la conférence de sécurité de Munich en 2012, le ministre des Affaires étrangères Guido Westerwelle déclare que les nouvelles règles institutionnelles sur la défense commune adoptées au traité de Lisbonne n'étaient « pas une fin mais le début d'un processus d'approfondissement supplémentaire (...) dont l'objectif est d'établir une armée européenne sous contrôle parlementaire ». Le précédent Ministre des Affaires étrangères d'Angela Merkel, Frank-Walter Steinmeier, évoque en 2007 son opinion favorable à une « force armée européenne comme finalité à la consolidation continue des capacités militaires ». Son homologue italien Franco Frattini estime lui en 2009 que la constitution d'une armée européenne est une « nécessité objective pour éviter la duplication de chaque force (...) et optimiser l'utilisation de nos ressources (au nom) de l'idée d'une armée européenne »²³⁴. En septembre 2012, un communiqué de onze ministres des Affaires étrangères européens (dont la France et l'Allemagne) appelle à une nouvelle perception de la défense européenne « menant éventuellement à une armée européenne »²³⁵.

²³⁴ Honor Mahony, "Germany Speaks Out in Favour of European Army", *EU Observer*, 8 février, 2010, <http://euobserver.com/news/29426>. Cité dans Luke Coffey (2013).

²³⁵ "Final Report of the Future of Europe Group of the Foreign Ministers of Austria, Belgium, Denmark, France, Italy, Germany, Luxembourg, the Netherlands, Poland, Portugal and Spain", 17 septembre 2012,

b. Développements institutionnels et capacitaires.....

La défense européenne s'est progressivement dotée depuis 1992 de capacités institutionnelles puis militaires, posant les bases de ses futures interventions autonomes dans les années 2000. Le Traité d'Union Européenne signé à Maastricht en décembre 1991 donne un fondement juridique à la défense européenne par son titre V instaurant la PESC (Politique Étrangère et de Sécurité Commune). Le traité illustre les divisions entre pays européens sur le degré d'autonomie prévue pour la PESC. La Grande-Bretagne refuse notamment de faire de l'UEO un organe hiérarchiquement sous l'autorité de l'Union Européenne et préconise de la maintenir sous l'autorité de l'OTAN. A l'inverse, Paris et Berlin veulent faire du Conseil Européen un organe décisionnel en matière de politique étrangère s'appuyant sur une UEO subordonnée à l'UE. Malgré ces divergences, le Traité de Maastricht en « réactualisant » l'UEO pose les bases de la future PESD²³⁶. La dynamique ouverte à Maastricht se prolonge par le renforcement de l'UEO sur une multitude de niveaux : installation symbolique de son Secrétariat Général à Bruxelles (similitudes géographiques avec les institutions européennes communautaires), création d'une cellule de planification et d'un centre satellitaire, développement d'une agence européenne de l'armement, création d'Eurocorps (1992), création d'un état-major commun à Strasbourg, création d'Eurofor et Euromarfor (1995). Le renforcement de l'UEO ne se traduit pas au début par le lancement d'opérations communes menées par les Européens car la majorité des interventions militaires de cette période est faite sous drapeau national ou ONU (guerre du Golfe, Somalie, Rwanda, Bosnie)²³⁷. Les défaillances de la guerre civile yougoslave et la prise de conscience des pays européens de leur dépendance envers l'OTAN accélèrent le processus de développement de la PESC. L'intervention américaine tardive durant le conflit alerte aussi les Européens sur la non-automaticité d'engagement des Etats-Unis et les ressorts désormais principalement intérieurs de leur politique étrangère. C'est donc à partir de 1995 que l'idée d'une responsabilité stratégique des Européens se développe de plus en plus.

La progression de la défense européenne va, dans un premier temps, passer par l'intermédiaire de l'IEDS (Identité Européenne de Sécurité et de Défense) actée au sommet OTAN de Berlin

<http://www.auswaertiges-amt.de/cae/serviet/contentblob/626338/publicationFile/171838/120918-Abschlussbericht-Zukunftsgruppe.pdf>. Cité dans Luke Coffey (2013).

²³⁶ Gnesotto Nicole, *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique*, Paris, Armand Colin, 2010, p.24-25.

²³⁷ Ortega Martin (dir.), *The European Union and the United Nations - Partners in effective multilateralism*, Paris, Institut d'études de sécurité de l'Union Européenne, Papiers Chaillot n°78, juin 2005, pp.69-81.

en 1996, où Etats-Unis et Europe tentent de renouveler leur partenariat stratégique par un principe simple. Les Européens de l'OTAN pourront se servir des moyens de l'Alliance pour mener des opérations de gestion de crise auxquelles les Etats-Unis ne participeront pas. Ces accords de Berlin + satisfont provisoirement les deux côtés. Si les Etats-Unis voient cette européanisation de la structure intégrée OTAN comme un allègement contrôlé de leur fardeau sur le Vieux Continent, les Européens perçoivent l'IESD comme une progression stratégique de la PESD sans rompre les liens avec l'allié américain. Les accords de Berlin + ne solutionnent cependant pas la question du partage des responsabilités au sein de l'OTAN et du degré d'autonomie de la défense européenne. Les Etats-Unis conditionnent le développement de l'IESD à sa subordination à l'OTAN sans céder des responsabilités à leurs alliés européens au sein de la structure. Leur non-octroi à la France du commandement Sud de l'OTAN en 1997 fait prendre conscience aux Européens que les Etats-Unis refusent la création d'une défense européenne autonome sans même compenser cette intransigeance par le partage de responsabilités au sein de l'OTAN. Cette double posture fait converger les Européens vers leur besoin d'autonomisation à l'égard des Etats-Unis²³⁸.

La relative convergence politique des pays européens vers une défense autonome se concrétise aussi par la mise au point d'institutions et actifs capacitaires pour lui donner une réalité concrète. De 1999 à nos jours, après la réconciliation franco-britannique de 1998, une très grande partie des pays européens va progressivement se rallier à l'idée d'une défense européenne indépendante. Dès juin 1999, le Conseil Européen de Cologne valide à l'unanimité politique le principe de PESD. Devenant à partir de cette date-là une véritable compétence légitime de l'Union Européenne, la politique de défense européenne va se développer sur trois niveaux : institutions et procédures, actifs capacitaires, opérations. Une nouvelle étape est franchie par la mise en vigueur en décembre 2009 du traité de Lisbonne donnant à l'Europe de la défense de nouveaux instruments²³⁹. Au Conseil européen de Cologne en juin 1999, les quinze pays membres valident l'initiative franco-britannique préalable par la création officielle de la PESD pour mettre en application les missions Petersberg. La PESD s'organise autour d'un instrument militaire et quatre instruments civils permanents (police, état de droit, administration civile, pression civile). En plus de distinguer la PESD et de l'IESD (strictement limitée à l'OTAN), cette prise en charge de nouvelles missions distingue désormais clairement l'UE de

²³⁸ Vaïsse Maurice, « La France et l'OTAN : une histoire », dans *Politique étrangère*, Paris, IFRI, 2009/4, p.861-872.

²³⁹ Menon A., « La politique de défense après le traité de Lisbonne - beaucoup de bruit pour rien », dans *Politique étrangère*, n°2, 2011, p.378.

l'OTAN. Des nouvelles institutions sont ainsi créées : un Comité Politique et de Sécurité (contrôle politique et direction stratégique des opérations), un Comité Militaire (regroupement des chefs d'état-major, conseil au Comité Politique et de Sécurité sur les questions militaires), un État-major (assistance des comités et réunions ministérielles, alerte rapide, évaluation des situations, planification stratégique des missions Petersberg). Même si l'analogie organisationnelle avec l'OTAN est claire²⁴⁰, cette PESD nouvellement institutionnalisée ne comporte pas d'état-major stratégique équivalent au SHAPE conformément aux principes des 3D de Madeleine Albright (ni Duplication, ni Découplage, ni Discrimination).

L'Europe connaît au début des années 2000 une nouvelle période intense de développement institutionnel. L'Europe de la défense devient, par la permanence de la réticence de certains pays européens, un des derniers bastions non mutualisés et *de facto* un domaine où la construction européenne peut avancer. La permanence de la paix en Europe depuis 1945 favorise également les initiatives européenistes et la moindre inclination des pays européens à conserver leur traditionnelle souveraineté en ce domaine. La mise en circulation de l'euro et l'abandon des monnaies nationales créent également une dynamique d'intégration, tout comme la confirmation des leçons du Kosovo en Afghanistan (cavalier seul américain, difficultés d'interopérabilité atlantique).

Ce contexte favorable au développement de la défense européenne ne fait qu'accélérer un processus de création d'actifs capacitaires débuté dès 1992. En 1992, un Corps franco-allemand est créé lors du Conseil de sécurité franco-allemand puis placé sous commandement allié (en cas de crise) en 1993. Ce Corps prend progressivement une coloration européenne car la Belgique (1993), l'Espagne (1994) et le Luxembourg (1996) rejoignent ensuite l'unité. En 1993, l'*Eurofor* et l'*Euromarfor* sont créés à l'initiative de la France, l'Espagne et l'Italie. La même année, la force amphibie anglo-néerlandaise et la division multinationale (Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Allemagne) sont créées, tout comme en 1995 un groupe aérien franco-britannique devenu par la suite Groupe Aérien Européen (GAE avec l'Italie, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, l'Espagne). En 2001, suite à une initiative franco-allemande, une cellule de coordination aérienne²⁴¹ est créée, regroupant sept pays (Allemagne, Belgique, France, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Norvège). En 2006, le Commandement du Transport Aérien européen

²⁴⁰ Équivalence du Comité Militaire OTAN avec la Comité Politique de Sécurité UE, du Comité Militaire OTAN avec le Comité Militaire UE, de l'État-major International OTAN avec l'État-major UE.

²⁴¹ Devenue en 2004 *European Airlift Center*.

est créé par les Français et les Allemands, bientôt rejoints par les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg en 2010²⁴². A l'intérieur de ce processus de développement capacitaire, le conseil d'Helsinki de 1999 est une étape importante car il fixe un objectif global de créer avant 2003 une force capable de faire appliquer les missions Petersberg, de niveau corps d'armée (60 000 hommes), capable de se déployer en un mois et de se maintenir pour une durée d'un an sur un théâtre d'opérations étranger. Autre élément de taille, Helsinki décide que l'Europe interviendra là où l'OTAN n'interviendra pas. Cette nuance est décisive car elle ne permet plus à l'OTAN de bloquer une intervention de l'UE au cas où elle refuserait d'intervenir quelque part. Cet objectif global d'Helsinki est atteint en juin 2003 lorsque l'Union Européenne se déclare apte à exécuter les missions Petersberg, bien que les défauts capacitaires restent encore nombreux : système de contrôle et de commandement, acquisition de renseignements, surveillance aérienne, transport stratégique, protection des troupes...²⁴³. Cette dynamique continue suite aux succès des opérations UE de 2003/2004 (Concordia en Macédoine, Althéa en Bosnie), motivant l'axe Paris/Berlin/Londres à créer de 2005 à 2007 neuf groupes tactiques de réaction rapide de 1 500 soldats. Ces *Battle Groups* sont aptes à s'engager et se déployer en 15 jours à partir d'états-majors nationaux ou plurinationaux. Bien que moins robustes que la NFR (Force de Réaction Rapide) de l'OTAN, ces groupements tactiques sont cependant plus réactifs (NRF uniquement déployable au bout de 15 jours) et plus mobiles (format plus réduit)²⁴⁴.

A ce processus d'institutionnalisation des actifs capacitaires s'ajoute celui de l'armement engagé à partir de 1992 (année de l'adoption des missions Petersberg). Le GAEO (Groupe Armement de l'Europe Occidentale) est créé en décembre 1992 ainsi que l'OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement) créé en 1996 par la France/Allemagne/Royaume-Uni/Italie pour la mise en place de plusieurs programmes européens d'armement (hélicoptères franco-allemands Tigre, missiles franco-italiens Aster). L'Agence Européenne de Défense (AED) est également établie en 2004 afin de définir les besoins communs européens. La Force de Gendarmerie Européenne regroupant la France/Italie/Portugal/Espagne/Pays-Bas est formée en 2004 en s'appuyant sur un état-major de 30 hommes et 2 500 hommes. Le système européen de navigation par satellite (Galileo),

²⁴² Terpan Fabien, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union Européenne*, Réflexe Europe, La Documentation française, 2010, 152 p.

²⁴³ Broch Hueso Joaquim, *op.cit.*

²⁴⁴ Fournet J., « Comment rendre les démarches capacitaires de l'UE et de l'OTAN complémentaires », dans *L'Europe de la défense post-Lisbonne : illusion ou défi ?* J-P. Perruche (dir.), Etudes de l'IRSEM, 2011, n°11, pp.153-162.

outil civil potentiellement incorporable dans un système de défense, complète cette progression capacitaire intégrée.

Les progrès effectués par la PESD depuis 1999 sont donc très rapides. Malgré le renforcement de la solidarité atlantique à l'issue des attentats du 11 septembre, les structures institutionnelles et les capacités militaires ne cessent de se renforcer et d'autonomiser la PESD vis-à-vis de l'OTAN (sans duplication). La crise du Kosovo accélère plus particulièrement le processus d'autonomisation par la prise de conscience européenne de l'urgence d'entreprendre des actions de réponse aux crises sans complète dépendance envers les Etats-Unis. Cette dynamique autonomiste aboutit durant le Conseil Européen d'Helsinki (décembre 1999) à l'adoption du « *Headline Goal* » définissant un ambitieux programme de renforcement de la PESD à plusieurs niveaux : créer une force de réaction rapide de 60 000 hommes capable de se déployer en un mois et de se maintenir un an, couvrir le spectre des tâches de Petersberg, développer une structure de commandement et de contrôle efficace, améliorer l'interopérabilité entre forces européennes, harmoniser les systèmes de renseignements. Les objectifs fixés sont ambitieux par rapport aux niveaux budgétaires et d'investissements en recherche/développement de 50% inférieurs à ceux des Etats-Unis²⁴⁵. En plus du niveau capacitaire, l'ambition du *Headline Goal* est aussi opérationnelle. Il suggère en effet que la PESD soit capable d'assurer un large spectre d'opérations de stabilisation (type SFOR, KFOR) ou d'imposition (type *Deliberate Force* ou *Allied Force*) de la paix, en s'affranchissant pour mener ces dernières de la dépendance envers les Etats-Unis (structure de commandement et contrôle, ravitaillement aérien, frappes de précision, renseignements...). La PESD est déclarée opérationnelle en 2003 et déploie ses premières troupes dans des opérations de gestion de crises²⁴⁶.

Centrale dans ce développement continu des institutions et capacités autonomes européennes, la question des structures de commandement de l'UE dans les opérations menées par la PESD est souvent évoquée comme élément menaçant pour l'équilibre de la relation atlantique (donc de l'OTAN). Cette autonomie d'action se décline au niveau civil et militaire. *Au niveau civil*, la Capacité Civile de Planification et de Conduite (CCPC) créée en 2008 est une véritable structure de commandement civil (incluse dans le SEAE²⁴⁷) pour la gestion des opérations civiles de la PSDC. Contrôlée par le Comité Politique et de Sécurité (COPS), la direction de la

²⁴⁵ Gnesotto Nicole, *op.cit.*, p.27.

²⁴⁶ Dumoulin André, *La politique européenne de sécurité et de défense. De l'opérateur à l'identitaire*, Bruylant, Bruxelles, 2003, 938 p.

²⁴⁷ Service Européen pour l'Action Extérieure.

CCPC commande les opérations en cours et les chefs de mission habilités. La création de cette structure n'a pas créé de tensions entre Etats membres. *Au niveau militaire*, le consensus entre partenaires européens pour la mise en place du même type de structure est plus difficile. A la place d'une structure de commandement unique (et autonome de l'OTAN), les opérations UE ont toujours été lancées sous commandement national selon trois configurations possibles : appel à des états-majors stratégiques nationaux selon les pays aptes à le faire (France, Allemagne, Grande-Bretagne, Grèce, Italie), appel à un état-major OTAN sous contrôle politique de l'Union via « Berlin plus », utilisation des actifs propres de l'Union via un état-major militaire européen autonome de l'OTAN (non existant faute d'accord politique entre Européens). L'absence d'un état-major européen autonome n'est pas tant le résultat d'un manque de volonté politique que du blocage britannique pour le créer. Depuis 2003 en effet, une grande majorité des pays européens s'est prononcée pour cette création (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg, Pologne, Espagne, Italie)²⁴⁸.

Un des arguments avancés par les pays « autonomistes » est à la réticence naturelle des Etats-Unis à prendre en charge les opérations de maintien de la paix et la multiplication de ce genre de conflits à la périphérie de l'Europe depuis les Balkans. Créer un état-major stratégique autonome complétant les institutions faciliterait la prise en charge de cette menace et l'allègement du fardeau américain. La création d'un état-major européen stratégique concrétiserait d'ailleurs logiquement le « *Headline Goal* » européen de 2003 où est évoqué l'objectif d'entreprendre à terme et en-dehors du cadre OTAN des opérations de maintien de la paix type SFOR/KFOR, missions donc plus larges que les simples opérations de combat américaines (type *Allied Forces*)²⁴⁹.

L'esprit de l'autonomie apparaît aussi dans les conclusions finales du Conseil Européen de Cologne (1999) avec l'évocation d'une « Union (devant) avoir la capacité d'autonomie d'action, appuyée par les forces militaires crédibles, les moyens de le décider eux-mêmes afin de répondre à une crise internationale sans porter préjudice aux actions de l'OTAN »²⁵⁰. Preuve de la sensibilité de la question dans la pérennité de l'OTAN, l'administration Clinton interprète

²⁴⁸ Perruche J.P., « La relation UE/OTAN, problématique et perspectives », dans *OTAN, continuité ou rupture ?* Etudes de l'IRSEM, septembre 2010, n°4.

²⁴⁹ Biscop Sven et Jan Joel Anderson (dir.), *The EU and the European Security Strategy: Forging a Global Europe*, Routledge, New York, 2008, 216 p.

²⁵⁰ Site Parlement Européen (1999), *Conseil Européen de Cologne. Conclusions de la Présidence* dans Archives [en ligne] http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_fr.htm (consulté le 13 août 2012)

la phrase « sans porter préjudice aux actions de l'OTAN » comme un cantonnement de l'Alliance Atlantique à la seule mission Article V et celle des gestions de crises à la prise en charge exclusive de l'Union Européenne²⁵¹. Encore au cœur des divisions européennes sur l'utilité et la légitimité d'un état-major stratégique autonome, Helsinki voit s'opposer Français et Anglais sur le sens de l'autonomie. Si la Grande-Bretagne interprète l'autonomie comme intervention européenne quand et où l'OTAN n'est pas engagée, la France l'interprète comme possibilité pour l'Europe de lancer des actions militaires autonomes dans le cas où les Etats-Unis seraient explicitement en désaccord sur de telles actions²⁵². Le texte final d'Helsinki conclut plus pragmatiquement que l'Union Européenne doit se préparer à deux types d'opérations : un type d'opération avec usage de ses propres actifs mais après autorisation de l'OTAN, un type d'opération avec usage des actifs et capacités OTAN (Berlin +). Malgré cette conclusion *a minima*, Helsinki met en avant des thématiques autonomistes revenant rapidement au cœur des débats durant le Conseil Européen de Fiera en 2000. Ce Conseil introduit un degré d'autonomie supplémentaire car, contrairement aux modalités de contrôle strictes de l'OTAN sur l'UEO en cas d'application de Berlin+, la PESD est libre d'utiliser les actifs OTAN une fois qu'ils lui auront été assignées. Le texte final évoque une nouvelle terminologie par l'emploi des termes « action autonome » (au contraire de « séparable mais pas forces séparées ») et « duplication non nécessaire » (au contraire de « pas de duplication »)²⁵³. Le début des années 2000 est donc une période fructueuse en termes d'avancée autonomiste européenne comme de tensions internes au sein de l'Alliance. Bien qu'il n'y ait pas de position européenne unifiée durant cette période sur les relations sécuritaires OTAN/PESD, la plupart des pays européens (en dehors de la Grande-Bretagne) veulent accroître leur autonomie décisionnelle ainsi que leurs capacités de planification et opérationnelles pour la gestion de crise en Europe. L'envoi d'une mission policière fin 2002 en Bosnie est l'aboutissement logique de cette dynamique, cette dernière elle-même renforcée par la position plus souple de la nouvelle administration Bush à partir de 2001 sur une indépendance croissante de la PESD (contrairement à la ligne Clinton d'une stricte subordination de l'UEO à l'OTAN)²⁵⁴.

La question d'un QG européen autonome se pose officiellement en 2002 dans le contexte de préparation américaine de la guerre d'Irak lorsque le ministre belge des Affaires étrangères (Guy

²⁵¹ Il faudra d'ailleurs l'intervention personnelle de Tony Blair auprès de Jacques Chirac, sur demande américaine, pour la phrase « sans préjudice aux actions de l'OTAN » devienne « Là où l'OTAN n'est pas engagée ».

²⁵² Gautier Louis, *La défense de la France après la Guerre Froide*, PUF, Paris, 2009, 576 p.

²⁵³ Heisbourg François, « Défense européenne, la mise en œuvre », dans *Cahiers de Chaillot* n°42, IES-UE, 2000.

²⁵⁴ Howorth John et Keeler John, *op.cit.*, p.35.

Verhofstadt) envoie une lettre aux partenaires européens remettant en cause la ligne rouge américaine fixée à Cologne (absence d'un état-major stratégique concurrençant la SHAPE) et proposant quelques projets autonomistes : création d'un QG européen, intégration de tous les corps multinationaux européens existants, création d'une Agence Européenne de l'Armement, développement d'une clause de défense collective. En pleine crise transatlantique à cause de la guerre d'Irak, cette lettre s'accompagne en avril 2003 d'une déclaration commune de plusieurs pays européens (Allemagne, France, Luxembourg, Belgique) confirmant l'intérêt des recommandations de Verhofstadt et l'impératif de créer un outil autonome de planification, contrevenant à l'esprit de Cologne refusant la création d'un état-major indépendant et concurrent du SHAPE. Suite aux déclarations inquiètes de l'ambassadeur américain à l'OTAN (Nicholas Burns) d'une menace sur l'OTAN et à une année de crise entre partenaires, les Etats-Unis et ses partenaires européens (France, Allemagne, Grande-Bretagne) parviennent en novembre 2003 par des contreparties à se mettre d'accord sur un compromis éloignant la perspective d'un QG européen autonome : cellule de planification européenne du SHAPE désormais permanente, capacité de planification de conduite d'opérations étoffée au sein de l'EMUE (plutôt que création d'un QG européen) et gérant principalement des opérations de gestion civile, création d'une équipe de liaison du SHAPE au sein de l'état-major européen. Les Européens s'alignent ici provisoirement sur les arguments américains et anglais de l'inutilité stratégique d'un commandement européen autonome. La cherté du projet, l'accès déjà existant aux actifs de l'Alliance (Berlin +), l'option d'utilisation de QG nationaux en cas d'opération européenne et la duplication du SACEUR ne justifient pas pour les partisans d'un pilier européen dans (et non hors) l'OTAN la création d'un QG stratégique européen.

c. PESD et multiplication des opérations extérieures émancipées de l'OTAN.....

Parallèlement à cette autonomisation des Européens sur plusieurs niveaux, l'UEO puis la PESD mènent plusieurs opérations émancipées (ou partiellement) de l'OTAN.

Les succès de l'IFOR puis de la SFOR en Bosnie-Herzégovine confortent déjà les Européens dans leur capacité à gérer des crises et à reconstruire la paix, même si ces opérations suivent des actions militaires principalement assurées par les Etats-Unis. La question de l'autonomie n'est alors pas encore évoquée au vu des bons résultats du partenariat atlantique (division du travail) et de la productivité de la réunion de Berlin (ouvrant les accords Berlin +). La première étape de prise de conscience d'une possible autonomie européenne est la crise d'Albanie en

1997. Face à la menace d'une déstabilisation entière du pays et donc des Balkans, l'UEO envoie une mission sous l'autorité de l'Italie pour éviter la propagation du conflit et (partiellement) re-sécuriser le pays²⁵⁵. Après leur marginalisation par les Etats-Unis durant l'opération *Allied Force*, une grande majorité des pays européens partagent l'objectif de pouvoir conduire des interventions similaires en appui réel des Etats-Unis ou de manière autonome.

C'est d'ailleurs sur ce même continent africain, en plus des Balkans, que l'autonomie européenne s'exprime le plus. La PESD se perfectionne en effet dans les crises que précisément les Etats-Unis refusent de prendre en charge²⁵⁶ ou pour servir d'appui aux interventions américaines²⁵⁷ dans des tâches civilo-militaires de gestion où son expertise est précieuse. Dans les conflits où l'intérêt national américain des Etats-Unis n'est pas en jeu et son degré d'implication moindre (voire absent), les Européens comblent ce vide en développant leur autonomie et en affectant *de facto* l'Alliance Atlantique. L'appui de l'OTAN, au regard de la multiplication des interventions PESD, apparaît en effet de moins en moins important. Cette relativité est d'autant plus une question sensible que l'OTAN, étant une organisation avant tout militaire, ne bénéficie pas du même niveau de moyens civils. Ce déficit structurel de capacités autre que militaires est d'autant plus problématique que la gestion moderne des crises implique une gamme d'outils civilo-militaires ne pouvant se résumer à des actions cinétiques (policiers, juristes, fonctionnaires, société civile, ONG...). L'OTAN apparaît donc de moins en moins être le premier choix des Européens dans la mise en œuvre de leurs interventions.

Ce détachement progressif à l'égard de l'Alliance se traduit par la multitude d'opérations ou missions européennes sans appui de l'OTAN. Des missions de conseil/réforme sécuritaires sont ainsi menées par l'Union Européenne : EUSEC en République Démocratique du Congo, EULEX en Irak, EUBAM en Palestine, mission d'observation du cessez-le-feu en Géorgie, EUJUST-THEMIS en Géorgie²⁵⁸. Opération principalement voulue et conduite par la France, l'opération *Artémis* menée en République du Congo est déjà une rupture en 2003 pour son caractère « premier » : première opération UE hors zone menée sans moyens OTAN, première opération de rétablissement de la paix UE. Malgré sa coloration principalement française, la

²⁵⁵ Deighton Ann et Bossuat Gérard (dir.), *L'Union européenne, acteur de la sécurité mondiale ? Bilan de 50 ans de relations extérieures*, Soleb, Paris, 2007.

²⁵⁶ Géorgie (2008), Libye (2011), Mali (2014), République Centrafricaine (2014).

²⁵⁷ Afghanistan.

²⁵⁸ Schneider Catherine, « Les opérations extérieures de l'UE au Proche-Orient », dans *Proche-Orient et sécurité internationale*, J. Tercinet (éd.), Bruxelles, Bruylant, 2012, pp.281-297.

réussite de la mission crée un précédent en persuadant les Européens de leur capacité à gérer indépendamment des opérations. Une autre étape est franchie en 2006 lorsque l'Union Européenne lance l'opération EUFOR RD Congo en application de la résolution 1671 afin de soutenir la MONUC dans son travail d'application du processus électoral. En plus de manifester une solidarité franco-allemande solide, EUFOR RD Congo innove dans la configuration originale de la chaîne de commandement : état-major stratégique à Potsdam, état-major opérationnel à Kinshasa, OPLAN²⁵⁹, opération basée sur une date de fin de mission (fin 2007) plutôt que sur un « état final recherché », garantie offerte aux pays européens d'un engagement court incitant à l'investissement, expérimentation de la mise à disposition des QG nationaux auprès de l'UE. D'un point de vue plus politique, EUFOR RD Congo est l'occasion pour l'Allemagne de s'investir intensivement dans une opération hors Europe et de transformer son image de simple consommatrice de sécurité en fournisseuse de stabilité. Preuve également d'une autonomie croissante de la PESD, l'opération est conçue à « partir de zéro » et non comme relais à une opération déjà en cours comme pour Althéa en Bosnie-Herzégovine²⁶⁰. La même année, l'UE effectue une mission en collaboration avec l'OTAN pour aider l'Union Africaine à relever ses forces déployées au Darfour (au titre de la Mission de l'Union Africaine au Soudan, MUAS). Sous la coordination du SHAPE via l'AMCC (*Allied Military Coordination Center*), l'OTAN et l'UE assurent donc un soutien logistique et le transport des unités africaines de leur pays d'origine jusqu'à leur lieu de déploiement sous un système de double étiquette : déclaration des avions franco-allemands sous étiquette UE, déclaration des autres avions européens sous étiquette OTAN²⁶¹.

Même en collaboration avec l'OTAN, cette mission comme l'opération Althéa permet à la PESD de perfectionner ses procédures et capacités d'intervention au point de se redéployer en 2007 en République Centrafricaine et au Tchad. Mandatée par le Conseil de Sécurité pour la mise en place de la MINURCAT, l'EUFOR Tchad est la plus grande opération européenne déployée en Afrique : 18 pays européens présents sur le théâtre et 22 au QG stratégique au Mont Valérien (application de la mise à disposition d'un QG national auprès de la PESD). EUFOR Tchad permet d'ailleurs de convaincre les pays anciennement sceptiques (notamment les PECO) de la qualité opérationnelle de la PESD au gré de ses nombreux résultats positifs sur le terrain : génération de force bien négociée, réussite de l' « installation en premier »,

²⁵⁹ Plan d'opération rédigé durant le processus de planification opérationnelle.

²⁶⁰ Lefebvre Maxime, *L'Union européenne peut-elle devenir une grande puissance ?* coll. Réflexe Europe, Paris, La documentation française, 2012, 177 p.

²⁶¹ Delcourt Beatrice (dir.), *L'Union européenne et la gestion des crises*, Université de Bruxelles, 2008.

déploiement nombreux dans des conditions climatico-géographiques difficiles, autonomie à l'égard de l'OTAN, perfectionnement de la spécificité opérationnelle de l'UE (préférence d'une date de fin d'opération sur un « état final recherché », notion d'opération relais, expérience du terrain africain). Toujours en Afrique, l'opération EUNAVFOR Atalante (2008) (première opération maritime de l'UE) contribue à la dissuasion/répression de la piraterie sur les côtes somaliennes. A caractère très multinational (Espagne, Allemagne, France, Grèce, Italie, Suède, Belgique, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, Portugal, Luxembourg), cette force maritime gère le Sud de la mer Rouge, le Golf d'Aden et une partie de l'Océan Indien à partir du QG national de Northwood et son Centre d'opération pour la Corne de l'Afrique. Ce dernier assure la coordination de deux missions à terre complétant Atalante : EUTM Somalia (mission de formation des soldats somaliens en Ouganda) et Eucap Nestor (mission pour le renforcement des capacités maritimes)²⁶². Renforçant son expertise autonome de formation militaire et de présence en Afrique, l'UE met en place deux opérations. L'opération EUTM Mali (février 2013) assure la formation de l'armée malienne avec un effectif de 500 militaires (23 nationalités différentes). L'opération EUFOR RCA (février 2014) assure l'environnement sécurisé de l'aéroport de Bangui et ses environs avec un effectif de 700 militaires (10 nationalités différentes)²⁶³.

La décennie 2000 est donc une période d'affirmation de la PESD sur le plan opérationnel à des niveaux d'engagements et fonctionnels de plus en plus soutenus. Cette capacité exponentielle de déploiement pose naturellement la question de l'indépendance, voire de l'autonomie, de l'UE face à l'OTAN. Ce rapport de plus en plus relâché à l'OTAN s'illustre dans le détachement progressif de la PESD vis-à-vis de l'Alliance Atlantique au fur et à mesure de ses opérations. L'UE est ainsi passée de petites opérations de relève de l'OTAN (accords Berlin +) à des opérations de plus en plus autonomes appelées à se multiplier au gré de l'expérience tactique (et doctrinale) héritée de ces dernières.

²⁶² Schneider Catherine, « Actualité des opérations extérieures de l'UE : théorie et pratique », dans « Les opérations extérieures aujourd'hui », J. Tercinet (dir.), *ARES*, n°60, décembre 2008, pp.31-54.

²⁶³ Dumoulin André, « PSDC et prise de risque : telle est la question », dans *Revue de Défense nationale*, Paris, été 2013.

Troisième partie : Tensions intra-alliances sur l'hypothèse d'un découplage atlantique.....

a. Oppositions américaines et principe des 3D.....

L'autonomisation de la PESD vis-à-vis de l'OTAN provoque mécaniquement des réactions de « *re-balancing* » du côté américain. Inquiets d'un possible découplage OTAN/UE, les Etats-Unis privilégient l'option « pilier européen de l'Alliance » (IESD) plutôt que celle « défense européenne autonome » (PESD). Point de discordance transatlantique régulièrement abordé dans les institutions OTAN, l'indépendance de la PESD n'est pas résolue à cause d'arguments réciproques (pour l'instant) non conciliables.

Les Etats-Unis restent circonspects à chaque initiative d'autonomie supplémentaire de la PESD. Le projet européen de CSP (Coopération Structurée Permanente) est pour eux un outil d'affaiblissement de la PESD plutôt qu'un renforcement du pilier européen de l'OTAN. En créant un cercle restreint d'Etats européens développant mutuellement les actifs capacitaires, la CSP provoquera un réflexe de « *bandwagoning* » des pays d'Europe de l'Est²⁶⁴ ne les incitant pas à développer leurs appareils de défense pour mieux s'appuyer sur la protection des pays investisseurs²⁶⁵.

Une des critiques américaines des initiatives autonomistes de l'Europe est la dispersion des efforts de défense entre les deux côtés de l'Atlantique et le faible apport opérationnel des actifs strictement européens. L'Agence Européenne de Défense (AED) ne génère ainsi pas pour les Etats-Unis de réelles capacités militaires en opérations extérieures qui n'auraient pu être prises en charge par l'OTAN. Les réticences portent notamment sur les deux principaux projets développés et déployés par l'AED en Afghanistan : le programme d'entraînement hélicoptère et le laboratoire de lutte contre les EEI. Le faible nombre d'hélicoptères déployés²⁶⁶ en dehors des zones sensibles du Sud comparativement à l'ensemble du parc hélicoptère sur le terrain et l'impact limité sur la localisation et le désamorçage des engins explosifs indiquent pour les Etats-Unis les limites de l'autonomie européenne. La question de la PESD et de son autonomie au sein du partenariat atlantique renvoie à des interrogations réciproques qui sont autant de thèmes de « *re-balancing* » et de crise de l'OTAN.

²⁶⁴ Déjà habitués sous la Guerre Froide au suivisme du grand frère soviétique.

²⁶⁵ Luke Coffey, *op.cit.*,

²⁶⁶ Agence Européenne de Défense (2012), "Helicopter Initiatives" [En ligne] <http://www.eda.europa.eu/projects/projects-search/helicopt-initiatives> (consulté le 2 avril 2015).

Les Etats-Unis se posent la question persistante de la capacité (ou non) des Européens à les aider dans le traitement des défis stratégiques (terrorisme, *Failed States*, prolifération nucléaire...) et donc de l'utilité d'entretenir le partenariat atlantique à un niveau équivalent à ce qu'il était sous la Guerre Froide. Cette interrogation se double de la perplexité d'une défense européenne affichant ses ambitions autonomistes sans y consacrer le niveau d'investissement nécessaire et sa répugnance naturelle à intervenir. Ces deux tendances sont renforcées par l'influence toujours importante des courants isolationnistes (notamment républicains) au sein du Congrès américain. Du côté européen, le questionnement persistant demeure sur la réticence des Etats-Unis à leur accorder des responsabilités supplémentaires parallèlement au développement du pilier européen. Les arguments américains de la faible efficacité opérationnelle de la PESD (et donc la primauté nécessaire de l'OTAN par rapport à elle) sont contrés par les arguments européens d'une PESD encore perfectible mais apte à moyen terme à réaliser les mêmes types de mission (y compris militaire) que l'Alliance Atlantique²⁶⁷.

Cette dynamique de progrès exponentiels de la PESD est d'ailleurs en soi un élément d'inquiétude de la part des Etats-Unis. Avec l'euro et son élargissement continu, le développement de la PESD est une des trois grandes réussites de l'UE. Cette dernière a non seulement montré sur plusieurs continents sa grande utilité dans la gestion de crises (Afrique, Asie, Europe, Moyen-Orient) mais s'est aussi dotée d'une dimension industrielle (Agence Européenne de Défense) en démontrant sa valeur ajoutée (civile) comparativement à l'OTAN. L'opposition américaine récurrente à sa probable autonomie traduit indirectement la quantité et la qualité des progrès de la PESD depuis plus de dix ans. Cette inquiétude est au cœur de la définition des 3D par Madeleine Albright en 1998, définissant les trois conditions du soutien américain à la PESD : pas de Duplication, pas de Découplage, pas de Discrimination. Ces 3D conditionnent l'acceptation américaine au sommet de l'OTAN à Washington de 1999 de la mise à disposition des moyens de l'Alliance (structures de commandement et capacités) à la PESD en cas d'engagement de cette dernière sans les Etats-Unis²⁶⁸. Cette conditionnalité est une réponse aux avancées européennes nées des sommets de Saint Malo, Helsinki et Cologne. La définition par la Secrétaire d'Etat des 3D vise en effet à limiter les effets autonomistes de ces développements récents : refus du dédoublement des moyens de l'OTAN et évitement du

²⁶⁷ Andreani Gilles, Bertram Christoph et Grant Charles, *Europe's Military Revolution*, Londres, Centre pour la réforme européenne, 2001.

²⁶⁸ Kay Sean, *NATO and the Future of European Security*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 1998, 210 p.

gaspillage des moyens (non Duplication), refus de la marginalisation des Etats européens de l'OTAN non intégrés à l'UE (pas de Discrimination), refus de la discrimination contre les Etats-Unis (pas de Découplage)²⁶⁹. Pour répondre à ces inquiétudes et conditions américaines, le Secrétaire Général Lord Robertson définit alors en 1999 le principe des 3I rappelant l'inaliénabilité du lien atlantique : *Improvement* (amélioration) des capacités de défense européenne, *Inclusiveness* (inclusion) et transparence pour tous les alliés, *Indivisibility* (indivisibilité) des valeurs communes atlantiques²⁷⁰.

Rassurés par ces principes des 3I, les Etats-Unis n'en restent pas moins sur leur ligne officielle d'obtenir un « droit de premier refus » (engagement de l'UE après projet d'intervention étudié et validé par l'OTAN). La signature des accords de Berlin + en 2002 débloque d'ailleurs partiellement ce point puisque les Etats-Unis obtiennent des Européens un engagement à ne pas dépasser la ligne rouge d'une création d'un état-major stratégique concurrent au SHAPE. Dans sa capacité à freiner la marche vers l'indépendance des Européens, cet accord est pourtant à nuancer car la non-crédation d'un SHAPE européen est principalement le fait du refus britannique (la grande majorité des Européens y était favorable) et reste le dernier élément non autonomiste face aux autres qui le sont déjà (doctrines, institutions, actifs). Ces accords de Berlin +, émanation des 3D et 3I, n'ont de plus pas d'automaticité d'application. La présomption de mise à disponibilité n'est en effet pas une garantie d'intégration systématique de l'OTAN aux opérations/missions de la PESD. Les accords de Berlin + ne sont en effet pas applicables dans des zones (Afrique, Moyen-Orient) où l'OTAN fait l'objet de suspicions politiques. Pour contourner cette faible acceptabilité, l'UE compense en utilisant ses propres moyens et donc sa capacité d'action autonome. Dans le cas par exemple de l'opération en Géorgie en 2008, la PESD est intervenue de manière autonome car la Russie refusait toute intervention de l'OTAN sur son « étranger proche » (inconscient de la Guerre Froide)²⁷¹.

Ces éléments alimentent les récriminations américaines à propos du débat sur le partage des responsabilités au sein de l'OTAN. Les ambitions européennes constantes à développer des institutions autonomes provoquent des réactions américaines hostiles sur les deux constats suivants : pourquoi et comment peut-on justifier l'importante participation des Etats-Unis sur

²⁶⁹ Grevi Giovanni, Helli Damien, Keohane Daniel, *European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)*, Institut d'études de sécurité de l'UE, 2009, 450 p.

²⁷⁰ Sloan Stanley, « Burden sharing in NATO, the US and the Transatlantic Burden sharing », *Notes de l'IFRI*, n°12, 1999.

²⁷¹ Wasylyna Ellen, *Défense européenne face aux menaces*, Paris, L'Harmattan, 2015, 142 p.

le Vieux Continent alors que ses partenaires européens sont dans la position de prendre des décisions de manière désormais indépendante, décisions risquant d'impliquer les Américains dans un conflit où ces derniers n'auraient pas été consultés ? N'existe-t-il pas un risque que les Européens puissent adopter des décisions d'engagement grâce à leurs nouvelles institutions sans pouvoir en affronter les conséquences faute d'outils militaires adéquats ? Face à ces interrogations, les risques de retour des Etats-Unis à l'unilatéralisme (compensation à l'autonomie européenne) sont un risque pour l'équilibre atlantique.

Ces interrogations actuelles renvoient à une perplexité constante des différentes administrations américaines sur les conséquences d'une défense autonome (UEO et PESD) sur l'OTAN, malgré des degrés d'interrogation variables selon les présidents en place. Si l'administration Bush (1988-1992) craint que le rapprochement franco-allemand par les conférences européennes intergouvernementales ne fasse plus de l'OTAN le principal forum de discussion sur les questions transatlantiques, l'administration Clinton (1992-2000) soutient l'idée d'un pilier européen dans l'Alliance (et non une défense autonome) alors que George W. Bush (2000-2008) évoque plutôt une politique de « laisser-faire » fondée sur le développement de la PESD en partenariat resserré avec les Etats-Unis²⁷². C'est précisément durant la mandature de William Clinton que les oppositions se sont faites les plus précises. Elles reprennent des arguments anciens hérités de la Guerre Froide (crainte pour la présence américaine en Europe) et nouveaux sur les leçons du conflit bosniaque (faiblesse opérationnelle européenne). Les 3D formulés par Madeleine Albright suite au sommet de Saint-Malo définissent les trois lignes rouges que l'Europe ne doit pas franchir au risque de menacer le partenariat atlantique. Le non-*Découplage* ne doit pas dissocier sécurités européenne et américaine à la lumière de l'histoire européenne où le désengagement des Etats-Unis à deux reprises (années 1920, années 1990) a eu de graves répercussions géopolitiques (montée des puissances révisionnistes, guerre civile yougoslave). La non-*Duplication* ne doit pas doubler les programmes de défense européenne avec ceux de l'OTAN à cause des risques de gaspillage budgétaire et technologique (QG stratégique européen vs SACEUR, *battlegroups* européens vs NFR). La non-*Discrimination* ne doit pas établir de traitement différentiel entre membres européens et non européens de l'OTAN (cas de la Turquie non intégrée à l'Agence Européenne de Défense). Cette ligne est maintenue par Barack Obama (Conseil Nord Atlantique principal forum de dialogue transatlantique sur les questions sécuritaires, refus d'un état-major stratégique européen) mais sur une ligne aussi

²⁷² Deighton Ann et Bossuat Gérard (dir.), *L'Union Européenne, acteur de la sécurité mondiale ? Bilan de 50 ans de relations extérieures*, Soleb, Paris, 2007.

assouplie que sous George W. Bush. L'administration Obama encourage la montée en puissance stratégique de la PESD en appui de la lutte américaine contre les menaces globales, non pas pour renforcer l'autonomie européenne mais pour la rendre plus complémentaire de l'OTAN. Les raisons de cette stratégie sont à la fois internes (priorité à l'assainissement des marchés financiers depuis la crise des subprimes), géopolitiques (volonté de rupture avec l'unilatéralisme militariste et messianique de George W. Bush) et financiers (réduction du budget militaire de 100 milliards de dollars pour les dix prochaines années)²⁷³. Cet assouplissement américain s'inscrit dans le cadre d'une posture stratégique où les Etats-Unis cherchent à se désengager progressivement de l'Europe (pivot asiatique, 2010) et à exercer une hégémonie plus discrète (leadership par l'arrière) par l'usage d'outils furtifs remplaçant l'engagement direct (drones, cyberguerre, forces spéciales)²⁷⁴.

Une robustesse accrue de la PESD comme pilier européen de l'OTAN est donc encouragée par les Etats-Unis par intérêt géopolitique, afin de déléguer aux Européens le partage du fardeau sur le Vieux Continent pour se redéployer sur des terrains désormais plus stratégiques²⁷⁵. La mise en avant des arguments américains au sein des institutions OTAN d'une défense européenne définie avant tout comme pilier à l'intérieur de l'Alliance n'a toujours abouti à un véritable consensus entre partenaires atlantiques car les récriminations réciproques demeurent. Les Etats-Unis refusent toujours la création d'un « caucus » européen au sein de l'Alliance (au profit d'un pilier) en exigeant des Européens un investissement supplémentaire tout en leur refusant plus de responsabilités à l'intérieur de l'OTAN. Sur leur postulat d'Etats-Unis refusant toute délégalation de responsabilités au sein de l'OTAN (souvenir des tensions en opérations extérieures et refus d'attribution de commandement régional), les Européens avancent exponentiellement dans leur processus d'autonomisation et restent communément attachés, malgré la permanence d'Etats récalcitrants, à créer leur propre état-major stratégique.

²⁷³ Revue *Questions internationales*, numéro spécial « États-Unis, vers une hégémonie discrète », octobre 2013, n° 64, 128 p.

²⁷⁴ Niblett Robin, « Obama II : quel avenir pour l'Alliance Atlantique ? » dans *Politique étrangère*, été 2013 Pages 13-25.

²⁷⁵ Andorra Alexandre (2015), *L'Europe vue des Etats-Unis. Ou comment s'assurer que l'UE ne soit ni un complet échec ni un franc succès* dans Diploweb [en ligne] <http://www.diploweb.com/L-Europe-vue-des-Etats-Unis,1447.html> (consulté le 8 avril 2015).

b. Position médiane britannique.....

Autre point de contentieux non solutionné dans le cadre institutionnalisé OTAN (et européen), la Grande-Bretagne refuse toujours la création d'un SHAPE européen au nom du risque potentiel pour le lien atlantique. Elle est donc sur la ligne américaine d'une PESD pilier européen robuste de l'Alliance et non autonome d'elle. Le débat puis les tensions entre la Grande-Bretagne et le reste des pays européens est présent depuis le traité de Maastricht (1992), bien que déjà en germe dès la Communauté Européenne de Défense (1950-1954).

Conclu durant le Conseil européen de Maastricht (1991), le traité sur l'Union Européenne est en effet décisif pour la défense européenne car il lui donne un premier fondement juridique par l'évocation (titre V) d'une Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) et d'une allusion à une Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD). Dès le traité de Maastricht, les divergences d'interprétation opposent la France et l'Allemagne à la Grande-Bretagne. Si les premiers estiment au regard de Maastricht l'objectif d'une défense commune européenne compatible avec l'Alliance Atlantique, la deuxième refuse d'associer le thème de la défense aux compétences de l'Union Européenne, au motif que nations et OTAN sont dépositaires de l'emploi de la force armée.

Malgré le sommet de Saint-Malo (1998) et l'accord franco-britannique posant les bases de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense (PESD), la Grande-Bretagne maintient sa ligne non autonomiste et ne partage pas avec la France l'objectif politique issu de cet accord. Pour la Grande-Bretagne, l'objectif de la construction européenne reste toujours de renforcer l'Alliance Atlantique. Pour la France, la future PESD est l'embryon d'une défense européenne, à terme autonome sur la scène internationale (donc implicitement par rapport à l'OTAN). Le débat est accentué en 2003 quand plusieurs pays européens (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg) se prononcent officiellement pour la dotation européenne d'une capacité de commandement et de contrôle de ses opérations militaires, solutionnant selon eux les contraintes de l'utilisation des commandements nationaux ou de l'OTAN (modalités de Berlin +). Le contre-argument britannique est que l'OTAN possède déjà des structures analogues (SHAPE) et mises en permanence à disposition de la PESD. Le veto faisant loi selon les institutions européennes, la Grande-Bretagne bloque donc la création d'un QG militaire européen au motif de son inutilité et de sa dangerosité pour le lien transatlantique²⁷⁶. Ce blocage n'est donc pas une surprise car

²⁷⁶ Gnesotto Nicole, *Faut-il enterrer la défense européenne ? op.cit.*, p.71.

la Grande-Bretagne rejette plus globalement depuis 1973 l'idée d'une Europe politique avec politique étrangère et défense intégrée. Elle s'oppose en ce sens à la France s'inscrivant quant à elle dans un cadre européen. L'impulsion novatrice donnée par Tony Blair acceptant d'inscrire la défense dans le cadre des compétences légitimes ne change donc pas fondamentalement la ligne non autonomiste de la Grande-Bretagne car la guerre d'Irak relance dès 2003 le refus traditionnel vis-à-vis de la défense européenne. Des indicateurs clairs prouvent cette permanence depuis 2003 : opposition à toute augmentation budgétaire de l'Agence Européenne de Défense, aucune participation terrestre à une opération de la PSDC (sauf Bosnie dans le cadre des accords Berlin+), conditionnalité d'acceptation budgétaire des capacités militaires des actifs européens dans le cadre de l'OTAN. Il existe donc des seuils au-delà desquels la Grande-Bretagne bloque toute initiative européenne : risque de remise en cause de la souveraineté britannique et risque de découplage avec l'OTAN.

Le revirement de Saint-Malo est donc avant tout circonstanciel car ayant lieu au début de la crise du Kosovo (début des exactions serbes contre les minorités albanaises) et sur les leçons de la guerre de Bosnie. Les Britanniques craignent en effet en 1998 un possible désengagement américain en Europe à cause de la faible implication de leurs partenaires européens sur leur propre continent (constatée en Bosnie). Le sommet de Saint-Malo ne manifeste donc pas autant l'alignement britannique sur les initiatives franco-allemandes de créer un embryon de défense européenne autonome que le souci de dissuader les Etats-Unis de se désengager de l'OTAN en créant les bases d'un pilier européen de défense à l'intérieur de l'Alliance Atlantique²⁷⁷. Les deux Etats n'ont donc pas la même approche des conséquences sur les relations institutionnelles OTAN/PESD en cas de développement des actifs militaires européens. La France conçoit l'Europe de la défense comme possible acteur global concurrent des Etats-Unis, possiblement hors OTAN. La Grande-Bretagne conçoit l'Europe de la défense comme acteur complémentaire des Etats-Unis, strictement dans l'OTAN.

c. La France, pays moteur de la construction d'une autonomie européenne.....

La France entretient une position particulière à l'égard de l'OTAN depuis 1991, dans la continuité du gaullisme des années 1960. Elle veut, après la fin de la Guerre Froide, faire de l'OTAN une institution limitée à sa fonction classique de défense collective pour accroître

²⁷⁷ Gordon Philip, « Europe's Uncommon Foreign Policy », dans *International Security* n°22 hiver 1997-1998, p.74-100.

l'influence de la PESC (gestion de crises européennes), de la CSCE (forum de stabilisation paneuropéenne) et de l'ONU (Conseil de sécurité). Les ambitions françaises à faire de la défense européenne l'organe gestionnaire des crises sur le Vieux Continent sont rapidement refroidies par l'impuissance de celle-ci à solutionner le conflit yougoslave. L'absence de consensus entre Européens sur la stratégie à adopter, d'engagements militaires sur le terrain et la résolution du conflit par l'OTAN suspendent provisoirement les vellétés autonomistes françaises. La première intervention de l'OTAN hors article 5 impulse un premier rapprochement de la France à partir de 1994, qui accepte de participer au Comité Militaire pour les missions hors article 5 et la création des *Combined Joint Task Forces*. Ce pragmatisme vise pour la France à développer l'IESD (Identité Européenne de Sécurité et de Défense) au sein de l'OTAN. Cette double approche est maintenue par Jacques Chirac qui, tout en acceptant une participation croissante de la France au Comité Militaire, promotionne le développement de l'IESD pour la gestion de crise et revendique des responsabilités supplémentaires au sein de l'OTAN. Frein durable à la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN, Jacques Chirac se voit refuser par William Clinton l'attribution du commandement régional Sud (Naples) et se trouve donc renforcé dans son ambition de développer une PESC autonome. Avant le lancement des premières opérations PESD, la France opère en 2002 de nouveaux rapprochements avec l'OTAN pour renforcer le pilier européen au sein de l'Alliance : acceptation de la création d'une nouvelle Force de Réaction Rapide OTAN (NRF), création d'un nouveau Commandement allié de la Transformation (Norfolk), affectation d'officiers au SHAPE de Mons. Cette dynamique se prolonge par la suite par la participation de la France au quasi ensemble du dispositif politico-militaire de l'Alliance (en dehors du Comité des plans de défense, du comité de planification nucléaire et de la chaîne de commandement intégré).

Plus ambitieuse que la posture britannique, la ligne française est donc de faire de la PESD un outil politique et militaire indépendant de l'OTAN en dépassant la classique division du travail (« *division of labor* ») régissant depuis la Bosnie les rapports entre les deux institutions : américanisation des opérations de combat en Bosnie (*Deliberate Force*)/Kosovo (*Allied Force*)/Afghanistan (*Enduring Freedom*)/Macédoine (*Allied Harmony*), européanisation des opérations de reconstruction en Bosnie (IFOR, SFOR, Althéa)/Kosovo (KFOR)/Afghanistan (FIAS)/Macédoine (Concordia). La stratégie française est justement de ne plus confiner la PESD à des tâches mineures de construction de la paix ou de missions humanitaires pour élargir ses compétences aux opérations de haute intensité, au risque de découpler les fonctions de

l'OTAN²⁷⁸. La réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN en 2009 apparaît donc avant tout tactique dans une optique d'autonomie stratégique. Elle vise à renforcer les capacités de planification de l'Union Européenne afin de relancer l'Europe de la défense dans le cadre de l'Alliance Atlantique et préparer à terme sa possible autonomie. La parcimonie des déclarations de Nicolas Sarkozy avant le retour officiel de la France dans le commandement intégré traduit la permanence de l'indépendantisme du pays passant désormais par l'intermédiaire d'une défense européenne autonome²⁷⁹.

Conclusion du chapitre II.....

L'état des relations entre l'OTAN et la PESD dépend donc du niveau d'investissements en opérations extérieures et du degré d'autonomie de la défense européenne. La confrontation aux mêmes menaces ne suffit donc pas à mutualiser entre Américains et Européens l'entièreté des questions sécuritaires : définition de la menace, règles d'engagements, déploiements humains, acceptation de délégation d'autonomie, niveau d'intégration des forces capacitaires, fixation des stratégies générales. La mise en pratique de la collaboration OTAN/PESD (projections lointaines, dureté des combats, risque d'affaiblissement de l'influence américaine en Europe) est plus difficile dans certaines circonstances. Le cadre structurel de coopération OTAN/PESD est exposé aux circonstances géopolitiques. L'engagement soudain et à fort niveau d'un pays membre de l'OTAN (Etats-Unis) dans un théâtre d'opérations lointain (Afghanistan) à l'issue d'une attaque surprise (attentats du 11/09) peut déséquilibrer l'équilibre du partenariat. L'ultra médiatisation de l'échec de plusieurs membres (France, Allemagne, Grande-Bretagne) dans la résolution d'une crise surprise (guerre civile yougoslave) elle-même solutionnée partiellement par l'engagement d'un autre pays membre (Etats-Unis) peut pousser les premiers à s'affranchir de la tutelle du deuxième par le développement de capacités autonomes (sommets de Saint-Malo, Helsinki, Cologne) jusqu'à inquiéter le pays leader craignant un découplage de l'Alliance (3D). Le partenariat OTAN/PESD subit donc les aléas de la globalisation des risques où les surprises stratégiques se multiplient au point de menacer conjonctuellement (opérations extérieures) ou structurellement (stratégie générale de lutte contre les menaces globales). Ainsi,

²⁷⁸ Ghez Jeremy and Larrabee Stephen., "France and NATO" dans *Survival*, vol. 51, n°2, avril-mai 2009, p.77-90.

²⁷⁹ « Nous allons conserver notre dissuasion nucléaire indépendante, notre liberté d'appréciation sur l'envoi de nos troupes, nous ne placerons pas de contingent en permanence sous commandement allié en temps de paix (...) la décision ne se partage pas » - Site Fondation de la Recherche Stratégique (2009), *La France, la défense européenne et l'Otan au 21ème siècle. Discours de M. Nicolas Sarkozy, Président de la République*, dans Evènements [en ligne] https://www.frstrategie.org/publications/dossiers/2009/colloque_otan/ (consulté le 15 mai 2013).

les récentes évolutions de la PESD indiquent la volonté de certains pays européens de développer des actifs capacitaires dupliquant ceux de l'OTAN, à contre-courant du principe des 3D de Madeleine Albright. La signature du traité de Lisbonne (2007) élargit le cadre des missions classiques de la PESD (Petersberg) en introduisant une clause de défense collective. Cette évolution doctrinale fait suite à la dotation préalable d'un appareil institutionnel et d'un instrument industriel (Agence Européenne de Défense). Sur les questions de « haute sécurité », le chevauchement des initiatives est de plus en plus apparent : développement parallèle de la NATO *Response Force* de l'OTAN et des *Battle Group* de l'UE, développement de capacités civiles de gestion de l'OTAN (cœur de métier de l'UE), chevauchement des initiatives de « *Pooling and Sharing* » de l'UE et de « *Smart Defense* » de l'OTAN

Conclusion de la deuxième section.....

Les relations OTAN/PESD varient donc selon l'intensité stratégique de leurs cadres de collaboration.

Le développement exponentiel de la défense européenne est le produit de la modification du contexte stratégique en Europe après 1991, dont le traité de Maastricht de 1992 est la traduction juridique. La PESD correspond donc autant à une volonté des Européens de gérer eux-mêmes leurs affaires sécuritaires qu'à celle des Etats-Unis d'alléger leur fardeau sur le Vieux Continent. La ligne rouge fixée par les Etats-Unis ne porte pas sur la défense européenne en tant que telle mais sur son degré d'autonomie à l'égard de l'OTAN. Nuançant les inquiétudes d'un possible découplage OTAN/PESD, les deux organisations cherchent avant tout à coopérer car elles se confrontent au même contexte stratégique marqué par la multiplication des menaces asymétriques, des opérations hors zone et de reconstruction de la paix. La complémentarité plus que la concurrence pourrait rythmer la collaboration entre les deux organisations.

Le vrai élément de distinction (voire de fracture) pourrait venir de l'avantage comparatif de la PESD dans le domaine de l'approche globale et son adaptation supérieure aux questions contemporaines sécuritaires. La relativité du « tout militaire » au profit d'une gamme d'actions plus larges (policières, économiques, diplomatiques, agricoles...), caractéristiques des conflits modernes, donne à la PESD une supériorité de savoir-faire pouvant accélérer ses velléités d'autonomie. Les piliers communautaires de l'Europe, notamment sur la mutualisation des affaires intérieures et de justice du traité de Maastricht, confèrent à la défense européenne de

grandes compétences en matière de sécurité intérieure, compétences déclinables en opérations de gestion de crise.

Autre avantage comparatif potentiellement découplant, la puissance d'attraction de l'Union Européenne permet à la PESD de bénéficier d'un degré d'acceptation supérieur à l'OTAN dans plusieurs régions du monde (Moyen-Orient, Caucase). Principalement perçue comme puissance verticale, militaire et américaine, l'OTAN souffre d'un déficit de popularité dont la PESD paraît parfois être le palliatif comme ce fut le cas en Géorgie²⁸⁰ ou Cisjordanie²⁸¹. Les volontés européennes d'émancipation, déjà expérimentées par les premières opérations autonomes, peuvent s'en trouver renforcées par la puissance d'influence supérieure de la PESD et sa double casquette *soft/hard power* plus adaptable aux conflits contemporains. La possibilité d'un découplage atlantique reste encore conditionnée à plusieurs impondérables. L'autonomie de la PESD dépend de la capacité de ses membres à s'affranchir de l'habitus de protection américaine (*bandwagoning*) et à sortir de son paradigme kantien²⁸². Elle dépend aussi de la continuation de ses efforts d'investissements, de la réduction du fossé capacitaire entre ses membres²⁸³ et de son acceptation d'ambition stratégique à l'échelle du monde.

²⁸⁰ Mission EUMM (Monitoring Mission, contrôle du cessez le feu de 2008).

²⁸¹ Mission EUBAM Rafah (contrôle du point de passage de Rafah) et EUPOL COPPS (formation de la police palestinienne).

²⁸² Kagan Robert, *La puissance et la faiblesse*, Paris, Hachette, 2006, 244 p.

²⁸³ Entre l'axe Paris/Londres/Berlin et les autres pays Est-européens.

SECTION N°3 : GLOBALISATION INSTITUTIONNELLE DE L'OTAN ET SEUIL D'INFLUENCE SUR LES PAYS PARTENAIRES

Introduction de la troisième section.....

L'OTAN a construit depuis 1991 un réseau sécuritaire global constitué de nouveaux pays membres, de partenariats (individuels ou régionaux) et de forums de dialogue. Se basant sur l'idée d'une non-séparation entre sécurité interne et externe, l'OTAN a donc contribué à élargir le champ d'action de l'Alliance en produisant de la sécurité à différents niveaux : aides à la réforme de Défense, constitution de réseaux scientifiques, investissement de nouveaux champs civilo-militaires... Cette globalisation institutionnelle de l'OTAN permet d'interroger les théories néo-institutionnalistes et néoréalistes sur la solidité d'une alliance au moment où elle s'élargit fonctionnellement et géographiquement. L'étude des relations entre pays membres puis entre pays membres et partenaires fait apparaître un seuil d'efficacité des institutions OTAN. Si la solidarité entre pays membres n'est pas altérée lorsque le danger sécuritaire produit par l'élargissement de son réseau global est faible, cette même solidarité intra-alliance tend à se réduire lorsque les risques sécuritaires augmentent. Si les relations entre pays membres et partenaires (individuels ou régionaux) sont productives lorsqu'il est question de *soft security*, elles le sont dialectiquement moins lorsqu'il est question de *high security*. Nuançant les postulats néoréalistes et néo-institutionnalistes faisant des institutions des organes par nature capables ou incapables de transcender les conflits entre Etats, l'histoire de la globalisation institutionnelle de l'OTAN depuis 1991 fait plutôt apparaître une variation d'efficacité selon le degré d'enjeux sécuritaires.

La construction du réseau global OTAN depuis 1991 nuance le pessimisme néoréaliste postulant le déclin inéluctable des alliances après la fin de leur menace fondatrice et leur capacité à construire de nouveaux actifs institutionnels (condamnés *a priori* à être inefficaces).

Premièrement, le néoréalisme ne croit pas dans la capacité des institutions à créer une dynamique de collaboration à l'intérieur d'une alliance en l'absence de menaces existentielles contre elle. Les institutions ne seraient donc pas des variables indépendantes car l'incorporation de règles collaboratives par les Etats membres n'empêcherait pourtant pas l'existence de rapports de force à l'intérieur de ces premières. L'absence de gouvernance globale exposerait ainsi toujours les Etats aux concessions qu'ils pourraient octroyer à d'autres Etats à l'issue d'accords institutionnels, absence de supranationalité annulant la possibilité de sanctionner un

Etat tricheur. Le relatif consensus observé à l'intérieur de l'Alliance à *chaque round of enlargement* (jusqu'à l'Ukraine et la Géorgie) a pourtant nuancé ce pessimisme néoréaliste car les gains mutuels générés par ces vagues d'élargissement ont transcendé les possibles craintes de gains relatifs. Si chaque pays membre n'a pas eu à craindre de mauvaise répartition des gains sécuritaires à l'issue de chaque élargissement, c'est que les avantages générés étaient clairement identifiés : prévention d'une possible reconstitution de l'empire soviétique (protection des nouveaux membres via l'article 5), intégration à l'OTAN comme antichambre de l'intégration à l'Union Européenne (analogie critères du Traité de Washington/critères de Copenhague), résolution des risques d'Etats faillis à l'Est (instabilité post 1991), rigueur des processus de réformes et apports sécuritaires des pays aspirants (*Membership Action Plan*). Les cadres de négociation entre pays membres (CNA, CM, MAP) sur les différents élargissements ont donc été efficaces car les risques sécuritaires contre eux étaient minimaux au vu de la réaction mesurée de la Russie. Les menaces de rétorsion russes à chaque élargissement n'étaient en effet pas d'un niveau suffisant pour créer des inquiétudes intra-alliance et donc pour le remettre en cause. Même si le degré de réaction russe fut variable selon les tours d'élargissement (1999, 2004, 2008) et les pays concernés (pays de Visegrad, pays baltes, Balkans), il ne fut pas assez « *high* » pour créer des scissions entre pays membres : promesses OTAN de ne pas positionner armes nucléaires et soldats sur le sol des nouveaux pays membres, dynamique de collaboration post-11 septembre OTAN-Russie sur le terrorisme, faible sensibilité russe au maintien de la Croatie/Albanie dans sa sphère d'influence. Contrairement au pessimisme néoréaliste pour qui les institutions sont intrinsèquement conflictuelles et ne peuvent aboutir qu'à des gains relatifs, il apparaît ici qu'un faible niveau de conséquence (*soft menace* russe) aux initiatives communes de l'Alliance Atlantique permet de générer consensus et gains mutuels.

Deuxièmement, la coopération à l'intérieur des alliances serait par nature limitée à cause des gains relatifs où chaque Etat mettrait en perspective ses gains obtenus à l'issue de la négociation avec ceux obtenus par les autres. Les Etats craignant donc que leurs concessions se retournent contre eux ne s'engageraient que de manière limitée dans les négociations institutionnelles à cause de la difficulté à évaluer les gains des autres. Comme pour les élargissements, la multitude de partenariats depuis 1991 n'a pourtant pas créé de tensions entre pays membres faute de haut niveau de menace contre eux suite à la création de ces mêmes partenariats. L'empêchement de la collaboration à cause des gains relatifs arrive lorsqu'il y a mesurabilité de ces derniers, un Etat refusant de faire des concessions car il peut objectiviser la tricherie potentielle de l'autre Etat. Dans le cas de la création des partenariats, les pays membres de l'OTAN peuvent

difficilement être suspicieux les uns envers les autres, étant donné que leurs concessions ne peuvent faire l'objet de « gains relatifs » mesurables. Les thèmes de partenariats (aide à la réforme, participation aux exercices communs/engagements extérieurs OTAN, gestion civile d'urgence...) peuvent difficilement être exploitables par un pays membre contre les autres membres de l'Alliance Atlantique, réduisant *de facto* le risque de gains relatifs et encourageant donc la création des partenariats. En plus d'objets de collaboration non exploitables, la construction de partenariats crée d'autant moins de « gains relatifs » qu'elle crée tout simplement des « gains mutuels » pour les Etats membres. Les cadres de collaboration (PfP, CPEA, DM, ICI, MAP, IPAP...) suscitent en effet une réciprocité d'intérêts entre pays membres et entre pays membres et partenaires. Si en effet un dialogue intensifié avec l'OTAN assure pour les pays partenaires un ensemble de gains sécuritaires (meilleure performance des appareils de défense, sécurisation optimisée de leurs frontières, hypothèse d'intégration future à l'OTAN...), il assure aussi pour les pays membres les mêmes effets (meilleure sécurisation de leur périphérie, intégration de nouveaux pays dans leurs programmes globaux, possible augmentation des effectifs en OPEX...). Au nom de la mondialisation des menaces annulant la distinction classique entre sécurité interne et externe, l'hypothèse d'un *balancing* à l'intérieur de l'Alliance venant de pays refusant la globalisation institutionnelle OTAN est très réduite car la sécurisation de la périphérie est une obligation pour tous les membres. Cette création objective et réciproque de sécurité explique donc la construction du réseau institutionnel OTAN et donc l'efficacité de ses institutions, pondérant l'impossibilité « irréductible » de ces dernières à générer des gains mutuels.

Troisièmement, le néoréalisme évoque l'idée selon laquelle l'institutionnalisation d'une alliance signifierait paradoxalement l'affaiblissement de la solidarité politique entre pays membres. Le développement de la bureaucratie par la création de nouveaux actifs institutionnels ne serait qu'une compensation à une capacité d'action déclinante et un processus décisionnel déclinant. Le fonctionnement régulier de réunions ministérielles ou institutionnelles ne préviendrait pas l'éruption de crises entre Etats membres qui, par leur régularité, provoqueraient la crise de l'Alliance. Si la dialectique développement institutionnel de l'OTAN/crise politique est avérée dans le cas de *high politics* (Afghanistan, Irak, Libye, Kosovo, Bosnie) ou sur des questions hautement stratégiques avec certains partenaires (Russie, ICI), elle est moins évidente sur les thématiques moins sensibles car pays membres et partenaires ont été capables de créer des actifs institutionnels solidifiant leurs liens sans altérer mécaniquement leur solidarité politique. Dans un premier temps, le postulat de séparer alliance

politique et actifs institutionnels est à nuancer car ces derniers sont eux-mêmes créés par les Etats membres et sont donc l'émanation d'une décision politique. Dans un deuxième temps, ces actifs institutionnels entretiennent la solidarité intra-alliance et pays membres/partenaires par un travail discret de collaboration sur des thèmes de « *soft security* » (énergétique, climatique, gestion d'urgence civile, cybernétique...) et sous différents formes souvent invisibles (centres d'excellences, ateliers, forums, exercices communs, échanges d'informations, divisions...). Bien que moins médiatiques, ces réseaux de collaboration tirent justement leur efficacité du caractère neutre et discret du processus d'échange. Les éruptions de crise politique, bien que parfois très profondes, ne doivent pas occulter ce laborieux et efficace travail institutionnel effectué par l'OTAN depuis 1991. Il n'y a jamais eu de divisions politiques intra-alliances au moment de la création ou du fonctionnement bureaucratique des institutions OTAN : COCONA, PfP, DM, ICI, Conseil OTAN Russie, Conseil OTAN Ukraine...

Si l'OTAN peut construire de la sécurité globale par la voie institutionnelle (invalidant le pessimisme néoréaliste), elle ne peut cependant le faire que jusqu'à un certain seuil stratégique (invalidant l'optimisme néo-institutionnaliste). Le néo-institutionnalisme prête aux institutions des capacités d'influence suffisamment fortes sur les Etats membres pour harmoniser entièrement leurs politiques sécuritaires. Ce ne fut pourtant pas systématiquement le cas.

Premièrement, les institutions auraient cette capacité de transformer les représentations sécuritaires des Etats. La régularité du dialogue parviendrait, par un travail de socialisation, à construire une représentation du monde commune et donc à niveler sans contraintes les contentieux entre Etats membres/partenaires. Si ce travail de socialisation opère sur des thèmes *soft*, il s'avère plus compliqué à effectuer lorsque le seuil d'intérêts stratégiques ou la profondeur des représentations sont franchis. Les cas du Dialogue Méditerranéen et de l'Initiative de Coopération d'Istanbul sont révélateurs de ces limites structurelles. D'un point de vue formel, ces deux organismes régionaux souffrent d'un manque d'institutionnalisation lié à la faible fréquence des réunions et d'un niveau d'investissement financier leur donnant ainsi un caractère très peu contraignant. D'un point de vue plus symbolique, le travail de transformation par socialisation bute sur des noyaux durs de représentation du monde difficilement modifiables. L'OTAN ne parvient pas à modifier les perceptions de ses pays partenaires sur plusieurs thèmes sensibles : association OTAN/colonialisme déguisé, conflit israélo-palestinien, anti-américanisme des opinions publiques, antinomie irréductible islam/libertarisme occidental. Ces représentations enkystées empêchent l'approfondissement et

donc la performativité du travail institutionnel opéré par l'OTAN dans ces régions du monde. Il n'y a donc pas mécanicité mais variabilité de l'impact des institutions selon le degré d'enjeux.

Deuxièmement, les néo institutionnalistes corréleront la solidarité d'application des sanctions économique-politiques des pays membres avec le degré d'intégration de leurs rapports. Plus les liens seraient institutionnalisés à l'intérieur des alliances, plus l'unité entre membres pour appliquer leurs sanctions contre un Etat tiers serait grande. Les institutions faciliteraient également les représailles contre les pays membres tricheurs n'appliquant pas les mêmes mesures contre l'Etat incriminé, interdisant les possibles déviations ou la non-conformité. La dispersion des politiques des pays partenaires du Dialogue Méditerranéen et de l'Initiative de Coopération d'Istanbul vis-à-vis des acteurs (étatiques ou non étatiques) définis comme menaçants par l'OTAN a pourtant nuancé cet effet institutionnel niveleur. La régularité des rencontres au sein de ces organismes régionaux n'a socialisé que partiellement les pays partenaires, à tel point qu'ils ont parfois adopté des politiques éloignées de celles définies ou attendues par les pays membres de l'OTAN. L'autonomie des institutions vis-à-vis des Etats, elle-même permise par leur durabilité, n'est pas donc automatique mais conditionnée au degré d'enjeux ou de représentations. Plus les enjeux sont importants et les représentations ancrées, moins les institutions sont capables de fixer une ligne directrice entre Etats en termes de politiques de sanctions.

Troisièmement, l'indépendance des institutions à l'égard des Etats ne cesserait de s'approfondir à mesure de leur durabilité. Plus une institution perdurerait dans le temps, plus son autonomie envers ses membres augmenterait. Si l'acte de création et la persistance à moyen terme des institutions sont les étapes les plus difficiles, leur endurance réduirait à terme entièrement l'influence des Etats. Il y aurait donc un mouvement linéaire et irréductible conduisant à l'autonomie institutionnelle des alliances. Si l'institutionnalisation du réseau OTAN à une multitude de niveaux géographiques (Europe, Maghreb, Moyen-Orient, Asie Centrale) et fonctionnels (civilo-militaires) est en effet avérée depuis 1991, elle a pourtant subi des anicroches dans son déploiement global à cause de la persistance des conflits intra-alliance sur son seuil d'extension. Le fait politique existe donc encore au sein de l'Alliance Atlantique et reste une variable importante dans le développement théoriquement géométrique des actifs institutionnels. L'échec du quatrième tour d'élargissement illustre cette permanence. Les divisions entre pays affichant leur volonté (Etats-Unis/Grande-Bretagne) ou non (France/Allemagne/Italie) d'élargir l'OTAN à l'Ukraine et la Géorgie ont nuancé l'idée d'un

primat du bureaucratique sur le politique. Les deux pays aspirants ont en effet réussi leurs processus de réformes techniques exigées pour répondre aux standards OTAN sans toutefois l'intégrer formellement à cause des tensions intra-alliances sur les risques sécuritaires en cas d'élargissement à trente membres. La bureaucratie s'est donc inclinée face aux motivations politiques des Etats du refus : crainte de la réaction militaire russe face à un nouvel empiètement de son étranger proche, peur de la perte d'un partenaire commercial crucial, hypothèse d'activation de l'article 5 protégeant les nouveaux membres face à une attaque russe, questions récurrentes de sécessionnisme (Crimée en Ukraine, Abkhazie et Ossétie du sud en Géorgie). Les instances de dialogue où les Etats élargisseurs et non élargisseurs ont débattu de cette divergence n'ont pas généré de consensus, révélant *de facto* leur faible capacité de mutualisation quand les divisions portent sur des questions de haute sécurité : risque d'engagement militaire contre la Russie (France), perte de marchés et affaiblissement des indicateurs économiques (Allemagne), interventions périlleuses contre des rebellions sécessionnistes, refus inconscient de freiner la politique d'endiguement (Etats-Unis). L'efficacité des institutions ne se mesure pas donc à sa durabilité mais au degré d'enjeux stratégiques des débats entre pays membres. Plus les risques sécuritaires découlant de l'extension institutionnelle de l'OTAN sont élevés, moins les Etats se laissent emprisonner par la bureaucratie quand bien même la routine de dialogue est durablement incrustée.

CHAPITRE I. CONSTRUCTION D'UN RESEAU SECURITAIRE MONDIAL ET IMPACT SENSIBLE SUR LES POLITIQUES SECURITAIRES DES PAYS PARTENAIRES.....

Première partie : Élargissement à l'est et extension de la communauté militaire intégrée.....

a. Procédures et modalités d'intégration pour les pays aspirants.....

L'élargissement et la construction de partenariats font partie des principaux outils d'extension du champ d'action de l'OTAN.

La création du MAP en 1999 fait suite à l'intégration de la Hongrie, la Pologne et la République Tchèque en mars 1999. Malgré un travail de collaboration avec l'OTAN dans le cadre du Partenariat pour la Paix depuis 1994 et leurs déclarations rassurantes sur l'état de leurs forces, les trois nouveaux pays membres apparaissent rapidement en non-conformité avec les standards OTAN. Les pays de l'Alliance tirent les leçons de ce décalage entre déclarations et réalité pour

créer un nouvel outil encadrant le processus de réforme des pays aspirants. Le MAP maintient donc la politique de porte ouverte définie par le Concept Stratégique de 1991 mais par un encadrement plus rigoureux découpé en cinq grandes thématiques : politico-économique, militaire et défense, ressources financières, juridique, sécuritaire. L'OTAN veut ainsi contrôler le processus d'intégration en le rationalisant par la fixation d'un programme précis fondé sur des critères objectifs²⁸⁴. Le MAP vise à responsabiliser les pays aspirants dans leur propre processus de réforme pour en faire des producteurs de sécurité de l'OTAN et non pas seulement de simples consommateurs, notamment pour les engagements extérieurs. Considéré comme l'antichambre de l'intégration à l'OTAN, le MAP est une étape cruciale pour devenir membre de l'Alliance. Lancé durant le sommet de l'OTAN en 1999, ce programme de coopération fournit conseil, assistance et soutien politique adapté aux besoins individuels de chaque pays aspirant. Il aide chaque pays voulant intégrer à court ou moyen terme l'OTAN à orienter ses réformes vers les standards atlantiques²⁸⁵.

Preuve de procédures d'intégration en perpétuelle évolution pour gagner en efficacité, la création des mécanismes du MAP en 1999 répond aux enseignements tirés du premier élargissement des pays du groupe de Visegrad. L'expérience du premier « *round d'enlargement* » démontre en effet l'existence d'un décalage entre ce que les trois pays aspirants (République Tchèque, Pologne, Hongrie) déclaraient pouvoir faire et ce qu'ils peuvent faire dans la réalité. La création du MAP vise donc à améliorer la mesurabilité des efforts de réforme des pays aspirants pour qu'ils s'alignent avec transparence sur les standards OTAN, sans tricher sur leurs réelles capacités. Le processus du MAP s'inscrit dans la continuité du *Study on NATO enlargement* (1995), premier texte définissant comment les pays aspirants doivent mener leurs réformes²⁸⁶ et ayant guidé l'adhésion des 3 pays de Visegrad. Le MAP rationalise donc la procédure d'adhésion en l'améliorant au nom des imperfections du premier tour d'élargissement²⁸⁷. La création du MAP permet alors de fixer des critères d'intégration et des modalités de surveillance plus strictes. C'est un message indirect envoyé aux pays aspirants d'une non-automaticité entre intégration au MAP et intégration à l'OTAN. Le laps de temps entre MAP et statut officiel de membre n'est donc pas fixé à l'avance²⁸⁸, obligeant chaque pays

²⁸⁴ Lazarevic Dusica, « NATO enlargement to Ukraine and Georgia: Old Win in New Bottles? » dans *Quarterly Journal*, 2009, vol.9, n°9, pp.29-67.

²⁸⁵ Frydrych Eurika Katarzyna, « The Debate on NATO Expansion » dans *The Quarterly Journal*, 2008, vol. 7, n°4, pp.1-43.

²⁸⁶ Politique, militaire, défense, ressources, sécurité, Etat de droit.

²⁸⁷ Sedivy, « The Puzzle of NATO Enlargement », *Contemporary Security Policy*, 2001, 22/2.

²⁸⁸ 6 ans pour la Croatie, 9 ans pour l'Albanie.

aspirant à prendre en charge de lui-même les réformes nécessaires à son intégration.

L'intégration au MAP est elle-même précédée d'une phase d'*Intensified Dialogue* qui elle-même suit la première collaboration dans le cadre du Partenariat pour la Paix. L'*Intensified Dialogue* intensifie le dialogue politique entre OTAN et le pays aspirants pour définir la nature des réformes nécessaires et préparer l'accès au MAP. Dans cet esprit de responsabilisation du pays aspirant, l'accès à l'*Intensified Dialogue* n'automatise pas l'accès au MAP. Quatre pays sont ainsi actuellement membres de la phase d'*Intensified Dialogue* (Bosnie-Herzégovine, Géorgie, Monténégro, Ukraine) sans perspective d'intégration à court terme au MAP. L'intégration à l'*Intensified Dialogue* est elle-même précédée de la participation du pays partenaire à l'*Individual Partnership Action Plan*. Lancé au sommet de Prague en 2002, ce mécanisme de coopération entre l'OTAN et le pays aspirant approfondit les relations entre les deux parties dans plusieurs domaines sécuritaires : politico-sécuritaire, de défense, militaire, d'information publique, scientifique, environnemental, gestion d'urgence civile, énergétique.

Le dialogue régulier et routinier assure la mise en place des réformes nécessaires aux pays aspirants pour devenir des pays membres. Au sein du Plan d'Action pour l'Adhésion (ou MAP), le processus de mise en conformité des appareils de défense des pays aspirants aux standards OTAN (au nom de l'interopérabilité) est encadré par une batterie d'échanges d'informations (retours d'expériences, conseils politico- techniques). La synthèse de ces échanges est effectuée annuellement par des réunions entre pays membres et pays aspirants et le biais d'un rapport d'activité annuel tirant le bilan de l'état des réformes. Ces réunions institutionnalisent et entretiennent donc le dialogue entre membres et aspirants. Ce même Plan d'Action pour l'Adhésion (MAP) est un outil supplémentaire du réseau global OTAN. Programme de mise à disposition par l'OTAN d'avis et soutiens pratiques adaptés aux besoins individuels des pays aspirants, il est considéré comme l'antichambre de l'intégration malgré la non- automaticité de l'adhésion en cas d'intégration au MAP.

Les invitations au MAP assurent à l'OTAN un ancrage institutionnel important dans les Balkans par exemple. L'ex-République de Macédoine (1999), le Monténégro (2009) et la Bosnie-Herzégovine (2010) sont à ce titre intégrés au MAP, permettant à l'OTAN d'influer directement, via cette institution, sur les questions relatives à la défense de ces pays (politiques, économiques, juridiques, ressources, sécurité). Le découpage du processus d'intégration à l'OTAN, fondé sur une conditionnalité rigoureuse présente à tous les étapes, est le résultat de

son perfectionnement régulier depuis 1991. Les pays membres de l'OTAN n'ont cessé depuis la fin de la Guerre Froide d'institutionnaliser leur réseau d'influence en créant des instances de dialogue (multilatérales, bilatérales, régionales). Émanation logique du nouveau Concept Stratégique redéfinissant la raison d'être de l'OTAN suite à la chute de l'URSS, la création du COCONA (Conseil de Coopération Nord Atlantique) en 1991 est un espace de dialogue multilatéral rassemblant les pays membres de l'Alliance et les pays de l'ancien Pacte de Varsovie. Afin de recréer un partenariat paneuropéen affranchi du souvenir de la Guerre Froide, il offre aussi à l'ancien bloc socialiste (y compris la Russie) un cadre de consultation et de mise en œuvre de projets communs sur plusieurs thèmes sensibles : réformes de la défense, gestion de crises, opérations de maintien de la paix, échanges d'informations²⁸⁹. Le COCONA apparaît pour les pays d'Europe de l'Est comme une possibilité de s'ancrer à l'ouest (donc à l'OTAN) sans afficher officiellement leur volonté d'intégration. La fin de la Guerre Froide est en effet pour eux l'occasion de mettre fin à la traditionnelle et historique division entre Europe occidentale et orientale au profit d'une Europe unie contre une Russie toujours menaçante. Enfin, il s'agit pour les PECO, en intégrant ce forum, de bénéficier d'aides substantielles pour leur transition politique et leur potentiel de déstabilisation²⁹⁰. La création du COCONA positionne l'OTAN au premier plan pour gérer les risques sécuritaires post 1991 au profit de la Communauté européenne (espace économique avant tout), la CSCE (étiquetée russe et inefficace en Bosnie) et l'UEO (mal dissociée de l'UE). Espace avant tout de discussion sans véritable coopération concrète, le Conseil Nord Atlantique adopte en 1994 (sommet de Bruxelles) le programme de Partenariat pour la Paix afin de donner au forum une dimension plus pratique et transparente avec les pays partenaires. Tous les pays membres du COCONA et de l'OSCE sont ainsi invités à rejoindre ce nouveau forum pour impulser une nouvelle dynamique de collaboration sur des thèmes plus précis (contrôle démocratique des différents ministères, transparence des budgets des forces armées) mais aussi pour que celui-ci serve de possible antichambre aux pays d'Europe de l'Est désireux à terme d'intégrer l'OTAN. En plus de cette dimension politique, le PFP a également une vocation militaire par l'existence d'une cellule de coordination du partenariat réunissant les représentants permanents des partenaires à l'intérieur du SHAPE. Élément nouveau par rapport au COCONA, cette cellule crée une dynamique de collaboration militaire (planification, exercices, opérations, maintien de la paix)

²⁸⁹ Ponsard Lionel, « L'élargissement de l'OTAN : entre sécurité collective et défense collective », dans *Université catholique de Louvain*, 2002, n°25, p.1.

²⁹⁰ Haglund David (dir.), *Will NATO go east? The debate over enlarging the Atlantic Alliance*, Center for international relations, Queen's University, 1996.

balisant le terrain pour de futures intégrations²⁹¹.

Selon l'idée que le futur de l'OTAN et son élargissement à l'est sont indissociables, une « Étude sur l'élargissement de l'OTAN » est menée en 1995 pour définir les conditions d'intégration à l'Alliance pour les pays partenaires du Partenariat pour la Paix. La publication de ce texte fait suite aux déclarations continues des trois pays de Visegrad sur leur volonté de rejoindre l'OTAN et donc à l'impératif de codifier les conditions d'intégration sous forme officielle²⁹². Il répond aussi à des conditions précises d'intégration à l'OTAN définies dans l'article 10 du traité de Washington. La règle du consensus pour toute intégration impose donc un travail rigoureux de préparation qui n'est possible que par la définition de règles préalables et des attentes de pays membres auprès des pays aspirants à le devenir. L'étude précise donc le fonctionnement de l'OTAN en cas d'élargissement et les droits/devoirs des futurs pays membres, en plus de clarifier la place de la Russie dans l'architecture européenne et faire de l'intégration à l'Alliance un élément complémentaire de l'intégration à l'UE. Au sommet de Madrid (1997), le Conseil du Partenariat Euro- Atlantique est créé en remplacement du COCONA pour assurer une consultation plus étroite et concrète entre pays membres et pays partenaires. Il est le résultat logique de la participation importante de certains pays du PfP dans les opérations préalables menées par l'OTAN (Bosnie notamment) et la possibilité désormais offerte par le CPEA aux partenaires de participer au processus décisionnel des futures opérations. Ce CPEA permet aussi d'aider les pays aspirants en intégrant le Plan d'Action d'Adhésion (ou MAP). Ce dernier prend la forme d'une présentation d'un Plan National Annuel déterminant (chaque année) les objectifs à atteindre pour le pays aspirant et permettant ainsi à l'Alliance de suivre les progrès réalisés par les pays candidats. Le texte ne fixe pas de manière rigide des critères d'adhésion mais définit un cadre général de réformes²⁹³ adaptable au « cas par cas » selon le pays aspirants²⁹⁴. En plus d'améliorer l'efficacité opérationnelle des futurs pays membres en surveillant le déroulé de leurs réformes, la rigueur du processus de réformes

²⁹¹ Asmus Ronald, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York, Columbia University Press, 2002, 40-49.

²⁹² Site OTAN (2013), *Enhancing Security and Extending Stability Through NATO Enlargement* dans NATO Public Diplomacy Division [en ligne] http://www.nato.int/doc/enlargment/enlargment_eng.pdf (consulté le 11 juin 2013).

²⁹³ Système politique démocratique, élections libres, État de droit, économie de marché, relations civilo-militaires démocratiques, respect des minorités, résolution des contentieux frontaliers avec les pays voisins, interopérabilité avec pays de l'Alliance.

²⁹⁴ Site OTAN (2015), *Study on NATO Enlargement* dans Topics [en ligne] http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_24733.htm (consulté le 10 février 2013).

a l'avantage d'indirectement contribuer à l'intégration des pays aspirants à l'Union Européenne. Dix pays d'Europe orientale et centrale ayant intégré l'OTAN (1999, 2004) sont en effet plus tard devenus membres de l'UE (2004, 2007). La similitude des conditions d'intégration aux deux organisations (démocratie, économie de marché, respect du principe de souveraineté) les interconnecte naturellement. Les pays ayant récemment intégré l'OTAN ou ambitionnant de le faire sont ainsi engagés avec l'Union Européenne. Si la Croatie a engagé des négociations avec l'Union Européenne depuis 2005, l'Albanie a signé avec cette dernière un Accord de Stabilisation et d'Association en 2003 tout comme la Serbie depuis 2008. Le Kosovo, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, l'Ukraine et la Géorgie ont signé un Accord de Partenariat et Coopération avec l'Union Européenne. L'OTAN favorise l'intégration à l'Union Européenne par ses réformes exigées de stabilisation territoriale et interne.

Le processus-type de l'intégration est donc le suivant. Dans une première étape, un partenariat est constitué entre un pays et l'OTAN dans son intégration au Partenariat pour la Paix. Dans une deuxième étape, ce même pays partenaire établit une collaboration plus individualisée et intense par l'IPAP (*Individual Partnership Action Plan*) et l>ID (*Intensified Dialogue*). Dans une troisième étape, l'individualisation du partenariat s'intensifie par l'intégration du pays aspirant dans le MAP. Dans une quatrième étape, la réalisation régulière des objectifs du Plan Annuel aboutit à l'octroi du statut de membre. Malgré sa dimension procédurière, le processus d'intégration des pays aspirants n'est pourtant pas rigide et s'adapte aux spécificités des partenaires. Le parcours classique PfP/IPAP/ID/MAP a en effet été suivi par la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie et le Monténégro. Ces trois partenaires attendent en effet l'octroi du MAP pour compléter leur participation aux trois étapes préalables. A l'inverse, trois Etats n'ont pas connu la phase IPAP et ont intégré directement la phase MAP car ils avaient intégré cette dernière avant la date de création de l'IPAP (2002). Ce mélange entre formalisme et modularité dans le processus d'intégration favorise l'attractivité de l'OTAN vis-à-vis des pays partenaires. Cette flexibilité se retrouve dans les conditions définies par l'article 10 du traité de Washington pour intégrer l'Alliance. L'article 10 formule en effet deux conditions incontournables pour devenir membre de l'OTAN : être un État européen et être un contributeur de sécurité pour la zone nord-atlantique. Malgré cette conditionnalité stricte affichée, ces deux critères sont en fait modulables et n'ont pas de définition précise. Premièrement, les frontières géographiques de l'Europe ne sont pas explicitées dans le traité de Washington et l'hypothèse d'intégration d'un pays non européen reste toujours ouverte. Deuxièmement, le niveau de contribution sécuritaire d'un pays nouvellement membre n'est pas matériellement défini et reste interprétable selon des

critères autres qu'objectifs (intérêts nationaux, expériences historiques, motivations tactiques). Les articles 1,2 et 3 du Traité de Washington sont également formels sans être trop rigides. L'article 1 conditionne l'intégration au respect des principes de la Charte de l'ONU²⁹⁵. L'article 2 lie octroi du statut de membre au développement de capacités militaires aux standards OTAN. L'article 3 insiste sur la contribution de chaque membre à la sécurité collective de l'Alliance. Comme pour l'article 10, la conditionnalité est générale et laisse place à l'interprétation. Dans le préambule du Traité, la nature du régime apparaît aussi comme condition d'intégration. Tout pays membre doit nécessairement être démocratique. L'histoire de l'élargissement nuance cependant cette exigence démocratique car plusieurs pays autoritaires ont intégré l'OTAN sans répondre aux critères libéraux du Traité : Portugal, Grèce, Turquie²⁹⁶.

Preuve de la relativité du critère démocratique, l'intégration de la Turquie et de la Grèce en 1952 relevaient de considérations avant tout stratégiques et sécuritaires. La Grèce subissait en effet l'activisme du Kominform et risquait de basculer dans le communisme en cas de victoire de l'insurrection. Son intégration à l'OTAN était donc plus une application concrète de la doctrine Truman dans la région. La Turquie bénéficiait d'une position géostratégique très avantageuse à cheval entre la Mer Noire et la Méditerranée, en appui de frontières communes avec la Syrie, l'Irak et l'Iran²⁹⁷. L'accès de la RFA en 1955 obéissait également plus à des considérations géopolitiques que démocratiques. Malgré un processus démocratique encore inachevé, l'Allemagne de l'Ouest capitalisa sur sa position de poste avancé (ligne Oder-Neisse) pour intégrer l'OTAN et bénéficier d'une protection sécuritaire cruciale pour son relèvement économique. C'est aussi sur fond de réformes démocratiques à l'état embryonnaire que l'Espagne devint membre en 1982. L'Espagne accueillait déjà sur son territoire depuis le début de la Guerre Froide des bases aériennes et maritimes américaines malgré le caractère autoritaire du régime franquiste. Comme pour les pays précédemment cités, les avantages géopolitiques du pays (carrefour entre Mer Méditerranée/Océan Atlantique/Détroit de Gibraltar) étaient prioritaires par rapport à la nature du régime. La primauté du fait sécuritaire sur le fait idéologique se retrouve vingt ans plus tard dans les logiques d'intégration de la Roumanie et de la Bulgarie. Leur accès au statut de membre est plus lié à leur contribution potentielle à la guerre menée par les Etats-Unis contre le terrorisme qu'à l'état d'avancement (incomplet) de leurs

²⁹⁵ Notamment la résolution des litiges territoriaux avec les pays frontaliers.

²⁹⁶ Solomon Gerald, *The NATO Enlargement Debate, 1990-1997: The Blessing of Liberty*, Washington, Praeger, 1998, 208 p.

²⁹⁷ United States General Accounting Office (2012), *NATO Enlargement, Report to Congressional Committees* [en ligne] disponible sur www.gao.gov/new.items/d03255.pdf (consulté le 15 avril 2014).

réformes démocratiques, selon l'objectif formulé par George W. Bush de construire une « *enlarged Alliance that conducts joint défense and opérationnel planning, promotes interoperability, and encourages realistic training exercices will be a more effective partner in answering global security challenges* »²⁹⁸. Le traité de Washington et l'histoire de l'élargissement indiquent que l'OTAN a fait preuve d'une certaine flexibilité envers les pays désireux de rejoindre l'Alliance depuis 1949. Est-ce que cette souplesse fut à l'œuvre dans les différents tours d'élargissement depuis 1991 ? Quel fut le niveau de solidarité entre pays membres à chaque perspective de nouveaux élargissements ?

b. Premier élargissement au groupe de Visegrad.....

L'intégration des pays de Visegrad en 1999 est la première étape de l'élargissement intégré de l'OTAN. Preuve du consensus au sein de l'Alliance, les sensibles oppositions de la Russie pour ce premier élargissement n'empêchent pas les pays membres de maintenir leurs positions d'intégrer les anciens pays du pacte de Varsovie dans l'OTAN. Ce consensus entre les pays membres vient principalement du fait qu'ils ne séparent plus la dimension interne (défense des frontières) et externe (périphérie) de leur sécurité. Cette nouvelle donne est résumée par Bill Clinton quelques mois avant le sommet de Washington pour qui « hier l'OTAN protégeait son territoire d'une invasion militaire directe (alors que) demain elle devra assurer la défense de frontières élargies et nous protéger contre des menaces provenant d'au-delà de ces frontières – prolifération des armes de destruction massive, violences ethniques, conflits régionaux »²⁹⁹.

Ce premier élargissement justifié au nom de l'impératif de sécurisation de la périphérie est une rupture car il déplace à l'est au-delà de la ligne Oder Neisse (Guerre Froide) la frontière de l'OTAN tout en appelant de nouvelles intégrations car la globalisation des risques relativise la notion même de frontière³⁰⁰.

Le consensus entre pays membres sur ce premier tour d'élargissement est donc principalement lié à la faible opposition de la Russie à celui-ci. Le « facteur russe » existe surtout durant la première moitié des années 1990. L'OTAN craint en effet dans l'immédiat après Guerre Froide

²⁹⁸ Moore Rebecca, *NATO's New Mission: Projecting Stability in a Post-Cold War World*, Westport, Praeger Security International, 2007, 224 p.

²⁹⁹ Kempf Olivier, *op.cit.*, p.254.

³⁰⁰ Legge Michael, « L'élaboration de la nouvelle stratégie de l'OTAN » dans *Revue de l'OTAN*, 1991/6, pp. 9-14.

qu'un élargissement à l'est n'altère le partenariat créé avec la Russie sur les dossiers du contrôle des armes nucléaires et la transition démocratique du pays. Elargir l'Alliance vers les anciens pays du Pacte de Varsovie, c'est risquer de voir les candidats à la présidence russe de 1996 investir le thème pour justifier des discours ou politiques anti-OTAN³⁰¹. En pleine thérapie de choc et vexation suite à sa perte de statut de puissance globale, la Russie peut toujours sur-réagir à un élargissement de l'OTAN sur son étranger proche. Le pouvoir politique russe finit pourtant par accepter le principe d'élargissement par son caractère inéluctable (détermination solidaire des pays de l'OTAN) et parce qu'il lui est impératif de créer des connections à l'ouest pour la viabilité de son économie (globalisation des échanges). En outre, la création de l'Acte Fondateur de 1997 favorise aussi l'acceptation russe au point de ne pas faire percevoir à la Russie cet élargissement comme une menace militaire puisqu'« aucun changement dans la doctrine de sécurité russe ou la structure ou l'allocation de ses forces, décisions budgétaires ou niveau de troupes » n'est perceptible³⁰². Le consensus entre alliés sur l'intégration des trois pays de Visegrad vient aussi de la détermination de ces derniers à sortir du giron russe. L'OTAN est en effet considérée par les pays de l'Est comme la garantie américaine contre une résurgence d'agressivité russe par analogie au statut de protecteur des Etats-Unis de l'ouest contre l'URSS sous la Guerre Froide. L'intégration dans l'OTAN est aussi perçue comme préparatoire à celle dans l'UE sur des cadres moins contraignants³⁰³. Le consensus intra-alliance va donc se construire progressivement mais sans divisions de fond ni anicroches. Si l'élargissement de l'OTAN n'est en effet pas une priorité pour l'administration Bush qui lui préfère le COCONA comme seul et unique forum de discussions avec l'Europe de l'Est, les premières années de l'administration Clinton changent la donne : influence de conseillers (Zbigniew Brzezinski, Henry Kissinger), soutien de politiciens (Richard Holbrooke, Richard Lugar, Bob Dole), amitiés réciproques (Clinton/Havel/Walesa), poids du vote ethnique aux Etats-Unis (polonais)³⁰⁴. Cet intérêt croissant pour l'élargissement de l'OTAN fait suite aux réticences initiales du président Clinton. Il n'évoque ce thème pour la première fois qu'au sommet de Bruxelles en 1994, préférant concentrer ses thèmes de campagne présidentielle sur des questions domestiques³⁰⁵. Cette focalisation sur les affaires internes fait suite au fort

³⁰¹ Goldgeier James, *Not Whether but When: The US Decision to Enlarge NATO*, Brookings Institution, 1999, 232 p.

³⁰² Kobrinskaya Irina, « Russia: Facing the Facts », dans *Enlarging NATO*, Mattox et Rachwald, p.169-187.

³⁰³ Howorth Jolyon, « OTAN et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », *op.cit.*

³⁰⁴ Mélandri Pierre Ricard Serge, *La politique extérieure des Etats-Unis au XXe siècle : le poids des déterminants intérieurs*, Paris, Editions L'Harmattan, 2008, 368 pages.

³⁰⁵ Sloan Stanley, *NATO, the EU and the Atlantic Community: The Transatlantic Bargain Reconsidered*, Lanham, Rowan and Littlefield, 2003, 352 p.

investissement de George Bush sur les questions internationales (une des causes de sa défaite en 1992). Le Département d'Etat est réticent sur l'élargissement par crainte de voir s'écrouler le partenariat laborieusement construit avec une Russie encore en pleine transition démocratique (événements du Parlement russe, 1993). Le Pentagone ne considère pas comme stratégiquement utile de contracter de nouveaux engagements dans un continent désormais stable au détriment de régions *a contrario* de plus en plus instables (sud Méditerranée, Proche Moyen Orient)³⁰⁶.

La capacité de conviction des partisans de l'élargissement et leur faculté à relayer leurs arguments par la voie médiatique finissent par convaincre le président puis l'opinion publique, notamment par la mise en avant du rôle stabilisateur de l'OTAN en Europe de l'Est et de tête de pont des Etats-Unis sur le Vieux Continent³⁰⁷. Le Secrétaire à la défense William Cohen fait par exemple de la Pologne, la République Tchèque et de la Hongrie les trois pays les plus aptes à rejoindre l'OTAN par rapport à la qualité de leurs réformes militaires, leur contrôle civil sur les forces armées, le développement de leurs institutions démocratiques et leur économie de marché. Malgré le fait que leurs intégrations soient soutenues par la France et l'Italie, la Slovaquie, la Slovénie et la Roumanie sont (provisoirement) exclues de ce premier tour l'élargissement faute de réformes suffisantes et en raison de tensions séparatistes³⁰⁸.

Faibles et initiales, les seules réticences au premier élargissement viennent donc de la France et de l'Italie. L'Allemagne perçoit l'intégration des pays de Visegrad comme une possibilité de recréer sa Mitteleuropa, une ouverture à ses capitaux accompagnant sa réunification et un réchauffement des rapports avec la Russie grâce à la création de l'Acte Fondateur en 1997 (produit indirect de l'élargissement de 1999). L'Angleterre voit cet élargissement comme un outil d'ancrage de la présence américaine en Europe, une revitalisation de l'Alliance et la perspective de futures intégrations³⁰⁹. La France conditionne ce premier élargissement à la rénovation fonctionnelle de l'OTAN. Pour elle, l'Alliance doit avant tout clarifier ses missions et renforcer le pilier européen de l'OTAN avant de s'étendre géographiquement. Faute de soutiens à sa position, la France finit par accepter l'intégration des trois pays de Visegrad³¹⁰.

³⁰⁶ Ruchhaus Robert W., *Explaining NATO enlargement*, Washington, Routledge, 228 p.

³⁰⁷ Flanagan S.J., « NATO and Central Eastern Europe. From liaison to security partnership », *Washington Quarterly*, vol.12, n°2, printemps 1992.

³⁰⁸ Sloan Stanley, *op.cit.*, p.148.

³⁰⁹ Garden Timothy, « The United Kingdom Making Strategic Adjustments », dans *Enlarging NATO*, New-York, Mattox and Rachwald, 1999, p.75-89.

³¹⁰ Gallis Paul, « France: NATO's Renovation and Enlargement » dans *Enlarging NATO*, New-York, Mattox and Rachwald, 1999, p.55-75.

L'Italie tente également de ralentir le processus d'élargissement afin de faire valoir sa différence parmi les pays européens de l'Alliance influents (France, Allemagne, Royaume-Uni), animée par sa traditionnelle peur de l'exclusion. Craignant cependant une marginalisation préjudiciable, l'Italie finit cependant par s'aligner sur la position américaine³¹¹.

c. Deuxième et troisième élargissement aux pays baltes et balkaniques.....

Le 11 septembre pousse les Etats-Unis à rechercher le plus de partenaires possibles dans leur lutte globale contre le terrorisme. Ils parviennent à convaincre leurs alliés européens, déjà solidaires à égard de leur partenaire américain depuis les attentats, de l'intérêt stratégique d'un deuxième tour d'élargissement. Cette solidarité intra-alliance se double d'un rapprochement de circonstance Etats-Unis/Russie toujours au nom de la lutte contre le terrorisme. Malgré une Douma et une opinion publique russe majoritairement anti-OTAN, Vladimir Poutine voit dans l'acceptation de ce nouvel élargissement la possibilité de justifier son propre traitement de la question tchétchène. Ce nouveau consensus entre alliés aboutit logiquement à l'invitation de sept pays³¹² à rejoindre l'Alliance au sommet de Prague (2002), puis leur intégration officielle au sommet d'Istanbul (2004). Préparant le futur troisième tour, ce même sommet invite trois nouveaux pays³¹³ à rejoindre l'Alliance après les réformes adéquates³¹⁴.

A l'inverse du premier, l'extension numérique générée par le deuxième élargissement (qualifié de « Big bang » par certains) crée de plus fortes tensions au sein de l'Alliance : coûts financiers, capacité d'assimilation de l'Alliance, perturbation du processus décisionnel, crainte de divisions intra-alliance, capacité des nouveaux membres d'être des contributeurs de sécurité. La création du MAP en 1999 pour rationaliser les processus de réformes et créer de futurs membres aptes à l'interopérabilité n'empêche pas les interrogations constantes sur la viabilité l'OTAN après ce passage à 26 membres. Les thèmes de « digestion » et « gel » d'élargissement commencent d'ailleurs à apparaître. L'idée d'une réaction hostile de la Russie suite à l'extension de l'OTAN sur sa sphère d'influence proche (pays baltes et Mer Baltique) émerge également. Si la stabilisation de l'Europe de l'Est donnait une perspective stratégique suffisamment claire pour créer le consensus interallié sur le premier élargissement, les intérêts

³¹¹ Menotti Robert, « Italy: Uneasy Ally » dans *Enlarging NATO*, Mattox and Rachwald, 1999, p.104.

³¹² Lituanie, Estonie, Lettonie, Slovénie, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie.

³¹³ Croatie, Albanie, Macédoine.

³¹⁴ Ek Carl et Morelli Vincent, *NATO Enlargement : Albania, Croatia, and Possible Future Candidates*, Washington, Congressional Research Service, 2009, 28 p.

du second sont plus flous³¹⁵ et la position de l'Allemagne moins enthousiaste³¹⁶.

Ces tensions restent toutefois suffisamment trop faibles pour bloquer le deuxième élargissement, contrairement au quatrième où elles atteindront un seuil trop élevé.

La crainte d'une réaction russe n'est ainsi pas suffisamment forte pour générer des divisions au sein de l'Alliance. Malgré la perspective d'intégration des pays baltes (ex-républiques soviétiques) et l'intervention de l'OTAN en Afghanistan, l'obtention par la Russie du non-déploiement d'armes nucléaires et de troupes permanentes sur le sol des sept nouveaux membres favorisent son acceptation de ce deuxième élargissement. Elle s'inscrit dans une politique plus large d'ouverture de Vladimir Poutine à l'égard de l'Occident (non-critique de l'opération de l'Alliance Atlantique en Macédoine, collaboration avec la FIAS en Afghanistan, lutte anti-terrorisme commune avec les Etats-Unis). L'intégration de la Bulgarie³¹⁷ et de la Roumanie³¹⁸, pourtant alliés traditionnels de la Russie, ne provoque pas de réactions hostiles. Ce deuxième élargissement tient aussi de la détermination américaine à le faire aboutir. Sa première évocation apparaît durant le discours de George W. Bush en juin 2001, promotionnant sa vision d'une « Europe libre, pacifique, faite de démocraties de la Baltique à la Mer Noire capables de rejoindre les institutions européennes, notamment l'OTAN ». Les événements du 11 septembre ne font que renforcer son argumentation et son projet stratégique sous-jacent. L'élargissement de l'OTAN sécurisera de nouvelles sphères européennes (pays baltes, Europe centrale, Mer Noire), autorisant les Etats-Unis allégés de ce rôle protecteur à se redéployer dans d'autres théâtres plus sensibles car directement liés au terrorisme (Proche et Moyen-Orient, Asie Centrale).

Le soutien américain à l'intégration des pays baltes traduit aussi le refus des Etats-Unis de laisser la Russie fixer une ligne rouge que l'OTAN n'aurait pas le droit de franchir, notamment aux abords de la Mer Baltique. Le président Bush bénéficie d'une marge de manœuvre plus importante grâce au renforcement du pouvoir exécutif (Maison-Blanche) sur le législatif (Congrès) depuis les attentats du 11 septembre. Ce troisième élargissement ne suscite pas de divergences entre alliés. Les Etats-Unis soutiennent l'intégration de la Croatie et de l'Albanie

³¹⁵ Stabiliser les Balkans ? Compléter la stabilisation de l'Europe de l'est ? Inclure les pays baltes?

³¹⁶ Larrabee Stephen, « NATO's Eastern Agenda in a New Strategic Area », RAND Corporation, 2003, 214 p.

³¹⁷ Pays slave et orthodoxe.

³¹⁸ Rôle traditionnel de la Russie entre la Moldavie et la Roumanie sur la question de la Transnistrie, région dans la ligne de mire de l'irréductibilisme roumain.

depuis la création de la Charte Etats-Unis/Adriatique (2003) dont l'objectif est la préparation des pays de la zone à leur intégration à l'OTAN. Les pays traditionnellement les plus réticents à l'extension géographique de l'OTAN ont la même logique intégrationniste. La France et l'Italie voient dans ce troisième élargissement une possibilité d'équilibrer celui de 2004 tout en stabilisant les Balkans. Au-delà des perceptions et intérêts propres, plusieurs raisons créent le consensus entre pays membres pour ouvrir l'OTAN aux Balkans. Premièrement, la stabilisation des Balkans est perçue comme stratégique pour l'Alliance et passe nécessairement par l'intégration progressive de la région dans l'OTAN. Cette dernière préparera par son processus de réformes les pays balkaniques à intégrer l'Union Européenne et prolongera sa présence rendue encore nécessaire par la fragilité du Kosovo. Deuxièmement, la faiblesse des coûts d'élargissement à la Croatie et à l'Albanie, comparativement aux deux premiers tours, compensera leur relative modeste contribution militaire. Troisièmement, la Russie ne formule aucune objection à l'intégration de deux pays non traditionnellement russophiles ou situés dans sa sphère d'influence. Quatrièmement, la qualité des réformes croato-albanaises à l'intérieur du MAP et leur suivisme des recommandations de l'OTAN ont créé un climat de confiance parmi les pays membres³¹⁹.

D'un point de vue capacitaire et quantitatif, les deux nouveaux membres ne répondent pas objectivement aux exigences de contribution sécuritaire définies dans l'article 3. En plus de réformes de défense encore incomplètes, le degré d'engagement de la Croatie (deux cents soldats) et de l'Albanie (cent quarante soldats) en Afghanistan en soutien de la FIAS reste relativement limitée. Ce manque de robustesse n'empêche pas leur intégration car les deux Etats apportent à l'OTAN leur spécialisation sur certains domaines comme l'avaient fait avant eux certains pays de l'Europe de l'Est. La maîtrise de « niches capacitaires » peut donc compenser le manque de potentiel militaire et financier, à l'exemple des « *Czechs (who) have focused on developing nuclear, biological and chemical decontamination units ; the Hungarians on engineering squads ; and the Romanians on mounda light infantry* ». La spécialisation de l'Albanie par la création de « *deployable Rapid Reaction Brigade, ... Special Operations forces, Military Police, explosive ordnance disposa experts, engineerings, as well médical support* »³²⁰ a influencé les pays membres dans leur décision d'intégrer le pays, malgré sa relative faiblesse capacitaire.

³¹⁹ CRS Report for Congresss (2008), *NATO Enlargment : Albania, Croatia and Possible Future Candidates* (en ligne) dans Congressional Research Service (page consultée le 13 mars 2013).

³²⁰ Bugajski Janusz, *America's New Allies: Central-Eastern Europe and the Transatlantic Link*, Boston, Center for Strategic & International Studies, 2006, p.65.

Deuxième partie : La constitution d'un réseau global de partenariats.....

a. Le Partenariat pour la Paix.....

Le Partenariat pour la Paix est un des outils principaux d'élargissement du champ d'action de l'OTAN. Structure de coopération avec une multitude de pays partenaires, il permet, dans un cadre moins contraignant que le processus d'intégration des pays aspirants, de tisser des liens sécuritaires au-delà de la sphère d'influence historique de l'Alliance (Europe). La souplesse d'action de la structure permet à l'OTAN de multiplier les partenariats tout en constituant parfois une forme d'antichambre à l'intégration formelle. Tous les pays aspirants devenus membres sont d'ailleurs passés par cette structure. Le Partenariat pour la Paix (PfP) est donc un mécanisme de coopération entre l'OTAN et des pays, souvent extra-européens, dont le nombre de partenaires depuis 1991 (34) traduit la globalité de son champ d'action³²¹. A l'intérieur de ces 34 membres, 12 sont d'ailleurs devenus pays membres (Albanie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République Tchèque, Roumanie, Slovaquie, Slovénie) et 10 sont situés dans l'ancien espace soviétique (Europe de l'Est³²², Asie Centrale³²³, Caucase³²⁴).

Pour encadrer ce processus de coopération, le PfP est encadré par le Conseil de Partenariat Euro-Atlantique³²⁵ (CPEA), servant de forum de consultations politico- sécuritaires et de dialogue sur des questions prospectives (gestion de crise, opérations de soutien de la paix, questions régionales, maîtrise des armements, prolifération des AEM, terrorisme international, plans civils d'urgence, questions scientifiques et environnementales). L'annualité des rencontres de haut niveau (ministres) et la mensualité des rencontres de niveau intermédiaire (diplomates) assure une routine de dialogue au niveau politique, complétée au niveau militaire par la Cellule de Coordination du Partenariat (CCP) du SHAPE à Mons. Cette recherche de transparence pour favoriser des gains relatifs mutuels et équitables se retrouve dans le cadre de collaboration de l'OTAN proposé à ces pays partenaires. Dans le cas du Partenariat pour la Paix

³²¹ Albanie, Arménie, Autriche, Azerbaïdjan, Biélorussie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, Géorgie, Hongrie, Irlande, Kazakhstan, Lettonie, Macédoine, Lituanie, Malte, Moldavie, Monténégro, Ouzbékistan, Pologne, Kirghizie, République Tchèque, Roumanie, Russie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Suède, Suisse, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine.

³²² Biélorussie/Moldavie/Ukraine.

³²³ Kazakhstan, Ouzbékistan Kirghizie, Tadjikistan, Turkménistan.

³²⁴ Arménie, Azerbaïdjan.

³²⁵ Succédant au Conseil de Coopération Nord Atlantique.

par exemple (PfP), le programme de coopération bilatérale pratique entre l'OTAN et ses partenaires permet à ses derniers de développer une relation individuelle en choisissant leurs propres priorités. Ce « modèle à la carte » assure ainsi aux pays désireux d'améliorer leurs appareils de défense en collaborant avec l'OTAN de choisir le niveau et le rythme de leurs réformes, évitant ainsi de possibles suspicions sur le caractère imposé du cadre de travail³²⁶.

D'un point de vue plus opérationnel, l'échange d'informations est régulier entre pays membres et partenaires pour développer leur interopérabilité capacitaire. Précieux par leurs participations aux opérations menées par l'OTAN depuis 1991 (Balkans, Afghanistan, Libye, Irak, Méditerranée), les partenaires bénéficient d'outils de coopération pour développer leurs capacités de défense et entretenir ces expériences d'interopérabilité vers encore plus de synergie opérationnelle. Parmi ces outils, le Processus de Planification et d'Examen (PARP) du PPP vise à développer les capacités des partenaires (objectif d'interopérabilité avec l'OTAN) par des activités d'entraînement, exercices communs et opérations de l'Alliance. Pour réaliser et vérifier la bonne application des objectifs de planification fixés conjointement (modernisation des appareils de défense vers l'interopérabilité), des bilans réguliers et échanges d'informations (à caractère sensible parfois) sont effectués chaque année pour mesurer les progrès accomplis.

Autre outil de partenariat opérationnel et faisant l'objet d'échange d'informations, le programme d'évaluation et de retour d'informations relatif aux capacités opérationnelles (OCC) assure la mise en conformité (développement et formation) des forces terrestres, maritimes, aériennes et spéciales des partenaires avec les standards OTAN. Par un processus pluriannuel rigoureux et des échanges d'informations réguliers, l'OCC prépare la participation future des pays partenaires aux opérations de l'OTAN par des exercices communs destinés à mettre à l'épreuve et évaluer l'état de préparation et l'interopérabilité des partenaires. Le Programme d'Entraînement et d'Exercices Militaires (MTEP) est ainsi un programme de cinq ans proposé par l'OTAN aux pays partenaires pour promouvoir leur interopérabilité via l'organisation d'exercices et l'allocation de ressources. Supervisé par le Commandement Suprême des Opérations Alliés (SHAPE), ce cycle d'exercices d'interopéabilisation fait l'objet d'échanges d'informations entre SHAPE et États-Majors partenaires pour mutualiser procédures et modes d'actions.

³²⁶ Site OTAN (2015), *Partenariat pour la paix* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50349.htm (consulté le 19 janvier 2015).

En plus de l'interopérabilité, des échanges d'informations fructueux s'opèrent entre pays membres et partenaires sur la question spécifique de la lutte contre le terrorisme. Le Plan d'Action du Partenariat contre le Terrorisme (PAP-T) est en effet un cadre de travail pays membres/partenaires destiné – via consultations politiques et échanges de renseignements – à améliorer la coopération anti-terroriste à différents niveaux : partage de renseignements, entraînements/exercices sur le terrorisme, capacités de résilience aux attaques terroristes, gestion sécuritaire des frontières, défense/circulation aérienne.

Autre domaine spécifique de coopération bilatérale via la mutualisation des renseignements, le développement des institutions de défense sous contrôle des autorités civiles est un thème de collaboration important entre pays membres et partenaires. Lancés en 2004, les Plans d'Action du Partenariat pour l'Établissement d'Institutions de Défense (PAP-DIB) permettent à ce titre aux partenaires désireux de restructurer leurs institutions de défense de bénéficier d'un cadre de collaboration individualisé avec l'OTAN. L'échange d'expérience est au cœur de l'activité du PAP-DIB en plus de la définition d'objectifs communs. Dans le cadre des IPAP, une des modalités de la coopération entre l'OTAN et les pays partenaires désireux d'approfondir individuellement leurs relations avec l'Alliance est de fixer les objectifs de la collaboration tout en fournissant des avis spécifiques sur les programmes nationaux de réforme en cours (défense, sécurité, politique, institutions).

Toujours dans le cadre des outils de partenariats, l'Initiative pour l'Interopérabilité avec les Partenaires (programme de maintien et approfondissement des capacités interopérables des pays partenaires) fournit des conseils aux pays désireux d'entretenir leurs expériences opérationnelles avec les pays membres par une plateforme d'interopérabilité. Réunissant 28 pays membres et 24 pays partenaires, elle sert de lieu de discussion pour de futurs échanges de conseils (principalement de l'OTAN vers les partenaires).

De même, l'Initiative de Renforcement des Capacités de Défense et des Capacités de Sécurité agit également comme prescripteur de conseils de l'Alliance Atlantique vers ses pays partenaires. Grâce à sa grande expertise en matière d'interventions extérieures, l'OTAN bénéficie d'une légitimité dont elle se sert pour jouer un rôle de conseils et d'aide auprès de ses pays partenaires. Ce type de conseil se décline dans une large gamme de domaines sécuritaires : conseils stratégiques sur la réforme du secteur de la défense, mise en place d'institutions, développement des forces locales, activités de formation et d'entraînement, logistique,

désarmement, démobilisation, réinsertion, planification des interventions d'urgence, cyberdéfense... Au sommet de Galles en 2014, cette Initiative est étendue à la Géorgie, la Jordanie et la République de Moldavie³²⁷.

Autre programme de coopération membres/partenaires, les programmes de renforcement de la formation défense (DEEP) sont également autant d'occasions pour l'OTAN d'entretenir son rôle de prescripteur de conseils. Programmes toujours sur mesure (au libre choix des pays demandeurs), ils permettent donc aux partenaires de bénéficier des conseils de l'Alliance sur le développement et la réforme des instituts de formation spécialisés dans les questions militaires et sécuritaires. Des programmes de cours et des programmes de perfectionnement des enseignants (formation des formateurs) évaluent l'aptitude de ces derniers à diriger et développer leur esprit critique. Ces programmes sont ouverts à tous les pays partenaires, toujours « à la carte » (sans caractère contraignant) et se déclinent sur trois thèmes : mise en place d'institutions de défense, programme d'instruction militaire professionnelle (officiers) et instruction militaire professionnelle (sous-officiers).

Les institutions ont cette capacité de générer, dans des cadres de collaboration, un nombre important d'acteurs et donc de favoriser la signature d'accords de coopération. En effet, le nombre important d'acteurs est pour les néo-institutionnalistes un critère de réussite de la coopération. Là où une négociation bilatérale favorise la confrontation car pouvant opposer directement les deux Etats, un dialogue entre plusieurs acteurs aura plus de chances de développer des débats productifs. Si chaque partie peut en effet avoir des thèmes de contentieux, il y a par contre des moyens de parvenir à un accord minimal au nom d'un dénominateur commun trouvé à l'issue de concessions réciproques. Les possibilités de coopération générées par les institutions en font donc des éléments générant des bénéfices sécuritaires. Au nom de l'absence de séparation entre sécurité intérieure et externe, il importe donc pour l'OTAN de globaliser son réseau sécuritaire au-delà de ses frontières historiques. C'est l'essence de sa stratégie institutionnaliste depuis 1991.

Le Partenariat pour la Paix est à ce titre une entreprise de constitution de partenariats, dont l'objectif est pour l'OTAN de développer de la coopération bilatérale entre elle et les partenaires désireux de choisir leurs priorités de coopération. Il s'agit dans ce cas présent de constituer des

³²⁷ Site OTAN (2013), *Outils du partenariat* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_80925.htm (consulté le 18 janvier 2013).

relations sécuritaires entre les différents pays euro-atlantiques et l'OTAN pour générer une communauté de sécurité globale.

Au niveau bilatéral, les Plans d'Action Individuel pour le Partenariat sont ouverts à tout pays ayant la volonté et la capacité d'approfondir ses relations avec l'OTAN. Si le « choix libre » prime en amont car relevant de l'initiative du partenaire sollicitant l'approfondissement du partenariat, il prime aussi dans le ciblage des thèmes de collaboration entrepris entre l'OTAN et le pays sollicitant.

Les outils de partenariats de l'OTAN ont donc ce souci majeur de « laisser le choix » aux pays collaboratifs, afin de générer une dynamique de coopération équitable et des « gains relatifs » sans suspicion de tricherie ou d'hégémonie. Cette tendance est renforcée depuis 2012 et la réforme de la politique de partenariat de l'OTAN. Depuis cette date, tous les partenaires bénéficient d'un nouveau menu de collaboration comptant plus de mille quatre cents activités. A l'initiative exclusive du pays partenaire, un Programme Individuel de Partenariat et de Coopération (IPCP) peut être conclu avec l'OTAN et élaboré conjointement. L'IPCP est un menu de coopération élaboré selon les besoins spécifiques du pays partenaire et déterminé par lui. Ce dernier peut aussi faire appel à d'autres outils de l'OTAN selon les domaines dans lesquels il souhaite coopérer³²⁸.

Au sein du Partenariat pour la Paix, les Plans d'Action Individuel pour le Partenariat (IPAP) donnent la possibilité aux partenaires d'approfondir leur coopération avec l'OTAN. Le cycle de deux ans d'approfondissement cible des thèmes de réformes (politiques, militaires, sécuritaires) choisis par les pays partenaires, la décision appartenant au Conseil Nord-Atlantique en dernière instance. Des activités de formation et d'entraînement sont ainsi proposées aux personnages-clés en matière de défense des pays partenaires (décideurs, officiers supérieurs, hauts fonctionnaires) au sein de divers organismes de l'OTAN : Ecole de l'OTAN (Oberammergau, Allemagne), Collège de défense de l'OTAN (Rome, Italie), centres nationaux de formation et d'entraînement. Sur toute une gamme de thèmes de réformes librement choisis par les partenaires, ces derniers peuvent accroître la qualité de leur personnel civil et militaire pour une gestion plus rationnelle des institutions de défense nationale (contrôle civil et

³²⁸ Site OTAN (2013), *Outils du partenariat* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_80925.htm (consulté le 29 mai 2013).

démocratique).

Toujours dans le cadre du Partenariat pour la Paix (PfP), le Plan d'Action du Partenariat pour l'Établissement d'Institutions de Défense (PAP DIB) est un programme spécifique dont l'objectif est de renforcer l'action menée auprès des pays partenaires cherchant à consolider la restructuration de leurs institutions de défense. L'établissement de cette collaboration bilatérale et renforcée est toujours déterminé en amont par les partenaires eux-mêmes (sous condition de respect de leurs obligations internationales). Cette liberté de détermination favorise un esprit collaboratif tout en produisant objectivement de la sécurité globale. L'existence d'institutions étatiques efficaces au niveau Défense (placées sous contrôle civil et démocratique) est en effet cruciale pour la sécurité de la zone euro-atlantique.

Les Plans d'Action Individuel pour le Partenariat (IPAP) sont un outil bilatéral ouvert aux pays désireux d'approfondir leurs relations avec l'OTAN (selon des cibles de réformes précises) dont l'objectif global est d'établir de nouvelles passerelles sécuritaires avec des pays partenaires sur une multitude de thèmes sécuritaires (questions politico-sécuritaires, défense/sécurité, information publique, science/environnement, plans civils d'urgence, administration). Lancés en 2002 au sommet de Prague, les nombreux IPAP conclus depuis entre l'OTAN et pays partenaires signataires ont contribué à institutionnaliser l'influence de l'Alliance au cœur de plusieurs zones géographiques : Géorgie (2004), Azerbaïdjan (2005), Arménie (2005), Kazakhstan (2006), Moldavie (2006), Monténégro et Bosnie-Herzégovine (2008). Tout comme les Fonds d'Affectation Spéciale, les IPAP ont l'avantage d'ouvrir des cycles de coopération plus approfondis. Si certains pays entreprennent un cycle IPAP (Arménie, Azerbaïdjan), certains pays aspirant à l'adhésion se servent du mécanisme IPAP pour intégrer des Programmes Nationaux Annuels (Géorgie) ou le Plan d'Action pour l'Adhésion (MAP).

Cadre de coopération moins intégré car ne préparant pas à l'adhésion, les Plans d'Action Individuels pour le Partenariat (IPAP) assurent aux partenaires l'approfondissement de leur coopération avec l'OTAN sur des cycles de deux ans où sont fixés des objectifs à atteindre à différents niveaux de réformes (contrôle démocratique des activités de défense, caractère civil des politiques de défense et de sécurité, mise en conformité aux normes internationales, gestion des dépenses de défense...). Ce programme se constitue sur la base du volontariat du pays partenaire souhaitant interagir avec l'OTAN et constitue donc pour cette dernière une sorte d'appel du pied auprès de ces partenaires, lui permettant (sans contrainte) de renforcer

l'intégration de son réseau sécuritaire³²⁹.

Le Plan d'Action du Partenariat pour l'Établissement d'Institutions de Défense (PAB DIB) cible plus spécifiquement la réforme et la restructuration des institutions de défense dans le respect des obligations internationales (contrôle civil et démocratique des forces armées, procédures de transparence des financements, planification/affectation des ressources, contrôle juridique et législatif, évaluation des risques sécuritaires...). Ce processus lancé en 2004 au sommet d'Istanbul est constitué aujourd'hui de 49 pays (28 pays membres et 21 pays partenaires).

L'institutionnalisme de l'OTAN se retrouve au sein du Conseil du Partenariat Euro-Atlantique dans un cadre multilatéral de niveau supérieur. Le CPEA compte en effet 50 pays et agit comme un forum multilatéral de dialogue/consultation sur des questions politico-sécuritaires entre pays membres et partenaires de l'OTAN. Son caractère institutionnel donne donc un caractère durable au cadre politique de coopération entre l'OTAN et les pays partenaires dans la région euro-atlantique, en plus des relations bilatérales entre l'OTAN et ses pays partenaires dans le cadre du programme de Partenariat pour la Paix (PfP). L'échange de vues et d'informations sur les questions politico-sécuritaires (évolution situationnelle en théâtres d'opérations, degré d'avancement des réformes...) donne donc un caractère routinier et institutionnel aux relations entre pays membres et pays partenaires.

Comme cadre de consultations et de coopération sur le long terme, le CPEA traite plusieurs thèmes sécuritaires d'importance : gestion des crises/opération de soutien de la paix, questions régionales, maîtrise des armements, prolifération des ADM, terrorisme international, politiques/stratégies de défense, plans civils d'urgence aux catastrophes, coopération dans l'armement, contrôle civil des forces armées, coopération scientifique, sécurité des frontières, échanges de compétence dans la lutte contre le terrorisme...

Pour harmoniser les politiques de coopération établies avec les pays partenaires et donner une cohérence globale à ce vaste réseau sécuritaire constitué, le Comité des Partenariats et de la Sécurité Coopérative (PCSC) supervise l'ensemble des programmes d'ouverture de l'OTAN avec les partenaires puis des relations de l'Alliance Atlantique avec d'autres organisations

³²⁹ Site OTAN (2015), *Les outils du partenariat* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_80925.htm (consulté le 15 mai 2015).

internationales. La variété du type de réunion (« à 28 » pour les réunions inter-membres, « à 28+1 » pour les réunions spécifiques membres/partenaire individuel, « à 28+n » pour les réunions membres/partenariats régionaux) est un moyen de multiplier l'activité institutionnaliste de l'OTAN. Le Conseil de Partenariat Euro-Atlantique assure aussi ce rôle de tissage de relations à une grande échelle géographique. A titre de forum multilatéral de dialogue et consultation sur des questions politico-sécuritaires entre pays membres et partenaires, il assure un cadre politique à la coopération entre l'OTAN et les pays partenaires (28 membres et 22 partenaires)³³⁰. Ce rassemblement est structuré par des consultations régulières (inscrites dans le cadre du Partenariat Euro-Atlantique) sur une multitude de domaines sécuritaires : gestion des crises, opérations de soutien de la paix, questions régionales, maîtrise des armements, prolifération des armes de destruction massive, terrorisme international, budgets, plans d'urgence civils, sûreté nucléaire, coordination civilo-militaire dans la gestion de la circulation aérienne, coopération scientifique. Pour entretenir la dynamique de coopération institutionnaliste et l'installer dans le temps long, le CPEA a aussi pour fonction de lancer des initiatives destinées à favoriser les échanges de compétences sur des domaines sécuritaires (lutte contre le terrorisme, sécurité des frontières, prolifération des armes de destruction massive/petit calibre/légères).

L'Europe de l'Est illustre la stratégie de réseau de l'OTAN consistant à multiplier le nombre de partenariats souples comme première étape vers l'intégration de nouveaux membres. Pour la grande majorité des pays d'Europe centrale et orientale, le Partenariat pour la Paix est une étape préalable à l'élargissement. Comme pour les pays ayant intégré l'OTAN en 1999 (Pologne, République Tchèque, Hongrie) et 2004 (Lituanie, Lettonie, Estonie, Slovaquie, Slovacie, Bulgarie, Roumanie), les pays partenaires de l'Alliance (Macédoine, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro) ont pour ambition de la rejoindre.

Premier pays où est intervenue militairement l'OTAN après 1991, la Bosnie-Herzégovine a progressivement institutionnalisé ses rapports avec elle selon une procédure classique (réutilisée fréquemment par l'Alliance) : intervention, stabilisation/reconstruction/construction (IFOR, SFOR), maintien d'un état-major à Sarajevo (poursuite des criminels de guerre, aide aux réformes de Défense), continuation permanente des réformes pour préparer l'intégration du

³³⁰ Site OTAN (2015), *Le Conseil du Partenariat Euro-Atlantique* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49276.htm (consulté le 16 mai 2015).

pays³³¹.

Indépendante en 1991, la Macédoine est travaillée par de fortes tensions ethniques (2 millions d'albanais) et fait l'objet de convoitises de ses voisins (Albanie, Bulgarie, Grèce, Serbie). Le pays a servi de base arrière aux forces de l'Alliance durant la crise du Kosovo (Kumanovo) avant que l'OTAN ne maintienne un état-major à Skopje pour aider le pays à se réformer au niveau sécuritaire. On retrouve ici la même procédure d'association progressive d'un pays au réseau OTAN : intervention, aide à la réforme, aide à l'intégration³³².

Le Monténégro n'a pas tout à fait connu la même trajectoire. Grâce à sa relative unité ethnique (majorité serbe), le pays n'a pas fait l'objet d'intervention ni ne possède d'état-major OTAN à Podgorica (contrairement à Skopje et Sarajevo). L'intégration au réseau OTAN s'est faite plus directement par l'adhésion au Partenariat pour la Paix en 2006 puis par un travail continu d'aide à la réforme au point de préparer à moyen terme son futur statut de pays membre³³³.

La Serbie a une histoire particulière dans les Balkans et son association progressive aux institutions OTAN relève d'une touche particulière. Pays ayant historiquement impulsé les bouleversements dans la région (rébellion contre les turcs au XIX^e siècle, épice de la Première Guerre mondiale, unificateur de la Yougoslavie), il a aussi régulièrement affronté l'OTAN depuis 1991 (guerre avec la Croatie, massacre de Srebrenica, exactions contre la minorité albanaise au Kosovo). Tout comme en Macédoine et Bosnie, l'OTAN a donc pratiqué une triple approche pour associer étape par étape le pays : intervention (*Allied Force*), création d'un bureau de liaison (Belgrade), entrée dans le Partenariat pour la Paix (2007), intense travail de collaboration (aide à l'arrestation de criminels de guerre, réformes de l'appareil de défense), déclarations officielles d'intégration à l'OTAN.

Ancienne province serbe avant sa déclaration d'indépendance en 2008, le Kosovo est une région sensible sur plusieurs points : irrédentisme albanais, tensions interreligieuses (orthodoxe et musulmane), représentations de l'Histoire (revendications réciproques d'ancienneté orthodoxe ou musulmane). Foyer historique (souvenir de la bataille de Pristina, 1389) et

³³¹ Wallander Celeste., "Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War" dans *International Organization*, vol. 54, n°4, p. 705-717.

³³² Vinet Guy, "L'OTAN, Force Alliée et le Kosovo, dix ans plus tard", dans *DNSSC*, août-septembre 2009.

³³³ Site OTAN (2013), *Les relations entre l'OTAN et le Monténégro dans Dossiers de l'OTAN* [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49736.htm (consulté le 13 juin 2013).

contemporain du nationalisme serbe (discours de Milosevic sur l'annulation de l'autonomie de la région, 1989), le Kosovo est le théâtre de l'opération OTAN en 1999 pour prévenir l'épuration ethnique des Albanais de la région par les forces serbes. Depuis cette date, la province est restée sous protectorat OTAN à travers la KFOR et la MINUK avant de devenir officiellement indépendante sur fond d'oppositions de nombreux Etats (Russie, Espagne, Roumanie³³⁴). Après une réduction constante des forces déployées et au passage de relais à la PESD, un état-major est créé en 2006 pour la réforme du secteur de la défense (Pristina) avant une possible intégration de la région au Partenariat pour la Paix puis à l'OTAN.

En dehors de l'Europe de l'Est et même sans atteindre le même niveau d'intégration, le réseau OTAN s'est aussi déployé dans des zones périphériques éloignées sur des cadres de coopération plus souples. Contrairement aux pays précédemment évoqués, les pays anciennement soviétiques et situés aux confins russes (Biélorussie, Moldavie, Arménie, Azerbaïdjan, Kazakhstan, Ouzbékistan, Tadjikistan) n'ont en effet pas vocation à intégrer l'OTAN mais entretiennent avec elle des relations fécondes. Ce travail de réforme de la défense se décline sur plusieurs niveaux : politico-juridique (modernisation de l'appareil d'État³³⁵), militaire (mise aux normes alliées des appareils de défense³³⁶) et logistique (modernisation des équipements³³⁷).

b. Partenariats régionaux et particuliers.....

Le cadre des partenariats peut aussi prendre une forme individuelle ou régionale. Le partenariat individuel s'inspire de la réussite du Partenariat pour la Paix en reprenant les mêmes modalités de coopération mais dans un cadre plus bilatéral et dans des régions plus lointaines.

Engagée depuis 2001, l'OTAN a construit un partenariat individuel avec l'Afghanistan sur une multitude de niveaux. Pour soutenir et répondre à une « demande d'aide du président Hamid Karzaï en vue de renforcer les institutions centrales afghanes de sécurité et de défense en s'appuyant en partie sur des instruments sélectionnés élaborées pour le Partenariat pour la

³³⁴ Crainte que cette déclaration d'indépendance ne crée un précédent pour les propres régions à velléités autonomistes : Tchétchénie, Daguestan (*Russie*) Catalogne, Pays basque (*Espagne*), Transylvanie (*Roumanie*).

³³⁵ Réforme institutionnelle et de la fiscalité, inculcation des bases de l'État de droit, indépendance du système judiciaire, régulation de la puissance publique.

³³⁶ Réduction des effectifs, apprentissage des procédures, interopérabilité, refonte des organigrammes, formation de nouveaux cadres, entraînement des troupes.

³³⁷ Élimination des matériaux vétustes, acquisition de matériel moderne, apprentissage des procédures OTAN.

Paix »³³⁸, l'OTAN crée donc un Partenariat particulier avec le pays en 2006 par la « Déclaration de l'OTAN et de la République Islamique d'Afghanistan ». Ce texte fixe un cadre de coopération à plusieurs niveaux : réforme de la défense, du secteur de sécurité, développement de l'interopérabilité ANA/OTAN. Tout comme pour les partenariats développés avec les pays d'Europe de l'Est qui répondaient à une procédure-type, l'OTAN développe avec l'Afghanistan une approche ressemblante où, après une intervention initiale, elle maintient sa collaboration sur le long terme par ce partenariat durable.

Bien que non engagée initialement en Irak en 2003 (veto français/allemand), l'OTAN établit pourtant des contacts avec le pays dès 2004 avec le lancement de la mission MOFI de formation de l'armée irakienne avant de signer un accord de coopération OTAN/Irak en 2012. La procédure-type d'intégration d'un pays au réseau OTAN est ici encore appliquée : intervention, aide à la réforme de la défense, construction d'un partenariat durable³³⁹.

En tant qu'approche globale destinée à contribuer à la sécurisation de la périphérie lointaine, le développement de partenariats de contact est donc lui aussi mondial. Le cadre de commun de ce type de partenariats est de base « 28+1 » (bilatérale entre l'Alliance et le pays) et sur des thèmes précis (lutte contre la piraterie ou la drogue, participation à des OPEX OTAN...) ³⁴⁰.

Après un premier rapprochement au début des années 1990, les relations entre l'OTAN et le Japon se renforcent à la suite des attentats du 11 septembre : envoi de navires japonais dans l'océan Indien, participation à la formation de l'ANA, envoi d'équipes de liaison dans différentes PRT en Afghanistan, financement de fonds d'affectation spéciale, participation à la lutte anti-piraterie dans le golfe d'Aden. Cette dynamique de collaboration, sur fond de crainte du nucléaire nord-coréen et de la montée en puissance de la Chine, aboutit logiquement à la signature d'un programme individuel de partenariat et de coopération avec l'OTAN (2014)³⁴¹.

L'OTAN a aussi établi de fermes relations avec l'Australie depuis 2005. C'est la continuité logique de l'engagement de forces australiennes en ex-Yougoslavie (SFOR), Afghanistan (FIAS) et Mer Rouge (*Ocean Shield*). Ces différentes participations mènent à la signature d'un Programme Individuel de Partenariat et Coopération (PICP) en février 2013. Comme pour le

³³⁸ Carp Mihai, "Renforcer la stabilité en Afghanistan", *Revue de l'OTAN*, printemps 2006.

³³⁹ Site OTAN (2014), *L'aide de l'OTAN à l'Irak* dans Dossiers de l'OTAN [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_51978.htm (consulté le 8 juillet 2014).

³⁴⁰ Olivier Kempf, *op.cit.*, p.402.

³⁴¹ Kempf Olivier, *op.cit.*, p.404.

Japon, la procédure d'institutionnalisation des rapports avec l'Australie se fait en deux temps : participation du pays aux OPEX OTAN à titre de partenaires, création d'une dynamique aboutissant à la signature d'un accord de partenariat³⁴².

Les contacts avec la Nouvelle-Zélande se multiplient aussi après les attentats du 11 septembre, après une première étape de collaboration en ex-Yougoslavie. Le pays est ainsi le principal contributeur de la PRT (Equipe de Reconstruction Provinciale) de Bamyán au centre de l'Afghanistan. Ces participations ponctuelles préparent le terrain pour des relations institutionnalisées par la signature du Programme Individuel de Partenariat et de Coopération en juin 2012.

La politique de rapprochement avec la Corée du Sud est le décalque de celle mise en œuvre avec l'Australie et Nouvelle-Zélande : premiers contacts par la visite d'un haut responsable³⁴³, direction d'une PRT à Parwan (Afghanistan) et participation à l'opération *Ocean Shield*, signature d'un Programme Individuel de Partenariat et Coopération (2012).

Pour la Mongolie, sa participation aux opérations OTAN des années 2000 (Kosovo, Afghanistan) favorise aussi la signature d'un Programme Individuel de Partenariat et de Coopération en 2012.

On retrouve cette logique de dialogue routinier (génératrice de sécurité) au sein du Conseil OTAN-Russie (ou COR). Mécanisme de consultation et de décision commune créé en 2002, le COR sert aussi de lieu d'échanges et de dialogue sur des questions sécuritaires entre OTAN et Russie. Sa finalité est en effet de servir de lieu de rencontre pour promouvoir les relations OTAN/Russie sur la base de la règle du consensus et de définir des approches communes sur différents problèmes sécuritaires. Les travaux du COR sont structurés par un calendrier régulier destiné à enraceriner le partenariat.

Toujours dans ce cadre bilatéral mais à un niveau moins institutionnalisé, l'OTAN entretient aussi un certain degré de coopération avec des pays non partenaires et non intégrés à des programmes bilatéraux de collaboration (Chine, Inde, Singapour, Indonésie, Malaisie, Colombie).

³⁴² Flockhart Trine et Kristenen Kristian Soby, *NATO and Global Partnership: To Be Global or to Act Global?* DIIS Report, 2008, n°7, Institut Danois des Etudes Internationales, p.12.

³⁴³ Discours du Ministre des Affaires étrangères Ban Ki-Moon devant le Conseil Nord-Atlantique.

L'OTAN utilise également ses institutions pour jouer un rôle de prescripteur de conseils sans injonction et toujours dans le respect des attentes des partenaires. Dans une perspective bilatérale, le Bureau de Liaison de l'OTAN en Géorgie a, parmi ses tâches prioritaires, celle de fournir des avis aux autorités géorgiennes sur la planification et la mise en œuvre des activités de coopération. Ce même rôle de conseiller se retrouve bilatéralement au sein du Bureau de Liaison de l'OTAN en Ukraine, un de ses principales tâches restant toujours de conseiller l'Ukraine sur la réforme de son appareil de défense (en plus d'assurer la liaison du pays avec les autres alliés et partenaires). Il se retrouve aussi au sein du Bureau de Liaison de l'OTAN en Géorgie. Afin de favoriser le dialogue politico-militaire et la coopération entre OTAN et Géorgie, un des tâches de l'OTAN est de fournir des avis et conseils au gouvernement géorgien pour appuyer ses efforts de réforme civilo-militaire tout en favorisant l'intégration du pays aux structures euro-atlantiques. L'outil des Bureaux de Liaison joue ce même rôle de point d'ancrage dans un pays partenaire. Le Bureau de Liaison de l'OTAN en Géorgie a par exemple pour principale mission de représenter l'OTAN en Géorgie et favoriser le dialogue politico-militaire avec la Géorgie par la supervision conjointe des objectifs d'intégration européenne fixés par le Programme National Annuel (ANP). Cette mise à disposition d'avis et conseils aux autorités géorgiennes révèle, à travers cet exemple, une stratégie classique de l'OTAN pour créer des passerelles institutionnelles et donc générer de la sécurité globale par cet intermédiaire. Ces liaisons ont en effet pour objectif général de promouvoir la coopération bilatérale et multilatérale des pays membres avec les pays partenaires via des activités de coopération.

Le Bureau de Liaison de l'OTAN en Ukraine (NLO) reprend *stricto sensu* les mêmes missions (renforcer la coopération OTAN/Ukraine) et tâches (assurer la liaison autorités ukrainiennes/pays membres/partenaires) pour construire des passerelles institutionnelles et donc construire de la sécurité grâce aux avantages offerts par ces dernières. L'intensité du dialogue OTAN/Ukraine, la variété des modalités de coopération (consultation sur les questions sécuritaires, groupes de travail conjoints, fonds d'affection spéciale, programme JWGDR, programme de réinsertion d'anciens militaires) et la multiplicité des thèmes de collaboration (améliorer le contrôle exécutif et parlementaire sur les forces armées, définition d'une stratégie de sécurité nationale, renforcement de la gestion démocratique, développement de

l'interopérabilité au niveau des états-majors stratégiques/opératifs, déployabilité des unités)³⁴⁴ maintiennent du dynamique de dialogue. Cette stratégie de routine de dialogue est une des essences des Commissions bilatérales mises en place par l'OTAN depuis 1991. La Commission OTAN-Ukraine (ou COU, organe décisionnel des relations OTAN/Ukraine et d'orientation des activités de coopération) sert ainsi de lieu de consultations régulières entre alliés et Ukraine sur les questions de sécurité. Créée par la Charte de partenariat signée entre OTAN et Ukraine (1997), elle assure la bonne application de cette dernière par la mise en place de réunions régulières : point de situation sur le développement des relations OTAN/Ukraine, supervision de planification des activités, proposition de moyens d'amélioration et développement de la coopération. La COU crée une routine de dialogue par la régularité de ces mises en relation des responsables de haut niveau selon le degré de périodicité : ambassadeurs, représentants militaires, ministres des Affaires étrangères, ministres de la Défense, chefs d'état-major, chefs d'Etats, chefs de gouvernement. Ces réunions entretiennent la dynamique coopérative et institutionnelle par des échanges réguliers sur les questions sécuritaires et l'évaluation des programmes existants (ou à venir). La Commission OTAN/Ukraine assure le tissage de relations institutionnelles entre les deux entités : consultations alliés/Ukraine, supervision de la planification des activités, point de situation sur le développement des relations OTAN/Ukraine, supervision de la planification des activités, suivi des activités menées par l'Ukraine dans le cadre du Partenariat pour la Paix (selon le plan de travail annuel impulsé par le Comité Militaire), création de groupes conjoints sur des thèmes sécuritaires précis (réforme du secteur de la défense et de la sécurité, armement, sécurité économique, coopération scientifique et environnementale).

L'élargissement géographique de l'OTAN par le biais de ses partenariats passe aussi, en plus du cadre bilatéral, par la constitution de partenariats régionaux.

Lancée en 1999, l'Initiative pour l'Europe du Sud-est (IESE) de l'OTAN vise à promouvoir la coopération régionale et sécuritaire dans les Balkans. Sous l'autorité du Conseil du Partenariat Euro-Atlantique à l'intérieur du Partenariat pour la Paix (PfP), un Forum consultatif sur les questions de sécurité sur l'Europe de l'Est harmonise les politiques sécuritaires des participants³⁴⁵ tout en impulsant des programmes ciblés de coopération sécuritaire (*Ad Hoc*

³⁴⁴ Site OTAN (2013), *La Commission OTAN-Ukraine* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_79926.htm (consulté le 18 février 2013).

³⁴⁵ Albanie, Croatie, Macédoine, Moldavie, Bosnie-Herzégovine, Serbie et Monténégro.

Working Group, AHWG). A un niveau pratique, un état-major de brigade multinationale (SEEBRIG) est constitué en 2003 puis déployé à Kaboul (2006) avant relève par les troupes françaises. Cet exemple de l'IESE démontre la flexibilité institutionnelle de l'OTAN, capable d'adapter son cadre d'action à ses partenaires. En plus de réunir sous une même structure de coopération une multitude de pays et générer un processus régional, l'IESE permet d'ajouter une dimension politique aux initiatives militaires préalables (SFOR, KFOR...).³⁴⁶

La régionalisation des partenariats OTAN concerne aussi l'espace méditerranéen avec la création du Dialogue Méditerranéen en 1994 composé de 5 pays (Égypte, Israël, Mauritanie, Maroc, Tunisie³⁴⁷). Il fait suite à un intérêt constant de l'OTAN à partir de 1991 pour des causes stratégiques (nœud entre Turquie, Mer Noire, canal de Suez) puis conjoncturelles (contexte attentats du 11 septembre et crainte de passage de terroristes).

L'approche à la carte qui prévaut aussi pour le Dialogue Méditerranéen lancé en 1994 par le Conseil de l'Atlantique Nord et réunissant 7 pays non OTAN de la région méditerranéenne (Algérie, Égypte, Israël, Jordanie, Mauritanie, Maroc, Tunisie), relève de la même logique. Parmi les principes de base animant cet espace de collaboration, celui d'« autodifférenciation » permet aux partenaires de choisir une approche adaptée à leurs besoins propres. Ces programmes de coopération individuels permettent aux pays du Dialogue Méditerranéen de mieux cibler leurs attentes en indiquant leurs principaux objectifs à court et long terme au Conseil Nord-Atlantique. En s'adaptant aux demandes de ses partenaires, l'OTAN fixe donc un cadre de collaboration ouvert, flexible et non vertical, favorable à une collaboration non suspicieuse.

On retrouve cette logique d'appropriation au sommet d'Istanbul en juin 2004, les chefs d'Etat et de gouvernement des pays de l'OTAN invitant leurs partenaires méditerranéens à établir un cadre plus ambitieux, selon le principe de co-appropriation et de prise en compte des besoins particuliers de ces mêmes partenaires. Ce sommet instaure donc un programme de travail annuel (ou MDWP) où des domaines prioritaires de coopération (30) et d'activités (700) sont mis à disposition des partenaires du Dialogue Méditerranéen, ces derniers décidant en dernière instance.

³⁴⁶ Olivier Kempf, *op.cit.*, p.304.

³⁴⁷ Intégration de la Jordanie en 1995 et Algérie en 2000.

Dans la continuité de ce cadre collaboratif souple et non imposé, l'OTAN adopte aussi une stratégie coopérative en adaptant son cadre d'action à chacun de ses partenaires afin d'éviter une approche trop standardisée et rigide.

Au sein du Dialogue Méditerranéen, le Programme Individuel de Partenariat et de Coopération (IPCP) consiste à renforcer le dialogue bilatéral et adapter la coopération des partenaires à leurs propres besoins (déterminés par eux-mêmes). Cet outil de coopération ciblé offre un cadre de collaboration fondé sur l'adaptation, la réciprocité des gains sécuritaires et l'horizontalité du dialogue. A ce titre, Israël, Egypte, Jordanie, Maroc, Mauritanie et Tunisie suivent déjà des programmes de coopération individuels « sur mesure »³⁴⁸.

Dans cette logique du « à la carte », l'OTAN se met aussi à la disposition des pays du Dialogue Méditerranéen pour améliorer leurs processus de transition s'ils en font la demande. Grâce à son expérience et son expertise, l'OTAN apporte – par l'intermédiaire de ces programmes individuels de partenariats et coopération – une assistance dans une multitude de domaines : création d'institutions de sécurité, transformation/modernisation de la défense, développements capacitaires, relations civilo-militaires. Cet objectif d'harmonisation se retrouve dans le principe d'inclusivité de la Charte du Dialogue Méditerranéen, avec comme objectif que tous les pays du DM se considèrent comme parties prenantes d'un même travail en coopération. Il se retrouve aussi dans le principe de complémentarité et renforcement mutuel où sont notifiés la complémentarité et le renforcement mutuel des activités menées dans le cadre du Dialogue Méditerranéen et des autres initiatives internationales. La Charte associe ainsi l'initiative UE « Union pour la Méditerranée » à celle de l'OSCE « Initiative pour la Méditerranée » et au Dialogue « Cinq plus cinq ». Dans le cadre de la coopération politique, des consultations politiques (configuration bilatérale OTAN+1) se déroulent au niveau ambassadeurs et groupes de travail sur une large variété de questions sécuritaires. Des réunions multilatérales (configuration OTAN+7) sont aussi organisées régulièrement (après sommet ou réunions ministérielles de l'OTAN, réunions des chefs d'état-major de la Défense) où les consultations politiques entretiennent la dynamique collaborative. Le sommet d'Istanbul en juin 2004 renforce cette régularité de dialogue en élevant le Dialogue Méditerranéen au rang de partenariat, renforçant la dimension politico-pratique de son cadre de coopération. Des consultations bilatérales et multilatérales entre les 28 pays alliés et les 7 pays du DM ont ainsi

³⁴⁸ Site OTAN (2013), *Le Dialogue Méditerranéen* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_52927.htm (consulté le 29 août 2013).

lieu régulièrement à différents niveaux (ministres, ambassadeurs, groupes de travail), notamment de haut niveau (3 réunions des ministres des Affaires étrangères entre 2004/2007/2008, deux réunions des ministres de la Défense en 2006/2007, dix réunions des chefs d'état-major, réunion de configuration Conseil +7 en 2006, réunion du Groupe consultatif de la politique atlantique avec les 7 partenaires du DM en 2011). La dimension politique du DM inclut aussi des visites de hauts responsables de l'OTAN (secrétaire général, secrétaire générale délégué) dans les pays du Dialogue Méditerranéen pour mener des consultations politiques de haut niveau.

Au-delà de la mise en commun des efforts et de l'objectif de mutualisation capacitaire, ces cycles d'échanges d'informations créent un esprit de transparence OTAN/partenaires décisif pour institutionnaliser leurs relations et créer l'échange d'intérêts réciproques. Un des objectifs du DM est par exemple de multiplier les échanges, développer des rapports fondés sur la transparence et apaiser les possibles méconnaissances entre OTAN et pays du bassin Méditerranéen. Les mesures de coopération pratique entre OTAN et pays du Dialogue Méditerranéen sont fixées dans un programme annuel dont le contenu régularise le type de rencontres (séminaires, ateliers, activités pratiques) sur une vaste gamme de thèmes sécuritaires (modernisation des forces armées, plans civils d'urgence, gestion des crises, sécurité aux frontières, élimination des armes légères et de petit calibre, diplomatie publique, coopération scientifique et environnementale, lutte contre les ADM...). Cette dynamique de transparence se poursuit au niveau militaire par des invitations adressées aux pays du Dialogue pour assister à titre d'observateurs aux exercices militaires OTAN/PPP, suivre des stages de niveau universitaire (Ecole de l'OTAN à Oberammergau, Collège de défense de l'OTAN à Rome), visiter des organismes militaires de l'OTAN (Secrétariat Général, SHAPE) ou participer à des réunions de consultation OTAN+7 (deux fois par an avec représentations militaires des pays OTAN et sept pays DM). Au niveau plus opérationnel et tactique, la coopération militaire prend la forme d'escapes des forces navales permanentes de l'OTAN dans les pays du DM, de séances de formation pour les équipes de formation mobiles et de visites d'experts de l'OTAN. Ces séquences de collaboration sont autant de moments d'échanges transparents de points de vue.

Autres outils au sein du DM pour donner un caractère transparent aux initiatives OTAN dans cette zone, plusieurs instruments de coopération sont ouverts aux pays du DM créant une transparence et des échanges d'informations : base de donnée e-PRIME (accès en ligne sur le suivi des activités de coopération), mécanisme de fonds d'affectation spéciale, Centre

Euro-Atlantique de Coordination des Réactions en Cas de Catastrophe (amélioration des capacités des partenaires en réponse aux crises), Plan d'Action du Partenariat contre le Terrorisme (renforcement de l'interopérabilité pays membres/partenaires dans la lutte contre le terrorisme), plan d'action PCU (travail commun de préparation du secteur civil face aux risques d'attaques CBRN), concept de capacités opérationnelles (améliorer la capacité des partenaires pour contribuer avec l'OTAN à répondre aux crises). Le Dialogue Méditerranéen et son ensemble de relations institutionnelles tissées avec les pays du bassin (Algérie, Israël, Egypte, Jordanie, Mauritanie, Maroc, Tunisie), comme la création du Conseil de l'Atlantique Nord en 1994, vise à créer une communauté de sécurité unitaire entre les deux rives de la Mer Méditerranée. Il s'agit autant d'harmoniser les rapports politico-militaires entre deux zones géographiques animées de rancœurs historiques (colonisation, Guerre Froide) que de contribuer à unifier les rapports entre pays méditerranéens dans une seule et même instance de dialogue.

On retrouve aussi trace de cette modularité selon les attentes des partenaires, au nom d'une coopération générant des gains relatifs pour tous, dans l'Initiative de Coopération d'Istanbul. Créé en 2004 pour contribuer à la sécurité à long terme du Moyen-Orient via une offre de coopération bilatérale, l'ICI offre ainsi des programmes individuels de coopération reprenant la même logique que le DM et la possibilité pour les partenaires d'indiquer leurs principaux objectifs à long terme avec l'Alliance Atlantique.

Dans le cadre de l'Initiative de Coopération d'Istanbul, l'OTAN propose sa valeur ajoutée auprès de ses pays partenaires en matière de sécurité aux différents Etats du Conseil de Coopération du Golfe. L'adaptabilité de l'OTAN passe ainsi par le principe d'autodifférenciation permettant de choisir une approche adaptée aux besoins spécifiques de chacun des partenaires de l'ICI. En effet, dans le cadre des programmes individuels de partenariat et de coopération, la collaboration pratique est spécifiquement ciblée sur les objectifs à court et moyen terme fixés par les pays partenaires (en conformité avec les objectifs généraux de l'Initiative de Coopération d'Istanbul). Autre caractéristique de l'adaptabilité de l'Alliance Atlantique, le principe de non-imposition assure aux partenaires la liberté du rythme et de l'ampleur des réformes. Dernier élément confirmant le souci de la collaboration à la carte, le principe de diversité respecte la spécificité (culturelle, régionale, politique) de chacun des partenaires sans « plaquer » un modèle de réforme standardisé. Le nombre d'activités à la carte proposées par l'OTAN à ses partenaires de l'ICI illustre cette dimension non contraignante. Le menu annuel d'activités pratiques (domaines prioritaires proposés aux pays

de l'ICI) ne cesse depuis le sommet d'Istanbul de progresser, passant de 328 en 2007 à 500 aujourd'hui. Ces activités, proposées aux partenaires de l'ICI puis sélectionnées par eux, sont élargies en avril 2011 (Berlin) à tous les pays partenaires pour globaliser et institutionnaliser cette approche coopérative. Depuis cette réunion des ministres des Affaires étrangères des pays membres de l'Alliance Atlantique à Berlin, tout partenaire a accès équitablement à la même gamme et au même nombre d'activités proposées par l'Alliance.

Cette haute fréquence de dialogue pour institutionnaliser le dialogue pays membres/pays partenaires se retrouve au sein de l'Initiative de Coopération d'Istanbul via un de ses principes généraux – l'engagement bidirectionnel. La dimension bidirectionnelle du partenariat de l'ICI répond de la volonté de l'OTAN d'assurer la réussite de ses objectifs généraux par un processus de consultations régulières sur des éléments pratiques³⁴⁹.

Les institutions contribuent par la régularité des dialogues établis et l'échange d'informations à modifier la perception sécuritaire des Etats. La stratégie de l'OTAN depuis 1991 vise justement à générer le maximum de dialogue pour institutionnaliser le changement de perception des Etats.

Dans le cadre de l'ICI, l'OTAN tente de modifier les perceptions sécuritaires (parfois biaisées) des pays du bassin méditerranéen par un travail de diplomatie publique. Des événements médiatiques sont par exemple organisés puis couplés à des discussions informelles sur des questions d'intérêt commun liées à la sécurité. En multipliant les réunions à tous les niveaux, l'OTAN cherche par la voie institutionnelle à influencer (sans contrainte) et à établir un cadre de coopération fondé sur la confiance et la transparence. Ainsi, les conférences de l'ICI au niveau ambassadeurs (Koweït 2006, Bahreïn 2008, Emirats Arabes Unis 2009) ont par exemple rassemblé à plusieurs reprises le Secrétaire général, le Secrétaire général délégué, les représentants permanents des 28 pays en plus des hauts responsables, décideurs et leaders d'opinion des pays de l'ICI. Ces cycles de conférence ont eu pour objectif d'étudier la perception de l'OTAN dans le Golfe. Il s'agit donc ici, par la voie institutionnelle, de « travailler » progressivement les perceptions des pays méditerranéens pour les rendre plus coopératives avec les objectifs de l'OTAN.

³⁴⁹ Site OTAN (2015), *L'Initiative de Coopération d'Istanbul* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_52956.htm (consulté le 10 janvier 2015).

Pour compléter ce cadre institutionnalisé destiné à globaliser le réseau sécuritaire OTAN dans le cadre de l'ICI, l'Initiative OTAN de coopération en matière de formation (NRCI) lancée en 2007 a pour objectif de compléter les activités de coopération OTAN/ICI par la création d'un stage OTAN sur la coopération régionale au Collège de défense de l'OTAN à Rome (niveau stratégique, durée de dix semaines, cycles théoriques sur les enjeux sécuritaires au Moyen-Orient). Dans la continuité de ses initiatives institutionnelles, la stratégie de sécurité coopérative avec référence explicite à l'ICI est d'ailleurs actée par le nouveau concept stratégique de 2010 de Lisbonne. A l'intérieur du texte, l'évocation d'un développement approfondi du partenariat avec les pays du Golfe et surtout la disposition de l'OTAN à accueillir de nouveaux partenaires au sein de l'ICI indiquent cette volonté de l'Alliance Atlantique d'institutionnaliser les rapports interétatiques de cette zone en une seule et même structure. L'augmentation du nombre d'activités ouvertes aux pays de l'ICI suite à la réforme de 2011 (accès équitable des pays partenaires au même nombre d'activités) concrétise encore plus cette approche institutionnaliste. Créé en 2011, le Comité politique et des partenariats (responsable de tous les partenariats) se charge de définir les procédures de réformes à suivre avec la liste des activités pratiques associées tout en veillant à leur mise en œuvre. En configuration 28+1, le Comité assure aussi l'élaboration des programmes de travail individuel ainsi que le suivi de leur mise en œuvre.

c. Programmes bilatéraux de formation des armées étrangères.....

Afin de globaliser son réseau institutionnel et donc renforcer son influence périphérique, l'OTAN a élargi progressivement son champ d'action en mettant notamment à la disposition de ses partenaires son savoir-faire antiterroriste et dans la lutte contre les Armes de Destruction Massive.

Première étape de cet élargissement fonctionnel, l'OTAN lance en Afghanistan le concept de RSS³⁵⁰ (2012) qui sera ensuite appliqué dans d'autres pays partenaires. Il vise principalement à reconstruire l'Etat afin de le rendre à terme autonome dans la gestion de son propre territoire. La RRS est déjà contenue à l'intérieur des accords de Bonn (décembre 2001) où trois volets sont définis pour stabiliser l'Afghanistan : sécurisation militaire (FIAS), reconstruction politique (élections libres), reconstruction étatique (Réforme du Secteur de Sécurité). Chaque

³⁵⁰ Réforme du Secteur de Sécurité.

pillier de ce volet RSS est pris en charge par un Etat-cadre : Etats-Unis (réforme militaire), Allemagne (réforme policière), Italie (réforme judiciaire), Japon (DDR³⁵¹), Royaume-Uni (trafic de drogue). En appui des Etats-Unis, la France joue un rôle important dans la formation des cadres et des bataillons par l'envoi notamment d'OMLT (*Operational Mentoring and Liaison Team*) dans les unités afghanes engagées sur le terrain. Malgré des résultats mitigés sur certains domaines³⁵², la RSS a produit de la sécurité en Afghanistan sans créer de divisions au sein de l'Alliance.

Autre champ sécuritaire nouveau en Afghanistan, les Equipes de Reconstruction de Province (PRT) sont des structures interministérielles et civilo-militaires dont la fonction est d'aider l'administration locale à reconstruire l'autorité de l'Etat. Éparpillées sur tout le territoire afghan, elles conduisent une multitude de projets à destination de la population pour contrer la propagande de l'insurrection et tarir son recrutement auprès de la population. Cette approche globale mélangeant actions civiles et militaires se confirme par la suite : sommet de Riga (adoption de la Directive de Politique Globale³⁵³), sommet de Bucarest en 2008 (approche globale comme 3^e principe de coordination), sommet de Strasbourg Kehl en 2009 (rappel de la coopération avec MANUA³⁵⁴ ONU), conférence internationale sur l'Afghanistan (rappel de la coordination des activités civiles internationales), mise en place d'une NTM-A (Mission OTAN de Formation en Afghanistan) en 2009, coopération renforcée avec l'EUPOL³⁵⁵ et la FGE³⁵⁶.

Le concept de RSS est aussi appliqué dans les Balkans par l'installation d'états-majors dans toutes les grandes capitales de la région. Ayant une fonction initialement opérationnelle, ces structures sont devenues des organes de conseil pour aider à la réforme des appareils de défense sur plusieurs domaines : réduction/professionnalisation des effectifs, refonte doctrinale, informatisation des chaînes de commandement, séparation forces militaires/forces de sécurité... L'OTAN bénéficie donc d'un réseau d'états-majors (Skopje, Tirana, Sarajevo, Belgrade) au sein d'une ancienne zone d'intervention (Bosnie, Kosovo).

³⁵¹ Désarmement, Démobilisation, Réintégration.

³⁵² Notamment sur la police/justice (corruption), DDR (circulation d'armes), drogue (implication de la famille Karzaï).

³⁵³ Engagement des Etats membres d'acquisition capacitaire sur le soutien à la réforme de du secteur de défense, démobilisation, désarmement, réinsertion, opérations de secours humanitaire.

³⁵⁴ Mission d'Assistance des Nations Unies en Afghanistan.

³⁵⁵ Mission de Police de l'Union Européenne en Afghanistan.

³⁵⁶ Force de Gendarmerie Européenne.

A un niveau moins institutionnel, on retrouve cette logique de « choix libre » à l'intérieur des Fonds d'Affectation Spéciale des Partenariats. Projets impulsés par l'OTAN et visant à mettre en œuvre des mesures concrètes de démilitarisation et transformation de la Défense dans des pays non membres, ils ciblent prioritairement la destruction sécurisée de mines terrestres, la reconversion des personnels militaires et la conversion de bases militaires à un usage civil. La politique d'octroi d'aides financières relève ici de la même logique de choix individuels et libres des partenaires. Le pays ayant en effet conclu avec l'OTAN un programme individuel de partenariat et de coopération peut faire une demande d'aide, dont le financement (via un fonds d'affectation spéciale spécialement créé) pourra alors permettre à différents pays OTAN et partenaires de fournir un soutien financier sur une base volontaire. Les Fonds d'affectation spéciale des partenariats sont aussi une marque de cette stratégie d'adaptabilité employée par l'OTAN. Malgré le caractère commun de leur champ d'action (renforcement des capacités de déminage et gestion des stocks de munitions, reconversion d'anciens militaires dans le monde civil), les fonds d'affectation spéciaux sont sollicités par les pays partenaires et adaptés à leurs besoins. En cas d'accord avec l'OTAN, le fonds d'affectation spéciale est créé afin de permettre aux différents pays membres et partenaires (volontaires) de contribuer au soutien financier du projet. Les outils de partenariat mis en place par l'OTAN ont un cadre d'action adapté aux spécificités régionales et bilatérales. Bien qu'axés uniformément sur des domaines-clés, ils sont cependant modulables selon le degré de réformes nécessaires (interopérabilité, renforcements capacitaires, soutien aux réformes de défense et sécurité) et les priorités fixées par les partenaires.

Les institutions ont donc cette fonction de compenser le caractère anarchique du système international (absence d'autorité juridique supranationale s'imposant aux Etats) en impulsant de la coopération entre Etats et la génération de gains relatifs mutuels. Elles amoindrissent les inquiétudes sécuritaires des Etats à propos de leurs survies. Les Etats craignent en effet par nature pour leur existence et comptent donc sur leurs capacités défensives pour assurer leur pérennité. Tout changement de structures ou d'équilibre des puissances amène donc à des inquiétudes de la part des Etats, élément de blocage potentiel de négociation. Les institutions, en générant des gains relatifs sans réduire les capacités défensives, réduisent donc ce risque de blocage à cause de ces craintes existentielles. La stratégie de l'OTAN est précisément de mondialiser son réseau sécuritaire pour globaliser *de facto* la création de gains relatifs réciproques. Dans le concept stratégique adopté en novembre 2011 au sommet de Lisbonne, la sécurité coopérative est ainsi citée comme une des trois priorités de l'Alliance pour permettre

l'avènement d'une nouvelle génération de partenariats et institutionnaliser son réseau sécuritaire à l'échelle globale. La constitution de ce réseau global vise à harmoniser les politiques sécuritaires entre pays membres et partenaires. Depuis 1991, un ensemble de mécanismes a en effet été mis au point pour créer un réseau coopératif (politiques, programmes, plans d'action). Le sommet de Lisbonne accélère en 2010 cette stratégie d'harmonisation globale en rationalisant les outils de partenariat de l'OTAN pour ouvrir aux partenaires l'ensemble des activités et exercices de coopération. Cette nouvelle politique de partenariat actée en avril 2011 a donc ouvert les exercices de coopération proposés aux partenaires du Partenariat pour la Paix à tous les partenaires du partenariat euro-atlantique (Dialogue Méditerranéen, Initiative de Coopération d'Istanbul).

D'une manière plus indirecte, les Fonds d'Affectation Spéciale des Partenariats contribuent à améliorer la transparence des rapports entre pays membres et partenaires. Si ces projets d'aide financière ciblent principalement la destruction d'armes (stocks, mines terrestres, munitions excédentaires ou obsolètes), ils ont comme autre priorité d'aider à la reconversion des personnels militaires et à la conversion des bases militaires vers un usage civil. En aidant les partenaires à gérer les conséquences de la transformation de leurs appareils de défense, l'OTAN améliore donc la transparence de ces derniers en leur donnant un caractère plus civil³⁵⁷. Les Fonds d'Affectation Spéciale des Partenariats, au-delà de leur dimension purement financière d'aide à la destruction sécurisée des mines terrestres/armes/munitions excédentaires ou obsolètes, s'inscrivent dans une politique plus générale de l'OTAN visant à développer une coopération pratique en matière de sécurité avec les pays partenaires. Tous les pays partenaires ayant conclu avec l'OTAN un programme individuel de coopération peuvent faire une demande d'aide financière auprès de l'Alliance Atlantique. Cette mise à disposition financière (sur une base volontaire) est donc un outil supplémentaire pour institutionnaliser les relations pays membres/pays partenaires. Depuis la réforme de 2011 (harmonisation des outils de coopération OTAN accessibles à tous les pays partenaires), ces fonds d'affectation spéciale sont donc accessibles à tous les pays partenaires alors qu'ils ne l'étaient à l'origine que dans le cadre du programme OTAN de Partenariat pour la Paix. Cet accès élargi est un outil supplémentaire de globalisation du réseau OTAN. Ces fonds d'affectation spéciale ont également l'avantage d'impulser des programmes de réforme plus profonds. A ce titre, le quatrième fonds d'affectation spéciale de l'OTAN pour la Géorgie lancé en mai 2013 (durée de 24 mois, budget

³⁵⁷ Site OTAN (2015), *Fonds d'affectation spéciale des partenariats* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50082.htm (consulté le 9 mai 2015).

de 1.6 million d'euros) assure par exemple la neutralisation des explosifs présents sur le site de Skra pour ensuite évoluer vers la poursuite de la formation du personnel militaire engagé dans ce même projet³⁵⁸.

Troisième partie : L'investissement de nouveaux champs sécuritaires et civilo-militaires.....

a. Lutte contre les menaces globales et intentionnelles.....

La stratégie de réseau de l'OTAN (ou capacité d'institutionnaliser des partenariats) est construite en amont par l'intermédiaire de communautés épistémiques. Une communauté épistémique a théoriquement cette capacité d'identifier et réussir à transformer la conception de l'intérêt chez un Etat. Les néo-institutionnalistes pensent que les Etats peuvent modifier leurs conceptions de l'intérêt national par l'influence des communautés épistémiques. Le déterminisme néoréaliste est donc minoré au profit d'un cadre de collaboration souple entre monde scientifique et monde politique. Les communautés épistémiques ont cette faculté de modifier (voire de transformer) la perception des acteurs sur les problèmes sécuritaires et internationaux. L'approche néo-institutionnaliste offre une grille de lecture examinant le rôle des réseaux de connaissances experts dans la formulation de l'intérêt national des Etats. La diffusion des idées et informations nouvelles peut mener à de nouveaux comportements étatiques vers la coopération internationale.

Une communauté épistémique se définit par 4 critères stables : partage de croyances et principes normatifs (avec base rationnelle de valeurs), partage de valeurs causales, validité des expertises communes, objectif de résolution de problèmes pour améliorer le bien commun³⁵⁹. Elles ont cet avantage de fournir aux Etats des informations pour améliorer les politiques de coordination internationale. En effet, les incertitudes inhérentes dans les négociations complexes tendent à stimuler les demandes d'informations et créent donc une forme de dépendance des Etats à l'égard de ceux qui peuvent les apporter. Les communautés d'experts sont donc des fournisseuses de conseils et d'informations, faisant émerger des idées pour les faire ensuite circuler dans le cadre des institutions avant d'impacter les représentations sécuritaires des Etats. Elles sont donc des acteurs forts au niveau international et national car sollicitées par les

³⁵⁸ Site OTAN (2013), *Bureau de liaison de l'OTAN en Géorgie* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_81066.htm (consulté le 7 janvier 2013).

³⁵⁹ Haas Peter, "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination", dans *International Organization*, volume 46, n°1 (hiver 1992), pp. 1-53.

décideurs politiques, tout comme elles ont de l'influence au sein des pouvoirs bureaucratiques (administrations nationales et secrétariats internationaux). Les membres de communautés épistémiques internationales peuvent influencer directement les intérêts étatiques en impactant les décisionnaires ou en les imprégnant de leurs connaissances sur un domaine précis. Les décisionnaires d'un Etat peuvent donc alors influencer les comportements d'un autre Etat et créer une dynamique de coopération internationale. En se concentrant sur la diffusion d'idées et d'informations impactant l'approche des décisionnaires, l'approche néo-institutionnaliste suggère une origine matérialiste (et systémique) de l'intérêt des Etats en identifiant une dynamique de coopération indépendamment de la distribution du pouvoir international. Que ce soit dans les domaines de l'économie politique, de la sécurité internationale ou de l'environnement, les communautés épistémiques ont un impact plus ou moins important dans les différents processus décisionnels et balisent les comportements des Etats. Elles peuvent notamment contribuer à former les questions initiales pour les débats collectifs et à influencer en amont les négociations sur différents types de questions internationales (commerce de services, contrôle des armes nucléaires, chasse à la baleine, protection des zones stratosphériques.).

La consultation de ces communautés d'experts est vitale pour améliorer leur compréhension d'un monde de plus en plus complexe. La complexité croissante du monde générée par l'économie globalisée et l'interdépendance économique nécessitent en effet l'apport des communautés épistémiques pour prévenir l'adoption de politiques sécuritaires anticipant mal un futur de plus en plus imprévisible. Les décisionnaires peuvent donc avoir des difficultés à saisir les interactions complexes du monde globalisé et être incapables d'anticiper les conséquences sur le long terme par des mesures adéquates. Sans l'aide des experts, ils risquent de faire des choix qui ignorent ces interdépendances et donc menacent leur propre futur.

Les communautés épistémiques ont donc un réel impact lorsqu'elles créent le consensus parmi les décisionnaires sur la véracité puis l'utilité de leurs recommandations. L'approche néo-institutionnaliste se concentre sur les canaux d'influence utilisés par les experts pour peser sur le champ politique et la mesurabilité de son succès. L'influence des communautés épistémiques se mesure à leur degré de pénétration dans le champ politique. Plus l'infiltration politique d'une communauté épistémique dans les institutions gouvernementales est grande, plus la diffusion d'idées et la perspective de construction d'une autre réalité sociale l'est aussi. La construction d'une réalité sociale harmonisée favorise la création d'attentes mutuelles et prédictibles. Le

postulat que les idées informent et transforment les décisionnaires suppose donc que la réalité n'est pas fixe et évolue selon la quantité d'informations en circulation et le résultat de leur dissémination. Leur chance de transformer le champ politique dépend en partie du degré de certitudes des décisionnaires. Si ces derniers en effet n'ont pas de sérieuses idées préconçues ou croyances rigides sur une question spécifique, une communauté épistémique a d'autant plus de chances d'avoir un grand impact en proposant un cadre d'actions (ou « chemins de comportements ») influençant les décisionnaires. Les experts préparent le consensus politique par le consensus scientifique dont ils sont à l'origine. Avant que les Etats puissent être d'accord sur les modalités de dialogue et les solutions à adopter quant à un problème spécifique, ils doivent parvenir à un consensus sur la nature du problème et son mode de résolution. Leur légitimité scientifique fondée sur leur neutralité et leur expertise permet aux communautés épistémiques de poser un cadre consensuel préparant un futur accord politique³⁶⁰.

Par quels moyens et nouveaux champs sécuritaires l'OTAN utilise-t-elle les communautés épistémiques pour générer de la sécurité globale ?

La sécurité énergétique est un domaine où l'OTAN apporte sa contribution aux pays partenaires, notamment sur la sécurité de leurs approvisionnements énergétiques. Au sommet de Bucarest (2008)³⁶¹, les pays membres se fixent les missions de « fusion et partage d'informations et du renseignement, projection de la stabilité, promotion de la coopération internationale et régionale, soutien à la gestion des conséquences et soutien à la protection des infrastructures énergétiques »³⁶². Dans le concept stratégique de 2010, la fragilité des approvisionnements énergétiques est rappelée au gré de la « part toujours croissante de la consommation mondiale transit(ant) sur l'ensemble du globe et des approvisionnements énergétiques de plus en plus exposés à des perturbations ». L'OTAN doit donc « contribuer à la sécurité énergétique (...) par la protection des infrastructures énergétiques et des zones et voies de transit critiques, par une coopération avec les partenaires et par des consultations entre Alliés ». Une section « Sécurité énergétique » est donc créée à l'intérieur de la Division « Défis de sécurité émergents » de même qu'un Centre d'excellence pour la sécurité énergétique en

³⁶⁰ Haas M. Peter, *op.cit.*, p.32.

³⁶¹ Burgess Peter, « Modernité et obsolescence du concept de sécurité énergétique » dans *Cahiers De La Sécurité*, 2012, 2129-38.

³⁶² Kempf Olivier, « Sécurité énergétique : la géopolitique, allié de l'environnement ? », dans *Défense et Sécurité Internationale*, printemps/été 2007.

Lituanie en 2013³⁶³.

La lutte contre les armes de destruction massive fait aussi l'objet d'échanges d'informations entre les pays membres de l'OTAN et leurs partenaires, pour fixer un consensus politique par l'intermédiaire du champ scientifique. La stratégie de l'Alliance Atlantique est d'ouvrir un large cadre de collaboration par le biais d'autres organisations internationales (ONU, OSCE, Union Européenne) ou de ses propres instances de coopération (Commission OTAN-Géorgie, OTAN-Ukraine, Dialogue Méditerranéen). L'organisation annuelle de conférences sur la non-prolifération par l'OTAN où sont présents des pays non membres de l'Alliance est un lieu d'échange d'informations sur cette thématique. L'édition 2014 en Suisse (Interlaken) et 2015 au Qatar (Doha) réunit à chaque fois une centaine de participants en impulsant une dynamique de dialogue. Symétriquement, l'OTAN participe aussi à des conférences organisées par d'autres instances internationales (Nations Unies, Union Européenne, OSCE) pour continuer et enrichir le travail commun entre scientifiques des pays membres et partenaires sur des thématiques liées aux armes de destruction massive : déclasserment/élimination des ADM, manipulation sans risque des matières, maîtrise des armements, détection des agents CBRN. Cette dynamique épistémique et globale est un outil utilisé par l'OTAN pour mondialiser son réseau³⁶⁴.

Dans le cadre de la lutte contre les armes légères et de petit calibre (ALPC), et la lutte contre les mines, l'OTAN encourage la coopération entre pays membres et partenaires par la mise en place d'un Groupe de Travail sur les armes légères et de petit calibre (ALPC) où l'échange d'informations sur les risques (détournements des armes, usage illégal, mauvaises pratiques de gestion, risque d'émergence de groupes violents...) et les modalités de résolution (bonne gestion des stocks d'armes, contrôle civil...) du problème génèrent une dynamique cognitive de collaboration³⁶⁵.

Par adaptation à la dimension protéiforme des menaces, l'OTAN a procédé depuis la fin de la Guerre Froide à un élargissement de ses domaines d'intervention, ses modes d'action et la nature des programmes de partenariats³⁶⁶. Le cyberterrorisme est un des nouveaux domaines³⁶⁷

³⁶³ Site OTAN (2014), *Le rôle de l'OTAN en matière de sécurité énergétique* dans Dossiers de l'OTAN [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49208.htm (consulté le 8 avril 2014).

³⁶⁴ Site OTAN (2015), *Les armes de destruction massive* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_50325.htm (consulté le 10 juin 2015).

³⁶⁵ Site OTAN (2015), *Les armes légères et de petit calibre (ALPC) et la lutte contre les mines* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_52142.htm (consulté le 2 février 2015).

³⁶⁶ Coker Christopher, *op.cit.* p.37.

³⁶⁷ Kempf Olivier, « L'OTAN et la Transformation » dans P. Pascallon (dir.), *La guerre technologique en question*, L'Harmattan, Paris, 2010.

car il est un danger sécuritaire grandissant avec la globalisation du réseau Internet et opère à deux niveaux. Premièrement, il favorise la création de communautés virtuelles affaiblissant la loyauté nationale et le contrat social dans des sociétés déjà marquées par des clivages communautaires. Internet est donc un créateur de nouvelles allégeances pouvant pousser certains individus à contester le pouvoir de l'Etat. L'outil cybernétique crée donc de l'instabilité car il remet en cause le rôle de l'Etat producteur de sécurité et de légitimité³⁶⁸. Deuxièmement, Internet favorise la planification et l'exécution des actes terroristes : mise en connexion des auteurs, achats d'armes, circulation de manuels d'apprentissage, alimentation financière des réseaux.... La fluidité et l'immédiateté de la circulation des informations complexifient le contrôle de ces flux. La globalisation crée donc des moyens de communication puissants dont l'usage par des acteurs non étatiques et terroristes est une menace contre les institutions.

Depuis quelques années, l'OTAN investit donc ce champ sécuritaire, notamment par la création en décembre 2008 d'un centre de cyberdéfense en Estonie pour coordonner la coopération entre pays membres de l'OTAN dans la défense informatique et la préparation de ses aspects légaux. Avant l'ouverture officielle du Centre, sept pays membres de l'OTAN et le Commandement allié de la « Transformation » signent les documents officiels de création du Centre en mai 2008³⁶⁹. Le document définit les programmes de recherche du centre : recherche et formation dans le domaine de la guerre électronique. Ses objectifs sont de comprendre, prévenir et contrer les menaces cybernétiques. L'effectif de trente personnes est composé pour moitié de spécialistes de pays contributeurs : Allemagne, Espagne, Estonie, Italie, Lettonie, Lituanie, Slovaquie. La création de ce Centre s'inscrit dans la continuité de l'attaque cybernétique survenue un an plutôt sur les institutions publiques estoniennes (octobre 2007) et la déclaration du sommet de Bucarest pour l'élaboration d'une politique OTAN de cyberdéfense (avril 2008). Plus généralement, les centres d'excellence homologués OTAN développent des compétences servant d'appui à la transformation et l'interopérabilité entre pays membres (doctrines, concepts, entraînement, formation, exercices, analyses, enseignements). Financés par plusieurs pays membres, ces centres sont en contact permanent avec le Secrétariat Général et le Commandement Suprême Allié. Les domaines d'expertise des neuf centres sont variés : Centre d'analyse et de simulation pour la préparation des opérations aériennes (CASPOA) ; Centre d'excellence sur la coopération civilo-militaire (CIMIC) ; Centre d'excellence pour les opérations par temps froid (CWO) ; Centre d'excellence pour les opérations interarmées

³⁶⁸ David Charles-Philippe, *op.cit.*, p.107-108.

³⁶⁹ Kempf Olivier, « L'OTAN et la Cyberdéfense » dans *Sécurité Globale*, n°19, printemps 2012, pp. 133-142.

multinationales menées à partir de la mer (CJOS) ; Centre d'excellence sur les C2 ; Centre de compétences en matière de puissance aérienne interarmées (JAPCC) ; Centre d'excellence interarmées pour la défense CBRN (JCBRN) ; Centre d'excellence de l'École de guerre des mines belgo-néerlandaises (EGUERMIN)³⁷⁰.

En mars 2008, l'OTAN met au même niveau les menaces informatiques que les attaques de missiles conventionnels ou balistiques : espionnage en ligne, e-terrorisme, piratage informatique... La lutte contre le cyberterrorisme est donc mise au cœur de l'agenda politique des pays membres depuis cette année-là. Cette priorité affichée se traduit par une recherche constante de doctrine commune sur la cybermenace (fixer un seuil d'intervention, la nature de la riposte) et de protection des citoyens (définir des politiques communes de sécurité portuaire et de lutte contre l'immigration clandestine).

L'attaque cybernétique sur l'Estonie en 2007 accélère la constitution d'un programme de protection d'informations classifiées et circulant sur le réseau OTAN, rappelant la vulnérabilité des systèmes-clés et le besoin d'une approche globale entre membres. En plus de la création du Centre de Recherche sur les Menaces Cybernétiques (2008), l'une des conséquences de cette attaque est la signature d'un mémorandum d'entente (MOU) entre Estonie et OTAN créant un cadre juridique de coopération dans le domaine de la cybersécurité. Il facilite l'échange d'informations et permet la mise en place de mécanismes d'assistance en cas de cyberattaques. L'établissement de procédures d'aide à l'Estonie donne un caractère encore plus intégré au partenariat. Ce mémorandum de coopération ouvre la signature d'autres MOU entre la Slovaquie, la Turquie, le Royaume-Uni et les États-Unis. Pour assurer une défense immédiate de l'Estonie en cas de cyberattaque, un COE de génie militaire est intégré au centre pour faire appliquer les premières étapes de la procédure d'aide³⁷¹.

Les efforts de l'OTAN se concentrent aussi sur le développement d'une politique de défense contre les cyberattaques à destination de son système de communication et d'information. Les pays membres de l'OTAN émettent également des recommandations auprès des pays partenaires pour la protection de leurs systèmes nationaux. Cette politique d'harmonisation dans les procédures de riposte, commencée en 2002 par la création d'un Programme de Défense

³⁷⁰ Site OTAN (2008), *L'OTAN ouvre un centre de recherche sur la cybersécurité* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_7266.htm (Page consultée le 15 avril 2013).

³⁷¹ Site OTAN (2010), *L'OTAN et l'Estonie concluent un accord en matière de cybersécurité* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_62894.htm (page consultée le 16 avril 2013).

Cybernétique en trois phases, se formalise en 2013 par la publication du Manuel Tallin d'application de la loi internationale sur la guerre cybernétique par le Centre d'Excellence sur la Coopération Cybernétique de Défense OTAN³⁷². La tentative de mutualiser les procédures de traitement des menaces cybernétiques est constante depuis la création du centre en 2008. Les ateliers de réunion d'experts sur la question sont réguliers. En mai 2010, par exemple, le 13^e atelier de l'OTAN sur la cybersécurité est organisé par la Capacité OTAN de réaction aux incidents informatiques (NCIRC) et le Centre d'excellence pour la cybersécurité en coopération (CCDCOE). Des experts de haut niveau et des industriels sont ainsi réunis pour renforcer la coopération en matière de cybersécurité entre les pays membres. Les thèmes d'échange portent sur la protection des infrastructures d'informations critiques, la gestion dynamique des risques et les moyens d'aider les victimes d'une cyberattaque. Des thèmes plus sensibles font l'objet également d'échanges comme les aspects juridiques de la cybersécurité et le partage de retour d'expériences des exercices de cybersécurité³⁷³.

Parallèlement aux travaux de recherche et à l'échange d'informations sensibles, les exercices communs perfectionnent l'interopérabilité entre pays membres dans la gestion d'attaques cybernétiques. L'exercice "Cyber Coalition 2010" permet ainsi de mettre à l'essai la collaboration en matière de cybersécurité. Le scénario porte sur le déclenchement d'une multitude de cyberattaques et la collaboration entre agence/processus de décision. L'exercice est un test d'application des procédures de cybersécurité faisant intervenir les autorités nationales chargées des décisions de cybersécurité, comme le Bureau de gestion de la cybersécurité de l'OTAN (CDMB) et les équipes de l'OTAN chargées d'intervention en cas d'incidents informatiques. Il est le troisième exercice de ce type, après ceux de novembre 2008 (ouvert aux organismes de l'OTAN) et de 2009 (ouvert aux pays membres). Planifié par l'état-major militaire international et le secrétariat international du siège bruxellois, l'exercice accueille donc la plupart des pays membres et permet de globaliser la gestion du risque cybernétique³⁷⁴.

³⁷² CCDCOE Publication (2013), *The Tallinn Manual on the International Law Applicable to Cyber Warfare* dans NATO Cooperative Cyber Défense Centre of Excellence, [En ligne], <http://www.ccdcoe.org/249.html>, (page consulté le 13 mars 2013).

³⁷³ Site OTAN (2010), *Treizième atelier de l'OTAN sur la cybersécurité* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_62550.htm (Page consultée le 17 avril 2012).

³⁷⁴ Site OTAN (2011), *Elaboration de la politique de cyber défense de l'OTAN* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_70049.htm (Page consultée le 18 avril 2013).

Pour renforcer la mutualisation de gestion du risque cybernétique, une politique commune est fixée en juin 2011. En application des grandes lignes du concept stratégique adopté en 2010, les ministres de la Défense adoptent ainsi une version révisée de la politique OTAN de cyberdéfense préconisant une approche coordonnée de la cyberdéfense pour tous les pays membres, notamment sur la prévention des cybermenaces et le développement de la résilience. L'harmonisation se décline au niveau décisionnel (placement de toutes les structures OTAN sous un dispositif centralisé de protection), politique (processus de décision) et opérationnel (procédures communes). La cybernétique est donc désormais intégrée à la planification de défense OTAN et des principes de coopération sont établis entre les différents acteurs compétents (pays membres, partenaires, organisations internationales, secteur privé, monde universitaire)³⁷⁵.

Traduisant la définition de cette politique commune, le contenu des exercices communs s'élargit progressivement à partir de l'exercice Cyber Coalition 2011 pour le test des procédures OTAN de cyberdéfense. En décembre 2011, l'OTAN mène ainsi un exercice de cyberdéfense pour tester ses capacités techniques et opérationnelles en matière de cyberdéfense. Le test vise à tester les procédures de réponse de l'Alliance Atlantique en cas d'attaques cybernétiques de grande ampleur visant des infrastructures d'information OTAN et les pays membres eux-mêmes. 23 pays participent ainsi à l'exercice, dont six pays partenaires. L'augmentation constante du nombre de participants à chaque nouvel exercice Cyber Coalition positionne donc l'OTAN comme un véritable acteur transnational en matière de cyberdéfense. En influant sur les procédures de gestion de crises cybernétiques, l'OTAN prévient ainsi le risque d'extension d'une crise (cybernétique) locale³⁷⁶. La gestion des risques cybernétiques se mutualise aussi par le biais d'ateliers scientifiques organisés par la Capacité OTAN de Réaction aux Incidents Informatiques (NCIR) et le Centre d'Excellence pour la Cyber défense en Coopération (CCDCOE). En mai 2010, par exemple, le 13^e atelier sur la Cyberdéfense organisé à Tallin (Estonie) réunit des experts de haut niveau et des acteurs industriels pour renforcer la coopération entre pays membres sur cette question-ci. La diversité des thèmes de discussion (protection des infrastructures d'informations critiques, gestion des risques, programmes d'aide

³⁷⁵ Site OTAN (2011), *L'exercice Cyber coalition 2011 teste les procédures OTAN de cyberdéfense* OTAN dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_82213.htm (Page consultée le 18 avril 2013).

³⁷⁶ Site OTAN (2011), *Les ministres de la Défense des pays de l'OTAN adoptent une nouvelle politique de cyberdéfense* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_75195.htm (Page consultée le 19 avril 2013).

aux victimes) entre experts et les travaux des sous-groupes (examens des aspects juridiques de la cyber défense, partage de retour d'expériences des exercices de Cyberdéfense) prouvent le haut niveau d'intégration³⁷⁷. L'exercice Cyber Coalition 2010 OTAN permet de mettre en pratique les enseignements de cet atelier. Exercice de cyberdéfense permettant de mettre à l'essai la réaction à un cyberincident, il est notamment un moyen d'évaluer la collaboration entre agences et un processus de décision au niveau stratégique. Également exercice d'application des procédures de cyberdéfense, il fait intervenir le Bureau de gestion de la cyber défense (CDMB) en collaboration avec plusieurs équipes nationales de pays membres. La planification de l'opération est assurée à partir du SHAPE de Mons (Belgique) pour permettre une application harmonieuse des procédures de cyberdéfense³⁷⁸.

L'adoption d'une politique de cyberdéfense en juin 2011, en application des instructions données dans le Concept Stratégique, renouvelle la politique OTAN en matière de cyberdéfense. Elle fixe un cadre commun d'efforts pour chacun des pays membres de l'OTAN. Cette coordination met notamment l'accent sur la prévention des cybermenaces et le développement de la résilience. Les structures de l'OTAN sont déjà placées sous un dispositif centralisé de protection, et des règles en matière de cyberdéfense sont adoptées, applicables par les Etats membres en cas d'incident cybernétique. Le texte précise aussi les mécanismes politiques et opérationnels de réaction de l'OTAN en cas de cyberattaques. Elle fixe enfin le cadre de coopération dans le domaine de la cyber défense entre l'OTAN, les pays partenaires, les organisations internationales, le secteur privé et universitaire. Une fois fixé le cadre politique, l'exercice Cyber Coalition 2011 est ainsi l'occasion une nouvelle fois de tester les procédures OTAN de cyberdéfense (capacités techniques et opérationnelles). L'exercice simule une réponse à des cyberattaques de grande ampleur visant les infrastructures d'information de l'OTAN et des pays membres eux-mêmes. La nature simultanée de la crise (ensemble des pays participants confrontés) implique ainsi action, coordination et collaboration des organes de gestion et des spécialistes de cyberdéfense. Dans une perspective de sécurité globale, ce genre d'exercice optimise la gestion d'un risque transnational car il facilite la résilience par son haut niveau de collaboration. L'augmentation constante du nombre de participants aux exercices Cyber Coalition et le perfectionnement régulier des procédures de gestion de crise (et du processus décisionnel) renforcent la dynamique de coopération globale. Toujours dans cette

³⁷⁷ Site OTAN (2010), *Treizième atelier de l'OTAN sur la cyberdéfense* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_62550.htm (Page consultée le 19 juillet 2013).

³⁷⁸ Site OTAN (2010), *L'exercice "Cyber coalition 2010" permettra de mettre à l'essai la collaboration en matière de cyberdéfense* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_68205.htm (page consultée le 19 avril 2013).

recherche de globalité, l'exercice est aussi l'occasion d'examiner les besoins en collaboration entre l'OTAN et les pays partenaires. Cette évaluation permet d'exporter aux pays partenaires les procédures de gestion de risques cybernétiques et donc de globaliser son champ d'action³⁷⁹.

En plus d'élaborer des procédures de gestion de risques et d'améliorer l'interopérabilité en cas de crise, l'OTAN assure aussi l'harmonisation des structures de force de chaque armée pour les adapter aux risques cybernétiques. En septembre 2011, l'OTAN lance ainsi le processus d'acquisition de la capacité opérationnelle cyberdéfense de l'OTAN. Ce projet traduit l'augmentation constante du budget OTAN consacré à la protection de ses réseaux (28 millions en 2010, soit une augmentation de 300% en deux ans) et la définition de la cybernétique comme un des 11 projets prioritaires approuvés au sommet de Lisbonne en novembre 2010. A Lisbonne, en effet, les chefs d'Etats s'accordent pour harmoniser leurs niveaux d'investissement sur la question cybernétique. Ces investissements permettent un meilleur partage d'informations, la connaissance de la menace cybernétique et une meilleure efficacité sur les équipes de réaction rapide. Le but de l'atelier organisé la veille de la signature de l'accord (19 septembre) est de fixer le partage des coûts de recherche/développement et de réalisation des nouvelles capacités entre pays membres. Ce partage des coûts financiers permet ainsi des économies d'environ 15% à 20% sur les cyberscapacités de chaque pays membre, notamment grâce au partage d'expertises et de connaissances. Cette recherche d'économie de coûts est d'ailleurs une des fonctions de l'ACT (Commandement Allié Transformation), responsable des projets multinationaux de l'Alliance. Elle a autorité sur la Division « Défis émergents de sécurité », dont la fonction est de regrouper les activités de développement des pays membres et de partager les résultats. Dans une perspective globale, elle contribue à la protection du réseau OTAN interconnecté via le cyberspace³⁸⁰.

La nouvelle capacité de cyberdéfense est d'ailleurs l'un des 11 projets prioritaires approuvés au sommet de Lisbonne en novembre 2010. En consacrant plus de 28 millions d'euros à la protection de ses réseaux, l'OTAN a presque triplé son budget dans ce domaine et renforcé ainsi son aptitude à soutenir ses pays partenaires. La gestion d'un possible incident cybernétique est fixée par une chaîne de commandement et une procédure précise. Le Conseil Nord-

³⁷⁹ Site OTAN (2011), *L'exercice Cyber coalition 2011 teste les procédures OTAN de cyberdéfense* dans OTAN Nouvelles, [En ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_82213.htm, (Page consultée le 20 mai 2013).

³⁸⁰ Site OTAN (2011), *L'OTAN accroît le budget de la cyberdéfense et lance une initiative multinationale* dans OTAN Nouvelles, [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_78418.htm (Page consultée le 21 avril 2013).

Atlantique définit les grandes lignes en matière de politiques anti-cybernétiques. Le rôle exécutif de ces décisions est confié à l'agence OTAN NC3A (responsable des systèmes d'informations et de communications pour assurer la liaison entre dirigeants politiques et commandements militaires) et au NMA (*NATO Military Authorities*). Un rôle particulier est attribué au NCIRC (*NATO Computer Incident Response Capacity*) pour harmoniser les procédures de gestion en cas d'attaques, préparer des équipes projetables et améliorer la sécurité des réseaux³⁸¹.

La lutte contre l'insécurité politique et le phénomène des Etats Faillis fait également partie des nouvelles missions de l'OTAN. Les opérations extérieures de l'OTAN ont en effet des objectifs militaires (lutter contre une insurrection, contre des forces armées répressives, assurer l'interdiction aérienne d'une zone, séparer des communautés antagonistes...) mais aussi politiques (rétablir la paix, renforcer l'autorité de l'Etat³⁸², assurer le respect des minorités, former une armée...). Leur objectif est plus fondamentalement d'améliorer la gouvernance des *Failed States* et du système international dans sa totalité. Le rétablissement de l'autorité de l'Etat vise à lui redonner son monopole dans l'usage de la violence légitime et éliminer les éléments perturbateurs. La sécurité retrouvée permet ensuite de réintégrer le pays dans l'économie mondiale et de lutter contre la pauvreté créatrice d'extrémisme. Cette politisation de l'action de l'OTAN n'est pas nouvelle et s'inscrit dans la continuité de l'après Guerre Froide. Après 1991, l'OTAN avait déjà assuré la cohésion interne des pays d'Europe de l'Est face à l'absence de gouvernement et de cohésion nationale sur fond de menace russe.

Sous la Guerre Froide, le phénomène des Etats déliquescents existait (Sri Lanka, Inde, Soudan, Corne de l'Afrique...) mais restait maîtrisé par la logique des blocs. L'explosion de la violence en ex-Yougoslavie, conséquence des conflits communautaires, illustre dès 1992 les dangers des Etats Faillis sur la sécurité régionale³⁸³ car les conséquences du conflit (exode de milliers d'immigrants, tensions avec la Russie, risque d'escalade militaire) débordent le simple cadre territorial de la Bosnie. Avec la globalisation économique, cette tendance à la fragmentation des centres de pouvoir s'accélère sous l'effet de la destruction des identités traditionnelles et s'accompagne du retour aux allégeances primaires (communautaires, tribales voire sectaires),

³⁸¹ Site OTAN (2013), *Defending against cyber attacks* dans OTAN A-Z [En ligne], <http://www.nato.int/cps/en/natolive/75747.htm> (Page consultée le 11 mars 2013).

³⁸² Brezinski Zbigniew, *op.cit.*

³⁸³ Badie Bertrand, Smouths Marie-Claude, *Le retournement du monde*, Presses de Sciences Po, Deuxième édition, Paris, 1995, p.172.

voire au basculement dans le terrorisme³⁸⁴ La globalisation économique tend dans certaines régions du monde à produire de l'insécurité par la perturbation des équilibres sociaux qu'elle engendre. Un pays isolé du système économique mondial crée des zones de non-droit, sert de refuge à des organisations terroristes, favorise le recrutement faute de débouchés économiques et prépare de futurs attentats contre des cibles occidentales.

L'intervention de l'OTAN dans certaines zones déliquescents et la nature politique de ses modes d'action visent précisément à prévenir ce phénomène du « *linkage* », c'est-à-dire le passage d'un problème local (vide d'autorité dans une zone éloignée) à un problème global (préparation d'attentats). Ce *linkage* est favorisé par la fluidité d'un système globalisé s'affranchissant des contraintes géographiques. Une organisation terroriste peut frapper une cible localisée à des milliers de kilomètres grâce à la densité des réseaux de transports, aux facilités d'accès aux territoires étrangers (délivrance d'autorisation de séjours, voyages touristiques, visas étudiant) et à la porosité des frontières. Cette mise en connexion des territoires propre à la globalisation facilite donc la planification, l'exécution d'actes terroristes et crée le phénomène du *linkage*. La reconstruction de l'autorité de l'Etat vise donc à prévenir ce *linkage* et à redonner une légitimité au pouvoir étatique. Le désordre tend en effet à sacraliser la violation de la Loi (incarnée par l'Etat) et les méthodes illégales du terrorisme. Le renforcement de l'appareil de l'Etat a donc aussi pour objectif de transformer le rapport à l'autorité des individus et motiver leur respect de la règle commune.

L'effritement du contrat social dans les Etats Faillis est aussi créateur d'instabilité car il favorise, dans certaines catégories de population, le ralliement à des communautés transnationales et extrémistes. Le concept d'Oumma universelle d'Al-Qaïda et son projet politique de reconstitution du califat de Bagdad ne reconnaissent pas le concept de frontières étatiques. Il prospère donc sur l'affaiblissement des identités nationales et la recherche d'allégeances supérieures des individus. La lutte contre les identités transnationales destructrices est donc un mode d'action essentiel de l'OTAN³⁸⁵. Les réseaux terroristes utilisent en effet les moyens de communication modernes (Internet, réseaux numériques, chaînes internationales...) pour exalter l'internationalisme islamiste au détriment des identités

³⁸⁴ Gobicchi Alessandro, *Globalization, Armed Conflicts and Security*, Rubbettino, 2004, 282 p., p.14-15.

³⁸⁵ Coker Christopher, *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*, Routledge, Adelphi Paper, 2005, p.69.

nationales, un appareil idéologique au service de régimes considérés comme mécréants. L'usage de la technologie a donc pour finalité de peser sur les représentations en les « dénationalisant ». La réceptivité aux discours nihilistes de certaines organisations tient au caractère hybride des identités à l'heure de la globalisation. En effet, elle est marquée par un phénomène d'anomie culturelle où se mélangent exacerbation des particularismes locaux, transnationalismes, acculturation... Le discours internationaliste et violent des certaines organisations se mélange à l'exacerbation d'identités tribales. L'alliance entre Al Qaeda et les Talibans pashtounes entre 1996 et 2001 en Afghanistan en est un exemple. La politique de l'OTAN de reconstruction du lien national et d'établissement d'une politique de réconciliation entre communautés vise à prévenir le ralliement de groupes humains à des causes internationalistes et extrémistes.

Un Etat à faible gouvernance perd également sa fonction d'acteur unique sur la scène internationale. La multiplication du nombre d'acteurs capables de peser à l'échelle globale est un facteur d'instabilité car il n'existe aucun contrôle sur leurs organisations, leurs intentions et leurs modes d'actions. Un Etat fort et de droit assure à la fois la stabilité sur son territoire (monopole de la violence légitime) et sur le système international car son comportement est rationnel dans les instances de dialogue, à l'inverse d'organisations sans représentation nationale et animées d'intérêts particularistes (voire dangereux). La politique de « *State-building* » de l'OTAN a donc pour objectif de recréer l'autorité exclusive de l'Etat sur son territoire, de lui redonner son rôle de seul acteur sur la scène globale et de prévenir l'investissement du champ international par des acteurs non étatiques. L'amélioration de l'autorité d'un Etat légal et démocratique prévient donc également le phénomène d'inversion des allégeances, c'est-à-dire le ralliement à des causes transnationales au détriment de l'identité citoyenne. Elle discrédite la propagande terroriste sur l'Etat corrompu et réduit *de facto* le ralliement à sa cause³⁸⁶. L'OTAN participe également au développement de l'économie de marché car elle permet de niveler les divisions tribales et de favoriser la paix sociale. La constitution de centres de pouvoirs tribaux affaiblit l'autorité de l'Etat et favorise l'influence de groupes extrémistes. L'instauration du libéralisme économique tend à donner une dimension plus utilitariste et marchande aux rapports sociaux, à réduire les tensions tribales et donc une possible alliance avec des organisations terroristes. Le développement de l'économie de marché est un impératif sécuritaire car il favorise l'opulence générale et réduit la tentation terroriste

³⁸⁶ Badie Bertrand, Smouths Marie-Claude, *op.cit.*, p.49-50.

liée à l'extrême pauvreté. Cette recherche de sécurité politique par la généralisation d'Etats forts fait d'ailleurs autorité dans les théories de la sécurité. A la fois pour les réalistes et les libéraux, le volet civil des interventions doit contribuer à la reconstruction des *Failed States*, à la transformation d'un Etat faible en Etat fort et au passage d'un Etat répressif en Etat démocratique. Le cadre d'intervention de l'OTAN est donc par nature hybride entre volet militaire et civil³⁸⁷. La reconstruction de l'appareil d'Etat et de la sécurité politique comme nouveaux volets d'intervention³⁸⁸ sont la traduction logique du passage entre missions de maintien de la paix (propres à la Guerre Froide) et missions d'imposition/consolidation de la paix (propres à l'après Guerre Froide). Cela implique toute une gamme de missions comme la surveillance des élections, la réconciliation des communautés, l'aide à l'acheminement de carburant, le désarmement des milices, le rétablissement de l'ordre public, la protection des populations³⁸⁹.

Les forces armées soutiennent la restauration de l'Etat dès les premières étapes de la stabilisation par l'action au bénéfice des populations. La finalité est non seulement de favoriser l'acceptation des forces d'occupation par la population locale mais aussi de rétablir les fonctions de base (santé, eau, énergie) en apportant un soutien aux organisations humanitaires, internationales ou non gouvernementales. Dans le cas de circonstances particulières et en cas de manque de moyens civils spécialisés, les forces armées participent parfois directement au soutien de la population sans la supervision des organisations humanitaires. D'autres opérations à caractère civil participent à la restauration de l'Etat et ont donc une finalité politique : transports aériens ou maritimes dans des régions dépourvues d'infrastructures, aide médicale, opérations civilo-militaires, appui aux transports, organisation des consultations électorales, déploiement de l'administration, actions de coopération dépendantes des autorités diplomatiques. Le caractère civil des interventions de l'OTAN s'inscrit dans la continuité d'une recrudescence des opérations humanitaires depuis la fin de la Guerre Froide. Entre 1988 et 1992, 13 opérations de maintien de la paix sont mises sur pied, soit l'équivalent du nombre d'opérations réalisées par l'ONU depuis sa création en 1945. Aux opérations de maintien de la paix de la première génération (tâches limitées au rétablissement de la paix, neutralité, taille réduite des opérations) succède une deuxième génération d'interventions avec de nouvelles

³⁸⁷ David Charles-Philippe, *op.cit.*, p.313.

³⁸⁸ Roche Jean-Jacques, « Sécurité Globale et relations internationales », dans les *Cahiers de la Sécurité*, n°2, octobre-décembre 2007, pp. 84-90.

³⁸⁹ Rosi Jean-Didier, *Privatisation de la violence : Des mercenaires aux Sociétés militaires et de sécurité privées*, L'Harmattan, Paris, 2009, p.19.

tâches, des forces plus robustes et une partialité moindre³⁹⁰. Les premières opérations de la deuxième génération (Namibie, Salvador, Cambodge...) comportent dans leur mandat un volet civil comme la gestion administrative des pays ou la supervision d'élections. Le volet militaire demeure mais n'est plus la fonction primordiale et se limite aux tâches de maintien de la paix. Sous la bannière ONU, les forces armées restent des troupes de maintien de la paix mais avec des conditions d'emploi de la force élargies. Cette deuxième génération acte donc le principe de la civilisation des tâches militaires en opérations extérieures mais confirme la faiblesse des troupes onusiennes dans la planification opérationnelle et les procédures budgétaires (partage du coût des interventions)³⁹¹. La prise en main par l'OTAN de l'opération en Bosnie, suite aux difficultés des Casques bleus, confirme cette tendance. La spécificité de ces opérations humanitaires, ou humanitaire d'Etat, réside dans leur fonction militaire de rétablissement de la paix et la préparation de l'action humanitaire. L'hybridation des tâches est donc au cœur de leur fonction car les forces armées participent à un processus politique (construction de l'Etat) et agissent en coordination avec des acteurs civils (ONG)³⁹². Elle émane également d'une vision sécuritaire nouvelle énoncée par Kofi Annan en 2001 dans un rapport sur la prévention des conflits où il appelle la communauté internationale à passer d'une culture de réaction à une culture de prévention. Cette nouvelle conception implique donc des changements sur la nature même de l'aide internationale et des modes d'action des forces intervenantes. Ainsi, les forces armées de l'OTAN impliquées dans des opérations multilatérales développent-elles leurs propres actions humanitaires. Bien que limitée dans le temps, une série d'actions coordonnées et de grande ampleur fut par exemple menée au Kosovo et en Afghanistan.

L'investissement du champ de la sécurité énergétique s'inscrit dans un contexte de forte dépendance en pétrole des pays membres, résultat à la fois de la consommation grandissante des pays émergents (Chine, Inde, Brésil...) et de la stagnation de la production de pétrole. Ces faits s'ajoutent à la localisation des principaux foyers de production (Iran, Irak, Arabie Saoudite...) au Moyen-Orient, région à fortes tensions géopolitiques.

Elément vital de l'économie des pays membres, l'énergie est donc devenue une question de plus en plus sécuritaire avec l'aggravation de la conjoncture³⁹³. Le Concept Stratégique d'avril

³⁹⁰ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *op.cit.*, p.53.

³⁹¹ David Charles-Philippe, *La consolidation de la paix : l'intervention internationale et le concept des Casques blancs*, l'Harmattan, collection Raoul-Dandurand, Montréal, 1997, 156 p.

³⁹² Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.193.

³⁹³ Burgess Peter, « Modernité et obsolescence du concept de sécurité énergétique » dans *Cahiers De La Sécurité*, 2012, 2129-38.

1999 définit pour la première fois les menaces sur les infrastructures énergétiques comme un danger sécuritaire en tant que tel. Au sommet de Prague en 2006, les pays membres adoptent une position commune pour encourager la collaboration entre gouvernement, communauté de la défense et monde industriel. Ils préconisent également des études de recommandations pratiques de prévention et de réponse aux attaques. Ces recommandations s'accompagnent de mesures concrètes par la création de forums et de travaux en commun, comme le Forum « Sécurité Énergétique et Technologique » en février 2006. En avril 2008, le rapport intitulé « Rôle de l'OTAN dans la sécurité énergétique » est adopté au sommet de Bucarest où la lutte contre la dépendance énergétique et la vulnérabilité des infrastructures sont reconnues comme priorités. Pour la réalisation de ces deux objectifs, les pays membres et partenaires s'engagent à un meilleur partage des informations, à développer une vraie coopération régionale, des procédures communes de gestion de crise et un soutien mutuel à la protection des infrastructures critiques. Les sommets de l'OTAN sont l'occasion de rappeler régulièrement la priorité donnée à la question énergétique³⁹⁴. Au sommet de l'OTAN à Bucarest en 2008, les dirigeants alliés consacrent la première journée du sommet à la question énergétique. En plus du rappel des impératifs opérationnels (Afghanistan, Soudan, Kosovo, Balkans, Irak), les Etats membres conditionnent le principe de sécurité globale à l'élargissement des partenariats (Union Européenne, CPEA, Commissions, Nations Unies, Union Africaine, Dialogue Méditerranéen, Initiative de Coopération Istanbul) et l'investissement sur des menaces touchants tous les pays membres dont la sécurité énergétique (avec la défense antimissiles, la non-prolifération, la surveillance terrestre)³⁹⁵.

Sur les principes généraux adoptés dans les sommets politiques, les pays membres élaborent également des programmes communs de recherche. En juin 2009, la Direction Economie de la Défense et de la Sécurité OTAN (DSED) et le Ministère des Affaires Etrangères de la République d'Azerbaïdjan organisent un séminaire sur le thème "Sécurité énergétique : défis et opportunités". Les grands objectifs de ce séminaire sont d'élargir le cadre de coopération en matière de sécurité énergétique, notamment pour améliorer les procédures de protection des infrastructures sensibles. Cette initiative s'inscrit dans une démarche globale car des pays partenaires sont invités à participer au séminaire, permettant (par influence) à l'OTAN de peser sur leurs politiques sécuritaires sur ce domaine-ci. Le séminaire regroupe en effet des pays

³⁹⁴ Kempf Olivier, « Sécurité énergétique : la géopolitique, alliée de l'environnement ? » dans *Défense et Sécurité Internationale*, n°28, 2007.

³⁹⁵ Site OTAN (2008), *Le sommet de Bucarest fait avancer les activités de l'OTAN* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_7195.htm (Page consultée le 3 mai 2013).

partenaires du Dialogue Méditerranéen, de l'Initiative de Coopération d'Istanbul et de l'OSCE. Les thèmes de dialogue portent notamment sur la zone de la Mer Caspienne et la définition d'un nouveau cadre de collaboration entre pays du CPEA. Ce séminaire fait suite au colloque du CPEA sur la sécurité des infrastructures énergétiques de juillet 2007 en Azerbaïdjan. En associant le champ politique au thème de la sécurité énergétique par ces réunions de chefs d'états et d'ateliers scientifiques, et en y conviant une multitude d'acteurs, l'OTAN exerce donc une forte influence sur les pays partenaires. En contribuant à la réforme de leurs politiques de sécurité énergétiques (protection de sites, procédures d'intervention en cas de catastrophes, autorisation de survol de leurs espaces aériens pour mise en place de plans d'urgence civils), l'OTAN crée par influence de la sécurité globale³⁹⁶.

La diversité des lieux d'organisation des séminaires contribue aussi à la globalisation du traitement de la menace. En mai 2010, l'OTAN organise ainsi à Tbilissi (Géorgie), en coopération avec le ministère géorgien des Affaires Etrangères, un séminaire sur "La sécurité énergétique et les infrastructures énergétiques critiques". L'objectif est la coopération et la recherche de moyens optimaux pour le traitement de la question. Parmi les 75 pays participants au séminaire, certains sont des pays partenaires appartenant au Conseil de Partenariat Euro-Atlantique, à l'Initiative de Coopération d'Istanbul et au Dialogue Méditerranéen. Cela confirme donc la politique d'élargissement du réseau OTAN, via l'implication de partenaires dans les ateliers scientifiques. Ce type d'atelier permet ainsi d'ouvrir ou d'accélérer le processus de collaboration entre pays membres et partenaires. Les protagonistes actent l'importance stratégique des pays de la région du Caucase et de la Mer Noire dans le transit de l'approvisionnement énergétique, notamment que la sécurité régionale du flanc sud de la Russie soit un élément essentiel de la stabilité et de la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Les objectifs définis sont d'assurer la stabilité des fournitures énergétiques, la diversification des itinéraires et des fournisseurs ainsi que l'interconnexion des réseaux. La coopération entre l'OTAN et les pays caucasiens fournisseurs se fonde donc sur la réciprocité d'intérêts car l'expertise fournie par les pays membres assure la sécurité des zones de transits pétrolo-gaziers, sources de devises principales de la Géorgie et de l'Azerbaïdjan. En effet, les menaces pesant sur la sécurité énergétique (terrorisme et prolifération des armes de destruction massive notamment) impliquent un traitement régional et débordent sur d'autres thèmes de réforme. Si la fin de la distinction entre sécurité externe et interne facilite le rapprochement entre l'OTAN

³⁹⁶ Site OTAN (2009), *Bakou : séminaire sur la sécurité énergétique* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_55667.htm, (Page consultée le 3 septembre 2013).

et ses partenaires, l'interdépendance entre toutes les menaces assure l'élargissement des thèmes de réformes puisque toute menace ne peut être traitée que dans un cadre plus global (politique, économique, énergétique, militaire, environnemental...).

Le cycle de réunions est ainsi très régulier et permet d'enraciner la question énergétique dans le calendrier politique des pays membres et partenaires. A Zagreb³⁹⁷, une nouvelle conférence de haut niveau est ainsi tenue sur la question de la sécurité énergétique en mai 2011, faisant suite à la publication du nouveau concept de l'OTAN en novembre 2010. Elle fixe la dépendance à l'égard des approvisionnements énergétiques ainsi que la vulnérabilité des réseaux de distribution comme des défis majeurs. Le concept stratégique évoque déjà les liens étroits unissant les pays atlantiques aux pays producteurs ou en voie de transit, notant ainsi « l'importance de l'énergie pour tous les pays ».

L'allocution au début de la conférence de M. Bozinovic (ministère de la Défense croate) résume tous les niveaux de collaboration avec les pays partenaires sur cette question énergétique : espace de dialogue et échange d'informations, projection de stabilité, protection des infrastructures énergétiques. Le ministre rappelle aussi l'appel d'air lancé par cette collaboration énergétique vers des réformes plus politiques, supposant qu'« en nous concentrant sur la sécurité énergétique, nous pouvons aussi promouvoir un dialogue politique plus large au sein de l'Alliance ». Le thème abordé de la projection de stabilité définit également explicitement l'élargissement du champ d'intervention à l'extérieur de ses frontières puisque la menace sur une infrastructure sensible d'un des partenaires pourrait justifier une intervention de l'OTAN. Dans cette perspective, cette conférence "Défis de sécurité émergents : perspectives en matière de sécurité énergétique en Europe du Sud-est" regroupe des experts de l'OTAN, du CPEA, du DM et de l'ICI, en plus d'acteurs privés (entreprises). Ce large éventail de participants vise à élargir les possibilités d'intervention de l'OTAN. Les pays participants reconnaissent ainsi l'aide de l'OTAN sur leur territoire en cas de risques sur leurs installations énergétiques. La précision de l'ambassadeur Peter Poptchev (ambassadeur itinérant pour la sécurité énergétique et le changement climatique) que l'OTAN puisse offrir des solutions concrètes (formation et livraison de matériel) aux pays de la région sur la question énergétique prouve son degré d'implication sur cette question. Cette conférence permet aussi de lancer la consultation avec le partenaire russe (via la Commission) pour définir à terme une interprétation commune du danger énergétique. Une définition consensuelle du risque est une étape vers la globalisation du

³⁹⁷ Site OTAN (2010), *La sécurité énergétique au cœur du séminaire de l'OTAN en Géorgie* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_63846.htm (Page consultée le 3 mai 2013).

champ d'action de l'OTAN car elle donne une base théorique à de possibles interventions communes en cas de danger énergétique.³⁹⁸

Les débats au cours de cette conférence approfondissent les réflexions sur la sécurité énergétique et permettent de définir les futurs thèmes de collaboration sur ce secteur en Europe du Sud-est. Ces mêmes réflexions sont également annoncées comme « enseignements précieux pour d'autres régions » pour la diversification des ressources et des itinéraires de transport. Il est intéressant de constater de quelle manière une conférence consacrée à une région peut favoriser le rapprochement avec d'autres, c'est à dire proposer des thèmes de coopération « clé en mains » à d'autres partenaires régionaux.

Ce type d'organisation est également l'occasion d'affirmer le statut central de l'OTAN comme gestionnaire des problèmes énergétiques et sa capacité à impulser des initiatives de coopération : promotion des consultations, de la stabilité et des échanges d'informations et de meilleures pratiques, ainsi que de la protection des infrastructures énergétiques critiques³⁹⁹. La coopération avec les pays partenaires dans le cadre du Partenariat pour la Paix et du Programme de sécurité scientifique de l'OTAN se concentre également sur les thèmes de réforme de la défense, du contre-terrorisme et donc de la protection des sites énergétiques sensibles. Des échanges d'expertises et d'informations fructueux sont aussi menés avec les pays partenaires menacés de risques terroristes sur leurs installations (Caucase, Asie Centrale, Golfe) avec exercices/entraînements en commun et opérations interarmées pour la protection des infrastructures⁴⁰⁰.

Ce cadre de collaboration est illustré par l'opération *Active Endeavour* lancée en 2001 et destinée à assurer la sécurité des transports maritimes en Méditerranée et à arraisonner d'éventuels terroristes. Les forces maritimes assurent aussi la sécurité énergétique pour les routes-clés en Méditerranée⁴⁰¹. La sécurité des voies maritimes est d'une importance vitale dans le commerce global car une très grande majorité des flux commerciaux se fait par voie maritime

³⁹⁸ Site OTAN (2011), *L'Europe du Sud-est face aux défis à la sécurité énergétique : le rôle de l'OTAN* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_75463.htm (Page consultée le 4 août 2013).

³⁹⁹ Site OTAN (2011), *L'Europe du Sud-est face aux défis liés à la sécurité énergétique : le rôle de l'OTAN* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/SID-2061F191-9493006B/natolive/news_75463.htm?selectedLocale=fr (Page consultée le 3 mai 2013).

⁴⁰⁰ Site OTAN (2013), *The Partnership Action Plan against Terrorism* dans OTAN A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50084.htm (Page consultée le 11 mars 2013).

⁴⁰¹ Shea Jamie, « L'OTAN à venir » dans *Revue Défense Nationale et Sécurité Collective*, Novembre 2007, p.41-48.

(97% des marchandises, 60% du pétrole). Depuis la fin de la Guerre Froide en effet, le désengagement des Américains et des Soviétiques a entraîné une recrudescence des actes de piraterie contre des navires marchands (Mer de Chine, Détroit de Malacca, Océan Indien, côtes africaines...) ⁴⁰². Suite aux attentats du 11 septembre, l'activité d'échanges du Dialogue Méditerranéen s'est progressivement concentrée sur la question du terrorisme et de la transformation de l'OTAN. A l'intérieur de cette stratégie globale, l'opération *Active Endeavour* lancée fin 2001 est destinée à dissuader et réprimer les activités de piratages (surveillance ou arraisonnement d'embarcations suspectes) ainsi qu'à escorter les navires commerciaux et assurer le contrôle maritime des frontières. Les patrouilles des navires militaires opèrent d'abord dans l'Est Méditerranéen, puis l'opération est étendue au détroit de Gibraltar puis à l'entière Méditerranée. Cette extension du cadre de mission d'*Active Endeavour* tient au fait que 65% du gaz et du pétrole consommés en Europe Occidentale passent par la Méditerranée. C'est également une zone de passage vers l'Europe. La globalisation implique en effet une porosité des frontières et la possibilité pour des groupes terroristes de porter facilement la violence sur un territoire. La sécurisation de la Méditerranée vise donc à établir un contrôle renforcé sur les frontières maritimes des pays membres et ainsi prévenir une attaque terroriste ⁴⁰³.

En 2004, le mandat de l'OTAN est étendu à la Méditerranée entière pour aider à la dissuasion, la défense, la protection et l'organisation des pays riverains contre le terrorisme tout en préservant les pays membres d'une attaque. C'est une application directe de l'article 5 de l'OTAN pour assurer une défense collective de l'Alliance contre cette menace. Cet élargissement du mandat concrétise une intense activité de prévention maritime opérée depuis octobre 2001, par des opérations de surveillance et de contrôle des grands couloirs de navigation de la Méditerranée orientale. Ces premières années d'activité se soldent par l'interpellation de 41 000 navires, la mise en place de quarante-sept visites coopératives en Méditerranée Orientale et l'escorte de 414 navires civils (pétroliers, navires de plaisance).

En plus d'étendre la zone d'opération d'*Active Endeavour* à l'ensemble de la Méditerranée, le Conseil Nord Atlantique (CNA) décide d'élargir la même année les propositions de coopération des pays partenaires (CPEA, PfP, Dialogue Méditerranée). Une stratégie classique de l'OTAN

⁴⁰² Rosi Jean-Didier, *op.cit.*, p.219-220.

⁴⁰³ Bouhou Kassim, « L'OTAN et le monde arabe : peur, dialogue et partenariat », dans *Politique Etrangère*, IFRI, 2008/1, p. 119 – 130.

pour élargir son cercle d'influence est d'impliquer des pays partenaires dans des opérations lancées en interne au sein du CNA. Ce type de collaboration permet d'ouvrir d'autres cadres de coopération⁴⁰⁴.

Après l'élargissement du champ d'action en 2004, l'opération *Active Endeavour* prend une dimension plus interarmées en mars 2011 par l'accroissement de la capacité opérationnelle de ses avions AWACS. Les tours opérationnels des AWACS deviennent permanents (24h sur 24h/7 jours sur 7) pour renforcer la surveillance en Méditerranée Centrale. Cette décision globalise le contrôle de l'OTAN en Méditerranée car l'extension de la surveillance de la zone a permis d'améliorer l'imagerie et donc l'évaluation de la situation. Les AWACS influencent aussi le conflit libyen en bord de Méditerranée, champ d'action d'*Active Endeavour*. Par leur permanence, ils accompagnent le positionnement des avions otaniens sur leur base d'opérations avancées en Italie sans pénétrer (par leur rayon d'action de plusieurs centaines de kilomètres) dans l'espace aérien libyen. Cet exemple illustre une stratégie-type de l'OTAN pour étendre son influence à l'extérieur de ses frontières. Le lancement d'une opération régionalement située (*Active Endeavour*) franchit des paliers à mesure de son déroulement, élargissant son champ d'action (totalité de la Méditerranée), son interarmisation (permanence des AWACS) et sa proximité avec d'autres théâtres d'opération (Libye). Sur ce dernier point, la présence des troupes de l'OTAN dans une zone *a priori* cloisonnée (par la définition d'un champ d'action limité) permet d'avoir une influence dissuasive sur les zones limitrophes. *Active Endeavour* assure une présence dissuasive sur les pays bordant la Méditerranée ainsi que sur tous les pays à proximité d'*Ocean Shield* dans le Golfe d'Aden⁴⁰⁵.

L'investissement du champ maritime passe également par la mise en place d'exercices interopérables, destinés à établir des procédures communes pour les sauvetages en haute mer. Le Groupe de Travail Evacuation Sauvetage des Sous-marins centralise ainsi les informations sur les techniques et matériaux de sauvetage émanant de pays membres et partenaires. Ces informations centralisées alimentent ensuite la base de données du Bureau de Liaison International pour l'évacuation et le sauvetage des sous-marins : informations sur les accidents, meilleures tactiques de sauvetage et caractéristiques des navires.

⁴⁰⁴ Site OTAN (2004), *L'OTAN va étendre le mandat de l'opération Active Endeavour à la Méditerranée entière* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_20923.htm. (Page consultée le 10 octobre 2015).

⁴⁰⁵ Site OTAN (2011), *L'OTAN accroît la surveillance aérienne en Méditerranée* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_71316.htm (Page consultée le 10 mai 2015).

Ces exercices mutuels ont un réel bénéfice sécuritaire car durant l'accident au large de la presqu'île du Kamtchatka impliquant la marine russe, l'usage du mini sous-marin Scorpio (utilisé à l'occasion de l'exercice Sorbet Royal) et l'aide du Groupe de Travail Evacuation des Sous-marins (mise à disposition d'informations sur techniques et matériaux de sauvetage) s'avèrent décisifs dans le sauvetage des marinières russes. La régularité des exercices de simulation pour optimiser la gestion future de ce type d'incidents fait donc du sauvetage en haute mer un des thèmes d'action majeurs de l'OTAN sur la sécurité maritime.

La drogue est aussi une menace globale⁴⁰⁶. Le trafic de drogue est devenu de plus en plus une menace sécuritaire sous l'effet de l'intensification du trafic, l'ouverture des frontières et l'aggravation de la criminalité organisée. Ces activités criminelles sont un danger pour les économies régies par la loi et, par la perte de distinction entre sécurité interne et sécurité externe, une perturbation pour l'ordre global. Le trafic de drogue alimente également la prolifération des armes car il crée des alliances de circonstances entre organisations criminelles. Au Kosovo, par exemple, la KLA protège le trafic de drogue organisé par la mafia albanaise en échange de livraisons d'armes et d'argent de la part de cette dernière. Ce genre d'accords tactiques favorise ainsi le développement du trafic d'armes, la disponibilité des arsenaux et l'explosion de conflits ethniques (Balkans, Afrique). Il favorise également un cycle économique aggravant car la demande forte d'armes favorise l'arrivée de nouveaux arrivants, fait baisser les prix et augmente la demande. La lutte contre le trafic de drogue est donc un impératif sécuritaire car elle lutte directement contre le trafic d'armes⁴⁰⁷.

L'OTAN a donc investi ce champ sécuritaire à différents niveaux.

En novembre 2005, l'OTAN est présente à Vienne au côté des pays de l'OSCE et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime pour une conférence sur le thème de la "Lutte contre le financement du terrorisme". Participante et non initiatrice (organisation par le Bureau du Coordonnateur des activités économiques et environnementales de l'OSCE), l'OTAN prend ainsi part à d'intenses discussions sur les moyens de lutter contre les moyens de financement du terrorisme : gel des comptes bancaires, blocage des liquidités, saisie de la drogue aux frontières,

⁴⁰⁶ Coker Christopher, *op.cit.*, p.54.

⁴⁰⁷ Site OTAN (2013), *NATO in the Balkans* dans OTAN A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm (Page consultée le 11 mars 2013).

prévention avant usage financier pour des attaques terroristes. Des représentants d'un certain nombre d'organisations internationales, dont l'OTAN et l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), rencontrent les responsables de l'OSCE à Vienne (Autriche), du 9 au 11 novembre, lors d'une conférence.

L'appel du Secrétaire général adjoint délégué de l'OTAN pour les affaires régionales, économiques et de sécurité Patrick Hardouin d' "employer des moyens politiques, diplomatiques et économiques pour créer un réseau d'organisations internationales et d'états (devant) nous permettre de rassembler et d'échanger des informations sur le financement du terrorisme et de définir des normes financières internationales adaptées" résume une des stratégies-types de l'OTAN pour étendre (par influence) son réseau. La mise en place (ou la participation à) de(s) conférences internationales permettent d'ouvrir le débat sur des questions globales et de faire adopter des politiques sécuritaires communes. L'OTAN pèse par la voie du dialogue sur les stratégies de résolution menées par les pays partenaires sur des problèmes spécifiques (ici la lutte contre le financement de la drogue).

A titre d'exemple, lors de cette conférence, les pourparlers portent sur l'amélioration de législations existantes (notamment l'amélioration d'outils et de techniques d'enquête actuelles). Ce travail coordonné de modification législative vise notamment à empêcher l'usage des organisations caritatives comme organes de blanchissement d'argent par l'aide au renforcement des mécanismes de contrôle gouvernementaux.⁴⁰⁸ Peser sur les législations et les politiques antinarcotiques des pays partenaires est donc une stratégie éminemment politique. Mais la lutte contre le trafic de drogue a une dimension aussi plus militaire par la régularité des opérations menées, notamment sur des théâtres d'opérations étrangers. Le 24 octobre 2006, une opération conjointe menée par la FIAS et l'ANA (Armée Nationale Afghane) permet la saisie de deux chargements de drogue en Afghanistan. L'armée afghane (en soutien des troupes de l'OTAN) saisit ainsi 55 kilos d'opium lors d'une inspection à un point de contrôle dans la ville de Farah. Au cours du seul mois d'avril 2006, 13,5 tonnes de stupéfiants sont saisies par la police nationale afghane et des dizaines de conducteurs/passagers de véhicules emprisonnés⁴⁰⁹.

⁴⁰⁸ Site OTAN (2005), *Les organisations internationales unissent leurs forces pour lutter contre le financement du terrorisme* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_21590.htm (Page consultée le 12 mai 2013).

⁴⁰⁹ Site OTAN (2006), *Saisie de drogue record en Afghanistan* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_22113.htm (Page consultée le 12 mai 2015).

Au-delà de ce cas spécifique, la lutte antinarcotique est un des piliers de l'opération *Enduring Freedom* mandatée par l'OTAN depuis 2003. Les opérations anti-drogue sont parfois effectuées de manière autonome par des forces de sécurité ayant bénéficié de formations instruites par l'OTAN. En mars 2008, par exemple, des officiers de police ouzbeks formés dans le cadre d'un projet soutenu par le Conseil OTAN-Russie (COR) interceptent une grande quantité d'héroïne transitant illégalement par l'Ouzbékistan. Les 570 kilogrammes d'héroïne saisis proviennent du Tadjikistan, valent l'équivalent de 10 millions de dollars et auraient permis de produire plus de sept tonnes de drogue de rue. Les détenteurs de ces grandes quantités de drogue sont ensuite traduits en justice. Les officiers ayant mené l'opération avaient reçu précédemment une formation antidrogue dispensée par l'Office des Nations Unies contre la Drogue et le Crime (ONUDC), dans le cadre d'un projet pilote du Conseil OTAN-Russie de formation du personnel d'Asie Centrale et d'Afghanistan dans la lutte anti-drogue. Ce projet lancé en décembre 2005 est accessible à tous les pays du PFP désireux de lutter plus efficacement contre le trafic de stupéfiants et est assuré par des experts russo-alliés. Financé par le conseil OTAN-Russie, l'agent exécutif du projet est pourtant l'ONUDC⁴¹⁰.

L'OTAN, par l'intermédiaire de la collaboration avec la Russie et la sous-traitance exécutive à l'ONUDC, pèse ainsi sur la formation des officiers de la région (300 formés fin 2007) et contribue donc à sa sécurité par cet intermédiaire.

D'un point de vue opérationnel et sur des théâtres d'opérations, la lutte contre la drogue peut être traitée directement par l'OTAN. En Afghanistan, par exemple, l'OTAN mène en quasi-autonomie et avec l'aval de Kaboul la lutte antinarcotique. Cette autonomie fait suite à la conférence de presse tenue à Budapest en octobre 2008 où le secrétaire général de l'OTAN avait déclaré le renouvellement de la contribution de l'OTAN à la lutte contre la drogue. C'est une réponse à la demande du gouvernement afghan d'aider l'ANA dans sa lutte contre le trafic de drogue. La FIAS est régulièrement intervenue en collaboration ou en autonomie (sous réserve d'autorisation des pays concernés) contre les installations narcotiques : champs d'opium, laboratoires de traitement, convois de transport vers les pays frontaliers.⁴¹¹

⁴¹⁰ Site OTAN (2008), *Des officiers ouzbeks mettent à profit leur formation à la lutte antidrogue* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_7186.htm (Page consultée le 13 mai 2015).

⁴¹¹ Site OTAN (2008), *L'OTAN intensifie ses efforts de lutte contre la drogue en Afghanistan* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_50120.htm (Page consultée le 13 mai 2015).

b. Lutte contre les menaces globales et non intentionnelles.....

Par adaptation à la globalisation des risques, l'OTAN a aussi de plus en plus pris en charge la question de la gestion des catastrophes humanitaires. Suite à une première prise de conscience des risques sécuritaires d'une catastrophe écologique (Tchernobyl), l'OTAN commence à partir des années 1990 à développer la coopération entre membres pour la mise en place de plans d'urgence civile en cas de catastrophe humanitaire. Un des champs d'activités principaux et non militaires du Pfp est d'ailleurs cette question des réactions aux catastrophes, aboutissant à la création en 1998 du CEACRC (Centre Euro-Atlantique de Coordination des Réactions en Cas de Catastrophes). C'est à partir de ce Centre et des procédures planifiées en son sein que la gestion de plusieurs inondations (Albanie, Azerbaïdjan, Hongrie, Ukraine), tremblements de terre (Turquie) ou feux de forêts a pu être effectuée plus efficacement. Le CEACRC est également utilisé pour aider les Etats-Unis à la suite du passage du cyclone Katrina (2004) et pour assister le Pakistan frappé par les inondations (2005), via le déploiement de la Force de Réaction Rapide (NRF) transportant ici l'ensemble des aides rassemblées par le Centre. Cet outil confirme donc la tendance de l'OTAN à sortir de sa classique fonction militaire pour devenir une organisation également civile et mondiale⁴¹². Cet investissement sur les questions humanitaires permet à l'OTAN de renforcer sa collaboration avec les pays de l'UE non membres de l'OTAN à cause de leur politique de neutralité historique. Malgré le fait qu'ils possèdent les attributs militaro-politiques adéquats pour intégrer l'Alliance, quelques pays européens (Suède, Finlande, Autriche, Irlande) refusent l'intégration pour maintenir cette approche neutre. Leur engagement constant au Pfp depuis 1994 sur les questions humanitaires donne cependant l'occasion à ces pays neutres d'exercer leur influence tout en conservant leur neutralité, l'OTAN bénéficiant de ces apports.

En plus de la réaction aux catastrophes, l'OTAN fait aussi de la question scientifique un thème de rapprochement entre pays membres et partenaires. Le programme OTAN pour la Science au service de la Paix et de la Sécurité (SPS), créé en 1958 met en œuvre des projets scientifiques destinés à créer des liens entre membres et partenaires⁴¹³. La prise en charge de nouveaux domaines sécuritaires passe aussi par l'investissement du champ humanitaire. En 1998,

⁴¹² Site OTAN (2013), *La Force de Réaction de l'OTAN* dans Lettres d'Information [en ligne] http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2013_10/20131021_131022-MediaBackgrounder_NRF_fr.pdf (consulté le 11 janvier 2013).

⁴¹³ Site OTAN (2015), *Programme pour la science au service de la paix et de la sécurité* dans Dossiers de l'OTAN [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_85373.htm (consulté le 2 février 2013).

l'OTAN crée le CEACR⁴¹⁴ dont l'objectif est de coordonner les actions des 46 membres du CPEA en cas de catastrophe humanitaire. L'envoi de la Force de Réaction Rapide de l'OTAN aux Etats-Unis (2004) et Pakistan (2004) pour des tâches de gestion d'urgence civile (Katrina, inondations, déplacements de population) confirme par la suite la tendance, malgré un certain manque de consensus au sein des pays membres sur les conditions d'emploi de la NRF (pour des opérations uniquement militaires ? pour des opérations potentiellement humanitaires ?)⁴¹⁵.

La gestion des catastrophes ou « plans civils d'urgence » fait aussi l'objet d'un grand niveau d'échange d'informations entre pays membres et partenaires. Les plans d'urgence civils mis en place par l'OTAN ont pour but de collecter et analyser des informations sur les activités nationales de planification de chaque membre pour ensuite les partager avec toute l'Alliance. C'est donc un outil de coopération membres/partenaires, de préparation aux conséquences des crises et d'anticipation par la résilience de possibles menaces sur les populations (après utilisation d'armes chimiques, biologiques, radiologiques, tremblements de terre, inondations...). L'organe chargé de coordonner la gestion de catastrophes est le Centre Euro-Atlantique de Coordination des Réactions en cas de Catastrophe (Bruxelles, siège de l'OTAN). Il centralise les demandes d'aides adressées par les pays (membre ou partenaires) touchés par une catastrophe tout en gérant un vaste réseau d'experts provenant de toute la zone euro-atlantique et travaillant sur une multitude de domaines sécuritaires (protection des infrastructures, réponse aux attentats terroristes, secours en cas d'inondations...). Quantitativement (380) et qualitativement (origines administratives ou du monde de l'entreprise), ce réseau d'experts offre une plus-value intéressante pour la planification et les opérations de l'OTAN. Il permet l'établissement d'une communauté épistémique transnationale entre pays membres et partenaires, contribuant en dernière instance à l'élargissement du réseau sécuritaire OTAN. Cette liaison est d'ailleurs formalisée à trois niveaux.

Premièrement, un catalogue disponible à l'EADRCC met à la disposition du pays ayant besoin d'expertise des informations et avis sur une question civile (produits des travaux effectués par les experts du Centre venus des ministères nationaux et sociétés privées). Deuxièmement, un catalogue est mis à disposition au sein des États-majors de théâtres ou opérations (en cas d'intervention) pour les contingents des pays membres (ou partenaires) et destiné à harmoniser les relations entre acteurs OTAN et civils (forces militaires, autorités locales, organismes civils

⁴¹⁴ Centre Euro-Atlantique de Coordination des Réactions en cas de Catastrophe.

⁴¹⁵ Kempf Olivier, *op.cit.*, p.380.

internationaux présents). La mise à disposition de ce catalogue OTAN aux pays partenaires crée donc une dynamique (opérative et de théâtre) de coopération via l'expertise civile. Des experts civils venus des pays membres fournissent également des avis aux autorités locales pour mettre en place les efforts de stabilisation et de reconstruction sur plusieurs domaines-clés : industrie locale, réseaux de transport, production agricole, infrastructures, télécommunications civiles. Par le biais d'experts à compétence techniques, cette mise à disposition produit une dynamique de collaboration entre OTAN et pays hôte très importante pour la réalisation des objectifs globaux (à l'exemple des PRT en Afghanistan). Troisièmement, les plans d'urgence civils de l'OTAN assurent la gestion d'une base de données « COMPASS » dont l'objectif est de lister l'ensemble des spécialistes nationaux de divers domaines civils (politique, reconstruction, stabilisation, médias) affectables auprès des forces de l'OTAN en cas de catastrophe.

En plus d'assurer à différents niveaux (stratégique, opératif, tactique) l'échange d'informations auprès des pays partenaires, l'OTAN assure cette mise à disposition de données en cas de crise selon une procédure préétablie. En cas de demande d'aide formulée par un pays membre ou partenaire auprès de l'EADRCC, celui-ci émet une demande d'aide auprès des pays non touchés pour ensuite coordonner les réponses et transmettre les offres d'aide au pays demandeur. En plus de produits de première nécessité (nourriture, eau, habitations, vaccins...), l'OTAN met aussi à disposition des informations et expertises nécessaires à la gestion de la catastrophe. En temps de crise, l'information est donc bien un élément supplémentaire de rapprochement entre pays membres et partenaires. Cette procédure de plans civils d'urgence a été appliquée à plusieurs reprises dans des pays non membres de l'OTAN pour éviter la propagation des conséquences de la catastrophe à des pays limitrophes (Yougoslavie, Afghanistan, Irak, Soudan, Pakistan, Grèce, Etats-Unis).

L'aide à la gestion de catastrophes peut être ciblée sur des dangers sécuritaires spécifiques. Un plan d'action de protection contre les effets des armes de destruction massive (adopté au sommet de Prague en 2002) permet la mise à disposition d'un inventaire des capacités nationales utilisables en cas d'incidents (assistance nationale, unités de détection radiologique, évacuation sanitaire aérienne...) et la définition de normes d'intervention (planification, formation, matériels) pour les pays membres du CPEA (Conseil de Partenariat Euro-Atlantique). L'échange d'informations est un des piliers de cette procédure d'aide aux pays touchés par une catastrophe, renforçant donc la capacité des alliés et des partenaires à s'entraider en cas d'attentats.

La coopération avec les pays partenaires, dans le cadre de cette gestion de plans d'urgence civils, s'est intensifiée depuis 2004 et le sommet d'Istanbul. Suite à l'appel lancé au sommet de 2004 pour établir un partenariat plus ambitieux, la coopération dans les domaines de la réaction aux catastrophes et aux plans d'urgence civils s'est accélérée par l'augmentation des connexions entre l'OTAN et les pays partenaires du Dialogue Méditerranéen et de l'Initiative de Coopération d'Istanbul : réunions conjointes périodiques, stages de formation, séminaires, visites effectuées par les équipes OTAN du Comité des plans d'urgence dans le domaine civil. Au niveau plus multinational du Conseil du Partenariat Euro-Atlantique regroupant l'ensemble des pays membres et partenaires, le Comité des Plans d'Urgence dans le domaine civil (comité de gestion des activités ordinaires de l'Alliance sur les plans civils d'urgence) organise des sessions permanentes avec les Partenaires deux fois par mois. Ce CEPC regroupe 4 groupes techniques (protection civile, transports, santé publique, ressources industrielles) comme autant de lieux d'échanges d'informations entre pays partenaires et membres (experts des pouvoirs publics et des secteurs industriels, représentants militaires) pour coordonner la planification des activités civiles. Le Groupe Transports recense par exemple infrastructures, moyens commerciaux et logistiques disponibles pour assurer un transport rapide en cas de déploiement rapide à effectuer. Ces échanges d'informations sectorielles et techniques contribuent *in fine* à impulser une véritable dynamique avec les pays partenaires. Ces lieux de connexion sont autant de lieux d'échanges d'informations et de points de vue sur ce domaine précis.

L'échange d'informations peut se décliner aussi hors du cadre institutionnel par le biais d'exercices communs de gestion d'une situation d'urgence. L'exercice « Lazio 2006 » d'octobre 2006 réunit ainsi plus de 250 participants venus d'une multitude de pays (Italie, Russie, Autriche, Croatie, Hongrie, Roumanie) dans l'objectif d'harmoniser et améliorer les procédures de gestion des situations d'urgence. Ce type d'exercice assure donc un échange d'informations dynamique en conditions réelles tout en impulsant un processus coopératif par la distribution de données. Plus généralement, l'EADRCC organise régulièrement des exercices en commun pour mettre en pratique les procédures de gestion aux catastrophes naturelles par le déploiement d'équipes sur le terrain.

Les activités de plans civils d'urgence de l'OTAN occasionnent une collaboration dynamique avec d'autres organisations internationales (BCAH de l'ONU, Union Européenne) dont l'un des piliers est la circulation d'informations sur les activités de secours en cas de catastrophe.

Pour donner un caractère intégré à cette collaboration entre organisations, l'OTAN participe chaque année à un exercice international avec le Comité International de la Croix-Rouge, l'Agence Internationale de l'Energie Atomique, l'Organisation pour l'Interdiction des Armes Chimiques et l'Organisation Mondiale pour la Santé⁴¹⁶.

L'OTAN utilise les communautés épistémiques pour créer des passerelles entre pays membres et pays partenaires, sur une multitude de thèmes sécuritaires.

Sur la question de météorologie, l'OTAN entreprend une vaste collecte d'informations à caractère sécuritaire sur des paramètres météorologiques et océanographiques (température, marées, faune marine...). Le Groupe de travail METOC en charge de la collecte de ces données fournit ainsi des informations aux forces alliées durant les phases de planification, exécution, soutien et conduite des opérations. Le METOC, en plus de fixer des procédures entre pays alliés sur les questions météorologiques, sert aussi de lieu où s'accordent des accords de normalisation avec les pays partenaires. A chaque réunion annuelle du METOC, les pays membres mettent à disposition leurs ressources vers les pays partenaires. La plate-forme de communication METOC, située dans le bureau de géo-information de la Bundeswehr en Allemagne, sert ainsi de partage entre les pays alliés et partenaires (mutualisation des données, mise à jour d'informations océanographiques, mise à disposition en cas d'opérations...). Les questions climatiques et océanographiques étant par nature globales, l'OTAN trouve ici l'occasion d'approfondir ses liens avec les pays partenaires par la voie épistémique. Ils peuvent ainsi évaluer en commun le changement climatique et les réponses nécessaires à y apporter⁴¹⁷.

Les rapports entre pays membres/partenaires se développent aussi dans le cadre de l'Organisation OTAN pour la Recherche et la Technologie (RTO), dont l'objectif est de stimuler les échanges d'informations techniques et la recherche scientifique entre les 28 pays membres et les 38 pays partenaires de l'Alliance. Cet organisme de coopération regroupe ainsi 3 000 scientifiques et ingénieurs (experts en question de défense) travaillant sur plusieurs domaines technologiques : technologie appliquée aux véhicules, médecine, systèmes d'information, analyse/intégration des systèmes, dispositifs électroniques. Au sein de la RTO, un catalogue OTAN de ressources de simulation (amélioration de la réutilisation des ressources

⁴¹⁶ Site OTAN (2013), *Les plans civils d'urgence* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49158.htm (consulté le 3 juin 2013).

⁴¹⁷ Site OTAN (2013), *Organisation OTAN pour la recherche et la technologie* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_65174.htm (consulté le 5 juillet 2013).

de simulation) est accessible aux pays partenaires tout en améliorant l'harmonisation des normes de modélisation/simulation avec les partenaires. Au sein de la RTO, l'Agence pour la Recherche et la Technologie (RTA) facilite la rencontre entre chercheurs des pays membres et partenaires par l'organisation d'études, ateliers, symposiums et forums où les experts échangent leurs connaissances. Cette mise en connexion d'experts crée donc une communauté de chercheurs facilitant l'élaboration commune de diagnostics et donc de politiques sécuritaires.

Autre organe de mise en connexion scientifique, le Programme Scientifique pour la Paix et la Sécurité (SPS) est un outil politique destiné à améliorer la coopération entre pays membres et partenaires via la fourniture d'expertises scientifiques. Basé sur l'échange scientifique, le Programme a initié depuis sa création plus de 450 activités collaboratives avec plus de 40 pays partenaires sur divers domaines sécuritaires (cybersécurité en Jordanie, défense contre les agents CBRN en Ukraine...). Le cadre de coopération est encore élargi en 2013 à de nouveaux thèmes sécuritaires : terrorisme, lutte contre les agents nucléaires/chimiques/biologiques/radiologiques, sécurité énergétique, menaces environnementales. Les trois dimensions sécuritaires permettent une vaste mise en connexion du monde scientifique entre pays membres et partenaires. La dimension n°1 ciblée sur les questions scientifiques assure l'échange de connaissances sur des questions sécuritaires à travers un réseau de plusieurs milliers d'universitaires et d'institutions à travers le monde. La dimension n°2 est ciblée sur la coopération avec comme objectif de connecter scientifiques, experts et décideurs politiques des pays membres et partenaires. Elle est aussi un outil de mise à disposition d'informations pour les pays partenaires. La dimension n°3, une fois l'échange d'informations effectué, vise à mettre en place des mécanismes pratiques de coopération bilatérale entre les pays membres et un des pays partenaires. Le SPS agit donc comme outil d'échange d'informations destiné à mutualiser les différences politiques entre pays membres et partenaires par le biais des communautés épistémiques⁴¹⁸.

La globalisation du système engendre une interconnexion croissante des zones de peuplements, des centres économiques, des places financières, des réseaux de communications... Ce niveau d'interdépendance fait de chaque problème sécuritaire local un potentiel danger à l'échelle mondiale. Les menaces globales dites non intentionnelles, ne relevant pas directement d'une action humaine (climat, environnement, santé, économique, migratoire), ont également cette

⁴¹⁸ Site OTAN (2013), *Science for Peace and Security* dans OTAN de A à Z [en ligne] <http://www.nato.int/cps/en/natolive/78209.htm> (consulté le 10 mai 2013).

dimension globale⁴¹⁹. Sur la sécurité climatique, les déséquilibres naturels en cours (effet de serre, fonte glaciaire, augmentation du niveau de l'eau) préparent des catastrophes humanitaires (réfugiés climatiques, enfouissement de zones entières ...) et donc des menaces sécuritaires parmi lesquelles des frictions entre Etats à cause des vagues de migrants fuyant les côtes immergées.

Le caractère sécuritaire des risques climatiques explique aussi la tenue de rencontres entre experts, afin d'harmoniser les règles sécuritaires entre pays membres et partenaires. Ainsi, en octobre 2009, un atelier parrainé par le programme pour la science au service de la paix et de la sécurité (SPS) de l'OTAN s'est déroulé en Égypte. Le principal thème de réflexion consistait à évaluer les possibilités d'installation du système de filtration sur berge (technique déjà largement utilisée dans certaines villes de pays en voie de développement), pour résoudre les problèmes d'approvisionnement en eau dont souffre l'Égypte depuis quelques années. Toujours dans une optique globale, un grand nombre d'acteurs (scientifiques, représentants de l'UNESCO-IHE, universitaires locaux, organismes gouvernementaux) se sont réunis pour examiner les aspects techniques de la production et la qualité de l'eau obtenue par les opérations de filtration de berge. Cela a permis d'obtenir un consensus entre scientifiques sur les vertus incontestables de la filtration sur berge pour l'approvisionnement en eau potable, notamment sur sa capacité d'élimination de produits contaminants (résultat de l'inadéquation des installations de traitement d'eau). Les conférences menées par l'OTAN permettent ainsi d'établir des consensus scientifiques et de lancer des projets de lutte contre l'insécurité climatique, à l'image de ce projet de construction de filtrages sur berge en Egypte⁴²⁰.

Le thème de la sécurité climatique est considéré comme menace sécuritaire car elle est un des thèmes principaux des conférences organisées par l'OTAN. Dans la série de conférences lancées par l'OTAN sur les nouveaux défis de sécurité en décembre 2009, le changement climatique est abordé au même titre que les cybermenaces et la sécurité énergétique. Ce cycle de conférences se propose de déterminer le meilleur cadre de collaboration entre l'OTAN et la communauté internationale sur chaque menace. En décembre 2009⁴²¹, par exemple, des scientifiques et

⁴¹⁹ Di Paola Giampalo (2008) *Global Security challenges and NATO's Response* dans International Military Staff [En ligne], <http://www.nato.int/ims/opinions/2008/o080708a.html> (Page consultée le 11 mars 2012).

⁴²⁰ Site OTAN (2009), *La coopération scientifique contribue à améliorer l'approvisionnement en eau en Égypte* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_59427.htm (Page consultée le 15 mai 2013).

⁴²¹ Site OTAN (2009), *L'OTAN lance une série de conférences sur les nouveaux défis de sécurité* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_59989.htm (Page consultée le 16 mai 2013).

experts se réunissent pour examiner les incidences des activités militaires sur l'environnement. Cet atelier est soutenu financièrement par le programme OTAN pour la Science au Service de la Paix et de la Sécurité (programme SPS). Il intervient après la constatation empirique de l'augmentation du nombre de conflits liés à la raréfaction de certaines ressources naturelles (pétrole, eau, terres arables) et au changement climatique. La réunion de 25 experts venus de disciplines (défense, droit, science politique) et organisations différentes (OTAN, OSCE, Nations unies, Université Harvard, Université Porto Rico...) clarifie un domaine d'analyse dont l'objet d'étude est par nature limité et fragmenté par discipline. A l'issue de la conférence, suite à l'examen d'études de cas et d'analyse de leurs incidences en termes de politique, le champ d'étude de la sécurité environnementale prend le nom officiel d' "écologie de guerre". La conférence est aussi l'occasion de déterminer des thèmes de recherche communs sur lesquels les pays participants s'engagent à travailler.

Des scientifiques et des experts des États-Unis et de Croatie se réunissent aussi du 10 au 12 décembre 2009 à Vieques (Porto Rico, États-Unis)⁴²² pour examiner les incidences des activités militaires sur l'environnement. Lors de cet atelier soutenu financièrement par le programme OTAN pour la science au Service de la Paix et de la Sécurité (programme SPS), les débats portent essentiellement sur l'augmentation du nombre de conflits liés à la disponibilité de certaines ressources naturelles (pétrole, eau, terres arables) ou au changement climatique. Afin de donner un cadre commun de recherche à tous les acteurs, des priorités sont définies sur certains aspects de la gestion des catastrophes écologiques : modélisation prédictive (études sur l'atténuation d'évènements locaux ou planétaires), méthodes de prévision des liens entre effets de la guerre et risques environnementaux, techniques d'atténuation d'impact (assainissement et remise en état d'écosystèmes), évaluation des incidences des futures technologies. Afin de coordonner les efforts entre les différents acteurs, des groupes de travail sont également formés pour améliorer les interactions scientifiques, harmoniser les thèmes de recherche, multiplier les publications. La science est donc un élément neutre sur lequel s'appuie l'OTAN pour influencer les politiques sécuritaires des pays partenaires. L'atelier est en effet parrainé par le programme SPS de l'OTAN dont le but est de promouvoir la coopération et la constitution de réseaux entre des universitaires, des professionnels et des décideurs concernés par cette problématique dans

⁴²² Site OTAN (2008), *Programme scientifique de l'OTAN : évaluation des incidences de l'activité militaire sur l'environnement* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_60074.htm (Page consultée le 13 novembre 2013).

les pays de l'OTAN et les pays partenaires. En tissant des liens entre chercheurs et en offrant des débouchés de publication (via le NATO Science Series), l'OTAN peut ainsi peser sur le champ scientifique et orienter ses recherches sur le domaine sensible de la sécurité environnementale.

Afin de baliser au maximum le champ scientifique, les ateliers sur la question environnementale sont très réguliers. En juin 2010, des experts scientifiques se réunissent ainsi à l'initiative de l'OTAN pour analyser l'évolution de la dynamique du changement climatique mondial. L'atelier porte principalement sur un état des lieux des connaissances actuelles sur le changement climatique ainsi que sur les mesures prises en matière de gestion des accidents naturels. Les intervenants sont précisément choisis parmi des institutions renommées comme la *London School of Economics* et l'*International Risk Governance Council* pour impacter les meilleurs centres de recherche. Comme pour le précédent atelier, c'est l'occasion d'établir un cadre commun de recherche entre tous les protagonistes : définition du rôle de l'analyse du risque climatique, définition de l'applicabilité de la gestion adaptative, recherche de stratégies pour les pays en développement applicables en cas de risques de sécurité, définition des besoins spécifiques en matière de recherche, accroissement de l'intérêt de l'analyse du risque dans le cadre du changement climatique. Toujours dans un souci d'harmoniser les politiques publiques sur cette question, l'atelier est aussi un appel aux scientifiques et décideurs des pays en développement à utiliser des technologies respectueuses de l'environnement. Les conclusions de fin d'atelier ciblent d'ailleurs plus particulièrement les jeunes scientifiques et dirigeants des pays partenaires de l'OTAN. Ce type d'atelier assure aussi la mise en relation de corps militaires avec des centres universitaires. Ainsi, l'atelier est organisé conjointement par le corps du génie de l'armée américaine et l'université du Caire. Les exposés d'ouverture sont effectués par l'ingénieur (et scientifique) en chef du Corps du génie de l'US Army et l'ancien sous-secrétaire du département de l'Intérieur. Cette mise en contact est aussi une stratégie de pacification entre deux pays dont les relations sont parfois conflictuelles sur certains dossiers (Israël-Palestine, Irak, Iran, terrorisme). Financé dans le cadre du programme OTAN pour la science au service de la paix, cet atelier prouve le lien très tenu entre science et politique⁴²³.

⁴²³ Site OTAN (2010), *Le changement climatique mondial et l'adaptation à l'échelon local à l'ordre du jour d'un atelier scientifique de l'OTAN* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_64191.htm (Page consultée le 17 mai 2013).

Les ateliers scientifiques ciblent aussi plus particulièrement certaines régions et accompagnent le processus de rapprochement politique introduit par les partenariats. En avril 2011, par exemple, trente experts et scientifiques de pays membres de l'OTAN et de partenaires du Dialogue Méditerranéen se réunissent en Croatie pour définir la complexité des liens entre changement climatique, santé humaine et sécurité nationale. Il a pour but d'établir le changement climatique comme menace sécuritaire, puis de mutualiser les futurs axes de recherche. L'atelier est l'occasion de rappeler le problème croissant du changement climatique dans la sécurité internationale, tout en reconnaissant la difficulté à évaluer ses causes (notamment l'influence de la hausse des températures sur la planète) et ses impacts (sur l'économie, la santé humaine, la sécurité nationale). Un rapport du Haut Représentant de la Commission Européenne avait été publié en 2008 établissant les mêmes liens. Intitulé "Changements climatiques et sécurité internationale", il fait explicitement le lien entre réchauffement de la planète et concurrence pour les ressources naturelles. Sur la base de ce lien dialectique, le changement climatique est donc reconnu comme un danger sécuritaire. Est également rappelé le discours de l'ancien secrétaire général de l'OTAN (M. Jaap de Hoop Scheffer), prononcé en juin 2008, appelant l'Alliance Atlantique à se préparer à une période d'insécurité engendrée par le changement climatique. Comme pour les précédents ateliers, le but de cette réunion d'experts est d'établir un consensus au sein de la communauté scientifique (reconnaître le lien changement climatique/danger sécuritaire) et d'harmoniser les programmes de recherche sur cette question. Derrière cette question de la communauté des programmes scientifiques, une influence se dessine sur les politiques sécuritaires, ces dernières s'appuyant souvent sur les travaux de recherche fondamentale pour réformer les doctrines d'emploi et les structures de forces des armées.

Les catastrophes naturelles portent aussi atteinte à la sécurité des Etats et provoquent parfois des déséquilibres régionaux par leurs conséquences sur les pays limitrophes⁴²⁴. En 1988, les inondations au Bangladesh provoquent des crues d'eau gigantesques puis l'exode de dizaines de milliers d'habitants après un cyclone tropical. Durant la Guerre Froide, les accidents climatiques portés à une certaine échelle avaient déjà un caractère sécuritaire mais ne faisaient pas l'objet d'intervention de l'OTAN. Cette dynamique a changé depuis quelques années et quelques événements notables. Le tremblement de terre au Pakistan en 2005 provoque un exode

⁴²⁴ Roche Jean-Jacques, « Ecologie et sécurité globale, dans *Les Cahiers de la Sécurité*, n°3, janvier-mars 2008, pp. 99-105

humain massif et fait craindre l'arrivée de migrants aux frontières environnantes⁴²⁵. Aux Etats-Unis, la tempête Katrina ravage en 2004 la Louisiane et notamment la ville de la Nouvelle-Orléans. Le manque de procédures d'intervention et la lenteur d'intervention de l'Etat fédéral aggravent cet accident climatique. Il existe également des hypothèses de conflits entre Etats à cause du tarissement des ressources naturelles. Quarante Etats souffrent aujourd'hui de pénuries d'eau et 40% de la population vivra bientôt avec des seuils d'accès à l'eau très limités. Leur approvisionnement provient de plus de bassins à litige international ou en voie d'assèchement, sur fond d'augmentation de la consommation. Le traitement de la question énergétique par l'OTAN est donc une prévention de conflits interétatiques sur l'accès aux ressources⁴²⁶.

L'adoption commune de procédures de gestion de crise est un axe de travail important de l'OTAN sur la question environnementale. Elle reprend les réflexions entamées dans les années 1950 sur la protection des civils suite à une attaque nucléaire et la mise en place en 1958 d'une procédure détaillée de coordination d'assistance en cas de désastre touchant un des membres. Le concept est repris et acté dans les années 1990 avec la mise au point de mesures de protection des civils en cas d'inondations, tremblements de terre, incidents technologiques ou désastres humanitaires⁴²⁷. Cette procédure d'assistance (« *civil emergency planning* ») est élargie en 1995 aux pays partenaires de l'OTAN. Ce concept d'« *emergency planning* » est d'ailleurs appliqué à de nombreuses reprises depuis la fin de la Guerre Froide à l'occasion de divers incidents environnementaux : inondations en Europe de l'Est, exode humanitaire au Kosovo (en soutien du Haut-commissariat pour les réfugiés au Kosovo), tremblements de terre (Pakistan, Turquie). Même si l'espace d'intervention reste dans le cadre de la défense collective prévu par l'article 5, l'aide apportée par les pays de l'OTAN aux Etats-Unis suite au désastre de Katrina en 2004 s'inscrit également dans cette dynamique de sortie de l'espace occidental. En effet, suite aux ravages de nombreux Etats américains et aux difficultés du gouvernement des Etats-Unis à régler la question, l'Administration Bush émet une liste de demandes de secours médicaux et logistiques. Saisie et gérée par le Centre Atlantique de l'OTAN de Coordination des Réactions en cas de Catastrophe créé en 1998 (EADRCC)⁴²⁸, cette somme de demandes est ensuite prise en charge équitablement par les alliés et partenaires de l'Alliance⁴²⁹.

⁴²⁵ Kay Sean, *op.cit.* p.11.

⁴²⁶ David Charles-Philippe, *op.cit.*

⁴²⁷ Site OTAN (2013), *Crisis management* dans OTAN A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm (Page consultée le 11 mars 2015).

⁴²⁸ Palmeri Francesco, « Une capacité euro-atlantique de réaction en cas de catastrophes » dans *Revue de l'OTAN*, 1998/3, pp.24-28.

⁴²⁹ Site OTAN (2005), dans OTAN Nouvelles [En ligne], <http://www.nato.int/cps/fr/SID-962B1C74->

La réactivité de réponse des alliés aux demandes américaines, par l'envoi de vivres et de moyens médicaux et logistiques, montre la capacité de gestion de crise de l'Alliance (pour éviter la dégénérescence de cette dernière) et surtout de mobilisation des pays partenaires (Azerbaïdjan, Bulgarie, Canada, Croatie, Finlande, Allemagne, Grèce, Lettonie, Norvège, Pologne, Fédération de Russie, Slovénie, Suisse) pour l'aide à un pays membre. L'OTAN joue ici, pour produire de la sécurité globale, un rôle de génératrice de forces. La mobilisation de moyens à destination des Etats-Unis (moyens médicaux, couvertures, lits de camps, générateurs, pompes à eau), la coordination des secours par l'EADRCC et l'envoi d'un agent de liaison de l'OTAN à Washington aux côtés des autorités américaines (notamment avec l'Agence Fédérale chargée de la Gestion des Situations d'Urgence) circonscrivent la crise. Ainsi, et suite à la déclaration de principe d'une aide logistique aux Etats-Unis, les pays de l'OTAN approuvent le 9 septembre une opération aérienne et navale pour l'acheminement des secours relevant de la Force de Réaction Rapide. Sur l'élément naval, trois bâtiments rouliers d'une capacité de transport de 600 semi-remorques chargés d'aides matérielles sont dépêchés et commandés par une chaîne de commandements stricte (SHAPE, QG de la Force de Réaction de l'OTAN, Centre OTAN des Mouvements Aériens, US Northern Command). Ce corps expéditionnaire se met également à la disposition des ONG et reste toujours prêt pour une montée en puissance⁴³⁰.

La sécurité économique est une menace moins apparente car elle a des conséquences indirectes. Les attentats sur les circuits de distribution de marchandises (containers), la constitution d'alliances pétrolières contre les intérêts occidentaux (OPEP), les conflits entre Etats sur des ressources naturelles, l'incidence d'activités criminelles sur l'économie des régions (mafias), les risques géopolitiques perturbateurs du système globalisé sont autant de risques pour la sécurité économique des Etats membres. Les différentes actions de l'OTAN se croisent pour garantir la sécurité économique des pays membres et partenaires. Les opérations *Active Endeavour* et *Ocean Shield* assurent par exemple la protection des navires commerciaux. L'activité de l'Initiative de Coopération d'Istanbul et du Dialogue Méditerranée (stratégie d'extension du réseau) vise à prévenir la constitution d'une nouvelle alliance OPEP favorisant un choc pétrolier (1973 et 1979), tout comme les instances de dialogue (PfP et Partenariat

360192FD/natolive/news_21471.htm (page consultée le 3 avril 2015).

⁴³⁰ Site ONU (2005), *Les Alliés et les Partenaires viennent en aide aux sinistrés du cyclone Katrina* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/SID-D862A457-187C01F8/natolive/news_21479.htm (Page consultée le 11 mars 2015).

Europe-Atlantique) favorisent aussi la résolution de contentieux économiques entre Etats⁴³¹.

Le Dialogue Méditerranéen et l'ICI ont donc pour objectif de limiter les risques sécuritaires pour justement prévenir les perturbations économiques⁴³². Lancé en 2004, le Dialogue Méditerranéen contribue ainsi largement au développement des relations de coopération entre l'OTAN et les sept partenaires de la région méditerranéenne : Algérie, Egypte, Israël, Jordanie, Maroc, Mauritanie, Tunisie⁴³³. Les axes de coopération portent ainsi sur l'appui au processus de réforme des pays partenaires, la coopération dans le domaine de la sécurité des frontières, l'interopérabilité, la contribution à la lutte contre le terrorisme et la coopération avec des organismes internationaux. Le cadre de collaboration avec les pays de l'ICI est également multiforme. Lancée la même année que l'accès au statut de partenaire des pays du Dialogue Méditerranéen, l'ICI ambitionne de développer la coopération bilatérale entre les pays de la région et l'OTAN sur une multitude de thèmes : avis sur la réforme de la défense, établissement des budgets militaires, planification de la défense et relations civilo-militaires, encouragement à la coopération entre militaires et développement de l'interopérabilité, lutte contre le terrorisme par le partage d'informations et la coopération maritime, lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et trafics divers. Les relations entre pays membres et partenaires sont encadrées par des consultations régulières de haut niveau conduites par le Secrétaire Général délégué de l'OTAN avec les pays du bassin méditerranéen et de la région élargie⁴³⁴.

La préservation de l'activité économique de la région passe, en plus du dialogue politique et de l'aide aux réformes, par la mobilisation de moyens militaires OTAN. En mars 2005, dans le cadre du Dialogue Méditerranéen de l'Alliance, des navires de la Force de Réaction Rapide de l'OTAN font escale dans les ports de la Mer Rouge appartenant à des pays partenaires. Ce déploiement est le premier franchissement du canal de Suez à destination de la Mer Rouge effectué par des bâtiments de l'OTAN. Ainsi, après un premier mouillage dans le port d'Akaba (Jordanie) et d'Eilat (Israël), les navires se rendent dans tous les pays du Dialogue Méditerranéen ayant des ports en Mer Rouge. Lieux d'activités commerciales et ouvertures vers

⁴³¹ David Charles-Philippe, *op.cit.*, p.115.

⁴³² Chaigneau Pascal, *La sécurité Euro-méditerranéenne* (co.dir. avec Pierre Pascallon), L'Harmattan, Paris, 2013.

⁴³³ Ekovitch Steven, « Les États-Unis, l'Europe et les crises au Moyen-Orient » dans *Géostratégiques* (février 2007 - N° 15).

⁴³⁴ Site OTAN (2004), *L'OTAN fait du Dialogue méditerranéen un véritable Partenariat, et lance l'Initiative de coopération d'Istanbul* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_20811.htm (Page consultée le 23 mai 2015).

l'intérieur des terres, les ports assurent une fonction économique vitale. C'est pour assurer leur protection (et prévenir des effets de propagation en cas de perturbation économique) que les six bâtiments participant à cette opération et constituant le Groupe Permanent de lutte contre les mines de la Force de réaction de l'OTAN sont dépêchés. Ce même groupe avait déjà participé à des opérations de maintien de la paix lors des crises dans les Balkans (Bosnie-Herzégovine et Kosovo) et à l'opération *Active Endeavour*. Les activités de formation conjointe concernent ainsi par exemple l'élimination des mines sous-marines (par l'appel et la formation de plongeurs) et la formation aux opérations de recherche/sauvetage.

La recherche de la sécurité économique pour les pays partenaires du Dialogue Méditerranéen est donc une des priorités de l'OTAN. En parallèle de la lutte contre le terrorisme et le partage de renseignements, la lutte contre les trafics est ainsi déclarée thème prioritaire de la collaboration entre l'OTAN, l'ICI et le Dialogue Méditerranéen⁴³⁵. La collaboration avec les pays du Dialogue Méditerranéen se fait notamment par le partage de savoir-faire. Le comité d'étude pour le ravitaillement et l'agriculture (FAPC) se réunit ainsi le jeudi 22 mars 2005 au siège de l'OTAN pour un partage d'expériences sur les secteurs de l'alimentation, de l'agriculture et de l'eau avec les pays partenaires. La réunion réunit des représentants des pays membres de l'OTAN et sept pays du Dialogue Méditerranéen. Les discussions portent sur l'état de préparation et la gestion des conséquences de risques environnementaux, ainsi que sur la définition des cadres de coopération pratique. La FAPC est d'ailleurs un des principaux organismes OTAN de coopération avec les pays du Dialogue Méditerranéen. Les thèmes de la gestion de l'eau (Algérie, Tunisie), de la désertification (Maroc) et de la grippe aviaire sont ainsi présentés. Sur la coopération pratique, un projet conjoint entre le programme OTAN pour la science au service de la paix et de la sécurité et la FAPC sur le thème de la sécurité de la chaîne alimentaire est également examiné. Sur la question de l'état de préparation aux catastrophes, pour la première fois la participation des pays du Dialogue Méditerranéen au programme d'entraînement et d'exercices de l'EADRCC est abordée. En intégrant les pays du Dialogue Méditerranéen aux exercices de gestion des catastrophes naturelles, l'OTAN assure indirectement une meilleure sécurité de ses "frontières extérieures" en améliorant les procédures de gestion de crise de ses pays partenaires⁴³⁶. En janvier 2011, un Centre pour la

⁴³⁵ Site OTAN (2005), *Des navires de l'Alliance font escale en mer Rouge* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_21654.htm (Page consultée le 28 juillet 2015).

⁴³⁶ Site OTAN (2008), *Le Comité d'étude pour le ravitaillement et l'agriculture de l'OTAN rencontre les pays du Dialogue méditerranéen* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_7327.htm (Page consultée le 4 mars 2013).

Sécurité Énergétique est aussi créé en Lituanie (Vilnius) et placé sous l'autorité du ministère lituanien des Affaires étrangères avec pour fonction d'établir des initiatives internationales en coopération avec l'OTAN.

La sécurité migratoire s'inscrit dans le cadre globalisé de la circulation des individus et des risques croissants de l'immigration illégale sur la stabilité à la fois économique et sociétale des pays membres. Elle est un danger pour leur équilibre économique car elle perturbe les systèmes de protection sociale, le marché légal du travail et la résorption du chômage. C'est également une menace sur la sécurité sociétale car l'excès de mélanges culturels provoque la dissolution des identités nationales et des valeurs stabilisatrices. Destinées à compenser la baisse de la natalité et à assurer les besoins en main d'œuvre, les politiques d'immigration provoquent également sur le long terme des tensions ethno-communautaires et des atteintes aux valeurs fondatrices de la Nation⁴³⁷. La perte de repères culturels stables, dissous dans le multiculturalisme, est une menace sécuritaire car elle porte atteinte à la communauté des valeurs et à la stabilité sociale. Cette gestion de l'immigration est un enjeu sur le long terme car le chômage endémique et les faibles perspectives de mobilité sociale des pays pauvres en font un problème structurel. Les carences en gouvernance de certains Etats favorisent également la fuite massive de populations et les perspectives d'activités illégales sur des territoires souverains (immigration illégale, trafics mafieux, difficulté d'assimilation de catégories de population...) ⁴³⁸.

L'OTAN investit donc ce champ sécuritaire depuis quelques années. La création d'une doctrine commune sur la cybermenace (fixer un seuil d'intervention et la nature de la riposte en cas d'attaque cybernétique), la protection de sites portuaires et la lutte contre l'immigration illégale font partie des travaux prioritaires de l'OTAN dans le nouveau Concept Stratégique⁴³⁹. Cette orientation doctrinale s'explique par une croissance des déplacements de population dans le monde de 2% par an et leur concentration principalement sur la communauté atlantique (Europe occidentale et Etats-Unis). La globalisation est donc un accélérateur d'immigration par les facilités de déplacements et la perméabilité des frontières. L'opération *Active Endeavour* a ainsi une fonction de lutte contre l'immigration illégale car un des attributs des navires de l'OTAN est d'arraisonner les embarcations de migrants et de prévenir leur entrée en Europe.

⁴³⁷ Coker Christopher, *op.cit.* p.47.

⁴³⁸ Di Paola Giampalo, *op.cit.*

⁴³⁹ Chivvis Christopher, *op.cit.*

Lancée en 2001 suite aux attentats du 11 septembre, l'opération contribue à la dissuasion, la défense et la protection de l'Occident contre le terrorisme par des opérations maritimes quotidiennes en Méditerranée. La force opérationnelle *Endeavour* assure des opérations de surveillance et de contrôle des grands couloirs de navigation de la Méditerranée orientale. En 2004, 41 000 navires sont interpellés et 47 visites coopératives effectuées avec les marines des pays partenaires de la Méditerranée, en plus des 414 navires alliés autres que de combat déjà escortés dans le détroit de Gibraltar. Cette réussite par les chiffres s'accompagne logiquement de l'extension de sa zone d'opérations à l'ensemble de la Méditerranée, en appui des pays partenaires du CPEA et du PPP, des pays du Dialogue Méditerranéen. Derrière cette lutte contre le terrorisme et la défense spécifique des pays occidentaux contre la menace terroriste se joue aussi la lutte globale contre l'immigration illégale. En effet, une des fonctions sous-jacentes d'*Active Endeavour* est de prévenir l'afflux d'immigrés illégaux, notamment des pays du Maghreb. C'est la raison pour laquelle les pays du Dialogue Méditerranéen sont impliqués dans l'opération. Cette collaboration permet de les sensibiliser indirectement à leurs politiques migratoires. Une des stratégies de globalisation de l'OTAN est donc d'intégrer des pays partenaires sur ses opérations pour peser ensuite sur leurs politiques sécuritaires, sur des domaines subalternes.

La lutte contre la prolifération nucléaire s'est accélérée depuis les attentats du 11 septembre. La perspective d'un attentat utilisant le même mode d'action (usage de la violence sur un territoire souverain) mais provoquant un niveau de destructivité supérieur (milliers de morts par le caractère nucléaire de l'attaque) a activé la mise en place de politiques communes entre membres. Le besoin de réponse globale à cette question nécessite en effet la responsabilité et la coordination de tous les acteurs. Elle répond à la mondialisation du trafic d'armes et à la circulation d'armes de destructions massives, à l'image du trafic d'expertise entre les ingénieurs pakistanais et le pouvoir iranien sur son programme nucléaire⁴⁴⁰. Les réformes imposées aux pays « aspirants » sont une forme de régulation : contrôle strict du pouvoir civil sur les armes nucléaires, interdiction de proliférer (vente d'expertise technique ou de matériel), mutualisation des doctrines nucléaires et des conditions d'emplois. Ces conditions sont exigées aux pays partenaires avant de devenir pays membres.

⁴⁴⁰ Coker Christopher, *ibidem*, p.39.

La lutte globale contre la prolifération nucléaire et ses effets de contagion passe aussi par l'aide au démantèlement d'anciens matériaux à caractère nucléaire. En partenariat avec la Russie, un séminaire de recherche parrainé par l'OTAN est ainsi organisé par exemple à Vladivostok les 17 et 18 mars 2005 pour établir un plan de démantèlement des sous-marins nucléaires d'attaque et des sous-marins porteurs de missiles de croisière. Ces appareils appartenant à l'ancienne flotte russe du Pacifique, sont hors d'état de service et font planer le risque d'émanations radioactives. Cette menace est donc globale car ces émanations peuvent créer des risques écologiques dépassant le simple cadre géographique de la Russie. Le démantèlement des sous-marins nucléaires soviétiques est une question suscitant donc l'intérêt de la communauté internationale. Ce plan de traitement s'inscrit dans le cadre du partenariat mondial du G8 contre la prolifération des armes de destruction massive adopté en 2002 et dont l'objectif est de sécuriser ou détruire les matières nucléaires, chimiques et biologiques dans l'ex-Union Soviétique. Le plan s'est ainsi concentré sur les matières nucléaires situées dans les sous-marins nucléaires transporteurs de missiles balistiques intercontinentaux. Il s'est traduit par le démantèlement de sous-marins excédentaires des forces navales russes ou l'amélioration des conditions de sécurité sur d'autres.

Ces travaux de conformité des sous-marins nucléaires se prolongent aussi sur les sous-marins polyvalents comme les sous-marins d'attaque et les sous-marins porteurs de missiles de croisière. Mal entretenue et sous-financée depuis l'effondrement du budget de l'armée russe en 1991, la flotte russe, en raison de son état de délabrement, est une menace environnementale permanente. En mai 2003, par exemple, 87 sous-marins polyvalents sont "déclassés" alors qu'ils contiennent du combustible nucléaire. 77 de ces 87 sous-marins sont en état avancé de détérioration et font courir le risque de la libération dans l'environnement de matières radioactives. Cette menace écologique se double d'une menace sécuritaire car le combustible nucléaire peut tomber entre les mains d'organisations terroristes envisageant de perpétrer un attentat par agents radiologiques. Cet atelier a ainsi élargi le cadre de coopération introduit en 2002 à la flotte Pacifique car la plupart des efforts menés par les Etats-Unis et l'Europe l'ont été en direction de la flotte du Nord à Mourmansk. Pour préparer cet élargissement, les 38 pays participants définissent un plan d'organisation et un calendrier de démantèlement des sous-marins nucléaires de la flotte du Pacifique. Le but est notamment d'harmoniser les normes techniques et de coordonner les travaux de démantèlement de la flotte Pacifique et Nord. Cette lutte contre les émanations radioactives et les risques de vol nucléaire par des organisations terroristes s'inscrit dans le cadre du programme OTAN "La sécurité via la science". Le

traitement de cette menace est donc institutionnalisé pour créer un réseau global de sécurité, à l'image de cet atelier et du comité de démantèlement réunissant des experts des pays membres, de la Russie et du Japon⁴⁴¹.

L'OTAN joue un rôle dans la lutte contre la prolifération des ADM par l'organisation de séminaires réunissant un grand nombre de pays⁴⁴². En avril 2007, par exemple, 120 hauts responsables venant de 43 pays, des membres d'organismes internationaux et des universitaires se réunissent en Lituanie pour étudier la question de la prolifération des ADM (Armes de Destruction Massive). Pour impacter le maximum de partenaires et donc influencer sur leurs politiques par rapport à cette menace, l'OTAN rassemble des partenaires du Dialogue Méditerranéen, de l'ICI, du Conseil de Coopération du Golfe et de la région Asie-Pacifique. Pour établir une dynamique de gouvernance globale sur cette question, le séminaire réunit aussi le président du comité du Conseil de sécurité des Nations Unies traitant des questions de non-prolifération ainsi que le Bureau du Représentant pour la prolifération des ADM au Conseil de l'Union Européenne. Cette invitation d'une multitude de représentants d'organisations internationales vise à harmoniser les politiques générales contre cette menace. L'OTAN a donc une fonction "fédératrice". Le séminaire permet un débat approfondi sur les thèmes des actions menées pour empêcher les acteurs non étatiques d'avoir accès à la technologie ADM/balistique et le thème des défis futurs sur le domaine de la non-prolifération. Les exposés rappellent aussi l'impératif de faire appliquer en commun la résolution 1540 sur le contrôle des exportations. L'OTAN agit donc ici comme rappel du droit international. Le groupe politico-militaire OTAN sur la prolifération organise régulièrement ce type de séminaire. Ce séminaire de Lituanie fait suite à celui organisé au Collège de défense OTAN de Rome (2004) et au Ministère bulgare des Affaires étrangères de Sofia (2005).

Si les séminaires servent à harmoniser la définition de la nature des menaces, le cadre juridique d'application, et à créer une communauté internationale de sécurité, ils ont aussi pour fonction d'établir de meilleures conditions d'application du droit international. Les 24-25 juin 2010, des hauts responsables et experts des pays membres et partenaires de l'OTAN s'entretiennent sur les régimes de non-prolifération et les conditions optimales de mise en œuvre. A l'occasion de

⁴⁴¹ Site OTAN (2005), *Lutter contre la prolifération nucléaire et protéger l'environnement : le démantèlement des sous-marins nucléaires russes* dans OTAN Nouvelles [En ligne], <http://www.nato.int/docu/update/2005/03-march/f0317a.htm> (Page consultée le 18 août 2013).

⁴⁴² Ian Anthony, « L'OTAN et les armes nucléaires » dans *Revue Politique Étrangère*, 4:2009, p.883-896.

la sixième conférence de la conférence annuelle OTAN sur la maîtrise des armes de destruction massive, les intervenants débattent sur le cadre juridique (régimes multilatéraux de non-prolifération), sécuritaire (état des lieux des menaces actuelles liées à la prolifération et hypothèse d'attentats terroristes), militaire (examen de la contribution internationale de l'OTAN sur les domaines de la maîtrise de l'armement, du désarmement et de la non-prolifération) du thème des ADM. Suite à ce premier volet de discussions, les débats sont l'occasion de faire un bilan annuel de l'application du traité sur la non-prolifération des armes nucléaires par les parties. L'OTAN agit ici comme un "comité de surveillance" d'application du droit international et pèse donc (indirectement) sur la responsabilité des Etats à le faire appliquer. C'est donc un élément de sécurité globale car la bonne application du droit international sur des menaces aussi sensibles contribue à la prévention des risques. La participation d'une grande variété d'acteurs et organisations s'inscrit aussi dans une recherche de globalité : Conseil de Partenariat Euro-Atlantique, du Dialogue Méditerranéen, Initiative de Coopération d'Istanbul, Conseil de Coopération du Golfe, région Asie-Pacifique. Symboliquement, la déclaration d'ouverture est ainsi confiée à l'envoyé spécial de la présidence de l'OSCE, le vice-ministre kazakh des Affaires étrangères M. Konstantin Jigalov. Cette variété d'invitations renforce l'intégration des liens avec les pays partenaires et crée une véritable communauté de sécurité. Cette conférence s'inscrit dans le cadre de la nouvelle politique générale adoptée par l'OTAN en avril 2009 au sommet de Strasbourg, sur la question de la prévention de la prolifération des ADM et la défense contre les menaces chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN). Sur la base de cette politique générale, l'OTAN organise régulièrement des conférences sur cette thématique : Rome 2004, Sofia 2005, Vilnius 2007, Berlin 2008, Varsovie 2009, Norvège 2011. C'est un moyen de redynamiser en permanence la coopération avec les pays partenaires (définition commune des menaces, surveillance d'application du droit, harmonisation des politiques sécuritaires).

La conférence de Norvège en 2011 est organisée dans le même cadre que les précédentes. La grande variété des participants comme élément d'influence a d'ailleurs été reconnue par le secrétaire général Anders Fogh Rasmussen pour qui "associer les pays membres, partenaires, autres organisations internationales et la communauté stratégique dans son ensemble (équivalent) à remplacer l'ancien schéma de pensée, fondé sur la méfiance et le malentendu, par une nouvelle culture de consultation et de coopération". La constitution d'une approche globale est vitale au vu du nombre croissant de pays et d'acteurs non étatiques désireux d'acquiescer des ADM et vecteurs. La conférence est l'occasion, comme pour les précédentes, d'approfondir la définition

des menaces et d'établir un consensus théorique sur plusieurs points : avenir des initiatives/régimes multilatéraux de non-prolifération, défis régionaux liés à la prolifération, risque d'attentats terroristes, contribution de l'OTAN à la régulation internationale des ADM. La conférence a également pour fonction de sensibiliser les pays participants aux impératifs de régulation sur cette question. Le secrétaire général de l'OTAN pour les défis de sécurité émergents (Gabor Iklody) rappelle la complexité croissante de la prolifération, l'urgence à créer une véritable communauté de sécurité pour rassurer (et donc dissuader) les pays tentés par l'acquisition d'ADM. La répétition de ces thèmes, par ces discours de conférence, balise le champ sécuritaire d'un besoin d'approche globale du problème. C'est donc aussi un élément de *soft power* car elle incruste dans les représentations des pays participants le besoin de collaborer avec l'OTAN, expliquant le grand nombre de pays invités (Conseil de partenariat euro-atlantique, le Dialogue méditerranéen, l'Initiative de coopération d'Istanbul et l'Asie) dans ces conférences. Cette stratégie de constitution d'un réseau global est officiellement reconnue par le nouveau concept stratégique de l'OTAN, adopté au sommet de Lisbonne en novembre 2010. A l'intérieur du texte, la sécurité coopérative est mentionnée comme tâche fondamentale, et la constitution de liens forts avec les pays partenaires/organisations internationales considérée comme une contribution essentielle à la maîtrise des armements, la non-prolifération et le désarmement. Ces conférences et séminaires sont donc une illustration pratique de cette stratégie.

Bien que domaine extramilitaire, la question de la sécurité alimentaire peut potentiellement devenir une menace globale avec la porosité des frontières et la transnationalité des marchandises. Sécuriser la chaîne alimentaire devient donc un impératif sécuritaire pour l'OTAN. L'OTAN organise dans ce sens un séminaire de recherche sur la question des menaces sécuritaires liées à l'infrastructure de la chaîne alimentaire et de l'approvisionnement en eau à Vienne en décembre 2008, afin d'optimiser les programmes de prévention et de réaction de crises alimentaires. Organisé par le Programme pour la Sciences au Service de la Paix et de la Sécurité de l'OTAN, ce séminaire permet de faire l'état des lieux des menaces liées à l'utilisation des agents chimiques, biologiques, radiologiques et nucléaires (CBRN) contre les populations civiles via la diffusion de l'eau et de la nourriture comme agents de transmission. Une centaine de représentants experts sur les questions d'agriculture, d'approvisionnement en eau et des secteurs privés/publics, et relevant de différents organismes (administrations nationales, monde universitaire, domaine militaire, secteurs privés, FAO) sont à ce titre présents. Par sa capacité de mobilisation d'une multitude d'acteurs, l'impulsion d'une définition

commune des menaces alimentaires et des procédures de gestion de crises, l'OTAN contribue à produire ici de la sécurité globale en prévenant l'apparition (ou la dégénérescence) de crises par la voie du dialogue et non de la contrainte, du « *soft* » plutôt que du *hard power*⁴⁴³.

En plus de séminaires, l'organisation d'ateliers favorise ainsi une dynamique de réglementations. L'atelier de recherche d'avril 2010 au Caire sur le thème des « Progrès en matière de sécurité alimentaire face à la menace terroriste et aux catastrophes naturelles » sert de mise au point d'une étude pilotée par l'OTAN sur la sécurité de la chaîne alimentaire. Une fois posées les conclusions de ce rapport, l'atelier est l'occasion pour les scientifiques égyptiens et américains de fixer des procédures communes de gestion de la contamination de la chaîne alimentaire par des agents biologiques/chimiques et de réduction des effets néfastes (notamment économiques) en cas d'actes terroristes ou de contamination accidentelle. La présentation de nouvelles techniques et méthodes de production de denrées alimentaires sûres (logistique, distribution, stockage, techniques d'inviolabilité des emballages) est l'objet principal de cet atelier. Technique classique de production de sécurité globale, l'OTAN réunit autour d'un cadre de discussion dont elle est à l'origine une multitude d'acteurs (40 experts des pays de l'OTAN, pays partenaires, Dialogue Méditerranée) pour fixer une évaluation, une définition et une procédure de gestion commune sur de possibles attentats terroristes sur la sécurité alimentaire. Par la voie du dialogue, l'OTAN est donc force de proposition sur des procédures de gestion et contribue à transformer les dispositifs de sécurité des pays partenaires, et donc à prévenir l'apparition de crises globales partant de leurs territoires⁴⁴⁴.

En plus d'impulser un cadre de réglementation globale sur cette menace émergente, l'OTAN mène aussi des interventions directes pour la traiter. Suite au désastre humanitaire de 2010 au Pakistan, l'OTAN affrète un avion de transport Antonov 124 en septembre pour acheminer vers Islamabad 100 tonnes de biscuits données par le Programme Alimentaire Mondial. Cet acheminement fait suite à l'acheminement par deux avions C135 OTAN vers Islamabad, d'un hôpital de campagne, de matériel médical et d'épuration des eaux ainsi que de couvertures. Ces capacités de transport aérien et maritime démultiplient l'acheminement de l'aide fournie par les

⁴⁴³ Site OTAN (2008), *Protéger l'infrastructure de la chaîne alimentaire et de l'approvisionnement en eau* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_46755.htm (Page consultée le 15 janvier 2013).

⁴⁴⁴ Site OTAN (2008), *Le programme scientifique de l'OTAN cherche des solutions au problème de la sécurité alimentaire* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_62559.htm (Page consultée le 15 juin 2013).

pays et les organisations de secours humanitaire. Par la mise à disposition de sa logistique auprès des organisations compétentes, l'OTAN assure le confinement d'une crise humanitaire tout en acheminant sa propre aide⁴⁴⁵.

En plus de la sécurisation de la chaîne alimentaire et l'harmonisation des procédures de gestion des crises alimentaires, l'OTAN impacte par sa stratégie de mise en contact des acteurs les répercussions sociétales liées à ce problème. Dans ce cadre de compréhension globale du problème, l'OTAN organise en mars-avril 2011 un stage de formation à Antalya (Turquie) réunissant quarante participants de pays membres et partenaires (et ciblant plus particulièrement l'Asie Centrale avec la présence du Kazakhstan, du Kirghizstan, du Tadjikistan, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan). Financé et supervisé par le Programme pour la science au service de la paix et de la sécurité, le cycle de débats porte sur la transmission d'expérience entre pays : recensement des défis en matière de sécurité alimentaire, définition de politiques publiques, méthodes de réduction de la pauvreté par une utilisation plus rationnelle des ressources naturelles. L'OTAN produit ici de la sécurité globale en proposant des solutions clés en main à des pays partenaires pour influencer sur leur stratégie de développement et leurs procédures de gestion de crise. En améliorant le dispositif de sécurité de ses pays partenaires sans leur imposer quoi que ce soit, l'OTAN contribue donc à pacifier ses marges territoriales⁴⁴⁶.

Toujours dans cette logique d'harmonisation des réglementations et dispositifs sécuritaires sur des menaces précises, l'OTAN supervise un séminaire en février 2009 sur le transport des marchandises dangereuses à l'Ecole Royale Militaire de Bruxelles. Il est l'occasion de faire le bilan des actions passées et futures sur la question de la protection des marchandises dangereuses, notamment sur la formation et la normalisation. Les travaux de l'OTAN sur la sécurisation du transport des matières chimiques s'appuient sur le « Livre Orange » des Nations Unies répertoriant tous les règlements nationaux et internationaux pour garantir le transport et la manutention des marchandises dangereuses. En application de ces principes, le Groupe de la CDNA sur la Sécurité des Munitions de l'OTAN se charge d'assurer auprès des pays partenaires l'identification des risques liés au stockage/transport des explosifs militaires tout en élaborant des documents officiels (directives, manuels, accords de normalisation) afin d'harmoniser juridiquement les méthodes de gestion. Ce séminaire est également l'occasion de

⁴⁴⁵ Site OTAN (2010), *Les vols de secours humanitaire vers le Pakistan se poursuivent* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_66291.htm(Page consultée le 10 février 2015).

⁴⁴⁶ Site OTAN (2011), *Stratégies en matière de sécurité alimentaire en Asie Centrale* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_71908.htm (Page consultée le 8 mars 2013).

développer les accords de franchissement des frontières auprès des pays partenaires pour leur fournir une aide immédiate en cas d'accident sur cette menace. Ce séminaire renforce la judiciarisation d'une menace par un état des lieux et l'actualisation d'un manuel de réglementation censé influencer les pays partenaires concernant leur traitement de cette question⁴⁴⁷.

L'interconnexion croissante des Etats par les transports aériens exige aussi la maîtrise sécuritaire de ce domaine. L'OTAN entreprend ainsi depuis la fin des années 1990 une politique de sécurisation de l'espace aérien à destination de ses pays partenaires. En novembre 2003, l'organisation de la réunion plénière du Comité OTAN de Gestion de la Circulation Aérienne (NATMC) au sein du siège de l'EUROCONTROL (Organisation Européenne pour la Sécurité de la Navigation Aérienne) illustre la stratégie OTAN pour créer un espace aérien transatlantique sécurisé (les deux organisations regroupant la majeure partie de l'Europe et de l'Amérique du Nord) en intégrant les systèmes de navigation aérienne civils et militaires. Le rôle de l'EUROCONTROL est en effet d'établir un système paneuropéen de gestion de la circulation aérienne efficace et homogène. Via son Comité de Gestion de la Circulation Aérienne (suite à la création en 1998 d'un Comité permanent d'interface civile et militaire), l'OTAN souhaite ainsi renforcer la coordination civilo-militaire afin que les besoins de défense des Etats membres soient pris en compte. La présence d'une centaine de représentants des Etats membres de l'OTAN et des pays partenaires crée donc une dynamique d'harmonisation réglementaire sur la sécurisation de l'espace aérien, en y intégrant une dimension militaire. Etablir une relation intégrée avec un organisme compétent sur un domaine sécuritaire (EUROCONTROL sur l'espace aérien) pour créer une dynamique réglementaire entre pays membres et partenaires autour de ce dernier équivaut à produire de la sécurité globale par le dialogue⁴⁴⁸.

Cette stratégie de production de sécurité par dynamique de réglementation se décline aussi par la capacité de l'OTAN à impulser des accords de coopération et donc à pacifier les rapports entre Etats. En 2010, la réunion du Comité Militaire réunissant des chefs d'états-majors des pays membres de l'OTAN donne lieu à la signature d'un accord préalable sur l'échange de

⁴⁴⁷ Site OTAN (2009), *Protéger le transport des marchandises dangereuses* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_50630.htm (Page consultée le 18 mai 2013).

⁴⁴⁸ Site OTAN (2003), *Réunion au siège d'EUROCONTROL du comité OTAN de gestion de la circulation aérienne* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_20086.htm (Page consultée le 10 décembre 2012).

données aériennes entre la Turquie et l'Ukraine afin de réduire les conflits aérospatiaux sur deux points : minimiser les potentiels incidents de violation des espaces aériens et optimiser les stratégies de résilience en cas d'accident d'avions civils. Cet accord fait suite à trois autres accords du même type : Allemagne/Autriche, Hongrie/Ukraine, Turquie/Géorgie. Plus fondamentalement, dans une stratégie classique de production de sécurité globale, l'OTAN, via ces accords bilatéraux, tend à standardiser les procédures de réponse aux crises aériennes à l'ensemble des pays partenaires⁴⁴⁹.

En plus de sa stratégie règlementaire, l'OTAN contribue aussi à la sécurisation de l'espace aérien par la surveillance d'évènements majeurs. En août 2005, sur demande des autorités allemandes, l'OTAN déploie des avions de surveillance AWACS pour assurer la surveillance aérienne lors de la visite du Pape aux Journées Mondiales de la Jeunesse de Cologne. Ces patrouilles permanentes à Cologne durant toute la visite du Pape assurent la protection de près de 800 000 fidèles. Avions spéciaux dotés d'un dôme radar de détection des mouvements aériens sur de longues distances, ces avions permettent la transmission d'informations sur la circulation aérienne à des appareils présents dans la même zone et furent déjà utilisés durant l'Euro 2004, les JO de 2004 ou les funérailles du Pape Jean-Paul II⁴⁵⁰.

La sécurité de l'espace aérien global passe aussi par l'influence dans les formations des armées étrangères dans ce domaine. En mai 2006, une mission de formation à l'Ecole de la défense aérienne de Reghaia (Algérie) est dispensée par des représentants de l'Ecole de l'OTAN d'Oberammergau en Allemagne auprès d'une quarantaine d'officiers des forces terrestres, aériennes et navales de la gendarmerie algérienne. Elle donne un aperçu général aux officiers algériens des principales questions liées à la défense aérienne. Plus fondamentalement, la collaboration OTAN-Dialogue Méditerranéen ouvre un espace d'influence de l'Alliance sur sa périphérie méditerranéenne car le programme de travail permet aux pays participants de demander la venue d'équipes mobiles d'instructeurs. L'école aérienne de l'OTAN sécurise à son niveau les bordures de l'Alliance en jouant un rôle-clé dans la formation et l'entraînement

⁴⁴⁹ Site OTAN (2010), *Ukraine and NATO sign*

"Air Situation Data Exchange agreement dans International Military Staff [En ligne], <http://www.nato.int/ims/news/2010/n100505e.html> (Page consultée le 10 mai 2013).

⁴⁵⁰ Site OTAN (2005), *Les AWACS de l'OTAN assurent une surveillance aérienne pendant les Journées mondiales de la jeunesse* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_21457.htm (Page consultée le 10 janvier 2015).

opérationnel d'officiers et de sous-officiers des pays du Partenariat pour la Paix (PPP), du Dialogue Méditerranéen et des pays partenaires en général⁴⁵¹.

La maîtrise de l'espace aérien a aussi des implications stratégiques positives et facilite la capacité de l'Alliance à mener des opérations sur sa périphérie. La présence d'avions AWACS en Méditerranée (avec des capacités opérationnelles modulables selon le degré de dangerosité de la zone) contribue par exemple à la réalisation de l'opération de lutte antiterroriste *Active Endeavour* menée depuis 2001. Le tour opérationnel des AWACS peut parfois atteindre 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. La maîtrise de cet espace physique et de ce système AWACS de détection/contrôle favorise aussi le lancement d'opérations d'urgence en cas d'apparition d'une crise. Lors de la crise libyenne, par exemple, la présence des AWACS a permis une meilleure connaissance des activités en Méditerranée et a été un élément important pour la planification des opérations tout en évitant (grâce à leur portée de plusieurs centaines de kilomètres) la pénétration de l'espace aérien libyen. Ces AWACS, au-delà de leur valeur opérationnelle, accroissent stratégiquement les possibilités d'intervention de l'OTAN et la capacité de cette dernière à traiter des crises potentiellement globales⁴⁵².

c. Stratégie globale de diplomatie publique.....

L'extension fonctionnelle de l'OTAN, en plus de développement d'actifs sur des champs sécuritaires civilo-militaires, se manifeste aussi par une stratégie de diplomatie publique dont l'objectif est de renforcer l'image de l'Alliance Atlantique.

Suite à la réorganisation du Secrétariat International en 2003, une Division « Diplomatie Publique » est créée à l'intérieur de laquelle des bureaux d'information et de la presse travaillent à modifier les perceptions de l'OTAN à l'étranger. Un des principaux objectifs de cette nouvelle Division est de mettre en place un « vaste programme d'informations et de communications à long terme sur des questions de sécurité donc moins sensibles que les programmes militaires durs (...) en utilisant son Programme scientifique ainsi que d'autres outils de diplomatie publique (...) des responsables de l'OTAN seront en mesure de visiter davantage les régions et donc d'étendre leur propre expertise ». Cette stratégie de diplomatie publique vise à la fois à

⁴⁵¹ Site OTAN (2006), *L'école de l'OTAN et l'Ecole de la défense aérienne en Algérie* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_22304.htm (Page consultée le 8 mai 2015).

⁴⁵² Site OTAN (2011), *L'OTAN accroît la surveillance aérienne en Méditerranée* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_71316.htm (Page consultée le 9 septembre 2015)

populariser l'image de l'Alliance Atlantique auprès des opinions publiques (pays membres et partenaires) mais aussi, en opérations extérieures, à gagner la guerre de l'information contre les insurgés. Contrer la propagande insurgée est en effet aussi important que le recueil de renseignement ou la cyberguerre. L'interdépendance entre maîtrise de l'image et réalisation des objectifs sécuritaires de l'OTAN est réaffirmée dans le texte final du sommet de Strasbourg Kehl (2009) insistant sur le fait que « la communication stratégique fait partie intégrante des efforts que l'Alliance déploie pour réaliser ses objectifs politiques et militaires » et l'impératif de « renforcer le Centre d'opérations médias du siège de l'OTAN et l'augmentation du volume de diffusion de la chaîne de télévision OTAN sur Internet »⁴⁵³.

Cette stratégie d'échange d'informations pour favoriser l'octroi de gains réciproques ne cible pas uniquement les questions purement sécuritaires mais passe aussi par la fourniture d'informations à destination des populations. Les réseaux d'ambassades points de contacts (CPE), mis en place par l'OTAN depuis le début des années 1990, contribuent par exemple aux activités de diplomatie publique de l'Alliance dans ses organismes de partenariats (CPEA, PPP, DM, ICI) avant d'être étendu aux non-partenaires depuis 2011. Ces CPE servent, en appui de la Division Diplomatie Publique, à fournir des informations sur les activités de l'OTAN du pays hôte.

Les Ambassades Points de Contacts (CPE) ont aussi pour rôle de contribuer à transformer les perceptions sécuritaires du pays hôte. Point de contact établi à l'intérieur de l'ambassade d'un des Etats membres de l'OTAN dans chaque pays partenaire, les CPE s'inscrivent dans la stratégie générale de la Division Diplomatie Publique dont l'objectif est de fournir des informations sur les objectifs et activités de l'Alliance dans le pays hôte. Elles diffusent ainsi des informations concernant l'Alliance en identifiant les principaux décideurs et leaders d'opinion – en plus d'activités plus ponctuelles de diplomatie publique et de missions d'informations auprès des ressortissants du pays hôte sur les modalités d'attribution des bourses d'étude de l'OTAN et la participation à des programmes scientifiques.

Le rôle des Ambassades Points de Contacts, au-delà de leur rôle de diplomatie publique et d'information sur les actions de l'OTAN, est aussi de développer le réseau sécuritaire de

⁴⁵³ Site OTAN (2010), *Déclaration du sommet de Strasbourg* dans OTAN Documents officiels [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_68828.htm (Page consultée le 5 mai 2014).

l'Alliance en s'« installant » sur le territoire des pays partenaires. Le réseau d'Ambassades Points de Contact (CPE) est ainsi installé dans tous les pays participants au Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (CPEA), au Partenariat pour la Paix (PPP), au Dialogue Méditerranéen (DM) et à l'Initiative de Coopération d'Istanbul (ICI). Les CPE sont en effet positionnés dans l'ambassade d'un des Etats membres de l'OTAN à l'intérieur de chaque pays partenaire.

Les Bureaux de Liaison de l'OTAN jouent aussi ce rôle de diffuseur de normes avec l'objectif de transformer les perceptions du pays hôte pour mieux l'institutionnaliser dans le réseau global de l'Alliance. Le Bureau de Liaison de l'OTAN en Géorgie a notamment pour objectif d'informer la société géorgienne, via une politique de diplomatie publique intense, et de faire connaître les relations entre l'Alliance et la Géorgie⁴⁵⁴.

Au sein de quelques pays partenaires d'importance stratégique ou en phase d'adhésion, des bureaux de liaisons sont à la fois des lieux d'information et d'obtention de sources de financement pour étudier en Occident. Ils servent à mettre en contact des personnages influents du monde de la Défense. Créé en 1999, Le Bureau de Liaison de Kiev (Ukraine) sert par exemple à fournir des informations au grand public, aux ONG, voire aux décideurs politiques. Il permet aussi aux étudiants d'obtenir des bourses de financement ou d'accéder aux archives/sources. Le Bureau de Liaison à Moscou (Russie) a le même objectif, en insistant notamment sur les avancées du Conseil OTAN-Russie. Il a notamment pour rôle d'organiser les visites officielles de personnalités russes au siège de l'OTAN. L'organisation régulière de réceptions destinées à célébrer l'anniversaire de la fondation du Bureau en 2002 entretient sa visibilité médiatique et donc sa fonction d'influence. En 2007, à l'occasion du cinquième anniversaire de la Mission de Liaison Militaire de l'OTAN à Moscou, un grand nombre d'acteurs stratégiques sont conviés à l'ambassade de Belgique à Moscou (siège du MLM) : ambassadeurs (et attachés de défense) des pays membres/partenaires de l'OTAN, représentants des commandements stratégiques de l'OTAN, Collège de Défense de l'OTAN, ministère russe de la défense, *think tanks* et médias russes. L'invitation de ces derniers réactive, dans la société civile russe, le partenariat OTAN/Russie et relève indirectement d'une stratégie de pouvoir. Elle conditionne à son niveau l'opinion russe aux bienfaits de ce partenariat et prépare le terrain à de nouveaux éléments de collaboration avec la Russie. Le caractère hautement stratégique des

⁴⁵⁴ Site OTAN (2015), *Bureau de liaison de l'OTAN en Géorgie* dans OTAN de A à Z [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_81066.htm (consulté le 10 juillet 2013).

invités (généraux, ambassadeurs, attachés de défense) assure aussi une haute médiatisation à l'évènement, vecteur pour baliser encore plus l'espace médiatique russe. Même dans un cadre spatial limité, elle réactive le réseau OTAN via la connexion de multiples acteurs politiques (pays membres, Russie, pays partenaires) autour d'une initiative otanienne puisque supervisée par la division Diplomatie publique. Ces célébrations sont donc *in fine* des enjeux de pouvoir⁴⁵⁵.

Pour impacter positivement les auditoires étrangers, des bureaux de liaison sont établis dans chaque pays partenaire, à l'intérieur de l'ambassade d'un pays membre. Ils ont pour fonction de présenter l'organisation (historique, actions, futur), de mettre à disposition du grand public des informations et donc d'améliorer l'image de l'Alliance⁴⁵⁶.

L'OTAN utilise actuellement une intense politique de diplomatie publique pour améliorer son image au Moyen-Orient. Elle mène une stratégie d'influence en fournissant son expertise sécuritaire aux pays de l'ICI ou du Dialogue Méditerranéen. Par l'organisation d'une multitude de mises en contacts (séminaires, ateliers, conférences, réunions), les membres influents de ses pays partenaires en matière de défense (militaires, parlementaires, académiciens, experts) sont mis en contact⁴⁵⁷. L'objectif est de créer une véritable communauté académique et sécuritaire pour susciter l'adhésion aux valeurs OTAN auprès des décideurs. La diplomatie publique de l'OTAN s'articule autour de moyens de communication types : visites des quartiers généraux de l'OTAN à destination des faiseurs d'opinion et décideurs politiques (journalistes, étudiants des grandes universités et écoles, chercheurs, autorités locales, ONG...), organisations de séminaires entre experts, opérations destinées au grand public (exposition de photos, défilés militaires, séminaires populaires, journées anniversaire, centre d'informations, productions audiovisuelles, universités d'été, manifestations sportives, exercices de simulation militaire, compétitions sportives entre universités de pays membres et partenaires). Des ouvrages et brochures sur l'historique, les activités présentes et les enjeux futurs de l'organisation sont également produits en langue étrangère et diffusés dans les pays partenaires⁴⁵⁸.

⁴⁵⁵ Site OTAN (2007), *La Mission de liaison militaire fête cinq années de présence à Moscou* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_7485.htm?selectedLocale=fr (Page consultée le 20 août 2013).

⁴⁵⁶ Site OTAN (2013), *Allied Points Contacts* dans NATO A-Z [En ligne], http://www.nato.int/structur/oip/all-co_p.pdf (Page consultée le 10 février 2013).

⁴⁵⁷ David Charles-Philippe, *op.cit.*, p.140-141.

⁴⁵⁸ Babst Stefanie, *op.cit.*

La diplomatie publique de l'OTAN s'articule également autour des outils de « *mass media* » par la création en 2008 d'une chaîne d'informations (avec un studio de télévision) et d'une station de radio NATO, raccordées à l'EBU. Ces deux canaux diffusent des programmes d'informations et de presse sur les activités de l'organisation auprès du grand public. Le site Internet de l'OTAN offre également à un large auditoire une présentation générale de l'Alliance ainsi que de ses actions concrètes, notamment le dynamisme de ses partenariats. Ainsi, en 2008, la division Diplomatie publique a produit trois clips vidéo sur les actions concrètes de la Roumanie avec les pays membres à l'occasion des cinq ans de son intégration⁴⁵⁹.

Les campagnes de communication à destination du grand public sont variées et visent à populariser l'image de l'OTAN. Ces manifestations populaires sont gratuites, ludiques et accessibles au plus grand nombre : expositions photographiques, défilés militaires, organisation de grands quizz (questions-réponses), visionnage de films, universités d'été, manifestations à haute résonance médiatique (comme des marathons), compétitions sportives entre grandes écoles, exercices de simulation⁴⁶⁰. Elles s'adressent aussi à un public plus spécialisé par l'organisation de colloques réunissant militaires, étudiants ou chercheurs. A l'occasion du sommet de Strasbourg en 2009, la division Diplomatie publique célèbre le cinquième anniversaire de l'intégration officielle de la Roumanie par une grande campagne de communication. Durant le sommet, une série de photos dans le métro de Washington DC expose les actions de l'OTAN en Afghanistan, celles du contingent roumain dans son théâtre d'opérations et la présence de ses soldats parmi les communautés locales de Zabul. Le 31 mars 2009, le Parlement roumain, au cours d'une session spéciale consacrée à cet anniversaire, adopte une déclaration d'intention réaffirmant son attachement à la communauté atlantique. Les cérémonies de célébration de l'anniversaire en Roumanie sont menées par le ministre de la Défense roumain, le ministre des Affaires étrangères roumain et le chef de la Diplomatie publique de l'OTAN. Les messages véhiculés auprès de la population tournent autour des bénéfices acquis par les citoyens roumains depuis l'intégration de leur pays en 2004, le rôle essentiel de la Roumanie comme fournisseur de sécurité, son implication dans les opérations extérieures de l'Alliance (Kosovo et Afghanistan) et dans les exercices en commun (participation du pays aux exercices en Mer Noire, avec l'Ukraine, la Géorgie, les pays balkaniques). Son intégration participe de l'effort global contre les nouvelles menaces et de la

⁴⁵⁹ Site OTAN (2008), *Ouverture de l'exposition multimédia de l'OTAN à Bucarest* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_7176.htm (Page consultée le 19 juillet 2013).

⁴⁶⁰ Bast Stefanie, *op.cit.*

transformation des forces de l'OTAN pour le XXI^e siècle.

Le travail de l'OTAN en matière de diplomatie publique s'exerce aussi en opérations extérieures. L'OTAN a ainsi travaillé en Afghanistan à harmoniser les discours des acteurs de terrain auprès des médias (y compris auprès du gouvernement afghan) : formations d'officiers afghans de presse, développement du centre des médias gouvernementaux pour diffuser un discours officiel auprès des médias locaux et intensifier les prises de contacts entre journalistes étrangers et décideurs politiques, standardisation des programmes de relations publiques entre le gouvernement Karzaï et l'OTAN, production et développement de sites web et d'outils multimédia officiels du gouvernement afghan. La standardisation des messages et l'alignement des niveaux décisionnaires/stratégiques/opératifs/tactiques sur une même ligne directrice sont donc des éléments importants de diplomatie publique⁴⁶¹. C'est dans cet objectif de centralisation médiatique qu'est créé en 2007 un MOC (Media Operations Center), sorte d'agence de presse OTAN destinée à harmoniser les campagnes de communication de la FIAS et les déclarations médiatiques du Secrétaire général.

Conclusion du chapitre I.....

Sortant de sa fonction classique et dissuasive héritée de la Guerre Froide, l'OTAN a progressivement muté d'une organisation de défense à une organisation de sécurité collective. Cette globalisation de son champ d'action s'est progressivement construite par différents élargissements et la création de partenariats régionaux/bilatéraux. Les gains sécuritaires⁴⁶² générés par ces actifs institutionnels s'expliquent principalement par la non-sensibilité des objets de mutualisation (produits de thèmes de collaboration) dans le cas de partenariats stratégiques (Russie, Initiative de Coopération d'Istanbul, Dialogue Méditerranéen) ou l'absence de réactions hostiles de la Russie aux trois premiers élargissements (menaces verbales plus que militaires). Malgré le fait que son efficacité ait connu des limites sur certains domaines, le réseau sécuritaire de l'OTAN s'est adapté à la globalisation des risques en essayant de sécuriser par la voie institutionnelle sa périphérie proche (élargissements) et lointaine (partenariats).

⁴⁶¹ Babst Stefanie, *ibidem*.

⁴⁶² Transformations structurelles ou « otanisation » des appareils de défense des pays membres ou partenaires, internationalisation des coalitions OTAN dans ses opérations extérieures, globalisation de son rayon d'action au Moyen-Orient/Asie Centrale/Afrique/Caucase, développement de communautés épistémiques.

CHAPITRE II. « HIGH POLITICS » ET LIMITES DE LA PERFORMATIVITE DU RESEAU OTAN.....

Première partie : Dialogue Méditerranéen et de l'Initiative de Coopération d'Istanbul : des programmes régionaux limités.....

a. Le conflit israélo-palestinien comme élément de blocage.....

Comme décrit précédemment, l'extension du réseau OTAN a donc créé de la sécurité à l'échelle globale par le tissage de liens institutionnels avec les pays partenaires et la création de programmes communs sur des thèmes autant militaires que civils. Faiblement coûteux et discret médiatiquement, ce réseau génère des bénéfices sécuritaires jusqu'à un certain niveau de perception et d'enjeux stratégiques. Plusieurs programmes régionaux et projets d'élargissement n'ont pourtant pas abouti faute de consensus entre pays membres ou avec les pays partenaires.

Le Dialogue Méditerranéen et l'Initiative de Coopération d'Istanbul visent à améliorer l'image de l'OTAN dans ces régions tout en aidant les pays partenaires à lutter contre les menaces (terrorisme, sécurité des frontières...). Les résultats de ces processus régionaux n'ont pourtant pas généré les gains escomptés. Le caractère encore bilatéral du dialogue politique (OTAN + 1), l'absence d'un Conseil de coopération atlantico-méditerranéen, le caractère tardif de la première rencontre entre ministres des Affaires étrangères (2004) et le refus des membres du Dialogue Méditerranéen d'en faire un partenariat sont à ce titre révélateurs⁴⁶³.

Une des principales raisons du manque d'intensité de ce programme régional est le cas israélien⁴⁶⁴. Né un an après la signature des accords d'Oslo, le Dialogue Méditerranéen est toujours handicapé par la non-résolution du conflit israélo-palestinien. Le principe de co-appropriation (respect de la situation régionale) rythmant le cadre de travail entre OTAN et pays partenaires s'explique ainsi par le cas israélien. Israël est en effet considéré par les pays arabes comme une création de l'Occident destinée à recoloniser le Proche-Orient suite aux vagues de décolonisation des années 50 et 60. Cette association naturelle Occident/Israël est renforcée par la solidité de l'alliance entre les Etats-Unis et l'état hébreux. La présence de l'État israélien comme entité culturelle étrangère au monde arabe est toujours considérée comme une

⁴⁶³ Marshal Will and Peter Rudolf, "Le Moyen-Orient doit-il constituer le nouveau front central de l'OTAN ?" dans *Revue de l'OTAN*, printemps 2004.

⁴⁶⁴ Burgess Peter et Costas M. Constantinou, "New Middle East, new insecurities and the limits of liberation geography" dans *Security Dialogue*, 2013, 44(5), 365–373.

anomalie par les pays de la région. Malgré des lignes divergentes, les pays du Dialogue Méditerranéen restent tendanciellement solidaires de l’Autorité Palestinienne. Cet état de fait réduit l’efficacité institutionnelle du Dialogue Méditerranéen dans la région, malgré le fait que ce dernier permette à l’Alliance d’avoir des relations politiques avec Israël (signature en 2007 d’un programme de coopération individuel OTAN/Israël). L’efficacité du réseau OTAN trouve ici ses limites car elle bute sur un thème (conflit israélo-palestinien) trop sensible pour être transcendant par le dialogue.

b. Une routine de dialogue faiblement institutionnalisée.....

Le Dialogue Méditerranéen et l’Initiative de Coopération d’Istanbul ne peuvent donc produire des relations institutionnelles fructueuses à cause d’un conflit israélo-palestinien créant trop de suspicion de la part des pays arabes.

Cet obstacle n’est même pas contourné par la souplesse du cadre d’action des deux outils régionaux, fondé sur le choix à la carte (chacun apporte ce qu’il veut) plutôt que celui du menu comme pour le Partenariat pour la Paix (chacun s’adapte au contenu proposé des thèmes de collaboration)⁴⁶⁵. Leur relatif échec est donc à mettre en perspective avec le succès historique du Partenariat pour la Paix. Contrairement à ce dernier en Europe orientale, le Dialogue Méditerranéen et l’Initiative de Coopération ne jouent pas un rôle important dans la stabilisation du Maghreb ni du Proche-Orient faute d’investissements (humains/financiers) et en raison de perceptions négatives de l’OTAN. Handicapés par l’absence de mécanismes institutionnels de dialogue, les deux outils régionaux ne reproduisent pas les recettes du succès de l’OTAN et du Partenariat pour la Paix faute de pouvoir découpler questions sécuritaires régionales et centralité du conflit israélo-palestinien⁴⁶⁶. Dans le cas de l’Initiative de Coopération d’Istanbul (ICI), le handicap du conflit israélo-palestinien est encore plus prégnant que pour le Dialogue Méditerranéen en raison de sa proximité géographique plus importante avec le Proche-Orient. Créé en 2004 pour « promouvoir des relations bilatérales mutuellement bénéfiques et (d’) accroître ainsi la sécurité et la stabilité (...) afin que l’OTAN puisse apporter une valeur ajoutée

⁴⁶⁵ Holmberg A., « The Changing Role of NATO: Exploring the Implications for Security Governance and Legitimacy », *European Security*, 2011, pp.529-546.

⁴⁶⁶ Donnelly Christophe, « Un partenariat de l’OTAN pour le grand Moyen-Orient », dans *Revue de l’OTAN*, 2004/1.

sur la défense et la sécurité »⁴⁶⁷, l'ICI n'atteint pourtant pas cet objectif d'impacter la région par la voie du dialogue institutionnalisé. Uniquement composé de 4 pays de la péninsule arabique (Bahreïn, Qatar, Koweït, Émirats Arabes Unies), l'ICI ne fournit pas de résultats concrets et se limite depuis 2004 à favoriser la connaissance mutuelle entre participants sans réel pouvoir contraignant sur eux⁴⁶⁸.

c. L'échec de la fusion entre les deux programmes régionaux.....

Révéléateur des divisions intra-alliance puis entre pays membres et participants, l'échec de la fusion des deux structures traduit bien cet existence d'un seuil d'enjeux stratégiques au-delà duquel l'OTAN ne peut plus impacter ses partenaires. Le projet défendu par certains membres de tout regrouper en une seule structure pour recouvrir le grand Moyen-Orient n'est pour l'instant resté que déclaratoire par l'adoption d'une « Initiative pour la formation » (sommet de Riga, 2007) réunissant pays du Dialogue Méditerranéen et Initiative d'Istanbul. Ce projet est resté à l'état embryonnaire et s'est limité à l'organisation de deux cours au sein du Collège de Défense de l'OTAN. Ces faibles avancées s'expliquent par le refus des pays partenaires d'étendre l'influence de l'OTAN dans la région et leur volonté de conserver le caractère bilatéral de la coopération (éviter un Conseil Atlantique/Moyen-Orient trop englobant)⁴⁶⁹.

Deuxième partie : Globalisation ou régionalisation de l'OTAN ? Un débat récurrent et non solutionné.....

a. Arguments des « progressistes ».....

Autre thématique trop stratégique pour faire consensus entre pays membres, la question de la globalisation du champ d'action de l'OTAN ou du maintien de sa fonction classique de défense collective est un débat récurrent depuis 1991.

Cette question est déjà présente au moment de l'élaboration du Concept Stratégique de 1991. Ce dernier vise en effet à donner de nouvelles orientations et missions à l'OTAN après les

⁴⁶⁷ Site OTAN (2004), *L'Initiative de coopération d'Istanbul*, dans Documents officiels [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_21017.htm?selectedLocale=fr.

⁴⁶⁸ Saïdy Brahim, « Le rôle de l'OTAN en Méditerranée et au Moyen-Orient » dans *Revue internationale et stratégique*, n°73, 2009, pp. 42-55.

⁴⁶⁹ Nordam Jette, "The Mediterranean Dialogue: Dispelling Misconceptions and Building Confidence" dans *NATO Review*, vol. 45, n°4, juillet-août 1997, pp.26-29.

bouleversements géopolitiques survenus les années précédentes : disparition de l'URSS, transition en cours des pays d'Europe de l'Est, début des tensions en Yougoslavie, préparation du traité de Maastricht. Cherchant à élargir le rôle de l'OTAN au-delà du simple article 5, le concept de 1991 et le texte final du Conseil Nord Atlantique (1992) font « des activités de maintien de la paix entreprises sous la responsabilité de la CSCE par la mise à disposition des ressources et compétences de l'Alliance sous l'autorité du Conseil de Sécurité »⁴⁷⁰ une mission désormais attribuable à l'OTAN. Les Etats-Unis se prononcent clairement dès le début des années 1990 pour une globalisation de l'OTAN et le dépassement de sa fonction classique de défense collective. Leur soutien précoce au premier élargissement à l'est illustre cette perspective. L'administration Clinton appelle aussi régulièrement l'OTAN à élargir sa gamme de missions pour intervenir dans sa périphérie (proche ou lointaine), prophétisant en 1998 qu'elle « devra demain assurer la défense de frontières élargies et nous protéger contre des menaces provenant d'au-delà de ces frontières – prolifération des armes de destruction massive, violences ethniques, conflits régionaux »⁴⁷¹. Cette logique de globalisation transparait dans les 65 articles du Concept Stratégique de 1999. Si la perspective d'une agression à grande échelle contre l'OTAN est définie comme impossible et improbable, les risques périphériques (type guerre d'ex-Yougoslavie ou Kosovo) sont *a contrario* appelés à se multiplier et exigent la mise en place de nouveaux outils de lutte (gestion de crise, création de partenariats).

L'esprit de la globalisation de l'OTAN est également contenu dans le Concept Stratégique de 2010. Plus court que celui de 1999 (38 articles), il redéfinit en plus des fonctions classiques⁴⁷² les missions désormais civiles (structure civile de gestion de crise, cyberdéfense, sécurité des transports, sécurité énergétique, reconstruction des Etats Faillis) et globales (sécurité coopérative, création de partenariats éloignés, forum transatlantique) de l'Alliance⁴⁷³. Malgré ces évolutions doctrinales et la position américaine de globaliser l'OTAN, les divisions à l'intérieur de l'Alliance entre traditionalistes (fonction classique de défense collective) et modernistes (fonction élargie d'agence de sécurité mondiale) n'ont pourtant pas totalement acté cette tendance.

⁴⁷⁰ Site OTAN (1992), *Conseil de Coopération Nord-Atlantique sur le dialogue, le partenariat et la coopération* dans Documents officiels [en ligne] :

http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_21017.htm?selectedLocale=fr (consulté le 14 avril 2016).

⁴⁷¹ Olivier Kempf, *op.cit.*, p.55.

⁴⁷² Article 5 et dissuasion nucléaire classique/élargie.

⁴⁷³ Kempf Olivier « L'OTAN et la Transformation » dans P. Pascalon (dir.), *La guerre technologique en question*, L'Harmattan, Paris, 2010.

b. Arguments des « traditionalistes ».....

La tonalité du Concept Stratégique de 2010 illustre le tâtonnement entre partisans et non partisans de la globalisation. Si le concept évoque toujours la politique de porte ouverte, cet appel à de nouveaux rounds n'est pourtant plus défini géographiquement comme en 1999 et traduit une certaine « fatigue des élargissements » déjà constatée depuis la non intégration de l'Ukraine et de la Géorgie. Troisième mission générale après la défense collective et la gestion de crise, la sécurité coopérative définit l'idée d'un partenariat global à construire (ONU, UE, Russie, Chine) mais sans précision ni innovation majeure. Le projet impulsé par George W. Bush d'une alliance globale n'est donc ici pas traduit doctrinalement et semble même s'essouffler⁴⁷⁴. Cet échec du Concept stratégique de 2010 à acter la dimension globale de l'OTAN est une nouvelle manifestation de la difficulté des pays membres à créer un consensus autour de cette question.

Dès la rédaction du Concept Stratégique de 1999, la France exprime des réticences sur l'évocation dans le texte de la transformation de l'OTAN en une organisation de sécurité mondiale. Derrière des débats sémantiques sur les termes à employer pour définir les nouvelles missions OTAN se cachent en fait de véritables divergences sur l'avenir de l'Alliance. Premièrement, la France s'oppose à l'évocation des opérations de réponse aux crises comme opérations classiques de l'OTAN par refus d'attribuer à l'Alliance des compétences dans des domaines non militaires relevant d'autres institutions. Deuxièmement, la France s'oppose à la disparition dans le concept stratégique des limites géographiques traditionnelles de l'Alliance pour privilégier une distinction moins globale entre zone de responsabilité (zone d'action) et zone d'intérêt (zone d'influence). Troisièmement, la France s'oppose à l'évocation d'un devoir d'ingérence humanitaire justifiant une intervention de l'OTAN sans mandat de l'ONU. A l'issue de négociations serrées entre la France et ses alliés anglo-américains, le concept tranche les points de vue en énonçant le soutien « au cas par cas » des opérations OTAN sous l'autorité du Conseil de Sécurité ou de l'OSCE mais sans les conditionner rigoureusement cependant. Ce flou sémantique traduit bien le manque de cohésion entre pays alliés sur le rôle global ou simplement régional de l'OTAN, divergences également apparentes dans le concept sur les élargissements futurs et la fonction du nucléaire⁴⁷⁵.

⁴⁷⁴ Grant Robert, "France's new relationship with NATO" dans *Survival*, vol. 38/I, IISS, printemps 1996, pp.58-80.

⁴⁷⁵ Grant Robert, "France's new relationship with NATO" dans *Survival*, vol. 38/I, IISS, printemps 1996, pp.58-80.

En 2006, ces tensions réapparaissent entre Européens et Américains, suite au projet lancé par l'Administration George W. Bush d'une « alliance OTAN globale ». Il s'agit pour le président américain de faire de l'Alliance Atlantique une alliance mondiale réunissant tous les pays participant à la lutte anti-terroriste quelle que soit leur position géographique (Nouvelle-Zélande, Japon, Australie, Corée du Sud, Brésil...) au nom d'un pan-occidentalisme sortant l'OTAN de sa sphère européenne historique. Preuve qu'il s'agit d'une question atteignant un seuil de sensibilité trop élevé pour être dépassable par le dialogue institutionnel, ce projet d'alliance globale est refusé par une partie des européens de l'Ouest (France et Allemagne notamment) au motif qu'il dessine un possible choc des civilisations (démocraties contre non-démocraties) et concurrence l'ONU dans son rôle de représentante de la communauté internationale. Du côté des européens de l'Est, ce projet est lui aussi refusé par crainte que la garantie américaine vis-à-vis de la Russie (article 5) ne soit diluée dans une alliance si globale qu'elle détournerait les Etats-Unis du Vieux Continent.

c. Des compromis sans stratégie commune actée.....

L'extension du champ d'action fonctionnel et géographique est une réalité depuis 1991 mais n'est donc pas encadrée par une stratégie commune ni totalement actée doctrinalement. La globalisation OTAN depuis la fin de la Guerre Froide s'est donc davantage construite par « petits pas » de compromis fragiles que par une ligne directrice stable.

Le partenariat est, avec l'élargissement, le principal outil institutionnel de l'influence de l'OTAN. S'appuyant sur les actifs bureaucratiques développés par l'Alliance depuis 1949, cet outil permet à chaque pays partenaire de bénéficier d'aides à la réforme tout en élargissant l'action de l'OTAN sur ses zones périphériques. C'est donc un modèle stratégique d'influence⁴⁷⁶. L'idée de la création de partenariats pour faire sortir l'OTAN de sa fonction principalement statique de l'époque de la Guerre Froide se dessine dès le début des années 1990. Par les partenariats, les élargissements et les opérations, l'OTAN va progressivement passer d'une organisation militaire créée pour s'opposer à une menace conventionnelle à une alliance militaire mandatée pour intervenir dans des conflits périphériques pour reconstruire la paix. Après son élargissement géographique des années 1990, l'OTAN procède à partir des

⁴⁷⁶ Gheciu Alexandra, *NATO in the New Europe: The Politics of International Socialization after the Cold War*, Stanford University Press, 2005, 368 p.

années 2000 à un élargissement fonctionnel pour répondre aux nouveaux enjeux de la globalisation des risques (concept de Transformation, sommet de Prague 2002). Cette prise en charge de nouveaux domaines sécuritaires, souvent civils, est le résultat de facteurs apparus au début des années 2000. Premièrement, les attentats du 11 septembre font entrer le terrorisme dans le domaine des menaces globales. Ils révèlent que la sécurité ne peut se limiter aux affaires uniquement militaires et que le terrorisme doit être combattu par des instruments (police, justice, douanes, identité nationale, migration...) où l'OTAN ne bénéficie pas d'actifs. Deuxièmement, les progrès de la PESD depuis Cologne et Helsinki introduisent une certaine concurrence entre l'OTAN et une Europe de la défense plus apte par sa gamme de moyens civils à régler des problèmes sécuritaires hybrides.

La globalisation de l'OTAN à partir du début des années 2000 va donc s'orienter sur 3 volets : volet opérationnel (tâches civiles en OPEX), volet politique (transformation politique de l'Alliance), volet géographique (création de partenariats éloignés)⁴⁷⁷.

La sortie de l'OTAN de sa fonction militaire classique est le résultat de sa confrontation durant ses opérations (Kosovo, Irak, Afghanistan, Soudan...) à des nouveaux types d'ennemis modifiant la nature des mandats ONU. Aux missions de rétablissement de la paix des années 1990 succèdent des missions de construction de la paix au début des années 2000. Les actions civilo-militaires et l'approche globale deviennent donc progressivement des outils incontournables⁴⁷⁸. Ce concept d'approche globale est défini lors du sommet de Prague en 2002, en plus de celui de Transformation (réorganisation de la structure militaire et adoption de concept sur la guerre du futur⁴⁷⁹). Il promeut la « planification globale » comme mutualisation des efforts avec les autres organisations et acteurs civils. Cette dernière vise à anticiper la planification stratégique d'une opération civilo-militaire en permettant à l'OTAN de coordonner l'ensemble des actions dans une logique d'hybridation des tâches. S'inspirant des leçons du conflit afghan où l'enchevêtrement des acteurs pose des problèmes de coordination, le concept de « Planification globale » est réaffirmé à l'intérieur de la Directive Politique Globale adoptée lors du sommet de Riga (2006). Il est rappelé l'utilité opérationnelle de

⁴⁷⁷ Gordon Philip, *NATO's transformation. The Changing Shape of the Atlantic Alliance*, Rowman et Littlefield Publishers, 1997.

⁴⁷⁸ Roux-Dufort Christophe, *La gestion de crise. Un enjeu stratégique pour les organisations*. De Boeck, Paris, 2000, 190 p.

⁴⁷⁹ Concepts d'Opérations à Rapidité Décisive, de Network Centric Warfare, d'Opérations Basées sur les Effets, continuité de la Révolution dans les Affaires Militaires.

« renforcer la dimension interministérielle des processus afin de mieux articuler l'action des différents vecteurs diplomatiques, économiques et militaires (dans) une coordination, voire une synergie des différentes planifications dénommées 3D : Défense, Diplomatie et Développement »⁴⁸⁰. En application de ce concept, l'ACT (Commandement OTAN de la Transformation) mène régulièrement depuis 2007 des simulations multinationales où participent plusieurs nations et acteurs civils dans l'objectif de mettre en pratique l'approche globale sur des cadres d'action précis (interministérialité, intergouvernementalité, interagencialité)⁴⁸¹. La Directive Politique Globale donne aussi un cadre plus formel à la globalisation de l'OTAN par l'objectif que se donnent les pays membres de « soutenir la réforme du secteur de la sécurité, notamment la démobilisation, le désarmement et la réinsertion (DDR) et (d') apporter un soutien militaire, dans les limites des moyens et capacités, à des opérations de secours humanitaire »⁴⁸².

L'objectif de mettre en relation l'OTAN avec toutes les autres organisations internationales (UE, UA, ONU...) est rappelé lors du sommet de Bucarest (2008) au nom de la « planification et la conduite des opérations, la formation et l'entraînement, et le renforcement de la coopération avec des acteurs extérieurs ». Au sommet de Strasbourg Kehl (2009), « la mise au point d'une base de données d'experts nationaux susceptibles de conseiller les forces de l'OTAN en matière de reconstruction et de stabilisation et l'association de certaines organisations internationales aux exercices OTAN de gestion des crises » sont préconisées⁴⁸³. Le concept stratégique de 2010 définit la sécurité coopérative comme nouvelle mission de l'OTAN et préconise la création d'une structure civile de gestion de crise pour « interagir plus efficacement avec les partenaires civils et servir à la planification, la conduite et la coordination des activités civiles jusqu'à ce que les conditions soient réunies pour le transfert de ces responsabilités et tâches à d'autres acteurs ». La nécessité d'investir dans les tâches civiles en opérations extérieures est également reconnue dans l'article 25 appelant à la « planification civilo-militaire intégrée pour la gamme complète des crises et la formation des spécialistes civils issus des Etats membres qui seront mis à disposition en vue d'un déploiement rapide par les alliés pour des missions précises et aptes à travailler aux côtés des militaires ». La sécurité

⁴⁸⁰ Mongnot Eric, "Expérimentation multinationale dans la gestion des crises", dans *Défense Nationale et Sécurité Collective*, août-septembre 2007.

⁴⁸¹ Kempf Olivier « L'OTAN et la Transformation » dans P. Pascalon (dir.), *La guerre technologique en question*, L'Harmattan, Paris, 2010.

⁴⁸² Site OTAN (2006), *Directive Politique Globale* dans Documents officiels [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49176.htm (consulté le 2 juin 2013).

⁴⁸³ Olivier Kempf, *op.cit.* p.388.

coopérative est un axe de globalisation important car il vise à lutter contre les nouvelles menaces (maîtrise des armements, désarmement, non-prolifération, terrorisme, Etats Faillis...) en collaboration étroite avec les organisations internationales (ONU, OSCE, Union Africaine, Ligue Arabe, Conseil de Coopération du Golfe).

La création continue de partenariats, les tours d'élargissement successifs et l'extension de la zone d'intérêts de l'OTAN n'ont pourtant pas créé un véritable partenariat global. Principalement promotionnée par les Etats-Unis, cette vision a été systématiquement refusée par une partie des pays européens depuis 1998.

L'idée d'un partenariat global fondé sur une Alliance des démocraties est en effet pour la première fois avancée par la RAND Corporation en 1998. Le rapport conseille aux « Américains et Européens (de) mettre en place un nouveau partenariat global où l'Alliance serait recentrée sur les menaces contre le territoire et contre les intérêts transatlantiques communs, susceptibles de venir de l'extérieur de l'Europe sous la forme d'armes de destruction massive ou de terrorisme »⁴⁸⁴. Prenant acte que les menaces globales ne peuvent pas être traitées uniquement par une organisation régionale, « la prochaine réforme de l'OTAN doit être son élargissement à tous les Etats démocratiques partageant les valeurs de l'OTAN (...) la création d'un conseil de coopération de partenariat global de l'OTAN, semblable au CPEA, et la révision du traité de l'Atlantique Nord, notamment l'article 1 qui limite l'élargissement de l'OTAN aux pays européens »⁴⁸⁵. La réticence de la plupart des alliés européens devant cette initiative américaine prouve bien que cette question de la globalisation (ou régionalisation) est un seuil de divergences que l'OTAN ne parvient pas à dépasser malgré l'évocation régulière de la question dans ses institutions de dialogue. Les pays d'Europe de l'Est craignent un affaiblissement de la garantie transatlantique contre une Russie toujours menaçante au profit d'une lutte contre le terrorisme sur laquelle ils se sentent moins impliqués. Les pays d'Europe de l'Ouest craignent pour leur part la réaction de la Chine et de la Russie face une alliance des démocraties perçue comme dirigée contre eux.

Preuve de la persistance de ces perceptions divergentes, les sommets de l'OTAN suivant la proposition américaine de 2006 d'un partenariat global ne l'évoquent que prudemment et sans décisions formelles.

⁴⁸⁴ Larrabee Stephen, Green Jerrold, Lesser Ian, Zanini Michele, *NATO's Mediterranean Initiative Policy Issues and Dilemmas*, Santa Monica, RAND Corporation, 1998, p.131.

⁴⁸⁵ Daalder Ivan et Goldgeier James, « Global NATO », dans *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 5, septembre-octobre 2006, p. 105-113.

Par une tonalité très neutre et n'abordant que les relations en opérations extérieures avec les pays de contact, les alliés affirment au sommet de Riga (2006) vouloir « donner une plus grande pertinence opérationnelle aux relations avec les pays non-membres de l'OTAN, y compris les pays de contacts intéressés (...) qui partagent nos intérêts et nos valeurs »⁴⁸⁶. Au sommet de Bucarest (2008), le caractère vague du texte final quand il aborde la question du partenariat global est le même et ne fait que répéter l'ambition de l'OTAN de « développer les relations individuelles existantes et (sa disposition) à en établir de nouvelles, sous réserve de l'approbation du CAN, à un rythme qui respecte les intérêts de chaque partie ». Au sommet de Strasbourg (2009), cette ligne uniquement déclaratoire est maintenue pour réaffirmer l'intérêt à « mener avec souplesse un dialogue et une coopération avec l'OTAN (...) avec intention de développer ces relations au cas par cas »⁴⁸⁷. Le projet américain de partenariat global a donc laissé place à une solution *a minima* où l'Alliance préfère s'engager dans des partenariats particuliers. La ligne européenne d'une crainte de « choc des civilisations » (Ouest démocratique contre reste du monde) est donc privilégiée même si le débat entre traditionalistes et globalistes continue.

Une certaine évolution est perceptible lors du sommet de Lisbonne (2010) où les « pays de contacts » deviennent « partenaires » au nom de la sécurité coopérative définie dans le nouveau concept stratégique. L'objectif est de « renforcer les partenariats suivant des formules souples, qui réunissent alliés et partenaires à travers les cadres existants et au-delà (...) disposés à développer dialogue politique et coopération pratique (...) offrant à nos partenaires d'opérations un rôle structurel dans la formulation de la stratégie et des décisions concernant les missions dirigées par l'OTAN auxquelles ils contribuent »⁴⁸⁸. Malgré cette évolution sémantique appelant à un dialogue plus intense avec les partenaires, le cadre de collaboration reste encore bilatéral (28+1) et non commun (type Pfp, DM ou ICI) contrairement aux volontés américaines de créer un forum global de dialogue.

Le débat entre Américains et Européens sur cette question de la globalisation de l'OTAN ne

⁴⁸⁶ Site OTAN (2006), *Communiqué final : réunion du Conseil de l'Atlantique Nord au niveau des ministres des affaires étrangères tenue au siège de l'OTAN* dans Documents officiels [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_46356.htm?selectedLocale=fr (consulté le 12 février 2012).

⁴⁸⁷ Site OTAN (2010), *Déclaration du sommet de Lisbonne* dans Documents officiels [en ligne] http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_68828.htm (consulté le 9 mai 2013).

⁴⁸⁸ Olivier Kempf, *op.cit.*, p.402.

s'est donc pas atténué depuis 1998 à cause de la profondeur des enjeux : crainte des réactions de la Russie/Chine à la constitution d'une Alliance globale des démocraties, hypothèse d'une multiplication des engagements/investissements à cause de l'extension des zones à couvrir, peur européenne d'un désengagement américain de l'Europe. Trop sensible, cette question ne peut donc être résolue par la voie institutionnelle malgré la fréquence des sommets et des réunions CNA.

Troisième partie : Quatrième tour d'élargissement : opposition russe et divisions de l'Alliance.....

a. Fragilité de l'Ukraine/Géorgie et divisions atlantiques face au risque de sur- extension de l'OTAN.....

Les divisions intra-Alliance sur l'intérêt ou non d'intégrer la Géorgie et l'Ukraine viennent du degré de risques potentiels à le faire.

Dans son Concept de Sécurité Nationale, la Géorgie se perçoit comme un « petit Etat au milieu d'un environnement sécuritaire hostile » et voit son intégration aux structures euro-atlantiques comme « le meilleur moyen pour assurer sa sécurité et sa stabilité dans l'espace euro-atlantique »⁴⁸⁹. L'OTAN est donc pour la Géorgie l'outil principal pour la protéger de la Russie, l'engageant *de facto* à une possible défense du pays en cas d'agression russe. La Géorgie ambitionne aussi en intégrant l'OTAN de développer son interopérabilité avec elle et donc la robustesse de ses forces armées. Cet objectif est déjà au cœur de la participation du pays à la FIAS pour entraîner les forces armées géorgiennes aux lourds conflits armés et gagner de l'expérience en appui des forces OTAN. Mais les carences logistiques et tactiques de l'armée géorgienne en 2008 démontrent cependant qu'elle n'est capable de combattre qu'en appui d'une coalition (FIAS) et non seule face à un ennemi conventionnel (Russie). Son intégration au MAP et les réformes associées sont pour elle une solution à ses problèmes opérationnels⁴⁹⁰.

En plus de la perspective d'un nouveau conflit russo-géorgien et donc la non- résolution de ses conflits frontaliers, les problèmes séparatistes de la Géorgie suscitent aussi les réticences d'une partie des pays de l'OTAN pour faire intégrer le pays. Le pays n'est en effet plus souverain sur

⁴⁸⁹ Ministre géorgien des affaires étrangères (2012), *National Security Concept of Georgia 2011* dans Foreign Relations (en ligne) http://www.parliament.ge/files/292_880_927746_concept_en.pdf (consulté le 9 août 2013).

⁴⁹⁰ Antonenko Oksana, « A War with No Winners », dans *Survival*, 50/5, 2008, p.23-36.

deux de ses régions (Ossétie du Sud et Abkhazie), ce qui pose à la Géorgie un véritable dilemme stratégique sur sa politique de rapprochement avec l'OTAN. Si l'accélérer lui permettrait de bénéficier d'un surcroît de protection à l'égard d'une Russie occupant déjà une partie de son territoire, celle-ci pourrait *a contrario* provoquer des réactions encore plus hostiles de Vladimir Poutine allant jusqu'au rattachement officiel des deux régions séparatistes, voire l'envahissement total du pays. Le gel du conflit avec la Russie sur la question ossète/abkhaze et l'impossibilité à long terme d'une solution diplomatique renforcent l'hostilité de plusieurs pays de l'OTAN à octroyer le MAP à la Géorgie⁴⁹¹.

Le risque d'une reconquête géorgienne par la force des territoires annexés par la Russie crée aussi des interrogations au sein de l'Alliance Atlantique. D'un point de vue doctrinal, la Géorgie a défini une stratégie de « non-usage de la force militaire en premier » en s'engageant dans son Concept de Sécurité Nationale à ne faire usage de la force contre la Russie qu'en cas d'agression de cette dernière. Cet engagement est destiné à rassurer les membres de l'OTAN qu'ils ne seront jamais mobilisés à défendre le pays au nom de l'article 5 grâce au pacifisme de la politique étrangère géorgienne. Les garanties apportées par la Géorgie ne rassurent pourtant pas totalement les pays membres de l'OTAN. La Géorgie pourrait en effet toujours exploiter l'illégalité de l'annexion de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud⁴⁹² pour les reconquérir par la force et mettre en place sa stratégie de détachement de l'orbite russe. Le dilemme stratégique de la Géorgie décrit plus haut vis-à-vis de l'OTAN se répercute sur son attitude à l'égard de la Russie, tiraillée entre pacifisme rassurant pour l'Alliance Atlantique (validant les annexions russes) et velléités guerrières à reconquérir ses territoires perdus (validant les craintes occidentales d'un article 5 à faire respecter)⁴⁹³. Ses robustes participations aux opérations extérieures OTAN (Afghanistan) ou américaines (Irak) assurent à la Géorgie le soutien des Etats-Unis pour lui octroyer le MAP, d'autant que ces derniers se montrent optimistes sur la capacité du pays à réaliser à moyen terme les réformes démocratiques nécessaires. *A contrario*, la plupart des autres pays membres ne sont pas rassurés par le manque de garantie sur la « patience stratégique géorgienne »⁴⁹⁴.

⁴⁹¹ Ondrejcsak Robert, *Perspectives of NATO-Georgia Relations*, Centre for European and North Atlantic Affairs, 2016, p.5.

⁴⁹² En plus de la Russie, seuls 5 Etats reconnaissent l'indépendance des deux régions : Nicaragua, Venezuela, Nauru, Vanuatu, Tuvalu.

⁴⁹³ Levkovska Lidija, *The Limits of Rhetorical Entrainment: NATO Enlargement in Southeast Europe*, Verlag Muller, 2008, p.80.

⁴⁹⁴ Kavadze Amiran et Kavadze Tina, « NATO Expansion to the East: Georgia's Way to NATO Membership, Perspectives and Challenges », dans *Journal of Social Sciences*, Volume 3, 2014 21.

Les faibles progrès démocratiques du pays ne favorisent pas non plus le consensus parmi les membres de l'OTAN. Le *think tank* américain *Freedom House* note ainsi en 2012 que la Géorgie a tellement peu progressé dans sa réforme démocratique qu'elle est à classer comme régime hybride. Ces carences se concentrent notamment sur le niveau de compétences du Parlement, l'indépendance juridique, le processus démocratique, la liberté médiatique, la compétition électorale et la décentralisation politique. La non-conformité de la Géorgie aux standards politiques définis dans l'article 3 alimente donc les arguments des non-intégrationnistes. La position géographique de la Géorgie est de plus très sensible car elle partage des frontières avec la Russie, multipliant le risque d'accrochage avec cette dernière. La région du Sud Caucase est de plus marquée par une forte instabilité à cause de la proximité du Haut Karabakh et plus généralement des carences de gouvernance des pays de la région. Une intégration de la Géorgie signifierait donc de forts risques pour l'OTAN de devoir intervenir un jour pour la défendre.

La dangerosité de la région complexifie la réalisation d'une des conditions de l'article 10 selon laquelle tout nouveau membre doit améliorer la sécurité générale de l'Alliance. Les problèmes séparatistes géorgiens (Abkhazie, Ossétie du Sud) rendent improbable une possible amélioration de la sécurité de l'OTAN en cas d'intégration du pays, d'autant plus depuis 2008 et la quasi annexion d'une partie du pays par la Russie. La perspective d'un nouveau conflit russo-géorgien impliquant l'intervention de l'OTAN au nom du respect de l'article 5 dissuade la plupart des pays membres d'octroyer le MAP à la Géorgie (dernière étape avant l'intégration). La question de l'article 5 est d'autant plus sensible qu'une des principales motivations de la Géorgie est précisément de rechercher par cet intermédiaire la protection de l'OTAN vis-à-vis de la Russie. Pour la plupart des pays aspirants, l'intégration à l'OTAN est en effet une garantie d'intégrité territoriale. Cette recherche de garantie par la Géorgie est *a contrario* perçue par l'OTAN comme une garantie de guerre contre la Russie au vu de la longue histoire de conflits frontaliers dans la région, le précédent de 2008 et les faibles capacités militaires de l'ex-République soviétique. Les déclarations d'Angela Merkel en 2008 d'une impossibilité pour « les pays déstabilisés par des conflits régionaux et internes de devenir membres de l'OTAN » font écho aux perspectives (risquées) d'activation de l'article 5 dans cette région si sensible⁴⁹⁵.

⁴⁹⁵ Van Auken Bill (2008), *US, Germany Clash over NATO Expansion Plan* dans *World Socialist* (en ligne) disponible sur www.wsws.org/articles/2008/apr2008/nato-a02.shtml (consulté le 13 mai 2014).

Les risques potentiels générés par les intégrations de la Géorgie et de l'Ukraine rendent donc très improbable (voire impossible) un nouveau tour d'élargissement après ceux de 1999, 2004 et 2008.

L'Ukraine et la Géorgie présentent des similitudes expliquant les fortes résistances de certains pays membres à leur intégration à l'OTAN. Ce sont deux anciennes républiques de l'ex-URSS et indépendantes depuis 1991. Elles dépendent au niveau commercial et énergétique quasi entièrement de la Russie, dont certaines de leurs régions (Crimée, Abkhazie, Ossétie) ont été récemment rattachées à cette dernière. Au niveau politique, l'Ukraine est plus avancée dans son processus de démocratisation que la Géorgie. Depuis la Révolution Orange de 2004, l'Ukraine est progressivement passée d'un régime présidentiel à un régime parlementaire tout en libéralisant ses processus électoraux par une indépendance constante de la presse⁴⁹⁶. La Géorgie demeure un régime encore très présidentiel où le Parlement sert avant tout de chambre d'enregistrement et où la société civile reste embryonnaire⁴⁹⁷. Le degré de soutien des opinions publiques à l'intégration dans l'OTAN diverge également dans les deux pays. L'Ukraine est divisée géographiquement entre pro-intégrationnistes (Crimée jusqu'en 2014, Donetsk, Donbass) et non-intégrationnistes (Centre et Ouest). Le consensus pour l'intégration dans l'OTAN est plus fort en Géorgie quels que soient les acteurs (élites politiques, institution militaire, opinion publique). Les deux pays ont des positions géostratégiques sensibles. La Géorgie est frontalière avec la Russie sur son flanc sud et elle est une zone de transit du pipeline Bakou/Ceylan/Tbilissi dont l'objectif est de contourner la Russie. Deuxième plus grand pays d'Europe et bordée par la Mer Noire, l'Ukraine est frontalière de quatre pays membres de l'OTAN (Pologne, Slovaquie, Roumanie, Hongrie) et de la Russie. Deux tiers du gaz et pétrole russes exportés vers l'Europe passent par l'Ukraine⁴⁹⁸.

La position géographique des deux pays et l'imprévisibilité de leur évolution complexifient le consensus entre pays membres de l'OTAN pour les admettre dans la structure intégrée, d'autant

⁴⁹⁶ Site Freedom House (2006), *Freedom in the World 2006* dans Reports (en ligne) <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2006> (consulté le 10 février 2013).

⁴⁹⁷ Site Freedom House (2016), *Freedom in the World 2016, Anxious Dictators, Wavering Democracies: Global Freedom under Pressure* (en ligne) https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FITW_Report_2016.pdf (consulté le 22 juin 2013).

⁴⁹⁸ Vercueil Julien, *Russie-UE : L'économie peut-elle venir au secours de la diplomatie ?*, Diploweb, février 2015, 10 p.

plus face aux réactions souvent très hostiles de la Russie.

La guerre russo-géorgienne de 2008 renforce les craintes au sein de l'OTAN à propos des deux régions séparatistes (Ossétie du sud/Abkhazie). La perspective d'une intégration de la Géorgie à l'OTAN signifierait obligation pour les autres pays membres de la défendre (article 5) en cas de nouvelle guerre avec la Russie. Les enseignements militaires tirés de la guerre confortent la perception méfiante des pays membres. L'armée géorgienne a fait preuve en effet durant ses combats de graves carences en termes de gestion des ressources humaines, de structure de commandement, de qualités logistiques et d'aptitudes au combat⁴⁹⁹. Le caractère inachevé des réformes menées par les deux pays se décline également au niveau politique par les déclarations des ministres des Affaires étrangères de l'OTAN (décembre 2008) et au sommet de Strasbourg Kehl (avril 2009), indiquant que « les deux pays ont fait des progrès mais ont encore à en faire de manière significative »⁵⁰⁰. Cette guerre de 2008 annihile peut-être définitivement la possibilité d'un consensus entre pays membres car elle démontre que la Géorgie devra toujours être potentiellement défendable à cause de ces deux régions. En plus d'une nouvelle attaque toujours possible de la Russie, l'hypothèse d'une reprise par la force de la part de la Géorgie de ses deux régions perdues en 2008 n'est pas non plus à exclure⁵⁰¹. La difficulté d'un consensus allié est d'autant plus difficile que la menace russe est forte en cas d'intégration de la Géorgie à l'OTAN. Les cinq nouveaux points de la politique étrangère russe (ou Doctrine Medvedev) menacent d'ailleurs toute ingérence étrangère sur sa zone d'influence : respect de la primauté du Conseil de sécurité, multipolarité, non-isolationnisme, défense des citoyens quelle que soit leur localisation géographique, étranger proche comme régions d'intérêt stratégique⁵⁰².

Les réticences d'une partie des membres de l'OTAN à intégrer la Géorgie et l'Ukraine viennent aussi de l'influence de la Russie sur plusieurs dossiers sécuritaires les concernant directement : Afghanistan, Kosovo, Iran, bouclier antimissile, contrôle des armements, ravitaillement énergétique. La dépendance de l'OTAN envers la Russie est illustrée ainsi par la signature durant le sommet de Bucarest (2008) de l'accord sur l'autorisation délivrée par Vladimir Poutine de passage sur son territoire de ravitaillement logistique aérien à destination de

⁴⁹⁹ Friedman George, « Georgia Lags in Its Bid to Fix Army », New York Times, 17 décembre 2008

⁵⁰⁰ NATO Presse Release, « Final communique. Meeting of the North Atlantic Council at the level of foreign ministers held at NATO Headquarters », Bruxelles, 3 décembre 2008.

⁵⁰¹ Antonenko Oksana, *op.cit.*, p.32-34.

⁵⁰² Stratford2 (2008), *Geopolitical Diary : The Medvedev Doctrine* » (en ligne) disponible sur www.stratfor.com/geopolitical_diary/geopolitical_diary_medvedev_doctrine (consulté le 11 décembre 2013).

l'Afghanistan.

b. Les menaces russes comme objet de tensions et reculades alliées.....

En février 2008, Vladimir Poutine menace de rediriger une partie de ses missiles contre les radars et lanceurs de missiles intercepteurs du « troisième site » en cas d'installation de celui-ci en Pologne et République Tchèque. Il menace aussi de le faire vers l'Ukraine au cas de son intégration dans l'Alliance Atlantique et d'installation de bases militaires de l'OTAN sur son territoire. Ces menaces démontrent les surréactions russes à chaque initiative d'élargissement de l'OTAN et l'hypothèse toujours plausible d'une révocation par la Russie de ses engagements sécuritaires en termes de désarmement et contrôle d'armements (START I et II)⁵⁰³.

Preuve de l'efficacité des menaces russes, le Conseil Nord Atlantique décide de ne pas octroyer le MAP aux deux pays mais de créer un *Annual National Program* au sein de chaque Commission⁵⁰⁴ sans toutefois envisager d'intégration à moyen terme. L'ambiguïté de cette déclaration traduit la reculade des pays membres face aux menaces récentes de la Russie mais aussi leur volonté, cependant, de ne pas fermer la porte à une future intégration de l'Ukraine/Géorgie. Cette décision traduit aussi l'idée que l'octroi du MAP est une décision avant tout politique et non pas seulement technique, basée sur des critères de réformes. Pour créer des divisions au sein de l'OTAN en laissant planer la menace de sanctions russes, Vladimir Poutine nomme en janvier 2008 Dmitry Rogozin comme représentant permanent de la Russie auprès de l'OTAN. Ce choix marqué politiquement d'un homme réputé pour ses prises de position anti-OTAN sonne comme un avertissement lancé par Poutine sur toute perspective d'élargissement. Pour entretenir les divisions par la peur, Vladimir Poutine annonce en février 2008 la « perspective regrettable de rediriger ses missiles sur son ancien espace soviétique si l'Ukraine venait à rejoindre l'OTAN et autorisait l'installation d'infrastructures américaines sur son territoire »⁵⁰⁵.

⁵⁰³ Berryman John, « Russia, NATO Enlargement and the Western Border lands », dans *A Resurgent Russia and the European Union*, Roger E. Kanet (dir.), 2009.

⁵⁰⁴ Commission OTAN/Russie et Commission OTAN/Ukraine.

⁵⁰⁵ Harding Luke, « Putin Issues Nuclear Threat to Ukraine over Plan to Host US Shield », *The Guardian*, février 2008, disponible sur www.guardian.co.uk/world/2008/feb/13/russia.putin (consulté le 23 mai 2014).

Afin de bloquer l'intégration de la Géorgie et de l'Ukraine, la Russie influe sur le processus décisionnel de l'OTAN en utilisant des relations spéciales avec des membres individuels pour perturber les décisions collectives. Durant le sommet de Bucarest par exemple, la Russie établit des communications officieuses avec la France et l'Allemagne pour les influencer et les remercier pour leur veto à l'intégration de la Géorgie et de l'Ukraine. Un des arguments mis en avant par Vladimir Poutine est le risque potentiel sur les relations commerciales franco-russes et germano-russes en cas de nouvel élargissement de l'OTAN. Les déclarations post Bucarest allemandes sur la nécessité de ne pas créer une nouvelle vexation russe après le Kosovo et françaises de prendre en compte la sensibilité du pays traduisent l'efficacité de la stratégie de la division interne de Vladimir Poutine.

L'existence de moyens de rétorsions russes a toujours l'objet de craintes de la part de l'OTAN, y compris dès la fin de la Guerre Froide. Avant son soutien officiel à l'élargissement de l'Alliance à l'Est, l'Administration Clinton ne se prononce pas explicitement par crainte de la réponse russe : non-exécution de l'accord START II, remise en cause de l'accord FCE, réintégration de la Biélorussie. Ce scénario de réactions très hostiles de la Russie face au premier élargissement en cours se réalise d'ailleurs partiellement en 1997 quand Boris Eltsine multiplie les initiatives pour éviter l'intégration des pays de Višegrad dans l'Alliance : quasi-absorption de la Biélorussie, signature d'un partenariat stratégique avec la Chine, nouvelle doctrine militaire (hypothèse d'emploi du nucléaire en cas d'attaque en premier contre la Russie). Ces tensions ne font que s'aggraver par le refus de l'OTAN de répondre au projet de la Russie de signer avec elle un traité contraignant et transformer l'Alliance en organisation politique. Les tensions entre OTAN et Russie s'amointrissent cependant avec la signature la même année dans le cadre du Pfp d'un accord bilatéral engageant l'Alliance, comme condition de l'acceptation russe de l'élargissement, à ne rien installer de stratégique sur le territoire des futurs membres (troupes et armes nucléaires⁵⁰⁶). La transgression de cet accord dans les années 2000 alimentera, avec d'autres éléments, le caractère irréductible du conflit avec la Russie au moment des projets d'élargissement à l'Ukraine et la Géorgie.

Faisant suite au sommet américano-russe de 1997 à Helsinki, l'Acte Fondateur est signé à Paris avec l'objectif de « construire une paix durable et exclusive dans la région euro-atlantique grâce à un partenariat fort et durable »⁵⁰⁷. Le Conseil Conjoint Permanent OTAN-Russie réunit ainsi

⁵⁰⁶ En plus de la promesse faite à la Russie ne pas l'exclure dans les futurs achats d'armes

⁵⁰⁷ Site OTAN (1997), *Acte Fondateur sur les Relations, la Coopération et la Sécurité Mutuelles entre l'OTAN et*

deux fois par an les Ministres OTAN et russes de la Défense et des Affaires Étrangères pour dialoguer sur les questions sécuritaires européennes. Cette avancée ne met cependant pas fin aux tensions déjà en cours car l'Alliance refuse toujours à la Russie un droit de veto sur ses initiatives alors que cette dernière maintient son exigence de non-installation de troupes OTAN sur le territoire des futurs pays membres. Même si la création de l'Acte fondateur en 1997 réchauffe les rapports OTAN/Russie en institutionnalisant (sensiblement) leurs rapports, le réflexe russe de sanctionner toute initiative de l'Alliance contraire à ses intérêts continue durant la crise du Kosovo. Les relations se durcissent en effet dès le début de la campagne aérienne le 27 mars 1999 et voit se multiplier les actes hostiles de la Russie : gel de l'Acte fondateur, fermeture du Bureau d'Information de l'OTAN à Moscou, annulation de la participation d'Evgueni Primakov au sommet de Washington, déploiement surprise d'une unité russe à Pristina. Des négociations permettent de résorber partiellement les tensions : octroi d'une zone russe au Kosovo sous C2 KFOR (avec dispositions dérogatoires à la chaîne de commandement), reprise des travaux du Conseil Permanent Conjoint (avec ordre du jour limité à la gestion de crise balkanique), signature du traité FCE à Istanbul.

La résilience des rapports OTAN/Russie durant la crise du Kosovo n'occulte pourtant pas l'idée que désormais chaque tentative d'empiètement de l'Alliance Atlantique sur l'étranger proche russe pourra faire l'objet de rétorsions. Cet habitus de sur-réaction trouve son explication dans le sentiment diffus en Russie d'être un pays ayant fait de nombreuses concessions depuis 1991 pour accepter l'influence grandissante de l'OTAN dans son étranger proche sans jamais recevoir de contreparties en retour. Cet élargissement perçu comme un jeu à somme négative, voire une trahison, ne cesse d'impacter un pouvoir russe rappelant que « Moscou (ayant) procédé à des réductions unilatérales de forces, proposé la première une réduction des Forces conventionnelles en Europe (traité FCE), agréé la réunification de l'Allemagne et son intégration au sein de l'OTAN, accepté la dissolution du pacte de Varsovie, retiré ses forces basées en Europe de l'Est malgré le coût de cette entreprise (...), l'avancée de l'ancien ennemi en direction des frontières de la Russie est ressentie ou présentée comme une marque de mépris à l'égard de la bonne volonté de Moscou »⁵⁰⁸.

la Fédération de Russie dans Documents officiels (en ligne)
http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_25468.htm (consulté le 1er septembre 2013).

⁵⁰⁸ Isabelle Facon, « La Russie, l'OTAN et l'avenir de la sécurité en Europe », *Politique Étrangère*, 3/97, p.293.

c. Vers un gel des élargissements ?.....

Avant le sommet de Bucarest d'avril 2008, le Secrétaire Général Jaap de Hoop Scheffer fait de l'élargissement un des thèmes prioritaires (derrière les engagements opérationnels et la Transformation) de la stratégie globale de l'OTAN. L'importance placée sur l'élargissement est cependant pondérée par le rappel de sa conditionnalité, insistant sur le fait que l'octroi du MAP pour les trois pays aspirants (Géorgie, Ukraine, Macédoine) est strictement lié à leur capacité d'alignement aux standards OTAN. La politique de la porte ouverte est maintenue mais non envisagée à court voire moyen terme. Le ton mesuré des déclarations de M. Hoop Scheffer et maintenu par ses successeurs durant les sommets suivants traduit bien la faible perspective de tour d'élargissement aussi important qu'en 1999 et 2004. Premièrement, tous les pays actuellement aspirants sont situés dans des régions sensibles (Balkans, Caucase, Europe de l'Est) pouvant dissuader les pays membres de leur octroyer l'invitation à rejoindre l'OTAN. Deuxièmement, ces mêmes pays sont traversés de problèmes trop lourds (faible soutien des opinions publiques, tensions sécessionnistes) pour faire l'objet d'un consensus entre les 28 membres. Troisièmement, les divisions entre pays intégrationnistes (Etats-Unis, Grande-Bretagne) et non intégrationnistes (France, Allemagne, Belgique) sur la question sont trop profondes pour être harmonisables.

Si le sommet de Strasbourg est celui de l'accueil de la Croatie et l'Albanie, la neutralité sémantique de la déclaration de principe à propos de l'article 10 traduit un processus d'élargissement en perte de vitesse à cause des divisions entre alliés à le continuer ou pas. Tout comme au sommet de Bucarest, le texte final n'évoque que la possibilité d'admission de la Macédoine sans fixer d'échéances précises. Au sommet de Lisbonne de 2010, seul le principe vague de la porte ouverte est évoqué. Au sommet de Chicago de 2012, le point effectué sur les candidatures en cours ne laisse pas présager d'une intégration à court ou moyen terme d'un des pays aspirants : encouragements donnés au Monténégro et à la Bosnie-Herzégovine, rappel au soutien à la Géorgie, faible évocation de l'Ukraine, conditionnalité de l'octroi du MAP à l'ARYM à l'accord sur son nom. Ces éléments de langage faiblement enthousiastes traduisent une certaine fatigue des élargissements. Les derniers sommets ne définissent donc plus, comme à la fin des années 1990, les conditions d'un nouveau *round* et laissent supposer que l'ère des grands élargissements est close.

Conclusion du chapitre II.....

Le réseau sécuritaire n'a donc pas une performativité institutionnelle suffisante pour transcender les objets de tensions trop ancrés historiquement pour être mutualisables. La régularité des itérations institutionnelles dans le cadre de l'Initiative de Coopération d'Istanbul ou du Conseil OTAN-Russie n'a pas permis l'approfondissement du partenariat dans le cadre de la première ni d'aboutir à un accord sur les questions hautement stratégiques (bouclier antimissile, quatrième élargissement en Ukraine/Géorgie, indépendance du Kosovo, annexion de la Crimée) pour le second. Ces blocages d'efficacité limitent donc le degré d'élargissement de l'OTAN et l'otanisation des politiques sécuritaires de certains pays partenaires. Ils bloquent la marche à la globalisation de l'OTAN en réduisant sa capacité d'influer sur la résolution de questions stratégiques : pacification du Moyen-Orient/Caucase/Europe du Sud-est, sanctuarisation nucléaire des pays membres, règlement du conflit israélo-palestinien. La fonction nouvelle de l'OTAN héritée de l'après Guerre Froide consistant à pacifier sa périphérie en plus de dissuader toute attaque sur son sol est mise partiellement en échec au-delà d'un certain niveau d'enjeux et de perceptions sécuritaires de ses partenaires.

Conclusion de la troisième section.....

La transformation de l'OTAN en un réseau global de sécurité est donc le résultat de trois élargissements successifs : géographique (passage à 28 membres), institutionnel (création de partenariats) et fonctionnel (champ sécuritaire civilo-militaire).

L'élargissement de l'OTAN à l'est est donc au cœur de sa stratégie de globalisation. Résultat du double attrait de la part de l'Occident d'intégrer les anciens pays du pacte de Varsovie et de celle des PECO de rejoindre l'OTAN, les trois élargissements ont donc malgré les oppositions russes été réalisés sans obstacle. Les blocages actuels sur l'Ukraine et la Géorgie posent donc la question d'un éventuel gel des élargissements et d'un risque de sur-extension de l'OTAN. L'incorporation de ces pays serait une menace pour l'OTAN à la fois au regard de l'hostilité de la Russie et des risques d'une perte de son homogénéité. L'enjeu principal se situe donc plus sur l'intégration de nouveaux pays balkaniques qui, comme pour le troisième élargissement (Croatie, Albanie), ne susciterait pas de surréactions russes et complèteraient logiquement le partenariat régional de l'Initiative d'Europe du Sud-est. En cas de quatrième élargissement, la question plus fondamentale sera celle de la frontière géographique de l'Alliance et sa (possible)

déseuropéanisation. L'élargissement institutionnel s'est construit par la multiplication de partenariats dont la fonction a progressivement évolué. Dans un premier temps, la forme de dialogue spécifique du partenariat a assuré la gestion des bouleversements géopolitiques créés par la fin de la Guerre Froide (dissolution du Pacte de Varsovie et de l'URSS). La constitution de partenariats avec les pays d'Europe de l'Est a marginalisé également l'OSCE comme organisation sécuritaire paneuropéenne de référence et pilotée par la Russie. Dans un deuxième temps, le partenariat fut un relais d'influence auprès des Etats désireux d'intégrer l'OTAN à l'exemple du Partenariat pour la Paix à la fois antichambre pour l'élargissement et incitateur aux réformes de défense pour les pays aspirants. Dans un troisième temps, le partenariat a globalisé l'influence de l'OTAN au-delà de ses frontières proches pour encadrer institutionnellement ses zones d'intérêts (Moyen-Orient, Asie Centrale, Balkans). La capacité de l'OTAN d'approfondir ses partenariats existants, à la fois pour préparer l'intégration des pays aspirants (Macédoine, Serbie, Bosnie-Herzégovine) et renforcer le caractère intégré des cadres régionaux (Dialogue Méditerranéen, ICI, Initiative d'Europe du Sud-est), est un enjeu d'avenir pour pérenniser le rayon d'action global de l'Alliance. La civilianisation de l'OTAN est donc un enjeu de crédibilité pour l'Alliance qui dépendra de sa capacité après l'Afghanistan à prendre en charge de nouvelles opérations d'approche globale et à continuer le développement de son réseau civilo-militaire global (divisions et programmes de partenariats)⁵⁰⁹.

⁵⁰⁹ Ruiz Palmer Diego., « La réforme de l'OTAN : besoins, obstacles et nouvelles perspectives », dans *Politique étrangère*, hiver 2009, pp.897-910.

SECTION N°4 : LE PARTENARIAT OTAN/RUSSIE : UN CADRE INSTITUTIONNEL STRUCTURELLEMENT LIMITE ?

Introduction de la 4^{ème} section.....

L'ouverture du dialogue avec la Russie à partir de 1991 et son institutionnalisation progressive jusqu'à la création du Conseil-OTAN en 2002 a créé une dynamique irrégulière de collaboration avec l'ancien ennemi encore perceptible aujourd'hui. Cette alternance entre séquences de collaboration et tensions illustre plus globalement la variabilité d'efficacité des institutions selon la nature des enjeux et le seuil de tensions.

L'étude des relations entre l'OTAN et la Russie depuis 1991 nuance le pessimisme néoréaliste pour qui les relations intra institutionnelles sont toujours traversées de tensions (tendance à l'hégémonie, effets de « *balancing* ») limitant toute possibilité de collaboration durable.

Premièrement, le néoréalisme estime toute coopération par nature impossible à cause des craintes de tricherie d'un Etat signataire et les risques de déséquilibre créés par cette asymétrie des gains. Le risque de tricherie étant d'autant plus certain en l'absence d'autorité centrale apte à surveiller les accords, la maximisation de la sécurité d'un Etat passerait donc par la maximisation de son pouvoir au détriment des autres Etats par le biais d'un jeu à somme nulle inéluctable. La dynamique de collaboration entre OTAN et Russie depuis 1991 a pourtant nuancé ce déterminisme absolu car elle a permis de développer une véritable routine de dialogue. Les instances de dialogue OTAN/Russie⁵¹⁰ ont permis l'échange d'informations sur une multitude de thèmes : terrorisme, Afghanistan, prolifération nucléaire, drogue, défense antimissile, cybermenaces... La crainte de tricherie dissuadant toute collaboration est ici contournée par la nature non intégrée des échanges permettant aux deux parties de se retirer pour rééquilibrer de potentielles tricheries⁵¹¹ (à l'origine de l'asymétrie des gains). L'OTAN et la Russie ont interagi sur de la *soft security* et de l'échange d'informations non contraignant. Jusqu'à un certain seuil, ce minima de socialisation a produit objectivement de la sécurité globale : participation de la Russie à la KFOR et aide à la FIAS, coopération russe dans les exercices communs OTAN (réponse aux catastrophes, sauvetage des équipages de sous-marins, résilience nucléaire...), travaux d'interopérabilité, patrouilles communes en Méditerranée,

⁵¹⁰ Partenariat pour la Paix, Acte Fondateur, Conseil OTAN-Russie.

⁵¹¹ Pas de réduction des armes offensives.

échanges d'informations aériennes...⁵¹² La réciprocité des gains est donc possible lorsque le degré de concession est limité et ne touche pas d'éléments de *high security*.

Deuxièmement, le néo-réalisme n'estime pas les institutions capables de transcender les conflits entre Etats et n'en fait pas donc des variables indépendantes de ces derniers. Chaque Etat voulant garantir sa propre survie dans un environnement anarchique car non encadré par une autorité supranationale, les institutions seraient précisément un lieu de conflictualité limitant structurellement la coopération entre membres. Le néoréalisme voit dans l'histoire des alliances la preuve de leur incapacité à se réformer à cause de leur même incapacité à niveler les « *courses of actions* » différentes. Ce déterminisme *a priori* absolu du réflexe de *balancing* n'a pourtant pas agi dans le cas de l'acceptation russe des trois premiers tours d'élargissement car ces derniers n'ont précisément pas été perçus par les Russes comme une menace à leur sécurité nationale, à l'inverse du 4^e tour (Ukraine, Géorgie), viscéralement refusé par Vladimir Poutine. Si le contexte historique a réduit la marge de manœuvre russe et a conduit la Russie à refuser l'élargissement de l'OTAN (« décennie catastrophique » des années 1990, défaite en Tchétchénie en 1994, crise du rouble en 1997), l'acceptation russe de la progression géographique de l'Alliance s'explique par une perception non-hostile : inéluctabilité de l'intégration des pays de Visegrad (1999) et baltes (2004), non-empiètement dans l'étranger proche (Croatie/Albanie - 2008). Le caractère non stratégique de la menace des premiers élargissements a permis d'ailleurs l'échange de compensation, favorisant donc l'efficacité des institutions : promesses de l'OTAN faites à la Russie de ne pas installer d'armes nucléaires ni de troupes sur le territoire des nouveaux pays membres pour compenser le premier élargissement, accords OTAN/Russie dans la lutte contre le terrorisme suite au 11 septembre⁵¹³ pour compenser le deuxième élargissement, rétablissement du Conseil OTAN/Russie (suspendu depuis août 2008) pour compenser le troisième élargissement. Le non-franchissement d'un seuil d'enjeux stratégiques a donc favorisé la capacité de troc entre les deux parties et la possibilité pour l'une de faire accepter ses initiatives à l'autre en lui offrant une compensation, effet compensatoire beaucoup plus difficile à obtenir lorsqu'une des deux parties sent ses intérêts nationaux menacés. Il y a donc possibilité d'efficacité institutionnelle selon le degré de menace, rendant possible la génération de gains réciproques. Ces mêmes gains mutuels ont été rendus possible après le 11/09/2001 grâce à un cycle de collaboration

⁵¹² Site OTAN (2015), *Les relations entre l'OTAN et la Russie*, dans Dossiers de l'OTAN (en ligne) http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_51105.htm (consulté le 1er février 2013).

⁵¹³ Matérialisé par la création du COR en 2002.

OTAN/Russie touchant à des thèmes sécuritaires qui, bien que non stratégiques, ont généré de véritables gains sécuritaires des deux côtés : aide russe à la FIAS pour l'acheminement logistique vers l'Afghanistan/aide OTAN à la lutte anti-drogue sur les marges de l'étranger proche russe, participation russe à l'opération OTAN *Active Endeavour*/contribution OTAN à la sécurisation des mers chaudes, échanges de renseignements... Sur des questions de basse sécurité, l'augmentation du pouvoir de l'un ne passe pas nécessairement par sa maximisation au détriment de l'autre car leur caractère *soft* rend justement possible un jeu à somme positif où tout le monde est gagnant.

L'étude historique des relations entre l'OTAN et la Russie depuis 1991 nuance aussi l'optimisme néo-institutionnaliste pour qui les relations intra-institutionnelles harmonisent naturellement les tensions intra-alliance (tendance à l'hégémonie, effets de « *balancing* ») et permettent le développement d'une collaboration durable.

Premièrement, la régularité des rencontres entre Etats les pousseraient naturellement à croire à l'intérêt de la collaboration plutôt qu'aux avantages du cavalier seul. Une coopération durable pourrait s'instaurer entre acteurs au départ égoïstes lorsqu'ils découvrirait qu'il est de leur intérêt de rompre leur isolement et d'établir des relations de réciprocité. Grâce à cette capacité de rapprochement des « *course of actions* », les institutions parviendraient en plus des communautés épistémiques à socialiser en les adoucissant les perceptions sécuritaires des pays membres. Si les institutions peuvent avoir cette faculté de faire trouver des points de convergence entre Etats, elles sont moins opérantes en cas de franchissement d'un seuil d'enjeux comme le montre la nature des tensions OTAN/Russie toujours non résolues (voir irrésolubles). Le Conseil OTAN/Russie a par exemple toujours buté à trouver un accord entre les deux parties sur le bouclier antimissile de théâtre ou territorial. La perspective du déploiement d'un bouclier antimissile OTAN est d'une telle sensibilité stratégique pour la Russie qu'elle ne peut plus faire l'objet de négociations : activation du complexe obsidional russe (installation de radars/batteries antimissile en Pologne et République Tchèque), inconscient historique de la Guerre Froide (course aux armements), menace sur la dissuasion nucléaire (prioritaire sur le conventionnel dans la pensée stratégique russe). Le degré d'enjeux conditionne le degré d'efficacité de la fonction d'échange d'informations d'une institution. Un des points de divergence entre OTAN et Russie empêchant la mise en commun du projet est ainsi le partage d'informations justement trop sensibles (car trop stratégiques) pour faire l'objet d'un échange réciproque. La perspective d'une mutualisation sur des enjeux stratégiques a

d'ailleurs d'autant moins de chance d'aboutir lorsqu'une des deux parties perçoit l'objet de négociation (déploiement du bouclier antimissile) comme violation d'un accord préalable (accord ABM interdisant le déploiement du bouclier antimissile). L'efficacité institutionnelle a donc d'autant moins de chances d'opérer après une première « rupture de contrat ».

Deuxièmement, les institutions rendraient prédictibles le comportement des Etats par un ensemble de règles (« *set of rules* ») qui, à force d'intériorisation, corrigerait automatiquement les tentatives égoïstes. Les Etats engagés ou s'engageant dans les institutions accepteraient donc tactiquement d'en respecter les règles, voire de modifier leurs comportements en fonction d'elles. Les institutions seraient donc d'autant plus durables à mesure d'une longévité favorisant l'intériorisation de normes. Les éruptions régulières de tensions entre OTAN et Russie n'ont pourtant pas fait de cette dialectique une loi car l'existence d'institutions collaboratives (PfP, Acte Fondateur, Conseil OTAN-Russie) n'a pas immunisé le partenariat contre des ruptures quand le seuil de tensions était franchi. Ces mêmes institutions collaboratives ont même été suspendues à cause de perceptions stratégiques trop hautes pour une des deux parties : suspension de la participation russe à l'Acte Fondateur après le Kosovo (violation de la souveraineté yougoslave), suspension de la participation OTAN au COR après l'annexion de la Crimée (violation de la souveraineté ukrainienne). La prédictibilité du comportement des Etats s'amointrit en fait à mesure de la sensibilité des dossiers.

Troisièmement, les Etats ne rechercheraient que les gains absolus dans une négociation en étant indifférents aux gains des autres. Ils verraient par les institutions le moyen de corriger les risques toujours possibles de tricheries de la part des autres Etats. Le facteur gains relatifs a pourtant souvent été au cœur des tensions OTAN/Russie et a bloqué les négociations comme pour le cas du quatrième élargissement vers l'Ukraine et la Géorgie (viscéralement refusé par Vladimir Poutine). Si les trois premiers tours furent acceptés via des négociations/compensations car n'atteignant les intérêts vitaux russes, la perspective d'un ancrage intégré (article 5) de l'OTAN au cœur de l'étranger proche et à l'intérieur d'anciennes républiques soviétiques a (mécaniquement) bloqué la mutualisation institutionnelle à cause d'un seuil d'enjeux trop sensibles (ou *high*). En plus de voir la zone d'influence russe une fois de plus grignotée, d'autres éléments de haute sécurité étaient en effet touchés : encouragement aux révolutions de couleur (Arménie), effet de contagion possible sur d'autres républiques soviétiques (Asie centrale), menaces sur les régions satellites russes (Abkhazie et Ossétie du Sud, Crimée), perspective de contournement de la Russie des acheminements pétroliers venus de la Mer Caspienne (projet d'oléoduc Bakou/Tbilissi/Ceylan). La perspective d'un jeu à

somme négative très lourdement défavorable à la Russie dans une sorte de « sur-gains relatifs » minore donc l'idée d'institutions toujours efficaces quel que soit l'intensité des enjeux.

CHAPITRE I. « LOW POLITICS » ET EFFICACITE DE LA COLLABORATION OTAN/RUSSIE.....

Première partie : Structures de coopération et dialogue institutionnalisé des relations OTAN/Russie.....

a. Partenariat pour la paix.....

Les relations OTAN/Russie, malgré leur progressive institutionnalisation dès 1994, ont alterné entre rapprochement et tensions selon les enjeux stratégiques. Cet oscillation perturbe donc régulièrement le partenariat et ne permet pas de créer une dynamique définitive de rapprochement.

Les relations entre l'OTAN et la Russie sont dès 1991 étroitement conditionnées aux rapports russo-américains. Le rapprochement entre l'Alliance Atlantique et l'ex-URSS est ainsi le résultat du réchauffement post-guerre Froide entre Etats-Unis et Russie sur la gestion commune des armes nucléaires des ex-Républiques soviétiques et le traité START 2. Cette première dynamique s'appuie sur une position russe d'ouverture, les Russes cherchant désormais à apparaître comme une puissance normalisée et à collaborer avec les pays occidentaux via l'OSCE. La Russie souhaite en effet faire de l'OSCE le cadre général de la sécurité en Europe afin d'obtenir un éventuel droit de veto sur les décisions des pays européens, au nom de la règle de l'unanimité appliquée en son sein. Il s'agit pour la Russie de faire de l'OSCE un outil de coordination entre les activités de l'OTAN, de l'Union Européenne, du Conseil de l'Europe, de l'UEO et de la CEI sur une multitude de domaines sécuritaires (maintien de la paix, protection des droits de l'homme, lutte contre la prolifération...). La faible participation de l'OTAN à l'OSCE et la construction progressive de son réseau sécuritaire en Europe mettent en échec cette stratégie. L'intégration de la Russie au Partenariat pour la Paix en 1994 est une tentative pour Boris Eltsine d'influencer l'OTAN d'une autre manière, non par le droit de veto mais par le dialogue institutionnalisé. Même si la motivation russe à intégrer le PFP en 1994 renvoie au réalisme classique de la Guerre Froide, une première étape est franchie dans l'ouverture avec l'OTAN⁵¹⁴.

⁵¹⁴ Kozyrev André, « La Russie et l'OTAN, un partenariat pour une Europe pacifique », *Revue de l'OTAN*, 1994/04.

b. Acte fondateur ou « NATO-Russia Permanent Joint Council » (P.J.C.).....

La formalisation du rapprochement s'opère par la création avant le sommet de Madrid de l'Acte Fondateur (1997). Malgré des négociations tendues sur la fixation des modalités du dialogue, la qualité des négociations entre Javier Solana (Secrétaire Général de l'OTAN) et Evgueni Primakov (Premier Ministre russe) favorise la signature de l'accord. L'unité des membres entretenue par Javier Solana durant les négociations préserve l'OTAN de tentatives russes d'établir des contacts bilatéraux et diviseurs⁵¹⁵. Cette nouvelle étape vers l'institutionnalisation des rapports OTAN/Russie présente certaines limites à cause de l'engagement des deux parties à signer un accord avant le sommet de Madrid. Officiellement signé en mai 1997 à Paris, l'Acte Fondateur définit en effet des objectifs assez vagues (primauté de l'OTAN et de l'OSCE, missions de gestion de crise et construction de la paix) et libres d'interprétation (finalité d'harmonisation ou simple échange ?)⁵¹⁶. Malgré le généralisme de ses objectifs, l'Acte Fondateur introduit cependant de nouveaux mécanismes de dialogue. Le nouveau Conseil Permanent Conjoint OTAN/Russie⁵¹⁷ établit sur une base « 16+1 » des rencontres régulières entre ministres des Affaires étrangères et ambassadeurs. Il n'introduit cependant pas de représentation permanente russe au sein du SHAPE mais un poste de représentant russe accrédité auprès de l'OTAN est cependant créé dans l'ambassade russe de Belgique à Bruxelles. Si le Conseil Permanent confère donc au partenariat OTAN/Russie une dimension spéciale comparativement aux autres pays non membres, des voix s'élèvent pour relativiser la portée de l'accord. Pour une partie de la presse et de l'armée russe, l'Acte Fondateur comporte trop de limites pour influencer l'OTAN sur les questions hautement stratégiques : faible nombre de réunions, absence de fixation préalable de l'ordre du jour, pas de droit de veto de la Russie sur les élargissements futurs, fonction uniquement consultative sans caractère contraignant⁵¹⁸. La Russie perturbe d'ailleurs rapidement les premières réunions du Conseil Permanent en menaçant à plusieurs reprises de rappeler ses représentants et d'annuler la création de la Mission Militaire OTAN à Moscou (pourtant actée dans la signature de l'Acte Fondateur)⁵¹⁹.

⁵¹⁵ Afanasievskii Nikolaï., "On the NATO-Russia Founding Act", dans *International Affairs*, n°4/43, 1997, 159 p.

⁵¹⁶ Smith Martin, "A Bumpy Road to an Unknow Destination? NATO-Russia Relations, 1991-2002", dans *European Security* 11, n°4, 2002, p.59-77.

⁵¹⁷ Ou NATO Russia Permanent Joint Council (PJC).

⁵¹⁸ Smith Martin, *Russia and NATO since 1991: From Cold War through Cold Peace to Partnership ?*, Abingdon, Routledge, 2006.

⁵¹⁹ Ibidem.

c. Conseil OTAN/Russie.....

La création du Conseil OTAN/Russie en 2002 approfondit la première étape d'institutionnalisation de l'Acte Fondateur de 1997. La décision est prise au cours du sommet OTAN/Russie à Rome (décembre 2001) et de la rencontre des ministres des Affaires étrangères de l'Alliance à Bruxelles (décembre 2001). Le Conseil OTAN/Russie introduit de nouveaux cadres de dialogue : définition de neuf thèmes sécuritaires de codécision⁵²⁰, réunions préparées à l'avance (éviter le principe du « fait accompli »), augmentation du nombre de réunions. Contrairement au Conseil Permanent dont le niveau d'institutionnalisation était relativement faible, le Conseil OTAN/Russie développe considérablement la phase préparatoire des réunions par la création de vingt-sept comités subordonnés et groupes de contact (contre deux avant 2002)⁵²¹. D'un point de vue opérationnel, la Russie coopère avec l'OTAN par l'intermédiaire du Conseil en Méditerranée et Afghanistan. Pour *Active Endeavour* (première opération sous article 5), la Russie met à disposition des forces multinationales et maritimes OTAN plusieurs de ses frégates. Pour *Enduring Freedom* et la *FIAS*, la Russie autorise le survol de son espace aérien pour l'acheminement de troupes et matériels en Afghanistan. Elle collabore aussi à la stratégie antinarcotique de l'OTAN en lui fournissant du personnel de formation et auprès des pays environnants d'Asie Centrale⁵²².

En 2002, la Russie n'obtient pourtant toujours pas de droit de veto via ce nouveau Conseil quant aux décisions politiques (CNA), militaires (CM) et opérationnelles (Etat-major régional ou de théâtres) de l'OTAN. Cet échec de la diplomatie russe annonce dès sa fondation que le Conseil OTAN-Russie se révélera souvent incapable de créer un consensus lorsque les contentieux sont trop stratégiques. Comme toute institution et dans le cas du Conseil OTAN/Russie, « *it is not a problem to reach an agreement when you have the same points of view. The problem is to reach an agreement and to come to a consensus en you have different vies on the same problems* »⁵²³.

⁵²⁰ Gestion de crise, contre-terrorisme, non-prolifération d'armes de destruction massive, bouclier antimissile, coopération entre militaires, réforme de la défense, situations d'urgence civile, maîtrise des armements.

⁵²¹ Williams Peter, "NATO-Russia Military Co-operation : From Dialogue to Interoperability?", dans *RUSI Journal* 150, n°5, 2005, p.44-47.

⁵²² Blank S., *The NATO-Russia Partnership : A Marriage of Convenience or a Troubled Relationship ?*, Carlisle, US Army War College Strategic Studies Institute, 2006.

⁵²³ Aybet Gulnur et Moore Rebecca, *NATO. In search of a vision*, Washington, Georgetown University Press, 2010, 272 p.

Les crises à l'intérieur desquelles les tensions entre OTAN et Russie étaient trop profondes n'ont pu être résolues par le Conseil, malgré son cadre institutionnel. Durant les préparatifs de la guerre d'Irak, le Conseil n'a pas servi de forum de discussion capable de niveler les divergences de fond (droit d'ingérence, dangerosité de Saddam Hussein, légitimité de l'intervention). Il n'a pas non plus apaisé les contestations russes au projet OTAN d'élargir *Active Endeavour* à la Mer Rouge (2005)⁵²⁴ ni dissuadé Vladimir Poutine de mettre fin à la participation de la Russie à cette mission suite à la guerre en Géorgie (2008).

Hors opérations extérieures, quatre grands thèmes sécuritaires restent conflictuels et imperméables à l'action institutionnelle du Conseil OTAN/Russie : statut du Kosovo, futur du traité des Forces Conventionnelles en Europe (FCE), bouclier antimissile, élargissement de l'OTAN. L'histoire de l'Acte Fondateur et du Conseil OTAN/Russie est donc dialectique. Ces cadres institutionnels génèrent de la collaboration quand les discussions concernent des enjeux secondaires et sont inopérants à en produire quand ces derniers sont trop stratégiques. Ce « *spillover effect between low and high politics* » est tout particulièrement applicable sur le cas du Conseil OTAN/Russie dont le seuil d'efficacité est avant tout dépendant de la sensibilité du dossier⁵²⁵.

Deuxième partie : Trois premiers tours d'élargissements de l'OTAN et réactions mesurées de la Russie.....

a. Acceptation conditionnée de la Russie au premier élargissement.....

La position russe post-guerre Froide sur l'hypothèse d'élargissement de l'OTAN à l'Est (anciens membres du Pacte de Varsovie) oscille entre acceptation d'une extension considérée comme logique et opposition à un empiétement de l'ex-glacis socialiste. Cette dernière posture est celle de Boris Eltsine au sommet de Bruxelles en 1994 où il condamne les projets d'intégration des pays de Visegrad au motif que l'Alliance Atlantique n'a plus de raison d'être depuis la fin de la Guerre Froide⁵²⁶. Face aux capacités de rétorsion russes (non-exécution de l'accord START II, remise en cause de l'accord FCE, réintégration de la Biélorussie), la politique d'apaisement diplomatique de William Clinton et l'intégration de la Russie au Partenariat pour la Paix rassurent le Kremlin quant aux intentions de l'Alliance Atlantique. La Douma et l'establishment

⁵²⁴ Kokeyev Mikhail, « Russia-NATO Relations: Between the Past and the Future », dans *Russia in Global Affairs* 5, n°2, 2007, p.95-96.

⁵²⁵ Aybet Gulnur et Moore Rebecca, *op.cit.*, p.113.

⁵²⁶ Mélandri Pierre et Vaisse Justin, *op.cit.*, p.156.

militaire adoptent une position souple sur les perspectives d'élargissement de l'OTAN par la signature d'un accord bilatéral OTAN/Russie où les « Russes inform(ent) les Occidentaux de leurs conditions : pas de troupes de l'OTAN chez les nouveaux membres, pas d'armes nucléaires dans ces pays et pas d'exclusion de la Russie des futurs achats d'armes de ces gouvernements »⁵²⁷. La création du Conseil Conjoint Permanent OTAN-Russie en 1997 renforce cette dynamique de coopération (désormais institutionnalisée) et l'apaisement sur la question. L'Acte Fondateur crée donc des itérations de dialogue (réunion deux fois par an des Ministres des Affaires étrangères et de la Défense) nivelant les réflexes obsidionaux de la Russie par l'échange de points de vue. Malgré la permanence de certains points de tensions (nouvelle doctrine militaire de 1997 anticipant l'usage en premier des armes nucléaires en cas d'attaques contre la Russie, refus de l'OTAN de signer avec la Russie un traité contraignant transformant l'Alliance en organisation politique paneuropéenne, non-obtention russe d'un droit de veto sur les décisions de l'OTAN et d'un plafonnement de ses armements), la Russie ne conteste que par voie diplomatique l'intégration officielle de la Pologne, Hongrie et la République Tchèque dans l'OTAN en 1999. L'affaire du Kosovo tend à partiellement éclipser la question du premier élargissement. La Russie concentre en effet durant cette année 1999 une grande partie de son activité diplomatique (aucune délégation russe envoyée au sommet OTAN de Washington, menace d'emploi de l'arme nucléaire contre l'OTAN par Boris Eltsine) et militaire (lancement d'un bataillon de parachutistes à Pristina, collaboration avec la KFOR) dans la crise du Kosovo plutôt que sur un premier élargissement de l'OTAN déjà acté depuis 1997 (signature des protocoles d'adhésion à la réunion de Bruxelles des ministres des Affaires étrangères). L'acceptation par la Russie du franchissement par l'OTAN de la ligne Oder-Neisse clôture l'affaiblissement généralisé du pays durant sa « décennie catastrophique ».

b. Acceptation circonstancielle de la Russie au deuxième élargissement.....

La Russie finit par accepter le deuxième tour d'élargissement de 2004. Malgré les inquiétudes sécuritaires liées notamment à l'intégration des pays baltes (contrôle de la Lettonie sur les pipelines d'exportation russe, enclave de Kaliningrad, proximité de l'Estonie avec Saint-Petersbourg), le pragmatisme prévaut en Russie et notamment dans les analyses faites par l'État-major russe. Premièrement, la question de l'élargissement est découplée de celle posée

⁵²⁷ La Gorce Paul-Marie, « L'OTAN aux portes de la Russie », *Le Monde Diplomatique*, juillet 1997, p.10-11.

par l'OTAN dans l'atteinte à sa sécurité fondamentale. Empêcher l'accès des pays baltes à l'Alliance Atlantique ne signifie pas mettre fin à la stratégie générale d'endiguement menée par l'OTAN. Deuxièmement, le précédent polonais sert de base d'analyse pour considérer l'intégration des pays baltes comme n'atteignant pas fondamentalement la sécurité nationale russe. L'accès de la Pologne en 1999 n'avait en effet pas provoqué de menace sécuritaire importante contre la Russie à partir de cette date.

Les attentats du 11 septembre contribuent aussi à flexibiliser la position russe face à l'élargissement de l'OTAN. Premier président à appeler directement George W. Bush, Vladimir Poutine, par son soutien, entraîne un réalignement politico-militaire de la Russie plus favorable aux Etats-Unis dans leur lutte commune face au terrorisme. L'acceptation du deuxième élargissement est une volonté de Vladimir Poutine ne pas s'aliéner ce nouveau partenariat américain au nom de sa lutte personnelle contre ses propres problèmes de terrorisme intérieur (Ingouche, Tchétchénie, Daghestan, Tatarstan).

Les Etats-Unis cherchent de leur côté par l'intermédiaire du deuxième élargissement à étoffer leur coalition internationale. Le choc créé par les attaques du 11 septembre réduit la possible hésitation des alliés européens à une nouvelle extension et surtout assouplit celle de la Russie voyant donc dans cette solidarité envers les Etats-Unis l'occasion de justifier son propre traitement du terrorisme en pleine deuxième guerre de Tchétchénie (2002). S'imposant à une Douma et une opinion publique encore majoritairement anti-OTAN, Vladimir Poutine estime la lutte contre le terrorisme stratégiquement plus importante que l'élargissement de l'OTAN⁵²⁸.

L'acceptation russe du second élargissement est favorisée par la réciprocité d'intérêts entre George W. Bush et Vladimir Poutine sur le terrorisme international. Le président russe voit dans l'alliance (circonstancielle) de son pays avec les Etats-Unis le moyen de justifier son traitement de la question tchétchène, malgré la persistance de l'hostilité de son état-major et de son opinion publique contre l'OTAN. L'alliance américano-russe sur le terrorisme est une sorte de compensation à l'extension géographique de l'OTAN sur trois anciennes républiques soviétiques (Lituanie, Lettonie, Estonie)⁵²⁹.

⁵²⁸ Lazarevic Dusica, "NATO Enlargement to Ukraine and Georgia: Old Wine in New Bottles?" dans *The Quarterly Journal*, volume IX, n°1 hiver 2009, p.29-67.

⁵²⁹ Smith Michael, « A Bumpy Road to an Unknown Destination? NATO-Russia Relations, 1991-2002 », *European Security* 11, n°4, 2002, p.59-77.

Tout comme elle favorise l'absence de réactions hostiles de la Russie, la thématique de la lutte globale contre le terrorisme favorise aussi l'unanimité des pays membres à propos du deuxième élargissement. La perspective de fortifier l'OTAN dans sa lutte anti-terroriste fait passer au second plan les questions traditionnelles à propos des nouveaux membres : coûts, capacité d'assimilation par l'Alliance Atlantique, risques de perturbation du processus décisionnel, contribution militaire des pays aspirants. L'absence de parfaite conformité de certains nouveaux membres aux standards OTAN définis dans le MAP, même après leur intégration, est donc compensée par le contexte prioritaire de la lutte anti-terroriste.

Le fait terroriste modifie donc pour les pays membres l'objectif du deuxième élargissement comparativement au premier. Si l'intégration des pays de Visegrad en 1999 avait une finalité avant tout politique (parachever la transition post communiste), celle des sept nouveaux membres en 2004 répond d'un objectif plus opérationnel (contributions supplémentaires à la guerre contre le terrorisme) et géostratégique (poussée au Sud par connexion Balkans/Grèce-Turquie via la Hongrie)⁵³⁰. Cette priorité à l'opérationnel sur le politique transparaît dans les discours de George W. Bush précédant l'élargissement où revient l'argument qu'« une Alliance élargie conduisant des planifications opérationnelles conjointes, développant l'interopérabilité, encourageant les exercices d'entraînement réalistes créera un partenariat apte à répondre aux défis sécuritaires globaux »⁵³¹.

D'un point de vue plus réaliste, la Russie sortant de sa « décennie catastrophique » n'est pas en mesure de pouvoir s'opposer à l'extension de l'OTAN car « ne disposant ni de la puissance ni de l'influence pour bloquer l'adhésion d'autres pays européens à l'OTAN (...) une politique de ce type serait contre-productive »⁵³². L'extension de l'OTAN sur les bords de la Mer Baltique (Lituanie, Estonie, Lettonie) est édulcorée du côté russe par la quasi-impossibilité que tous les pays intègrent l'Alliance Atlantique. Pour la Russie, la Suède et la Finlande n'ont que peu de chances de devenir membres de l'OTAN malgré leur présence au sein du Pfp par leurs traditions historiques de neutralité. L'acceptation du deuxième élargissement tient aussi aux leçons tirées du côté russe de l'intégration en 1999 de la Pologne, n'ayant pas altéré fondamentalement la sécurité de la Russie. Le relatif effacement de la Russie traduit entre 2002 et 2004 sa place

⁵³⁰ Clarke Michael et Cornish Paul, "The European Defence Project and the Prague Summit" dans *International Affairs*, 78/4, 2002, p.779-780.

⁵³¹ Moore Rebecca, *NATO's New Mission : Projecting Stability in a Post-Cold War World*, Westport, Praeger Security International, 2007, p.79.

⁵³² Hopkinson W., "Elargissement, une nouvelle OTAN", dans *Cahiers de Chaillot* n°49, octobre 2001

moins centrale dans les préoccupations de l'OTAN. Les interrogations et actions prioritaires de l'Alliance s'orientent désormais plus sur les relations transatlantiques, le partage du fardeau, les nouvelles menaces et la globalisation de l'Alliance⁵³³. Il s'explique aussi par la détermination américaine à élargir l'OTAN de la Mer Baltique à la Mer Noire pour créer une Europe démocratique⁵³⁴. Le refus américain de voir la Russie fixer une ligne rouge à l'extension de l'OTAN et donc de contrarier le renforcement de la coalition contre le terrorisme (menée par les Etats-Unis en Afghanistan puis en Irak) a également contribué aux faibles réactions de Vladimir Poutine au deuxième élargissement⁵³⁵.

c. Acceptation consensuelle de la Russie au troisième élargissement.....

Comparativement aux deux premiers élargissements, les réactions de la Russie à l'intégration de la Croatie et de l'Albanie sont plus mesurées. C'est le résultat d'une perception moins sensible de cet élargissement aux Balkans sur sa sécurité nationale et des gages donnés par les dirigeants croates et albanais sur le maintien des relations avec la Russie. La réaction initiale de la Russie à l'intégration des deux pays au sommet de Bucarest (2008) est diplomatiquement hostile. Par la voie de son porte-parole au Ministre des Affaires étrangères (Andreï Nesterenko), Vladimir Poutine associe ce début d'otanisation des Balkans à une atteinte à la sécurité européenne. Avançant l'argument du dilemme de sécurité, il estime que la sécurisation de ses nouveaux adhérents réduit dialectiquement (jeu à somme nulle) celle des autres pays de l'espace européen (donc la Russie)⁵³⁶. L'expansion de l'OTAN n'améliore donc pas pour lui la sécurité en Europe mais approfondit la scission entre pays membres et non membres. Les réprimandes diplomatiques ne sont cependant qu'éphémères. Le consensus intra-alliance pour octroyer l'invitation au statut de membre puis pour maintenir la ligne face à l'opposition de Poutine expliquent la rapide retombée des récriminations russes. La ligne atlantique est d'orienter le débat vers des questions politico-économiques plutôt que sécuritaires. Les déclarations du Secrétaire Général Jaap de Hoop Scheffer à propos de l'intégration de la Croatie et de l'Albanie mettent en avant l'apport bénéfique des réformes opérées par ces pays pour devenir membres :

⁵³³ Simon James, « NATO Enlargement and Russia », dans *NATO-Russia Relations in Twenty-First Century*, A. Braun (dir.), Abingdon, Routledge, 2008, 96-97.

⁵³⁴ Sloan Stanley, *op.cit.*, p.154-155.

⁵³⁵ Smith Adam, *Russia and NATO since 1991 : From Cold War through Cold Peace to Partnership ?*, Abingdon, Routledge, 2006).

⁵³⁶ Site B92 (2008), *Russia opposes Croatian NATO entry* (en ligne) disponible sur http://www.b92.net/eng/news/region.php?yyyy=2008&mm=07&dd=11&nav_id=51837 (consulté le 15 juin 2014).

développement des institutions démocratiques et de l'Etat de droit, lutte contre les pratiques de corruption, libéralisation des structures économiques, résorption des conflits territoriaux, rationalisation des structures militaires, amélioration du droit des minorités, contribution aux opérations OTAN en Afghanistan et Irak. La stratégie de diplomatie publique de l'OTAN insistant sur la dynamique régionale de troisième élargissement contre ainsi les arguments pessimistes russes. D'un point de vue géopolitique, la Croatie et l'Albanie ne se situent pas dans l'étranger proche russe car n'ayant jamais été des républiques soviétiques ni longtemps présentes dans le bloc socialiste (dissidences de Tito et Hoxha). Le réflexe obsidional russe s'active donc moins fortement que pour l'Ukraine et la Géorgie.

Troisième partie : 11 septembre et rapprochement OTAN/Russie au nom de la lutte contre le terrorisme.....
a. Soutien logistique russe à la FIAS en Afghanistan.....

La collaboration Russie/OTAN en Afghanistan est un exemple de coopération réussi sur une question sécuritaire de basse intensité, principalement par le fait que ce conflit réunit des enjeux communs aux deux pays (lutte contre la drogue et terrorisme islamiste). En mars 2008, la Russie accorde en effet le droit à l'OTAN de survoler son espace aérien pour le transit de matériel non militaire vers l'Afghanistan. La Russie justifie cet octroi par le caractère légal de l'opération (mandat ONU) et la réciprocité d'intérêts stratégiques. Cet accord est élargi en juillet 2012 à toute modalité de transport (aérien, terrestre, chemin de fer). Géré à partir de la base russe d'Ulyanovsk, le transit de la logistique est justifié par le Kremlin auprès de la Douma (traditionnellement anti-OTAN) par la volonté de faire de la Russie un partenaire crédible dans la lutte globale contre le terrorisme. Cette coopération crée aussi des bénéfices économiques mutuels renforçant cette bonne dynamique. L'activité de l'OTAN en Afghanistan crée un besoin logistique de ravitaillement continu et donc une forte intensité de survol de l'espace russe. De 2009 à 2014, les soixante mille conteneurs OTAN transitant en Russie rapportent près de 300 millions au pays. Le pays a pu aussi vendre une grande quantité de matériel militaire à l'OTAN pour fournir l'armée afghane, l'OTAN ayant en charge la formation et l'entraînement de cette dernière. En 2010 et 2015, l'OTAN achète respectivement 31 et 15 hélicoptères russes MI-17 pour un coût général de 600 millions de dollars. Symboliquement et pour la première fois, des firmes américaines de défense se fournissent auprès de fournisseurs russes pour alimenter en armes les forces de l'OTAN et de l'ANA.

D'un point de vue sécuritaire, l'autorisation de passage sur le territoire russe exonère l'OTAN de transiter dans le sensible espace aérien du Pakistan. Le Pakistan ne présente pas les mêmes garanties à cause de l'importante présence talibane à la frontière Durand et dans la vallée du SWAT. Le pays est traversé d'une forte contestation des activités de l'OTAN au niveau politique (Parlement), populaire (antiaméricanisme de l'opinion publique) et militaire (connivence services secrets/Al Qaeda). Du côté russe, la présence de l'OTAN en Asie Centrale et le passage des avions de l'Alliance dans le Caucase sécurisent (sensiblement) sa périphérie sud.

b. *Active Endeavour* et coopération russe.....

La participation de la Russie à l'opération *Active Endeavour* à partir de 2004 illustre la possibilité de coopération fructueuse du pays avec l'OTAN quand il existe des réciprocités d'intérêts et quand les points de frictions sont suffisamment bas pour être dépassables. Depuis décembre 2004, la Russie collabore en effet avec l'OTAN dans ses opérations de contre-piraterie en Mer Méditerranée car il est de son intérêt de le faire. L'ensemble du transport de marchandises se faisant à près de 38% par voie maritime⁵³⁷, le développement de la piraterie en Mer Méditerranée signifierait aussi des menaces sur les exportations russes. Cette mutualité d'intérêts favorise une coopération tactique OTAN/Russie par des exercices communs et la mise en place d'une unité de liaison de renseignements. Cette perception d'une menace commune est appelée à se renforcer par la maritimisation constante de la sécurité.

c. Participation russe aux exercices communs OTAN.....

Une multitude d'exercices communs entretient une dynamique de coopération tactique entre l'OTAN et la Russie.

En juillet 2006, un exercice commun de transport aérien stratégique à Ram Stein met en pratique l'interopérabilité entre OTAN et Russie sur un scénario de déploiement de matériel et hommes en cas de crise. L'interopérabilité entre Forces Spéciales est aussi renforcée en 2008 lors d'un exercice commun en France, destiné à optimiser la synergie entre postes de commandements⁵³⁸.

⁵³⁷ Site Center for European and North Atlantic Affairs (2010), NATO-Russia Relations dans Analysis (en ligne) <http://cenaa.org/analysis/wp-content/uploads/2013/02/Padrtova-pdf.pdf> (consulté le 27 mars 2013).

⁵³⁸ Site OTAN (2007), *Fact Sheet on NATO-Russia Military Cooperation* dans OTAN Nouvelles [En ligne], <http://www.nato.int/docu/comm/2007/0705-chod/fact-sheet-nato-russia.pdf> (Page consultée le 10 août 2013).

La défense antimissile de théâtre donne aussi lieu à une coopération tactique. En octobre 2006, un exercice réunissant la Russie et onze pays membres OTAN à Moscou est l'occasion de mettre en situation et perfectionner des procédures de réactions communes à une attaque théâtre de missiles. Sur le domaine de la recherche et du secours maritime, la Russie participe régulièrement à partir de 2006 aux groupes techniques OTAN liés à cette question (*NATO Industrial Advisory Group, Maritime Capability Group on ship design and mobility, Helicopter Operations Working Group*)⁵³⁹.

Conclusion du chapitre I.....

Les relations OTAN/Russie se sont donc logiquement réchauffées après la fin de la Guerre Froide au point de parler de partenariat dès 1997 (création de l'Acte Fondateur). La variété des thèmes de coopération et la progressivité d'institutionnalisation du partenariat⁵⁴⁰ indiquent la volonté des deux parties de créer une dynamique stable. Malgré l'existence de crises ayant parfois rompu les liens, il y a une continuité d'existence et de développement des actifs institutionnels. En théâtres d'opérations (missions de construction de la paix, opérations maritimes) et programmes communs de basse intensité⁵⁴¹, la Russie et l'OTAN ont créé un cadre de collaboration utilitaire lié au fait qu'ils affrontent les mêmes menaces (terrorisme, Etats faillis, prolifération nucléaire...) dans un environnement globalisé. Alors que la bipolarité de la Guerre Froide résumait la nature de leurs relations à des questions de « *high intensity* » conflictuelles, l'après Guerre froide a assoupli les conditions et donc les objets de collaboration. La nature faiblement régaliennne des thèmes de coopération⁵⁴² a créé malgré tout une dynamique stable d'échanges permettant des gains mutuels entre les deux parties⁵⁴³. La récente réunion du Conseil OTAN-Russie⁵⁴⁴ (2016) après deux ans d'inactivité suite aux événements de Crimée

⁵³⁹ Site OTAN (2012), *Fiche d'information sur la coopération militaire OTAN-Russie* dans OTAN Documents (en ligne) disponible sur <http://www.nato.int/docu/comm/2007/0705-chod/fact-sheet-nato-russia-f.pdf> (consulté le 18 juin 2013).

⁵⁴⁰ 1994 : invitation de la Russie au Partenariat pour la Paix 1997 : création de l'Acte Fondateur 2002 : Création du Conseil OTAN-Russie.

⁵⁴¹ Recherche et sauvetage d'équipages de sous-marins Situations d'urgence dans le domaine civil Initiative sur l'espace aérien en coopération.

⁵⁴² Soutien à la FIAS en Afghanistan, Situations d'urgence dans le domaine civil, Coopération scientifique, Recherche et sauvetage d'équipages de sous-marins, Lutte contre la piraterie, Défense antimissile de théâtre, Non-prolifération et maîtrise des armements...

⁵⁴³ Lutte contre le narcotraffic en Afghanistan et Asie Centrale, système d'échanges d'informations antiterroristes, coopération sur la défense antimissile de théâtre et non-prolifération des armes de destruction massive, échanges d'officiers de liaison, lutte contre la piraterie, recherche/sauvetage d'équipages de sous-marin, coopération des industries de défense, coopération logistique et scientifique.

⁵⁴⁴ Bret Cyrille (2016), *Rencontre Moscou-OTAN : Russie, Europe, Etats-Unis, la guerre des trois n'aura pas lieu dans Atlantico* (en ligne) disponible sur <http://www.atlantico.fr/decryptage/rencontre-moscou-otan-russie-europe->

traduit une capacité de résilience du partenariat récurrente après chaque crise bien que limitée à des thèmes de basse intensité. La réunion de Bruxelles entre les ambassadeurs des vingt-huit pays de l'OTAN et la Russie a pu faire avancer la coopération sur la question afghane⁵⁴⁵ mais sans aboutir à un accord sur l'application des accords de Minsk ni définir une stratégie commune en Syrie.

CHAPITRE II. DEPASSEMENT D'UN SEUIL D'ENJEUX STRATEGIQUES ET CONFLICTUALITE MECANIQUE DES RAPPORTS OTAN/RUSSIE.....

Première partie : Bouclier antimissile et antagonismes automatiques.....

a. Projet OTAN d'une dissuasion élargie et perception moscovite d'une dissuasion menacée.....

Le projet américain et otanien de bouclier antimissile est d'autant plus sensible en Russie que le programme Guerre des Etoiles lancé en 1983 par Ronald Reagan est considéré comme une des causes de la chute de l'URSS. Le nucléaire reste pour la Russie son principal argument pour rivaliser avec l'OTAN, étant donné son retard au niveau conventionnel. Cet effet compensateur est aussi à l'origine de l'opposition chinoise au bouclier antimissile. A cause en effet d'un arsenal nucléaire technologiquement inférieur aux arsenaux américain, russe, britannique et français, la préservation de son caractère dissuasif est vitale pour la Chine. L'inquiétude du pays sur la viabilité de sa dissuasion explique ses progrès sur la technologie antimissile : premier test d'interception d'un missile dans sa phase de vol exo-atmosphérique (2010), développement de sa technologie antisatellite⁵⁴⁶. Le risque posé par le bouclier antimissile sur sa propre dissuasion et la possibilité d'entretenir la parité stratégique avec les Etats-Unis en cas de non-déploiement explique la menace de la Russie de se retirer du nouveau traité START (avril 2010) en cas d'avancée du programme. Elle maintient d'ailleurs sa menace même après le lancement de la nouvelle approche plus adaptative EPAA Obama de Barack Obama en 2009. Pour la Russie, la flexibilité apparente du nouveau programme retarde plus qu'elle n'annule le déploiement d'un bouclier antimissile en Europe. L'EPAA conditionne en effet le niveau de déploiement au niveau de la menace et autorise *de facto* l'hypothèse du 3^e site en cas de

etats-unis-guerre-trois-aura-pas-lieu-cyrille-bret-vladimir-poutine-accords-minsk-2-ukraine-2670820.html (consulté le 10 avril 2016).

⁵⁴⁵ Extension de la mission *Resolution Support* de formation de l'armée afghane, avec renforcement de la coopération russe (envoi de formateurs).

⁵⁴⁶ Site Sénat (2011), *Rapport complet bouclier antimissile* dans Rapport d'information [En ligne], <http://www.senat.fr/rap/r10-733/r10-7331.pdf> (Page consultée le 15 juin 2013).

développement des programmes proliférants (Corée du Nord, Iran)⁵⁴⁷.

Les exercices conjoints menés entre l'OTAN et la Russie n'ont pas réduit les inquiétudes de cette dernière sur la crédibilité de son système balistique. En plus de constater l'absence d'acquisition par l'Alliance de BMD russes, la Russie estime que le développement technologique OTAN sur la défense antimissile de théâtre (interception de missiles intermédiaires) peut mener à la mise en place de systèmes d'interception de missiles balistiques à plus longue portée. L'inquiétude russe est renforcée par sa difficulté à peser sur les décisions de l'OTAN relatives au passage défense de théâtre/défense territoriale. A titre d'exemple, le Congrès américain refuse de limiter le financement des programmes à la protection des forces armées situées en opérations extérieures et souhaite au contraire l'élargir à la protection du territoire national contre les missiles balistiques nord-coréens ou iraniens. La faible distinction entre systèmes tactiques (courte portée), de théâtre (moyenne portée) et stratégiques (longue portée) par l'incorporation de capteurs et défense multicouches renforce la faible transparence du programme TMD de l'OTAN aux yeux de la Russie⁵⁴⁸. L'argument de la menace nucléaire iranienne justifiant le déploiement du bouclier antimissile OTAN ne convainc pas la Russie. Si les décideurs politiques et militaires russes refusent l'acquisition par l'Iran de missiles nucléaires à longue portée, le projet du bouclier antimissile n'est pour eux pas la solution optimale pour contrer les velléités iraniennes. La préservation du régime de non-prolifération passe avant tout par la diplomatie ou les sanctions économiques. En plus de faire du BDM un outil de dissuasion faiblement efficace, la Russie le perçoit comme un moyen caché de rendre inopérante la dissuasion russe sous prétexte de protéger les Etats-Unis et leurs alliés contre l'Iran⁵⁴⁹. La Russie n'est pas tant contre le projet OTAN d'un bouclier antimissile de théâtre ou pour la nucléarisation de l'Iran mais contre le programme antimissile US multicouches et donc le projet du 3^e site. La Russie exprime des oppositions à plusieurs niveaux : installation du dispositif à proximité du territoire russe, risque de surveillance des forces stratégiques russes, remise en cause de la dissuasion du pays en cas d'amélioration exponentielle des missiles intercepteurs⁵⁵⁰.

⁵⁴⁷ Pifer Steven, *Missile Defense in Europe: cooperation or contention ?*, Brookings Institute, mai 2012, p.13-14

⁵⁴⁸ Weitz Richard, « Défense antimissile : l'improbable coopération entre la Russie et l'OTAN », dans *IFRI Centre Russie*, janvier 2013, p.12

⁵⁴⁹ Weitz Richard, *op.cit.*, p.17

⁵⁵⁰ Dumoulin André, « La question de la défense antimissile en Europe. Entre dilemmes, confusions et tensions », *Annuaire français de relations internationales*, volume 9, 2008, p.540.

Le ralentissement du déploiement du bouclier antimissile OTAN depuis l'arrivée de Barack Obama ne modifie que faiblement la position russe. Les déclarations de Dimitri Medvedev au sommet de Lisbonne (2010) appelant l'OTAN à réduire quantitativement/qualitativement son projet BMD au gré de la disproportion entre nombre d'intercepteurs déployés et niveau de menace rappelle la continuité de cette posture russe du refus⁵⁵¹. Ces critiques présidentielles ne font que refléter le point de vue négatif de l'ensemble de la communauté de défense russe à propos du projet BMD. Les critiques émanant ces dernières années de membres du gouvernement, d'officiers militaires ou d'experts convergent vers l'idée d'un déploiement d'éléments de la défense antimissile américaine sur d'anciens territoires du Pacte de Varsovie (Pologne, République Tchèque) dont l'objectif est de pouvoir intercepter des missiles stratégiques lancés depuis la Russie. Russes et membres de l'OTAN divergent aussi sur l'effectivité (ou non) de la menace. Pour la Russie, le danger iranien n'est pas encore suffisamment élevé pour justifier le déploiement d'un bouclier antimissile et les mesures préalables (politiques et économiques) n'ont pas encore été épuisées pour passer à la phase militaire. Pour l'Alliance Atlantique cependant, la menace balistique iranienne existe déjà et justifie le développement d'un bouclier antimissile (de théâtre voire territorial). En estimant que le seuil de menace est déjà dépassé, l'OTAN refuse indirectement le droit à la Russie de définir le calendrier de déploiement du bouclier⁵⁵². Les arguments d'une menace sur sa dissuasion nucléaire cachent pour certains Américains et Européens la simple tentative de la Russie de contrarier la mise en place du projet OTAN BMD en multipliant les conditions de collaboration. Sachant rationnellement que le système OTAN serait incapable de contrer une attaque massive, Vladimir Poutine et son état-major ne chercheraient qu'à entretenir leur popularité et à maintenir un budget militaire élevé. Les luttes partisans de politique intérieure complexifient aussi la possibilité d'un consensus sur la question. Les déclarations de Barack Obama début 2012 sur la possibilité d'une plus grande flexibilité avec Moscou sur la question provoquent beaucoup de réactions hostiles du camp républicain. Il accuse notamment le président américain de projeter la fourniture de renseignements sensibles sur les capacités des systèmes américains de défense antimissile afin de garantir leur caractère non menaçant pour les ICBM russes⁵⁵³.

⁵⁵¹ Weitz Richard, *op.cit.* p.8.

⁵⁵² Weitz Richard, *op.cit.*, p.16.

⁵⁵³ Weitz Richard, *op.cit.*, p.15.

Les Etats-Unis perçoivent leur projet de bouclier antimissile, prolongé avec celui en partenariat avec l'OTAN, comme un outil trop limité pour réduire l'efficacité du dispositif russe. Chaque administration répète que les 10 milliards dépensés chaque année pour financer le dispositif⁵⁵⁴ sont avant tout défensifs (contrer les missiles balistiques des Etats voyous) et trop limités numériquement (10 fusées contre 2 000 têtes nucléaires) pour déséquilibrer la dissuasion russe. Le bouclier antimissile n'est donc pas pour les Etats-Unis destiné à affaiblir la Russie mais s'inscrit dans le prolongement de leur lutte globale contre le terrorisme (attentats/prolifération) car il renforcerait leur protection face aux Etats proliférant potentiellement liés aux réseaux terroristes (Iran, Pakistan)⁵⁵⁵.

b. Echec de la stratégie russe d'un bouclier antimissile alternatif et d'un encadrement juridique de l'ABM.....

La stratégie russe pour contrer voire contrôler les initiatives de l'OTAN est de proposer un projet de bouclier antimissile conjoint ou de signer un accord contraignant l'Alliance Atlantique à ne jamais menacer la dissuasion nucléaire russe.

Cette stratégie est continue depuis 2007 et la proposition de Vladimir Poutine d'utiliser le radar du Gabala (Azerbaïdjan) en échange de l'abandon du projet de radar en République Tchèque. Le changement de cap d'Obama relance l'approche conjointe russe par les appels de Dimitri Medvedev au sommet de Lisbonne (2010) d'un centre commun de commandement et de contrôle, automatisant en cas d'attaques extérieures les ripostes otaniennes et russes selon des secteurs géographiques préalablement attribués. Cette proposition russe est refusée par les pays de l'OTAN au motif de l'incompatibilité entre principe de défense collective et partage de la décision avec un pays non membre. En contrepartie, l'OTAN propose par la voie de son Secrétaire général Rasmussen la coordination de deux systèmes indépendants fondés sur le partage d'informations et non la mutualisation décisionnelle. La Russie maintient sa stratégie de signature d'un accord contraignant octroyant un droit de veto russe sur le développement du bouclier antimissile OTAN pour l'empêcher de devenir territorial. L'idée d'une contrainte

⁵⁵⁴ Radars en Norvège, Groenland, Royaume-Uni. Centre de commandement dans le Colorado. Sites d'interception en Californie et Alaska. Bases de détection en Tchéquie et Pologne.

⁵⁵⁵ Tertrais Bruno, *La Guerre sans fin : L'Amérique dans l'engrenage*, Paris, Seuil, 96 p.

juridique fixant un seuil sur une question de haute sécurité nationale amène au refus des pays membres. Le Congrès américain refuse notamment d'autocontraindre les Etats-Unis sur le potentiel de leur bouclier antimissile. Ce refus allié renforce les doutes de la Russie sur les garanties politiques de l'OTAN d'un DAMB non dirigé contre elle. Une des stratégies classiques russes pour bloquer le déploiement du bouclier antimissile est donc d'élaborer des traités contraignants de réduction des armements afin d'engager juridiquement l'OTAN à ne pas bousculer l'équilibre des forces⁵⁵⁶. La signature par l'OTAN d'un accord affirmant la non-remise en cause de la dissuasion nucléaire russe permettrait en effet à la Russie que des limites soient déterminées sur la quantité et l'emplacement du BMD OTAN. Cette stratégie juridique persiste du côté russe malgré les déclarations régulières et rassurantes de l'OTAN que le BMD ne peut par nature pas être dirigé contre la Russie au vu du degré de sophistication de ses forces nucléaires⁵⁵⁷. L'OTAN a toujours refusé de signer avec la Russie tout engagement limitant sa liberté d'action. A la volonté russe exigeant la gestion conjointe du système de défense antimissile avec les mêmes droits que chaque participant s'oppose le refus de l'OTAN de devoir dépendre d'un système BMD conditionné pour être actionnable à l'autorisation russe⁵⁵⁸. C'est cette même volonté de ne pas brider l'initiative d'action qui explique le refus systématique du Congrès américain de signer un texte restreignant la capacité de protection des Etats-Unis (et ses alliés) face à une attaque étrangère. Elle explique la ligne Obama ne proposant que des garanties politiques (et non juridiques) à la Russie sur l'engagement américain de ne pas menacer la dissuasion nucléaire russe⁵⁵⁹.

La sensibilité du fait technique accentue les tensions OTAN/Russie sur l'hypothèse d'échange d'informations stratégiques. Les pays de l'OTAN sont en effet réticents à mettre en commun leur projet de bouclier par crainte de mettre à disposition des compagnies russes des technologies BMD et à disposition des militaires russes des données sur les menaces balistiques. L'utilisation de ces données sensibles en cas de (toujours possible) détérioration des relations avec la Russie est un autre élément dissuasif. La crainte serait en effet que la Russie transmette des informations BMD à d'autres Etats proliférants (Iran, Corée du Nord), voire d'exploiter elle-même ces renseignements pour développer ses propres contre-mesures. L'OTAN craint enfin qu'au moment de la mise en œuvre du système BMD géré conjointement avec la Russie, cette dernière puisse refuser de le faire par intérêts égoïstes⁵⁶⁰. En plus du

⁵⁵⁶ Weitz Richard, *op.cit.*, p.8.

⁵⁵⁷ Delcour Laure, « Les points de crispation de la politique étrangère russe », dans *IRIS*, février 2008, 14 p.

⁵⁵⁸ Weitz Richard, *op.cit.*, p.10.

⁵⁵⁹ Weitz Richard, *op.cit.*, p.14.

⁵⁶⁰ Weitz Richard, *op.cit.*, p.11.

potentiel de mauvais usage des informations sensibles partagées avec l'OTAN, le retard technologique de la Russie dans le domaine balistique amoindrit la volonté collaboratrice de l'Alliance Atlantique. Dans le cas d'un développement commun, la Russie ne pourrait proposer de plus-value à l'OTAN en termes de Recherche/Développement et architecture de défense antimissile conjointe. Les tensions retombent sensiblement par la proposition de Vladimir Poutine en 2008 d'un bouclier antimissile conjoint utilisant le radar de Gabala situé en Azerbaïdjan (loué par la Russie) et l'installation d'Armavir (région de Krasnodar)⁵⁶¹.

c. Faible efficacité des structures de coopération OTAN/Russie et menaces poutiniennes de rétorsions.....

Les tensions chroniques sur la question du bouclier antimissile sont une preuve de la difficulté du Conseil OTAN/Russie à parvenir à une solution commune sur un thème de haute sécurité.

Le retrait russe du traité FCE en 2007 illustre la faible performativité du Conseil OTAN/Russie sur la question du désarmement. Les deux parties ont toujours lié l'évolution du FCE original à une exigence de concession. L'OTAN acceptait la signature d'un nouvel accord de désarmement conventionnel à la condition de l'évacuation des troupes russes de l'Abkhazie et d'Ossétie du Sud (troupe en place depuis 1992), pendant que la Russie la conditionnait à l'arrêt de l'élargissement de l'OTAN dans son étranger proche (Géorgie, Ukraine). L'efficacité du Conseil OTAN-Russie comme forum de consultation est donc relative sur ce contentieux majeur, malgré son évocation constante à l'intérieur. Il ne permet pas non plus d'être un espace de conviction pour les arguments russes auprès de ses partenaires OTAN sur le projet de Vladimir Poutine d'un dispositif conjoint de bouclier antimissile. Le président russe lance en effet en juillet 2007 une série de propositions pour créer avec l'OTAN des sites communs détecteurs et intercepteurs en Azerbaïdjan et dans le sud de la Russie. Les arguments russes institutionnellement débattus au sein du Conseil ne changent pas la ligne OTAN d'un bouclier antimissile autonome et sans partage d'informations sensibles⁵⁶². La dynamique croissante de tensions continue après l'élection de Barack Obama. Dimitri Medvedev menace de déployer des missiles nucléaires tactiques à Kaliningrad en réponse à l'accord signé en 2007 entre les

⁵⁶¹ Karavaev Alexandre, « Vers un système de missiles antibalistiques russo-américain : la longue marche », dans *Outre-Terre*, 2007/2, n° 19, p.53-56.

⁵⁶² Simon Jeffrey, "NATO Enlargement and Russia", dans *NATO-Russia Relations in the Twenty-First Century*, Braun A. (dir.), Abingdon, Routledge, 2008, p.96-97.

Etats-Unis et la Pologne/République Tchèque⁵⁶³.

Elle se réduit sensiblement après septembre 2009 par l'annonce de Barack Obama d'une modification du projet américain et otanien du bouclier antimissile, déployé désormais dans le Mer Méditerranée plutôt qu'en Europe de l'Est. Cette réorientation géographique s'accompagne d'une réorientation fonctionnelle puisque le bouclier antimissile est désormais priorisé sur celui du territoire. Ce changement opéré au nom de la politique générale du « *reset* » à l'égard de la Russie ne signifie pourtant pas que la mise sur pied d'un dispositif antimissile territorial dont le cœur serait en Europe de l'Est soit abandonnée. Il est désormais conditionné à l'évolution de la menace venue des Etats proliférants et reste donc potentiellement déployable. De plus, l'initiative de Barack Obama est plus le résultat d'une stratégie nationale validée par les pays membres de l'OTAN que le fruit de consultations avec son partenaire russe au sein du Conseil OTAN/Russie. Au-delà de la complexité intrinsèque à accorder des positions divergentes sur ce genre de question, l'échec des négociations au sein du Conseil OTAN-Russie sur le bouclier antimissile révèle le poids des représentations culturelles. L'existence d'un fossé culturel (« *values gap* ») et l'absence de définition commune sur des notions-clés (sécurité, démocratie) créent un blocage institutionnel du Conseil OTAN-Russie, d'autant plus exacerbé sur des thèmes de haute sécurité et de haute technicité⁵⁶⁴. La situation commence cependant à se détériorer à partir du sommet de Prague : élargissement en 2004, déploiement du-bouclier antimissile, « Révolution de couleurs », invasion de l'Irak, critiques occidentales en Tchétchénie. L'hostilité des réactions russes au projet du bouclier antimissile OTAN est également liée au manque d'expertise technique de la Russie sur la question. La difficulté de l'OTAN à convaincre la Russie de la non-dangereuse du bouclier pour leur dissuasion s'explique donc aussi par le manque de spécialistes russes capables de valider ces arguments rassurants⁵⁶⁵.

Cette perception pessimiste de la Russie handicape la mise en place d'un véritable cadre de coopération, pourtant proposé par les pays de l'OTAN à plusieurs reprises. Dans des discussions bilatérales, les Etats-Unis ont en effet formulé des thèmes de coopération avec la Russie sur la BMD : création de centres multinationaux avec participation russe pour vérifier la nature non menaçante du projet OTAN, réalisation d'expertises communes pour mesurer le

⁵⁶³ Sestanovich Stephen, "What Has Moscow Done?", dans *Foreign Affairs* 87, n°6, 2008, p.12-13.

⁵⁶⁴ Le projet alternatif de Vladimir Poutine est perçu comme infaisable techniquement

⁵⁶⁵ Weitz Richard, *op.cit.*, p.11.

degré d'affection du BMD sur la dissuasion nucléaire russe, multiplication d'exercices conjoints de défense antimissile de théâtre⁵⁶⁶.

La Russie anticipe également les réactions de l'OTAN face aux montées de tensions liées au bouclier antimissile, pensant notamment que l'administration Obama va renoncer au programme ou que les Européens, inquiets des risques avec le partenariat russe, ne vont pas s'aligner sur le programme américain. Une autre mauvaise perception est celle de penser que les contraintes budgétaires auxquelles sont confrontés les pays membres vont les faire reculer sur le projet, alors que le projet Obama permet de rationaliser les coûts sur un domaine déjà faiblement coûteux pour les Etats-Unis⁵⁶⁷. La permanence des tensions est aussi explicable du côté de l'OTAN. Les pays membres anticipent pendant longtemps la prise de conscience russe d'une non-dangerosité du projet BMD envers leur capacité de dissuasion. Ces perceptions biaisées plombent les tentatives de projets communs, souvent proposées par les pays de l'OTAN. Plusieurs mesures de confiance⁵⁶⁸ sont ainsi avancées pour rendre plus transparent le projet aux yeux de la Russie : autorisation d'inspection russe des opérations conduites sur les sites américains BMD, fixation d'un seuil quantitatif/qualitatif de systèmes BMD⁵⁶⁹. Ces propositions ne surmontent cependant pas les inquiétudes russes à cause des modalités d'application (caractère non contraignant des obligations et autorisation d'accès sur les sites polonais conditionnées à l'accord du pays) et le faible niveau de détail des mesures de confiance. L'échec des CBM déplace l'hypothèse de collaboration vers le projet de BMD sectorielle défendu par la Russie, défendant l'idée d'une architecture de défense antimissile où chaque pays défendrait l'autre en cas d'attaques de missile. Ce projet alternatif au système géré conjointement (déjà proposé par la Russie) n'aboutit pas car refusé par l'OTAN au motif que la défense collective de l'Alliance ne peut être déléguée à un pays non membre. L'OTAN avance aussi l'argument technique d'une Russie ne possédant pas (encore) de missiles balistiques capables de traverser l'espace. Encore en phase de transition, le système de défense antimissile russe ne possède en effet pas de systèmes semblables à ceux de l'OTAN⁵⁷⁰.

La chronicité des tensions sur le bouclier antimissile n'annihile pas totalement la dynamique

⁵⁶⁶ Tardieu Jean-Philippe, « Le bouclier antimissile américain en Europe : les ambiguïtés de la main tendue », dans *Politique Etrangère*, 2010/2 Eté, p.443-453.

⁵⁶⁷ Le budget de la défense antimissile au sein du budget américain de 600 milliards est de 10 milliards par an.

⁵⁶⁸ CBM: Confidence-Building Measures.

⁵⁶⁹ Tsyarkin Mikhail, *Russia's Security and the War on Terror*, Taylor & Francis Ltd, Routledge, 2015

⁵⁷⁰ Weitz Richard, *op.cit.*, p.18.

institutionnelle : poursuite des échanges d'officiers de liaison, poursuite du Conseil OTAN-Russie, exercices communs de sauvetage sous-marins, création d'un Bureau OTAN à Moscou, participation substantielle maintenue de la Russie à *Active Endeavour*. Une ébauche de résolution semble même apparaître lorsqu'en octobre 2009 Washington propose l'inclusion de la proposition russe du radar azéri, la conditionnalité du bouclier à une analyse commune de la dangerosité iranienne⁵⁷¹ et l'autorisation d'agents de liaison russes sur le « troisième site »⁵⁷².

Le projet américain ne suscite pas initialement l'intérêt des pays de l'OTAN car les alliés européens craignent les réactions de la Russie en cas de remise en cause du traité ABM (1972). Les pays du 3^e site (Pologne et République Tchèque) n'étant pas encore intégrés à l'OTAN dans les années 1990, le projet d'installation de radars et missiles intercepteurs n'émerge qu'à la suite des attentats du 11 septembre et des élargissements successifs à l'est⁵⁷³. Cette anticipation de réactions hostiles de la Russie se matérialise d'ailleurs l'année même (2007) par l'officialisation par les Etats-Unis du déploiement de 10 intercepteurs GBI en Pologne et d'un radar de poursuite en bande X en République Tchèque. La Russie réagit à ce projet d'implantation du 3^e site par son retrait du traité des Forces Conventionnelles en Europe (FCE) en invoquant la menace qu'il fait peser sur sa dissuasion nucléaire⁵⁷⁴. Malgré l'abandon (provisoire) du bouclier antimissile territorial au profit d'un bouclier de théâtre où la Russie pourrait collaborer, la coopération avec cette dernière est encore handicapée par des problèmes de fond. Contrairement aux Etats-Unis et à certains pays de l'OTAN, la Russie n'estime pas que la finalité du programme nucléaire iranien soit de l'utiliser contre un pays tiers. Le programme nucléaire iranien serait une arme de non-emploi avant tout destinée à protéger le pays d'une attaque étrangère. La Russie demeure également inquiète de l'absence d'indications dans le projet EPAA quant au nombre d'intercepteurs installés sur les bâtiments amphibies Aegis. La crainte d'une dévaluation du potentiel nucléaire militaire russe demeure donc malgré la suspension d'installation du « 3^e site »⁵⁷⁵.

Les déclarations de Robert Gates en 2008 sur le caractère non menaçant du projet américain

⁵⁷¹ Constatation de tests iraniens de missile à longue portée et d'installations souterraines.

⁵⁷² André Dumoulin, *op.cit.*, p.547.

⁵⁷³ Lavorel Sabine, *La politique de sécurité nationale des Etats-Unis sous George W. Bush*, Paris, Editions L'Harmattan, 172 pages.

⁵⁷⁴ Kokeyev M., « Russia-NATO Relations: Between the Past and the Future », dans *Russia in Global Affairs*, n°2, 2007, 95-96.

⁵⁷⁵ Burns Robert, « Russia Adamantly Opposed to Missile Defense, Gates Says », Associated Press, Boston Globe, 18 juin 2012.

pour la parité stratégique car numériquement très faible comparé au nombre de missiles russes n'atténuent pas les menaces russes. La Russie situe dans sa doctrine militaire 2010 l'EPAA comme une des principales menaces contre sa sécurité nationale⁵⁷⁶. Dans sa stratégie de « reset » avec la Russie, Barack Obama annonce en septembre 2009 le report de l'installation du « 3^e site » au profit d'une version BMD OTAN plus souple et adaptée dans son déploiement à l'évolution des menaces balistiques. Entérinée aux sommets de Lisbonne (2010) puis de Chicago (2012), cette stratégie de la flexibilité s'oriente désormais plus sur la défense de théâtre que de territoire⁵⁷⁷. Cette dynamique de coopération se prolonge en 2010 lors du sommet de Lisbonne où les gouvernements des pays de l'OTAN s'engagent à « explorer les possibilités de développer la coopération en matière de défense antimissile avec la Russie dans un esprit de réciprocité, de transparence maximale et de confiance réciproque »⁵⁷⁸. Durant la session du Conseil OTAN/Russie de la même année, la reprise des exercices de défense antimissile de théâtre assistés par ordinateur (suspendus avec la guerre de Géorgie, 2008) est annoncée avec la possibilité de les étendre à la défense antimissile territoriale⁵⁷⁹.

Ces annonces ne produisent cependant pas réellement une dynamique de collaboration à cause des méfiances réciproques et l'absence d'accord contraignant sur la question. Les menaces du président Medvedev en cas d'absence d'accord sur la BMD (2011) symbolisent l'échec de l'« esprit de Lisbonne » : mise en état d'alerte précoce de la station russe de Kaliningrad, déploiement de missiles Iskanderun Kaliningrad, équipements sur les missiles balistiques stratégiques de systèmes avancés de pénétration, préparation de systèmes offensifs modernes pour détruire les défenses antimissile américaines, retrait de l'accord START⁵⁸⁰. L'échec répété des négociations depuis l'annonce du « 3^e site » risque pour l'avenir de peser lourd dans les futurs cycles de désarmement. Ce risque est d'autant plus grand compte tenu de l'unanimité suscitée par le bouclier antimissile parmi la communauté de défense aux Etats-Unis, pourtant autrefois réticente à cause des coûts budgétaires et de son efficacité opérationnelle. Pour à la

⁵⁷⁶ Dowd Alan, « NATO begins building a transatlantic missile defence », *Fraser Institute*, 9 mars, 2011 <https://www.fraserinstitute.org/uploadedFiles/fraser-ca/Content/research-news/research/articles/NATO-building-transatlantic-missile-defence.pdf> (consulté le 10 juillet 2014).

⁵⁷⁷ Site OTAN (2016), *Défense antimissile balistique* dans Dossiers de l'OTAN (en ligne) http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49635.htm (consulté le 6 avril 2013).

⁵⁷⁸ Mongrenier Jean-Sylvestre, « L'OTAN et la Russie après le sommet de Lisbonne : un improbable « partenariat stratégique » entre adversaires-partenaires », dans *Sécurité Globale*, 2011/3, numéro L'OTAN après Lisbonne, n°17.

⁵⁷⁹ Site OTAN (2010), *Lisbon Summit Declaration* dans Official Texts (en ligne) http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_68828.htm http://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_49635.htm (consulté le 2 mars 2013).

⁵⁸⁰ Kingston Reif, « Russia Looms over US-Poland Missile Defense Agreement », Center of Arms Control and Non-Proliferation, août 2008.

fois contribuer à la sanctuarisation du territoire, à la réduction des armements nucléaires offensifs et préserver la stabilité stratégique par le renforcement de la dissuasion, le bouclier antimissile répond aux arguments de chaque camp (faucons, colombes, réalistes). Ce consensus américain renforce dialectiquement la méfiance des dirigeants russes décidés à ne pas réduire (voire à renforcer) leurs armes offensives, qui sont un moyen de rééquilibrer ce qui sera déséquilibré par le bouclier antimissile⁵⁸¹. C'est à ce titre que Vladimir Poutine augmente en 2013 le budget de la défense en l'orientant plus spécifiquement sur ses défenses antimissiles, la mise en alerte de nouvelles stations radar et le déploiement de système de défense S-400 possédant une capacité antimissile. Dans une stratégie asymétrique de contournement du bouclier antimissile, l'armée russe développe aussi un nouveau programme ICBM capable de pénétrer les défenses antimissiles américaines et de l'OTAN⁵⁸².

La question de la défense antimissile est intrinsèquement porteuse de divisions entre alliés de l'OTAN et entre Etats-Unis et Russie pour ses nombreux impondérables. L'ampleur d'un tel programme exigeant des certitudes technologiques pour être justifiable, la persistance de doutes sur sa fiabilité entretient la faible légitimité du programme : possibilité pour un Etat assaillant d'utiliser des moyens asymétriques de contournement (leurres), impossibilité d'interception d'une attaque massive, doutes sur la réactivité du programme⁵⁸³. Ces doutes sur la faisabilité technologique du bouclier alimentent indirectement les accusations russes sur le bien-fondé du projet, dont les manifestations politiques sont nombreuses et sonnent comme des rétorsions aux initiatives américaines : blocage sur la reconnaissance de l'indépendance du Kosovo, renforcement de l'Organisation de la Coopération de Shanghai, retrait du traité sur les Forces Conventionnelles en Europe, utilisation de l'arme énergétique (coupure des ravitaillements gaziers en 2007/2008/2009), augmentation du budget de la défense, installation de missiles sol-sol à Kaliningrad⁵⁸⁴. Les récriminations russes sont également renforcées par les divisions au sein de l'Alliance sur la question. La Pologne et la République Tchèque veulent l'association de l'OTAN au projet américain et condamnent le projet russe du radar azéri comme une stratégie d'obstruction au projet. La posture française sous Nicolas Sarkozy est de soutenir le

⁵⁸¹ Site Global Research (2010), *Russia Says U.S. Missile Plans Hamper Nuclear Arms Cuts Talks* dans *News (en ligne)* <http://www.globalresearch.ca/russia-says-u-s-missile-plans-hamper-nuclear-arms-cuts-talks/17514> (consulté le 19 avril 2014).

⁵⁸² Wietz Richard, *op.cit.*, p.19.

⁵⁸³ Asencio Michel, *Le C2 et la Défense antimissile balistique européenne en 2009*, dans Fondation de la Recherche Stratégique, *Recherches et documents*, n°10/2010, p.26.

⁵⁸⁴ Quetteville de Harry, « Russian Oil Supplies to Czech Republic Cut after Missile Defense Deal with US », *Daily Telegraph*, Londres, juillet 2008.

projet Gabala⁵⁸⁵ et de faire de l'OTAN l'interlocutrice principale avec la Russie en évitant les approches dispersées. La posture allemande fait aussi de la Russie un partenaire incontournable au bouclier antimissile⁵⁸⁶.

La Russie a aussi maintenu sa posture hostile par l'existence au sein de l'Alliance Atlantique de divisions sur le bien-fondé du bouclier antimissile. La relance du programme dans les années 1990 avait déjà suscité l'interrogation des Européens par rapport à la faiblesse des menaces en cours : Irak inopérante depuis 1991, Iran à l'état embryonnaire, faible crédibilité de la Corée du Nord, Libye collaborative. En plus de quasi absence d'Etat dangereux, la difficulté de conception d'un missile nucléaire (extraction de matière fissible, miniaturisation, projection) renforce les doutes européens sur la pertinence d'un bouclier antimissile. D'autres points viennent conforter ce détachement européen : crainte sur l'avenir de la dissuasion, peur d'un découplage stratégique, conséquence sur le contrôle des armements, menace sur le traité ABM et les relations avec la Russie). Ce manque relatif de consensus entre alliés jusqu'au nouveau projet Obama de 2009 favorise les critiques constantes de Vladimir Poutine au fur et à mesure de ses deux premiers mandats. Lors de la conférence de sécurité de Munich de 2007, le président russe associe le bouclier antimissile (BAM) à une nouvelle relance de la course aux armements et l'élargissement de l'OTAN à une véritable provocation. Ce raidissement de 2007 est aggravé par la demande officielle formulée par les Etats-Unis auprès de la Pologne et de la République Tchèque d'accueillir des radars et missiles complétant le dispositif déjà en place (radars en Norvège/Groenland/Royaume-Uni, centre de commandement dans le Colorado, deux sites d'interception en Californie/Alaska)⁵⁸⁷. Par rétorsion à cette annonce, la Russie se retire en décembre 2007 du traité FCE en arrêtant désormais d'informer l'OTAN sur son niveau d'armes conventionnelles et interdisant les inspecteurs étrangers sur ses sites militaires⁵⁸⁸. L'hostilité grandissante de la Russie au projet BAM va de pair avec la continuation des doutes européens au nom d'arguments relevant d'intérêts avant tout nationaux : crainte de perte d'un partenaire commercial et de relance de la course aux armements (Allemagne), remise en cause de la dissuasion classique et perte de souveraineté en cas de bouclier intégré (France), crainte de la non-protection de tout le territoire européen (Grèce, Turquie, Bulgarie, Roumanie). D'autres questions budgétaires (coût du système), civiles (chute de débris sur les populations),

⁵⁸⁵ Hal Julian, « French DM Cast Doubt on Need for Missile Defence », dans *Defense News*, décembre 2008.

⁵⁸⁶ Dumoulin André, *op.cit.*, p.545.

⁵⁸⁷ Kempf Olivier, *op.cit.*, p.470.

⁵⁸⁸ Caves John et Bunn Elaine, « Russia's Cold War Perspective on Missile Defense in Europe », Fondation pour la Recherche Stratégique, Mai 2007.

techniques (intégration du système américain et otanien) et décisionnelles (décision de tir) ajoutent au manque de consensus intra alliance

Deuxième partie : Crise du Kosovo : panslavisme et limites naturelles de la coopération.....

a. Tensions OTAN/Russie sur la question du droit d'ingérence et du séparatisme au cœur d'une ex-sphère d'influence soviétique.....

Malgré l'institutionnalisation d'un partenariat depuis l'intégration de la Russie au Pfp puis la création de l'Acte Fondateur, ses relations avec l'OTAN restent marquées par l'héritage de la Guerre Froide et ses représentations géopolitiques. Preuve d'une continuité temporelle conditionnée par son déterminisme géographique, la Russie a toujours fait quelle que soit la nature de son régime (impérial, communiste, démocratique) de la défense de son étranger proche une priorité. La perte en 1991 de deux de ses cordons sanitaires (Pacte de Varsovie, anciennes Républiques d'URSS) a poussé la Russie à se reconstituer un nouvel espace de sécurité. De par sa position géographique à cheval entre l'Europe et l'Asie, cet étranger proche couvre les pays frontaliers de la Russie des pays baltes jusqu'à l'Asie Centrale. Cette dimension eurasiatique explique l'intérêt de la Russie à coopérer avec la Chine (Organisation de Coopération de Shanghai) et les institutions européennes (Union Européenne, OTAN, OSCE), et sa division entre trois écoles de pensées (occidentaliste, orientaliste, eurasiatique)⁵⁸⁹. Cette dualité (géopolitique) se retrouve dans les rapports OTAN/Russie oscillant entre crises et rapprochements. Le dialogue a enfanté le Pfp, l'Acte Fondateur ou le Conseil OTAN/Russie. Il a aussi été rompu durant la crise du Kosovo, la guerre d'Irak ou la Crimée. Les accusations réciproques d'impérialisme perturbent notamment le dialogue entre les deux parties, entre le néo-impérialisme russe inquiétant l'OTAN et l'élargissement continu d'une Alliance Atlantique activant les réflexes obsidionaux de la Russie.

b. Suspension du P.J.C.....

La Russie avait déjà placé la présence limitée de l'OTAN dans son étranger proche au cœur des discussions relatives au premier élargissement. Son acceptation de l'intégration des pays de Visegrad avait en effet été conditionnée en 1998 au non-déploiement de troupes et armes nucléaires dans ce pays-là. L'intervention de l'OTAN au Kosovo active donc l'inconscient

⁵⁸⁹ Kempf Olivier, *op.cit.*, p.285.

obsidional de la Russie car elle est menée sans mandat du Conseil de Sécurité (parasitage du veto russe) et dans une région traditionnellement liée au « Grand frère slave ». Elle intervient de plus dans le contexte d'adoption en 1999 du nouveau Concept Stratégique définissant la gestion de crise et les opérations de réponse aux crises dans l'espace euro-atlantique comme une des missions désormais principales de l'Alliance. Cet empiètement géopolitique et doctrinal provoque l'hostilité russe à plusieurs niveaux : déploiement par surprise d'un bataillon parachutiste à Pristina, non-envoi d'une délégation au sommet de Washington, suspension de l'Acte Fondateur.

Cette suspension est révélatrice des limites du dialogue institutionnel OTAN/Russie quand une des deux parties perçoit l'action de l'autre comme une atteinte à sa sécurité. La réponse immédiate du Président Eltsine aux premiers bombardements est en effet de suspendre l'Acte Fondateur au motif de la violation par l'OTAN de ses clauses. Il estime notamment que la Charte fondatrice de ce même Acte Fondateur a été violée sur plusieurs points : responsabilité première du Conseil de Sécurité dans le maintien de la paix internationale, refus d'utilisation de la force contre un État souverain, maintien de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique. Cette suspension démontre également l'échec de l'Acte Fondateur à être un mécanisme de consultations réciproques car la préparation de l'opération *Allied Force* n'est jamais évoquée dans ce cadre mais uniquement dans les institutions OTAN (CNA, SHAPE, Comité Militaire). Même si la fin de la suspension de l'Acte Fondateur (novembre 1999) prouve sa capacité de résilience aux crises, son dysfonctionnement pendant la crise indique la difficulté du dialogue OTAN/Russie à perdurer quand le degré de tensions est trop fort. Celui-ci échoue notamment sur deux points. Premièrement, la collaboration prévue dans les travaux préparatoires aux réunions de l'Acte Fondateur n'est pas respectée par les pays de l'OTAN qui doivent théoriquement présenter à leurs interlocuteurs russes des positions préétablies et élaborées en amont avec eux. Deuxièmement, le dialogue 19+1 se transforme en un dialogue bilatéral où la Russie tente de fissurer le consensus allié par des approches individuelles auprès de chaque membre⁵⁹⁰.

c. Menaces et coups de force russes.....

⁵⁹⁰ Trenin-Straussov Peter, *The NATO-Russia Permanent Joint Council in 1997-1999, Anatomy of a Failure*, Berlin, Berlin Information Center for Transatlantic Security, 1999.

L'hostilité des réactions russes aux opérations aériennes de l'OTAN au Kosovo contre les forces serbes s'inscrit dans un contexte géopolitique global alimentant les inquiétudes des cercles militaro-politiques. Premièrement, le soutien aux populations albanaises du Kosovo est pour la Russie une forme de soutien au séparatisme de cette région. Intervenir pour écarter les forces serbes du Kosovo est une première étape menant à son indépendance et un signal envoyé aux mouvements séparatistes à l'intérieur de la Fédération de Russie (Tchéchénie, Ingouchie, Daguestan, Tatarstan). Deuxièmement, l'opération *Allied Force* est une application militaire du droit d'ingérence annonçant pour la Russie un cycle d'interventions de l'OTAN s'affranchissant continuellement de la souveraineté des Etats.

Après le déclenchement des opérations militaires, la Russie envoie en avril un bâtiment de la flotte de la Mer Noire en Mer Méditerranée. Plus qu'une menace militaire en tant que telle, cette démonstration de force vise pour la Russie à s'imposer comme médiateur diplomatique premier auprès de Milosevic et aux yeux de l'OTAN. Les menaces russes continuent en avril quand le président Boris Eltsine multiplie les déclarations hostiles : réorientation des missiles russes vers les pays de l'Alliance, annonce d'un projet d'Union Economique Moscou/Belgrade/Minsk, évocation d'une Troisième Guerre mondiale à caractère nucléaire⁵⁹¹. La dangerosité de ces menaces est cependant corrigée par les déclarations plus feutrées des Ministres russes (notamment Serguei Lavrov), contribuant à maintenir le consensus des pays membres de l'OTAN sur la légitimité des opérations du Kosovo. L'ultime coup de force russe a lieu le lendemain du vote de la résolution 1244 mettant fin aux opérations aériennes. Le contingent russe stationné en Yougoslavie dans le cadre de la SFOR prend position dans l'aéroport de Pristina. Cette implantation soudaine, assurant à la Russie le contrôle de la zone nord-est du Kosovo, met le pays en position de force pour le partage des zones de responsabilité dans la future KFOR.

Troisième partie : Quatrième élargissement dans l'étranger proche russe : un seuil d'extension et de nouvelle Guerre Froide.....

a. Projets d'intégration de l'Ukraine/Géorgie et réflexe obsidional russe.....

⁵⁹¹ Dubien Arnaud, "La Russie et la crise du Kosovo", dans *Kosovo : Bilan et perspective sous la direction de Pascal Boniface*, La revue internationale et stratégique, IRIS, Paris, PUF, n°36, Hiver 1999-2000, p.130-131.

L'histoire de l'élargissement de l'OTAN est indissociable de celle de ses relations avec la Russie car l'intégration progressive de nouveaux membres à partir de 1991 est aussi celle d'anciens pays du Pacte de Varsovie et alimente tendanciellement le rapport obsidional de la Russie à l'Occident. La question de la poussée à l'est de l'OTAN est d'une telle sensibilité pour la Russie qu'elle détermine la progression des autres thèmes de collaboration menés avec la Russie : bouclier antimissile, traité FCE, OSCE, reconnaissance du Kosovo, Afghanistan, Iran, Mer Méditerranée⁵⁹². Les réactions (variables) de la Russie aux tours d'élargissements révèlent l'inquiétude de ses élites politico-militaires sur le statut de sa puissance. Considérant qu'un pays n'est puissant qu'à condition de peser au-delà de ses pays frontaliers, la Russie perçoit donc l'élargissement de l'OTAN à l'est comme une première étape vers la perte de son étranger proche et donc de son statut séculaire de puissance régionale. Son incapacité à dissuader l'OTAN d'intervenir au Kosovo est un signe annonciateur de cette perte d'influence. Chaque initiative d'élargissement réactive le syndrome de la perte d'empire et la perception d'une OTAN cherchant davantage à isoler la Russie qu'à l'intégrer dans un système paneuropéen. L'extension de l'OTAN à l'est est aussi perçue comme une trahison au regard de toutes les concessions faites par la Russie après 1991. Des promesses faites à Mikhaïl Gorbatchev en 1990 de ne pas élargir l'OTAN en échange de l'acceptation russe de la réunification allemande (1990) à l'engagement des pays de l'Alliance de faire de la Russie un partenaire privilégié pour la remercier de son intégration dans le Partenariat pour la Paix (1994), Moscou oscille donc entre tentatives et échecs d'arrimer l'OTAN à des engagements contraignants⁵⁹³. Les vagues d'élargissement successives mettent également en échec la stratégie russe de faire de l'OSCE la principale organisation sécuritaire eurasiatique au profit d'une otanisation de sécurité européenne.

b. Limites du Conseil OTAN/Russie comme cadre de négociations.....

Le Conseil OTAN-Russie a renforcé l'institutionnalisation du partenariat entre les deux parties sans toutefois créer un véritable rapprochement politique imperméable à l'environnement extérieur. Le Conseil OTAN-Russie n'est donc pas autonome par rapport aux comportements de ses membres et son efficacité oscille par un effet de balancier selon le degré de tensions entre

⁵⁹² Blandy Walter., *Georgia and Russia: A Further Deterioration in Relations*, Shrivenham, Defence Academy on the United Kingdom, 2008.

⁵⁹³ McGwire Michael, "NATO expansion: a policy error of historic importance", dans *Review of International Studies*, volume 24, 1998, p.23-42.

états membres (notion de « *spillover effect* » entre *low* et *high politics*)⁵⁹⁴. Les quatre dossiers non réglés par la voie institutionnelle du Conseil OTAN/Russie sont ainsi ceux activant le plus le complexe obsidional russe (« hautes perceptions ») : statut du Kosovo, traité sur les Forces Conventionnelles Européennes, bouclier antimissile, élargissement de l'OTAN. Confirmant ce lien dialectique entre inefficacité institutionnelle et haut degré d'enjeux/perceptions sécuritaires, le Conseil OTAN/Russie est inopérant à désamorcer la crise géorgienne d'août 2008 tout comme l'Acte Fondateur l'avait été pendant la crise du Kosovo en mars-avril 1999. Il échoue comme neuf plus tôt dans sa fonction de forum de gestion de crise et de délibérations réciproques avant initiative d'une des parties (frappes russes en Géorgie sans consultations préalables de l'OTAN). Un des arguments avancés par la Russie pour expliquer son coup de force de 2008 est qu'elle ne fait que reprendre les motifs avancés par l'OTAN pour expliquer ses interventions précédentes. La reconnaissance russe des indépendances de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud répond pour Dimitri Medvedev à celle du Kosovo en février 2008 reconnue par la majorité des pays de l'OTAN. Le droit d'ingérence légitimé pour mettre fin à l'épuration ethnique des minorités russophones en Ossétie du Sud répond au même droit d'ingérence utilisé par l'OTAN pour mettre fin aux persécutions serbes contre la minorité albanophone du Kosovo en 1999. L'expression de l'hostilité russe à l'égard de l'OTAN accumulée depuis le Kosovo et exprimée en Géorgie n'a donc pas été résolue au moment de cette dernière crise par le Conseil OTAN-Russie⁵⁹⁵.

La crise de Géorgie est donc révélatrice des limites structurelles du cadre institutionnel OTAN/Russie à travers l'incapacité du Conseil à réussir le test Goltz, c'est-à-dire « *to reach an agreement and to come to a consensus when you have different views on the same problem* »⁵⁹⁶. Les deux objets de contentieux (intégration de la Géorgie à l'OTAN et indépendance de l'Abkhazie/Ossétie du Sud) sont en effet restés des objets de tensions malgré les échanges de points de vue au sein du Conseil OTAN/Russie⁵⁹⁷. Malgré la création d'actifs institutionnels approfondissant le cadre de dialogue OTAN/Russie (création de comités préparatoires et groupes de travail) et la participation de la Russie à certaines opérations OTAN (Bosnie, Kosovo), l'absence d'unité politique et de perceptions communes sur certaines questions

⁵⁹⁴ Aybet Gulnur et Moore Rebecca, *op.cit.*, p.117.

⁵⁹⁵ Blandy Charles, *Georgia and Russia: A Further Deterioration in Relations*, Shrivenham, Defence Academy of the United Kingdom, 2008.

⁵⁹⁶ Aybet Gülnur et Moore Rebecca, *op.cit.*, p.110.

⁵⁹⁷ Adomeit Hannes et Kupferschmidt Frank, *Russia-NATO Relations: Stagnation or Revitalization?* Berlin, Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008.

prouvent les limites du partenariat et la non-autonomie de l'Acte Fondateur/Conseil OTAN-Russie envers son environnement. L'existence de tensions structurelles au cœur du dialogue institutionnel OTAN/Russie nuance et relativise la portée des rapprochements conjoncturels. Le réchauffement faisant suite aux attentats du 11 septembre n'était que circonstanciel car ne pouvant transcender les différences de fond entre OTAN et Russie, notamment le « manque d'engagements dans les principes démocratiques et l'absence de réponses collectives aux défis communs »⁵⁹⁸.

Tout comme les instances de dialogue sont dépendantes de la nature et du degré de tensions entre les deux parties, leur capacité de résilience aux crises l'est également. Le Conseil OTAN-Russie souffre ainsi plus de la Géorgie en 2008 que l'Acte Fondateur du Kosovo en 1999. La Russie rétablit en effet rapidement les contacts avec les pays membres de l'OTAN à la fin des opérations au Kosovo et accepte le rétablissement de l'Acte Fondateur. Suite à la crise d'août 2008 en Géorgie, Dimitri Medvedev multiplie les déclarations démontrant son faible intérêt pour un Conseil OTAN-Russie suspendu à long terme, voire définitivement. L'hostilité russe à l'intégration de la Géorgie à l'OTAN (matérialisée indirectement par l'invasion russe en août 2008) crée de profondes divisions au sein de l'Alliance sur la réponse adéquate et sur les risques d'octroyer le MAP au pays⁵⁹⁹. Le manque de consensus entre alliés sur l'extension (ou non) de la Géorgie et de l'Ukraine est donc explicable par le degré d'hostilité de la Russie au projet d'un quatrième élargissement, degré plus élevé que pour les trois premiers. Si la faiblesse économique de la Russie l'avait en effet contrainte à accepter les élargissements de 1999 et 2004, la perspective d'une intégration de la Géorgie et de l'Ukraine génère des réactions bien plus vigoureuses pour plusieurs raisons. Premièrement, le premier élargissement de 1999 n'avait accru militairement qu'à un faible niveau l'Alliance car les pays de Visegrad, faute d'un processus de réforme pas encore réellement contraignant⁶⁰⁰, n'ont pas répondu entièrement aux critères exigés par l'article 3⁶⁰¹. Deuxièmement, les trois premiers élargissements, en dehors des pays baltes en 2004, n'avaient pas touché les anciennes républiques soviétiques et donc la

⁵⁹⁸ Site Council on Foreign Relations (2006), *Russia's Wrong Direction: What the United States Can and Should Do* dans Reports (en ligne) file:///C:/Documents%20and%20Settings/Propri%C3%A9taire/Mes%20documents/Downloads/Russia_TaskForce.pdf (consulté le 27 janvier 2014).

⁵⁹⁹ « Georgia : South Ossetia Cites Kosovo Precedent in Call for International Recognition », JRL, n°2008-50, www.cdi.org/russia/johnson/2008-50-40.cfm.

⁶⁰⁰ Le MAP ne sera créé qu'en 1999.

⁶⁰¹ Site OTAN (2009), *Traité de l'Atlantique Nord* dans OTAN archives (en ligne) en ligne sur http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/stock_publications/20120822_nato_treaty_fr_light_2009.pdf (consulté le 29 avril 2014).

ligne rouge fixée par Moscou dès 1999. Troisièmement, le projet américain d'installation du « 3^e site » annoncé 2007 fut perçu par la Russie comme une violation à la fois des engagements de l'OTAN à ne pas installer d'armes nucléaires sur les nouveaux pays membres et des conditions fixées à l'époque par Moscou pour accepter les élargissements⁶⁰². Cette posture moins conciliante de la Russie couplée au contexte de la montée des tensions russo-géorgiennes (préparant la guerre d'août 2008) provoque des frictions au sein de l'Alliance entre intégrationnistes et anti-intégrationnistes durant le sommet de l'OTAN de la même année à Bucarest (avril). La Croatie et l'Albanie obtiennent facilement leur invitation à rejoindre l'OTAN en 2009 grâce à leur localisation géographique éloignée de la Russie et leur superficie restreinte. Les discussions sont par contre plus tendues entre membres entre ceux se déclarant favorable à l'octroi du MAP à la Géorgie/Ukraine (Etats-Unis, Grande-Bretagne) et ceux se déclarant défavorable (France, Allemagne). Symboliquement, cette séparation intégrationnistes/non intégrationnistes rappelle la dichotomie « Nouvelle » et « Vieille » Europe défini par Donald Rumsfeld cinq ans plus tôt au début de la guerre d'Irak⁶⁰³.

L'Allemagne et la France se prononcent en effet contre l'octroi du MAP à la Géorgie et l'Ukraine à cause des craintes de réactions russes face à la perspective d'un empiètement sur leur espace soviétique. La France avance l'argument de pays encore engagés dans des conflits gelés (« *frozen conflicts*), ne contrôlant pas l'entièreté de leurs territoires et en conflit ouvert avec la Russie sur leurs régions indépendantistes. Intégrer la Géorgie et l'Ukraine, c'est risquer à terme d'engager l'OTAN contre la Russie. L'Allemagne avance l'argument économique d'une Russie principale fournisseuse de l'Europe en gaz/pétrole mais pouvant réagir à cet élargissement par la coupure des ravitaillements. Face à ces positions inconciliables, l'Alliance Atlantique adopte une posture intermédiaire où les deux pays reçoivent l'assurance (sans date précise) d'intégrer l'OTAN en contrepartie du non-octroi du MAP. La guerre d'août 2008 renforce les arguments non intégrationnistes de conflits territoriaux insolubles pour justifier l'octroi du MAP. Au sommet OTAN de décembre 2008, la décision du refus est confirmée au profit d'engagements formels mais sans calendrier précis d'intégration des deux pays⁶⁰⁴.

⁶⁰² Site European Union Center of North Carolina (2009), *NATO After the Russian Invasion* dans EU Briefings (en ligne) <http://europe.unc.edu/wp-content/uploads/2013/08/Brief0904-nato.pdf> (consulté le 9 février 2014).

⁶⁰³ Hassner Pierre et Vaisse Justin, *Washington et le monde, dilemme d'une superpuissance*, Éditions Autrement, Paris, 2003, 200 p.

⁶⁰⁴ Summers Nakia, *Georgia's Quest for NATO Membership: Challenges and Prospects*, Naval Postgraduate School, Dudley Knox, 2010, 73 p.

L'intégration ajournée des deux pays est donc le résultat d'une division interne entre pays membres, l'Alliance Atlantique se désolidarisant à mesure des menaces grandissantes de la Russie. Ces dernières sont d'ailleurs le produit d'une colère croissante de la Russie depuis 2003 : critiques occidentales sur la Tchétchénie, élargissement de l'OTAN aux pays baltes, projet de déploiement du bouclier antimissile, « Révolutions de couleurs », indépendance du Kosovo⁶⁰⁵. Si la solidarité de l'Alliance Atlantique est restée relativement solide durant chacune de ces crises, celle concernant la question de l'intégration de la Géorgie et de l'Ukraine donne donc lieu à un effritement du consensus OTAN. Ces divisions sont d'ailleurs renforcées par une certaine stratégie du « diviser pour régner » où le coup de force russe en Géorgie rapproche les positions entre Etats-Unis et pays d'Europe de l'Est (ces derniers inquiets pour leur sécurité) pendant que la Russie rappelle bilatéralement aux pays non intégrationnistes (France, Allemagne, Italie) ses moyens de rétorsions en cas d'empiètement sur son étranger proche. Cette stratégie de division ne fait que renforcer celle apparue en 2003 au sein de l'Alliance entre pays soutenant et ne soutenant pas les Etats-Unis, entre « Vieille » et « Nouvelle Europe ». Certains membres européens de l'OTAN (France, Allemagne) font de la Russie un partenaire incontournable pour la résolution de plusieurs questions sécuritaires⁶⁰⁶ et l'approvisionnement régulier de l'Europe en énergie. Ils souscrivent d'ailleurs au projet défendu par Dimitri Medvedev puis Vladimir Poutine d'un système sécuritaire paneuropéen et eurasiatique. Ils entretiennent indirectement le front du refus (France, Allemagne, Russie) de 2003 que les pays d'Europe de l'Est avaient refusé d'intégrer par soutien aux Etats-Unis et souvenir du Pacte de Varsovie.

D'autres membres européens de l'OTAN (Europe de l'Est) ne perçoivent *a contrario* pas la Russie comme un partenaire mais un adversaire dont les réflexes impérialistes existent encore après son humiliation de 1991. L'élargissement de l'OTAN en Ukraine et en Géorgie serait donc une manière de compléter le glacis protecteur contre une Russie ne rêvant que de recréer le sien. La protection réciproque des pays européens occidentaux et orientaux sous l'article 5, complétée par le stationnement militaro-nucléaire de l'OTAN, créerait ainsi une architecture de sécurité atlantique débordant jusqu'au Caucase. Ce projet d'un *limes* de protection amène les pays d'Europe de l'Est qui le défendent à critiquer les postures allemandes et françaises d'apaisement envers la Russie car tout rapprochement avec elle signifierait menace sur la

⁶⁰⁵ Blank Stephen, *The NATO-Russia Partnership: a Marriage of Convenience or a Troubled Relationship*, Carlisle, PA, US Army War College Strategic Studies Institute, 2006, 46-53.

⁶⁰⁶ Afghanistan, Iran, terrorisme.

sécurité européenne. Ces deux approches profondément différentes de la Russie restent stables depuis les deux sommets OTAN de 2008 ayant vu la Géorgie et l'Ukraine se voir refuser le MAP. L'arrivée de Barack Obama en 2009 ne change pas fondamentalement la donne. Sur une ligne intégrationniste à l'image de son choix en 2005 de nommer Victor Ioutchenko et Mikhaïl Saakachvili pour le Prix Nobel de la Paix, Hillary Clinton n'est ainsi pas parvenue à convaincre ses alliés européens de s'aligner sur un quatrième élargissement.

c. Menaces de rétorsions russes.....

L'absence de consensus entre alliés sur le quatrième élargissement est liée aux craintes suscitées par les menaces russes, elles-mêmes chroniques à chaque intégration de nouveaux membres malgré des réchauffements circonstanciels. Cet éternel retour à la confrontation sur la question de l'élargissement est illustré par la double attitude de Vladimir Poutine à l'égard de George W. Bush face au soutien de celui-ci à l'intégration des pays baltes. L'attitude conciliante du successeur d'Eltsine envers l'OTAN au nom de la *realpolitik* et de la lutte commune contre le terrorisme ne l'empêche pas d'ordonner le déploiement de missiles tactiques à Kaliningrad et de faire de la défense des minorités russophones un enjeu de sécurité nationale. Ce déploiement de missiles prépare la menace en février 2008 de les pointer vers les éléments du bouclier antimissile du 3^e site et vers l'Ukraine en cas d'installations de bases militaires OTAN dans ce pays. L'excès de rapidité de l'élargissement s'accompagne donc toujours de menaces dissuasives de rétorsions⁶⁰⁷. Autre type de menace, la Russie laisse toujours planer la menace de se retirer de ses accords signés précédemment avec l'OTAN ou les Etats-Unis. Le retrait des traités FCE et START I/II pourrait intervenir à partir du moment où l'« élargissement de l'OTAN et une Alliance élargie serait nécessairement plus puissante que la Russie, ce qui impliquerait une augmentation du budget de la Défense russe et une renégociation des traités START »⁶⁰⁸.

Le renforcement du partenariat entre l'OTAN et la Géorgie/Ukraine dans un contexte de préparation du sommet de Bucarest devant officialiser l'octroi aux deux pays du MAP radicalise les menaces de Vladimir Poutine. Il déclare ainsi en février 2008 que « Moscou serait regrettamment forcé à diriger ses missiles contre ses anciens voisins soviétiques si l'Ukraine progressait dans son projet d'intégrer l'OTAN et autorisant des infrastructures américaines sur

⁶⁰⁷ Boulanger Philippe, *L'élargissement de l'OTAN : les enjeux et les risques du sommet de Bucarest* dans Echogeo [En ligne], <https://echogeo.revues.org/5083> (Page consultée le 30 janvier 2013).

⁶⁰⁸ Lionel Ponsard, *op.cit.*, p.12.

son territoire »⁶⁰⁹. Son représentant spécial à l'OTAN Dmitry Rogozin ajoute par anticipation des décisions de l'Alliance au sommet de Bucarest que « l'OTAN ne bougera pas d'un millimètre sur la question de l'ouverture à l'Ukraine et la Géorgie au MAP »⁶¹⁰.

La double menace nucléaire (février 2008) et militaire (guerre avec la Géorgie, août 2008) accentue les divisions au sein de l'Alliance Atlantique et aboutit à une solution ambiguë. Le sommet de Bucarest (2008) n'officialise donc pas l'octroi du MAP à la Géorgie et à l'Ukraine. Il annonce par compensation la création au sein de la Commission OTAN/Ukraine et la Commission OTAN/Géorgie d'un *Annual National Program*. Cette décision ne fait donc qu'approfondir un cadre de partenariat existant déjà plutôt que de faire franchir un pallier supérieur aux deux pays, sans leur laisser un message clair ni une feuille de route précise quant à leur désormais hypothétique intégration. La Russie distille ses menaces au cœur du processus décisionnel de l'OTAN par une approche bilatérale pour mieux affaiblir la possibilité d'une décision collective, en « utilisant des relations spéciales avec des membres individuels »⁶¹¹. L'application de cette stratégie durant le sommet de Bucarest alimente l'opposition de la France et l'Allemagne à l'intégration de l'Ukraine et la Géorgie. Vladimir Poutine laisse planer sans le dire explicitement l'hypothèse de rétorsions contre les Etats se prononçant pour un quatrième élargissement. Etant donné le gel de ce quatrième élargissement jusqu'à aujourd'hui, l'hypothèse est forte que la Russie continue cette stratégie parallèle en exploitant les divisions entre pays membres au sein de l'OTAN.

La stratégie de sanctions menaçantes contre toute tentative de l'OTAN d'empiéter sur ses intérêts vitaux est appliquée par la Russie depuis la fin de la Guerre Froide. Dès la création du Partenariat pour la Paix en 1994 et les premières annonces d'un élargissement de l'OTAN en Europe de l'Est, la Russie menace ses partenaires occidentaux de plusieurs sanctions : non-exécution de l'accord START II, remise en cause de l'accord FCE, réintégration de la Biélorussie⁶¹². Ces menaces sont partiellement appliquées dans les années précédant le premier élargissement : signature d'un partenariat stratégique avec la Chine (1996), fusion avec la Biélorussie (1997), nouvelle doctrine militaire (usage en premier du nucléaire en cas d'attaques

⁶⁰⁹ Harding Luke, "Putin issues Nuclear Threat to Ukraine over Plan to Host US Shield", dans *The Guardian*, 13 février 2008.

⁶¹⁰ "Russia's Envoy to NATO Slams Ukraine's Membership Bid", *Red Orbit*, 1er avril 2008.

⁶¹¹ Socor Vladimir, "The Pro-MAP Faction Succeeds at NATO Summit", *Eurasia Daily Monitor*, 8 avril 2008.

⁶¹² Mélandri Pierre et Vaïsse Justin, *L'Empire du milieu : Les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre Froide*, Paris, Editions Odile Jacobs, 2001, 550 p.

sur la Russie, 1997). Les conséquences de ces sanctions ne sont cependant pas suffisamment fortes pour dissuader les pays de Višegrad, et la Russie bénéficie en contrepartie de sensibles concessions (non-déploiement d'armes nucléaires sur le sol des trois Etats, création de l'Acte fondateur, aménagement du traité FCE) malgré son projet, refusé par l'OTAN, de signer un traité contraignant faisant de l'Alliance une organisation politique⁶¹³. Durant la crise du Kosovo, la Russie répond encore une fois à ce qu'elle considère comme une provocation de l'OTAN par des rétorsions (ou menaces de) immédiates : gel de l'Acte Fondateur, fermeture du Bureau d'information de l'OTAN, non-participation au sommet de Washington, déploiement d'une unité russe à Pristina. Le caractère limité des sanctions de la Russie et son acceptation finale de l'action de l'OTAN dans une zone non située dans son étranger proche permettent au partenariat de reprendre assez rapidement. Cette résilience est rendue possible par la participation de la Russie à la KFOR (juillet 1999) et la signature du traité FCE au sommet de l'OSCE (novembre 1999), avancées permettant le rétablissement rapide du Conseil permanent⁶¹⁴.

Conclusion du chapitre II.....

L'étranger proche, le respect du droit de veto russe et le bouclier antimissiles constituent donc des noyaux durs conflictuels annihilant la fonction mutualisante du Conseil OTAN-Russie. Le degré d'incrustation de l'inconscient collectif, lui-même produit de son histoire conflictuelle avec l'Occident, est imperméable au travail de socialisation déployé par l'OTAN. Les difficultés connues par la Russie durant les années 1990 et au début des années 2000 expliquent la certaine passivité de ses réponses aux premiers élargissements et à l'intervention de l'OTAN au Kosovo. Le néo-tsarisme de la politique étrangère poutinienne ainsi que les cours avantageux du marché du brut relancent les tensions sur les thèmes traditionnellement stratégiques de la Russie : élargissement vers d'anciennes républiques soviétiques, menace sur la dissuasion nucléaire, violation de son droit de veto. Parfois minorés par un certain déséquilibre des puissances, ces noyaux durs conflictuels sont donc un frein structurel à l'institutionnalisation des rapports OTAN/Russie.

⁶¹³ Mélandri Pierre et Vaïsse Justin, *op.cit.*, p.230.

⁶¹⁴ Biad Abdelwahab, « L'accord d'adaptation du traité FCE », *Annuaire Français de Relations Internationales*, 2001.

Conclusion de la quatrième section.....

Les rapports OTAN/Russie depuis 1991 sont donc intrinsèquement variables selon la nature des dossiers sur lesquels ils collaborent. Les évènements récents en Crimée sont une synthèse de cette variabilité.

La signature en novembre 2013 de l'accord entre Vladimir Poutine et Victor Yanoukovitch sur un prêt russe de quinze milliards de dollars conditionné à son entrée dans l'Union Eurasiatique est l'élément déclencheur des évènements de Maïdan. Une certaine partie de la population de Kiev manifeste son opposition à l'annulation de l'accord de stabilité avec l'Union Européenne par des rassemblements collectifs sur la place de Maïdan. Suite au départ du président ukrainien et la mise en place d'un gouvernement transitoire, Moscou réagit par l'envoi de troupes à la frontière russe et aux frontières de l'Ukraine au nom de la défense des minorités russophones de la région. Ce coup de force prépare le rattachement de la Crimée à la Russie suite au référendum organisé dans la région. Les conséquences directes et enseignements de cette crise sont les mêmes que pour les précédentes. Premièrement, elle démontre les limites du Conseil OTAN/Russie à apaiser les tensions lorsqu'une question de haute sécurité est en jeu (ancienneté russe et intérêt stratégique de la Crimée) et ce malgré son caractère institutionnel. Deuxièmement, elle crée une scission intra-alliance entre membres « faucons » partisans d'une approche dure (Pologne, pays baltes et nordiques), « colombes » partisans d'une approche d'apaisement (Allemagne, France, Italie, Espagne) et « équilibristes » partisans d'une approche médiane (Etats-Unis, Royaume-Uni) contre la Russie. Ce manque d'unité de vues entre pays membres à cause des risques de rétorsions russes se traduit par la modération de la réaction de l'OTAN (condamnations diplomatiques, suspension du Conseil OTAN-Russie) et le maintien de sa politique de non-octroi à l'Ukraine (continuité de 2008).

Les questions d'avenir du partenariat OTAN/Russie et ses conséquences sur la solidarité atlantique seront donc le rétablissement du Conseil, la création d'un consensus intra-alliance pour un quatrième élargissement (en acceptant le bras de fer avec Vladimir Poutine) et la continuation d'échanges sur les questions de basse intensité pour entretenir la dynamique variable de 1997 (exercices conjoints, aides russes aux missions OTAN, échanges d'informations...).

SECTION N°5 : ENGAGEMENTS EXTERIEURS ET SOLIDARITE A GEOMETRIE

VARIABLE

Introduction de la 5^{ème} section.....

L'étude des opérations et missions extérieures de l'OTAN depuis 1991 permet d'évaluer les théories néoréalistes et néo-institutionnalistes sur la capacité des pays membres à se solidariser ou se désolidariser dans leurs interventions extérieures.

L'observation des interventions extérieures menées par l'OTAN, si elle relativise en opérations/missions de haute intensité l'optimisme néo-institutionnaliste, minore *a contrario* en opérations/missions de basse intensité le pessimisme néoréaliste.

Premièrement, le néoréalisme fait le lien « mécanique » entre persistance des alliances et persistance d'un pouvoir hégémonique. La durabilité d'une alliance serait donc liée à l'exercice d'un pouvoir dominant encourageant les alliés à se maintenir à l'intérieur (allocation de fonds, menace contre les membres déloyaux, asymétrie de puissance obligeant les pays plus faibles à se placer sous la protection du grand...) et seule condition pour que ces mêmes alliés plus faibles acceptent de s'engager militairement. Si l'existence d'une puissance supérieure (américaine) s'est révélée depuis 1991 cruciale pour l'implication des pays européens en opérations de haute intensité (bombardements aériens américains en Bosnie ouvrant l'intervention de l'OTAN, application américaine de la Révolution dans les Affaires Militaires au Kosovo ouvrant sur la KFOR, Etats-Unis impulsant la FIAS), la faible implication des Etats-Unis hégémoniques n'a pas freiné la mise en place d'opérations et missions de basse intensité souvent de coloration européenne : IFOR/SFOR, KFOR, *Ocean Shield*, *Active Endeavour*, « Police des airs » dans les pays baltes... La dimension rassurante de l'hégémonie apparaît donc secondaire en interventions de basse intensité.

Deuxièmement, le néoréalisme associe toute crise d'efficacité des alliances à leurs fins inévitables. Une alliance se maintiendrait lorsque ses pays membres la percevraient comme meilleur moyen de combattre les menaces sécuritaires. Chaque doute consécutif à une crise d'efficacité à traiter une menace conduirait par effets cumulatifs au désengagement des pays membres. A mesure de la difficulté d'une alliance militaire à solutionner un problème sécuritaire, les Etats reviendraient à des postures plus nationales (cavalier seul) ou d'alliance avec seulement quelques membres (coalitions des volontaires). Ce lien de causalité échecs/fin

des alliances ne s'est pourtant pas appliqué totalement dans le cas de l'OTAN car si le caractère inachevé de certains de ses engagements a provoqué un relatif désengagement de certains de ses membres à son égard (unilatéralisme et cavalier seul américain en Irak et Afghanistan suite aux tensions intra-alliance en Bosnie et Kosovo, réticence européenne d'un surplus d'investissements en Afghanistan face aux résultats mitigés de la FIAS), il n'a pourtant pas signifié la fin des engagements ou de l'Alliance Atlantique en tant que telle. Les doutes sur l'efficacité de l'OTAN en opérations de haute intensité ont paradoxalement accouché par effet de résilience de nouveaux engagements en missions de basse intensité, comme pour « relancer l'OTAN » : opération *Iraqi Freedom* non OTAN et mission OTAN NTM-1 en 2004, échec partiel d'*Allied Force* au Kosovo et début de la KFOR en 1999, difficultés grandissantes de la FIAS en Afghanistan face à la poussée talibane à partir de 2007 et lancement d'*Ocean Shield* en 2008, « *course of action* » solitaire des Etats-Unis au début d'*Enduring Freedom* et lancement d'*Active Endeavour* en 2001... Le déterminisme absolu d'une Alliance Atlantique condamnée selon le néoréalisme à ne plus s'engager à chaque signal d'inefficacité est donc nuancé car les pays membres sont capables d'atténuer leurs doutes pour se remobiliser en opérations/missions de *soft security*.

Troisièmement, il y aurait un lien théoriquement mécanique entre l'absence de moyens propres et la renationalisation tendancielle menant selon ce courant de pensée à geler tout engagement des pays membres et donc à rendre inopérante les alliances au point de remettre en cause leur légitimité. Si des institutions sécuritaires (ONU, OTAN, OSCE) peuvent éventuellement servir de forums voire d'outils de règlement de questions sécuritaires, leurs carences en moyens propres, faute d'intégration, les rendraient trop dépendantes des Etats pour espérer des interventions mutuelles régulières. S'il est vrai que la mutualisation des moyens, faute de moyens propres, s'est compliquée en opérations de haute intensité, elle n'est pourtant pas un frein incontournable aux engagements des Etats⁶¹⁵ dans ces mêmes opérations de *high security* comme elle n'empêche pas ces derniers de s'engager dans des opérations/missions de basse intensité au vu du faible niveau de risques humains ou d'investissements financiers⁶¹⁶. Ce n'est donc pas tant la faiblesse des actifs intégrés de l'OTAN qui détermine son niveau d'engagement que le niveau de dangerosité de ce dernier car un pays membre a d'autant plus de facilité à mettre ses forces à disposition de l'Alliance Atlantique que les risques sont minimaux en termes

⁶¹⁵ 31 Etats membres et partenaires OTAN pour l'opération KFOR, 51 Etats membres et partenaires OTAN pour l'opération FIAS.

⁶¹⁶ 19 Etats membres et partenaires OTAN pour la mission *Active Endeavour*, 24 Etats membres et partenaires OTAN pour la mission *Ocean Shield*.

de létalité (risque de mort) et d'investissements (budget). En plus de ne pas être un frein à l'engagement, les carences d'intégration d'actifs n'ont pas empêché non plus l'adaptation des forces de l'OTAN aux impératifs des nouvelles formes de conflits (irréguliers et asymétriques). En Bosnie (IFOR/SFOR), Kosovo (KFOR) et Afghanistan (FIAS), les pays membres ont mis à disposition leurs troupes auprès des différents commandements de théâtre pour des tâches de construction de la paix et de la gouvernance. Le caractère non cinétique et la faible signature d'action de ces dernières réduisant les coûts politiques pour chaque pays membre, l'absence d'actifs intégrés ne fut pas un obstacle à l'unité d'efforts. En situation de *soft security*, la mutualisation des moyens est rendue plus facile en compensant le manque d'intégration des actifs et leur absence d'automaticité d'emploi.

L'observation des interventions extérieures menées par l'OTAN, si elle relativise en opérations/missions de basse intensité le pessimisme néoréaliste, minore *a contrario* en opérations/missions de haute intensité l'optimisme néo-institutionnaliste.

Premièrement, les institutions parviendraient en cas de nécessité d'application de sanctions contre un Etat à harmoniser le degré d'engagement de chaque pays membre. L'objectif de châtier le fauteur de troubles parviendrait donc à transcender les risques de « *course of actions* » individuelles. Cette solidarité dans l'application des sanctions fut pourtant loin d'être évidente lors des différents engagements menés par l'OTAN. Même si le consensus politique pour lancer un engagement de sanctions contre un pays tiers (Milosevic en Serbie, Al Qaeda/Talibans en Afghanistan, Kadhafi en Libye) a parfois été obtenu, il n'a cependant pas mutualisé mécaniquement l'application des sanctions car chaque pays membre a eu son propre degré de motivation pour les faire appliquer (ou non). Ce décalage a expliqué le différentiel d'engagement américano-français au Kosovo (tradition proserbe française), américano-européen en Afghanistan (perception d'une guerre US, question des *caveats*) ou européen-américain en Libye (perception d'une guerre européenne, application du « leadership par l'arrière ») malgré la décision commune du CNA de mettre fin aux exactions yougoslaves, de démanteler les réseaux djihadistes ou de prévenir un bain de sang à Benghazi. Organisation par nature limitée dans l'uniformité d'application des sanctions par son caractère non supranational, l'OTAN fut handicapée par des réactions dispersées elles-mêmes déterminées par des critères variables : culture stratégique, perception des opinions publiques, définition de la menace, adéquation des structures de forces, règles d'engagements, niveaux capacitaires. Ces variables *lourdes* engageant les finances et les opinions publiques des pays membres ont bloqué la

mutualisation des moyens engagés malgré l'acte premier de devoir sanctionner un Etat incriminé, prouvant donc l'efficacité limitée des institutions OTAN (CNA, CM, SHAPE, commandements opératifs et de théâtre) en *high security*.

Deuxièmement, les institutions favoriseraient par le haut la gestion de conflits distributionnels en fournissant aux Etats des « *constructed focal points* » pour générer des gains réciproques. Cette vertu gestionnaire des institutions n'a pourtant pas opéré durant les engagements de haute intensité menés par l'OTAN car butant sur un degré d'enjeux stratégiques trop important. En Bosnie, Kosovo, Afghanistan ou Libye, la régularité des réunions politiques (CNA), militaires (CM), stratégiques (SHAPE) n'a jamais abouti à une harmonisation optimale des moyens engagés au nom de la priorisation des Etats membres sur leurs questions domestiques ou visions stratégiques. La stratégie du cavalier seul menée par les Etats-Unis lorsque leur sécurité nationale était menacée illustre les limites de ces mêmes institutions à trouver des « *constructed focal points* » en cas d'enjeux trop stratégiques. Si les Etats-Unis, malgré l'appoint de la FIAS, ont monopolisé la définition de la stratégie générale ou se sont affranchis de l'OTAN en Irak au nom d'une possible collusion Ben Laden/Husseïn, ils ont aussi mené une campagne aérienne quasi solitaire en Bosnie et au Kosovo pour expérimenter leur concept de RAM. Les menaces à la sécurité nationale (Afghanistan, Irak) ou le concept du zéro mort (Bosnie, Kosovo) étaient ici trop sensibles et annihilait donc la solidarité atlantique, réduisant la capacité des institutions à trouver des points de convergence.

CHAPITRE I. COHESION ET EFFICACITE DE L'ALLIANCE EN MISSIONS ET CONSTRUCTION DE LA PAIX.....

Première partie : Missions maritimes.....

a. *Active Endeavour* (Mer Méditerranée)

L'opération *Active Endeavour* est lancée en novembre 2001 suite aux attentats du 11 septembre. Ses objectifs sont de détecter les activités terroristes en Méditerranée et dans le détroit de Gibraltar par des inspections de navires suspects, malgré le fait que les visites ne peuvent avoir lieu que lorsque les commandants de bord ne s'y opposent pas. Grâce à sa petitesse (forces navales permanentes de l'OTAN) et sa faible dangerosité (moyenne de 300 interrogations de bâtiments chaque semaine), l'opération ne suscite pas de divisions au sein de l'Alliance. Elle permet en plus de donner une dimension concrète au Dialogue Méditerranéen et aux partenariats orientaux (participation de la Russie, de l'Ukraine et de la Géorgie). Les

seuls légers points de divisions sont le refus d'élargir le mandat d'*Active Endeavour* à la Mer Noire et la baisse progressive d'engagement de certains pays⁶¹⁷.

En plus de créer un vrai consensus au nom d'un ratio investissements/gains sécuritaires positif, *Active Endeavour* est un précédent opérationnel permettant à l'OTAN de s'élargir géographiquement pour de (potentielles) futures missions au-delà de la Méditerranée (Océan Atlantique, Mer rouge) et un nouveau champ fonctionnel (sécurité des approvisionnements énergétiques). Elle ouvre donc des perspectives vers une nouvelle stratégie maritime sur un espace physique qui, à l'heure de la globalisation des risques, est sécuritairement d'avenir : maritimisation du monde, absence de frontières au-delà des eaux territoriales, zones de transit terroristes⁶¹⁸.

b. *Ocean Shield* (Mer Rouge).....

Autre opération maritime solidaire, l'*Ocean Shield* s'inscrit dans la continuité d'*Active Endeavour* mais sur le domaine précis de la lutte anti-piraterie. Le développement en effet d'attaques contre les navires commerciaux au large de la Somalie à partir de 2007 pousse le Conseil de Sécurité à adopter une série de résolutions contraignantes. Mandatée donc par l'ONU et en parallèle de l'opération EU NAVFOR Atalante en cours de préparation, l'Alliance Atlantique lance en octobre 2008 l'opération *Allied Provider* dont la mission est d'escorter les bâtiments du Programme Alimentaire Mondial et d'effectuer des missions aériennes. L'opération OTAN passe le relais à l'opération UE Atalante en décembre 2008⁶¹⁹.

La permanence d'actes de piraterie dans la Corne de l'Afrique incite l'OTAN à lancer la nouvelle opération *Ocean Shield* avec des objectifs plus élevés : missions hélicoptères de surveillance et d'identification des navires présents, escorte des navires d'approvisionnement de la mission AMISOM⁶²⁰ jusqu'au port de Mogadiscio. La réduction du nombre d'actes de piraterie à partir de 2011 prouve l'efficacité d'une opération n'ayant fait l'objet d'aucune tension interne au sein du Quartier Général de Commandement des Forces Interarmées de

⁶¹⁷ France, Grèce, Turquie, Roumanie, Italie.

⁶¹⁸ Site Mer et Marine (2014), *La stratégie maritime de l'OTAN* dans Actualité (en ligne) disponible sur : <http://www.meretmarine.com/fr/content/la-strategie-maritime-de-lotan-interview-de-lamiral-canova> (consulté le 3 février 2013).

⁶¹⁹ Gros-Verheyde Nicolas (2009), *Atalante six mois après : premier bilan* dans Bruxelles2 (en ligne) www.bruxelles2.over-blog.com (consulté le 10 février 2014).

⁶²⁰ African Union Mission in Somalia.

l'OTAN à Naples (centre de commandement d'*Active Endeavour*).

c. Soutien à la MUAS (Soudan).....

L'engagement de l'OTAN en Afrique par sa surveillance des côtes somaliennes avait commencé quatre ans plus tôt par l'assistance à l'Union Africaine de sa Mission de l'Africaine au Soudan (MUAS), au Darfour. Face à ses problèmes logistiques, l'Union Africaine demande en 2005 à l'OTAN son aide pour assurer le transport de ses relèves déployées au Darfour et la formation de ses officiers d'état-major à Addis-Abeba. Jusqu'en 2007, l'OTAN s'acquitte donc de ces tâches par un système de rotation où chaque nation en charge successivement de la mission se place sous son étiquette⁶²¹.

La fin de cette mission d'assistance en 2007 s'accompagne la même année du lancement de celle d'appui à l'AMISOM (Mission de l'Union Africaine en Somalie) destinée à fournir un soutien aérien aux troupes de maintien de la paix de l'UA et à mettre en place des officiers de liaison à Addis-Abeba (état-major de l'AMISOM).

Deuxième partie : Missions aériennes et humanitaires.....

a. Katrina et Cachemire.....

L'OTAN est également intervenue avec succès dans plusieurs missions aériennes et humanitaires.

Suite aux débuts difficiles de la mission MUAS⁶²² menée par l'Union Africaine au Soudan à partir de 2004, l'OTAN apporte un soutien logistique de transport stratégique en coopération avec l'UE pour assurer la relève des soldats africains. L'OTAN assure aussi une aide à la formation des officiers d'état-major par l'envoi d'une équipe de vingt officiers à l'État-major de la MUAS à Addis-Abeba (Ethiopie) jusqu'à fin 2007. Toujours pour une mission d'aide au transport aérien des troupes, l'OTAN assure à partir de juin 2007 un appui à l'AMISOM⁶²³ pour assurer la relève des soldats de l'Union Africaine. Comme pour la MUAS, des officiers de liaison sont envoyés à Addis-Abeba pour aider à la formation des officiers de l'état-major de la

⁶²¹ Tardy Thierry, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, De Boeck Supérieur « Crisis », Bruxelles, 2009, 280 p.

⁶²² Mission de l'Africaine au Soudan.

⁶²³ Mission de l'Union Africaine en Somalie.

mission⁶²⁴.

L'engagement aérien prend aussi la forme d'aides humanitaires à destination d'un pays membre. La destruction en 2005 d'une partie de la Louisiane par l'ouragan Katrina conduit l'OTAN à déployer sa Force de Réaction Rapide pour apporter une aide humanitaire d'urgence aux Etats-Unis. Les avions de transports de la NRF et de la force AWACS acheminent ainsi l'aide des différents pays européens jusqu'en Louisiane. L'expérience de projection de la NRF est reproduite la même année pour assister le Pakistan dans la gestion du tremblement de terre ayant frappé son territoire. Malgré une certaine lenteur et la cherté du déploiement, la NRF mène de précieuses actions humanitaires et affine sa procédure d'intervention lointaine⁶²⁵.

b. Eagle Assit.....

Le déploiement aérien s'est aussi fait consécutivement aux attentats du 11 septembre. L'activation de l'article 5, suite à la qualification d'attaques donnée aux agressions contre le territoire américain, entraîne le déploiement d'AWACS (avions de détection lointaine) aux Etats-Unis via l'opération *Eagle Assist* jusqu'en avril 2002⁶²⁶.

c. Police de l'air dans les pays baltes.....

Les missions aériennes peuvent aussi être policières comme ce fut le cas pour aider les pays baltes et la Slovénie à assurer la défense de leur espace. La mission « Police aérienne Baltique » lancée en 2004 compense ainsi les carences des pays intégrés cette année et pas totalement compensées suite aux réformes du MAP. Les exercices Northern Vikings assurent le même type de fonction en Islande depuis 2006 et assurent en plus un entraînement aérien pour les troupes alliées⁶²⁷.

⁶²⁴ Kempf Olivier, *op.cit.*, p.366.

⁶²⁵ Kempf Olivier, *op.cit.*

⁶²⁶ Collins Brian, « Operating enduring freedom and the future of NATO », Georgetown Journal of International Affairs, vol.3, n°2, été-automne 2002.

⁶²⁷ Site Global Security (2015), *Naval Air Station Keflavik* dans Military Menu (en ligne) <http://www.globalsecurity.org/military/facility/keflavik.htm>.

Troisième partie : Adaptation tactique aux conflits irréguliers.....

a. Hybridation civilo-militaire des mandats ONU.....

Dans une perspective de sécurité globale et dans le cadre d'une absence de distinction entre sécurité intérieure et extérieure, l'OTAN a investi une multitude de champs sécuritaires autre que militaires. L'approfondissement des partenariats sur une base désormais autant "civile" que "militaire" se traduit par une modification du cadre d'action des forces de l'OTAN sur leurs zones d'intervention. Les modes d'action utilisés par les forces de l'OTAN en opérations extérieures s'inscrivent donc dans un contexte d'investissement de nouveaux champs sécuritaires par l'Alliance. Si les programmes de mutualisation entre membres et de collaboration avec les partenaires ont un caractère extramilitaire, ce phénomène d'hybridation est également avéré sur les différents théâtres d'opérations⁶²⁸. Cette évolution civile des modes d'action a une cause systémique liée à la globalisation. Les inégalités de développement de la globalisation au niveau régional (Nord/Sud) et de répartition des tâches (division internationale entre capital et travail) créent des phénomènes de marginalité pour certaines zones périphériques. Ce processus dialectique implique donc le rétablissement de certaines zones dans le champ de la globalisation, la reconstitution de leurs appareils d'Etat ainsi que le développement de leurs économies de marché. Dans les zones d'intervention où la situation sécuritaire est très dégradée, les instances classiques (Banque Mondiale, FMI, BIRD...) ne peuvent assurer le rôle de réintégrant de certaines zones⁶²⁹. Les forces de l'OTAN assurent donc, dans le cadre de leurs mandats (notion d'effet final recherché), ce projet global pour l'exécution de tâches civiles en complément des tâches militaires. Elles interviennent également dans un contexte d'hypercommunication où les faits d'armes et les actions quotidiennes des forces sont couverts médiatiquement et peuvent faire l'objet de manipulations. Le moindre fait déviant (dommage collatéral, déclaration maladroite, action violant les codes culturels...) est alors relayé dans les canaux d'informations et détruit le laborieux travail de persuasion mené par les forces auprès de la population. Ces nouvelles contraintes obligent donc à une maîtrise de la force et un travail de contact permanent auprès de la population pour la convaincre de l'utilité de l'action des forces. Pour exécuter et réussir le mandat assigné, le « *hard-power* » ou pouvoir de contrainte (fonctions historiques des forces) se mêle donc au « *soft power* » ou capacité de persuasion.

⁶²⁸ Chivvis Christopher, *op.cit.*

⁶²⁹ Coker Christopher, *op.cit.* p.21..

Le respect de la population dans les domaines d'intervention nécessite une révolution dans les approches opérationnelles pour les accommoder aux environnements stratégiques. Cette réflexion est aussi l'émanation du concept de sécurité humaine faisant de la protection des individus à l'extérieur des frontières, en plus de la simple protection des Etats du courant réaliste, l'objectif premier des politiques sécuritaires⁶³⁰. La protection des Etats ne dépendant donc plus seulement de la défense armée des territoires, l'individu et sa protection sont un objectif prioritaire des forces armées en plus de la recomposition de l'autorité de l'Etat. Le passage d'une approche réaliste (paix égale absence de violence organisée) à une approche positive de la paix (paix égale développement de la justice sociale) impacte donc les modes d'action de l'OTAN dans son rapport à la population. Cette nouvelle donne explique également la collaboration croissante sur le terrain avec les acteurs civils et non étatiques qui participent au succès du travail de persuasion. A ces nouvelles conditions d'emploi des forces et à la collaboration continue avec les acteurs civils s'ajoute une nouvelle définition du terme « victoire » ou exécution réussie des missions. En effet, l'ennemi auquel s'opposent les forces est dit irrégulier et ne répond pas aux critères classiques de définition des belligérants : pas d'armée régulière avec une structure de commandement et de contrôle, pas d'uniforme, pas de représentant politique officiel, pas d'ordre de bataille, immersion au cœur des populations. Le manque de visibilité de l'ennemi, l'absence de batailles décisives et de déclaration officielle de « fin des hostilités » interdit de parler de victoire mais plutôt de stabilisation. La finalité de l'intervention est donc plus le ralliement de la population que la destruction (impossible par nature vu sa dissémination) de l'ennemi⁶³¹. Tous les aspects non-militaires de la sécurité sont intégrés aux stratégies de terrain. Le soutien à la reconstruction civile et politique ajouté aux actions bilatérales sur la sécurité énergétique, la surveillance des trafics illicites, le contrôle des flux maritimes relèvent d'une seule et même logique : la reconnaissance du caractère non exclusivement militaire des nouvelles menaces. De même, si le traitement des crises passe par l'intervention armée pour les gérer, la collaboration avec les partenaires les prévient et a une dimension éminemment civilo-politique. En effet, ils ne sont pas menacés par des risques d'invasion étrangère mais par des insurrections internes prospérant sur un vide d'autorité. La stabilité organisationnelle est donc nécessaire pour assurer la survie de ces Etats. Elle est également cruciale pour contrer la propagande de réseaux de communications (souvent terroristes) exaltant le non-respect de la loi commune et lutter contre les réseaux de criminalité

⁶³⁰ Roche Jean-Jacques, « Le réalisme face à la sécurité humaine », dans Jean--François Rioux, *La sécurité humaine, une nouvelle conception des relations internationales*, L'Harmattan, Paris, 2001, pp. 57-71.

⁶³¹ Bellamy Alex et Williams Paul, "The West and contemporary peace operations" dans *Journal of Peace Research*, vol. 46, n°1, 2008.

organisés contestant la souveraineté de l'Etat sur certains territoires (mafias, narcotrafiquants...).

La mise en place de projets économiques est, comme l'amélioration de la gouvernance, une conception extramilitaire de la résolution des conflits appliquée par les troupes de l'OTAN. Elle puise son origine également dans le concept de sécurité humaine où la résolution des causes de la violence passe par l'amélioration des conditions de vie des individus avec la mise en place de projets économiques. La FIAS, par exemple, a opéré depuis 2001 et à travers les PRT un travail de terrain au contact direct de la population, par la mise en place de projets de développement économique⁶³². Cette dimension économique de l'action otanienne implique une coordination quotidienne avec l'expertise des acteurs civils. L'unité d'action civilo-militaire est donc un critère décisif de victoire à l'image de la complexité des guerres irrégulières⁶³³. Le cadre général des opérations de l'OTAN, par adaptation à la nouvelle nature de l'ennemi (irrégulier) et la finalité des mandats (reconstruction de l'autorité étatique), est donc de plus en plus civil. Comment ce changement se traduit-il sur les théâtres d'opérations ?

Une des raisons principales des nouvelles guerres depuis la fin de la Guerre Froide, guerres irrégulières ou infra-étatiques, tient à la mauvaise gouvernance des Etats. C'est une atteinte à la régulation de l'ordre international car la contestation du monopole de l'usage de la force par l'Etat provoque la dissémination de la violence⁶³⁴. La perte du statut d'autorité souveraine de l'Etat provoque également la contestation de l'allégeance nationale et la fragmentation ethnique⁶³⁵. La démultiplication à l'infini des particularismes affaiblit donc l'intégration de ces Etats au système international car elle donne potentiellement des zones de non-droit aux organisations terroristes⁶³⁶. Il existe une dialectique étroite entre faiblesse de la gouvernance et affaiblissement de l'allégeance nationale. Elle est une cause d'instabilité politique et un danger sécuritaire car elle facilite le développement de réseaux terroristes⁶³⁷. Les tâches otaniennes de « *State* » et « *Nation-Building* » s'alimentent donc mutuellement. Les politiques de reconstruction des Etats s'inspirent de l'expérience historique de l'après-45 où la mise en place

⁶³² David Charles-Philippe, *op.cit.*, p.106.

⁶³³ Lieutenant-colonel Humbert Marc, "Que reste-t-il de la transformation", dans *Revue Défense Nationale et Sécurité Collective*, novembre 2007, p.49-58.

⁶³⁴ Coker Christopher, *op.cit.* p.25.

⁶³⁵ Hassner Pierre et Roland Marchal (dir.), *Guerres et sociétés. Etats et violence après la Guerre froide*, Karthala, Paris, 2003.

⁶³⁶ Badie Bertrand, Smouths Marie-Claude, *op.cit.*, p.47.

⁶³⁷ Call Charles et Wyeth Vanessa (dir.), *Building states to build peace*, Boulder, Lynne Rienner, 2008, 438 p.

des « Etats Providence » visait à canaliser les conflits politiques, prévenir le ralliement populaire au communisme et à reconstruire les contrats sociaux. Le Plan Marshall produisait également de la sécurité interne car il favorisait la relance des économies occidentales et réduisait la misère sociale exploitable par les partis communistes. L'amélioration de la gouvernance dans les *Failed States* a le même objectif sécuritaire⁶³⁸ car elle vise à prévenir le ralliement d'individus, non pas à la cause communiste comme sous la Guerre Froide, mais à la cause terroriste. L'aide à la gouvernance permet aux *Failed States* de mieux de se prémunir contre ces atteintes à leur souveraineté et d'assurer la gestion de leur crise pour éviter notamment qu'elle ne devienne globale⁶³⁹. Elle recrée un espace de négociation entre communautés et désamorce ainsi les conflits entre elles. L'ordre politique est également un appel au respect de la règle commune au détriment de la règle coutumière ou tribale, voire terroriste. Un Etat fort, légal et non corrompu transforme le rapport de l'autorité des individus et favorise l'autorité commune sur un territoire souverain. Il réduit donc la fragmentation du pouvoir et les allégeances envers des organisations productrices d'insécurité (mafias, organisations terroristes...)⁶⁴⁰. Le rétablissement de l'autorité étatique dans les *Failed States* est donc une priorité pour l'OTAN car « en se transformant en un espace incontrôlable, la périphérie devient une nouvelle menace pour la sécurité collective⁶⁴¹. Cette politique s'opère donc à deux niveaux, par la reconstruction de l'Etat dans les opérations extérieures (après la phase d'intervention militaire) et l'aide aux pays partenaires dans les organes de discussion⁶⁴². Dans les interventions extérieures et dans sa finalité de « *state building* », la phase de stabilisation menée par les forces armées est décisive car elle prépare la phase de « normalisation » et d'« affermissement du système politique, juridique et social ». Les deux phases sont donc achevées⁶⁴³. La finalité politique des interventions (reconstruire l'Etat, régler les conflits communautaires, rétablir l'allégeance nationale) nécessite ainsi un usage maîtrisé de la force. En effet, le rétablissement de l'autorité de l'Etat passe par l'acceptation de son pouvoir par la population. Les forces armées sur le terrain doivent donc faire face à un usage proportionné de la violence pour ne pas s'aliéner le ralliement de la population. En dehors des théâtres d'opération, la puissance conventionnelle se révèle d'ailleurs inopérante pour traiter des menaces asymétriques. Les attentats du 11 septembre n'ont par exemple pas pu être

⁶³⁸ Coker Christopher, *op.cit.* p.61.

⁶³⁹ Badie Bertrand, Smouths Marie-Claude, *op.cit.*, p.50.

⁶⁴⁰ Badie Bertrand, Smouths Marie-Claude, *ibidem.* p.201-202.

⁶⁴¹ Badie Bertrand, Smouths Marie-Claude, *ibidem.* p.172.

⁶⁴² De Nevers Renee, "NATO's International Security Role in the Terrorist Era" dans *International Security*, 2007, vol. 31, n°4, pp. 34-66.

⁶⁴³ Cuhe Bruno, *op.cit.*, p.8.

anticipés malgré le budget conséquent de la Défense américaine et le niveau de projection de ses forces. Les tâches essentielles du *State-building* sont ainsi en dehors du champ du combat : aide médicale, projet de développement, organisation d'élections locales⁶⁴⁴.

En complément d'une meilleure gouvernance de l'Etat (« *State-building* »), le rétablissement du contrat social est un autre critère de sécurité. En effet, un Etat n'est viable que s'il s'appuie sur une structure institutionnelle forte et une communauté de valeurs régulatrice des rapports sociaux. Même si l'individu est au cœur du concept de sécurité humaine, l'OTAN reste donc dans une vision westphalienne de l'ordre international car l'Etat reste l'acteur central de l'ordre. Elle prend ainsi le contre-pied des idéologies post-westphaliennes ne reconnaissant comme seuls principes d'autorité que l'économie de marché et les libertés individuelles⁶⁴⁵. Selon cette vision libertarienne, l'Etat n'a qu'un rôle de gestionnaire de l'économie et de défense des frontières. La finalité des actions de l'OTAN dans ses interventions extérieures reste à l'inverse le rétablissement de l'autorité de l'Etat avec des prérogatives régaliennes⁶⁴⁶. D'un point de vue historique en effet, le délitement de l'Etat comme forme suprême d'autorité territoriale est remis en cause depuis la fin de la Guerre Froide. En Occident, la construction de l'Etat Moderne est effective depuis le XVI^e siècle et marque la mise au pas des seigneurs, familles féodales et mercenaires. Si ce phénomène n'était pas général à l'extérieur de l'Occident, la logique des clans propre à la bipolarité produisait de l'ordre et canalisait les conflits ethniques. La fin de la Guerre Froide, à l'inverse, a marqué le retour des conflits ethniques et tribaux prospérant grâce aux faiblesses de gouvernance de certains Etats⁶⁴⁷. Logiquement, l'interdépendance croissante entre Etats et la mondialisation des moyens de communications (Internet, usage généralisé de l'anglais, réseaux numériques...) accompagnent l'augmentation d'actes terroristes et l'internationalisation de mouvements extrémistes. La perte d'autorité de l'Etat signifie aussi l'affaiblissement de l'allégeance nationale et la fragmentation culturelle, preuve du lien dialectique entre « *State* » et « *Nation-Building* »⁶⁴⁸. Le but de l'OTAN est, à son niveau, d'inverser cette tendance historique en rétablissant des fonctions régaliennes et en uniformisant les allégeances. Une fragmentation des identités dans un territoire donné peut être un danger sécuritaire global⁶⁴⁹ quand un groupe ethnique s'allie à un groupuscule terroriste doté, lui, de

⁶⁴⁴ Cuche Bruno, *ibidem.*, p.97.

⁶⁴⁵ Coker Christopher, *op.cit.* p.91-92.

⁶⁴⁶ Keohane Daniel et Bardaji Rafael, « La sécurité intérieure doit-elle constituer une mission fondamentale pour l'OTAN ? » dans *Revue de l'OTAN*, été 2006.

⁶⁴⁷ Coker Christopher, *ibidem.* p.25.

⁶⁴⁸ Coker Christopher, *ibidem.* p.25.

⁶⁴⁹ Collier Paul, *Breaking the conflict trap. Civil war and development policy*, Banque Mondiale, Washington,

capacités internationales (voir le cas du Yémen par exemple).

Le *Nation-Building* est donc un impératif sécuritaire pour pallier l'échec de l'Etat-Nation dans les *Failed States*. Le développement de l'économie de marché est créateur d'allégeance nationale car elle décloisonne les identités tribales par la libre circulation des marchandises, des capitaux et des individus. C'est un moyen de lutter contre la propagation des communautés virtuelles qui affaiblissent la loyauté nationale⁶⁵⁰. L'usage des moyens modernes de communication, notamment Internet, permet à des groupes terroristes d'étendre leurs réseaux, voire de bénéficier de la protection de certains groupes. La reconstruction du contrat social dans certaines zones prévient justement ce type d'alliance. La haine communautaire motive parfois l'alliance d'un groupe ethnique avec une organisation étrangère pour faciliter sa prise de pouvoir au détriment d'autres communautés. L'alliance entre les Talibans et Al-Qaïda était à la fois idéologique (modèle de société fondée sur la charia) mais aussi ethnique car elle facilitait la prise du pouvoir par les Pashtounes (ethnie d'origine des Talibans) sur les Tadjiks, Ouzbeks, Hazaras... En échange de l'aide financière aux Talibans, Al Qaeda bénéficiait d'une protection territoriale, de camps d'entraînement et de positions de repli. L'OTAN prévient donc ce genre d'alliance d'intérêts par une politique de *nation-building* et de réconciliation entre les communautés⁶⁵¹. Le *state-building*, par la construction d'instances politiques, participe de cette réconciliation car il crée des instances de dialogue (parlement, conseils villageois, shura...) pour régler pacifiquement les conflits. Plus fondamentalement, cette politique de *nation-building* tente d'éviter le passage de la globalisation au globalisme dit « destructeur »⁶⁵². La globalisation se caractérise en effet par une interdépendance accrue entre Etats, la généralisation des rapports marchands eux et le phénomène du *linkage*. Le globalisme est la continuité identitaire et transnationale de la globalisation économique. Il devient dangereux d'un point de vue sécuritaire quand certaines identités transnationales s'appuient sur des thématiques destructives (islamisme ou marxisme), notamment celles en opposition au modèle occidental (perversité des mœurs ou oppression capitaliste). L'allégeance nationale réduit les tentations du ralliement à ces identités transnationales. Les actions terroristes sont parfois l'arme du dernier recours pour des minorités opprimées, dans des Etats-Nations auxquels ils se sentent étrangers. Les acteurs terroristes profitent du retournement d'allégeances de ces minorités opprimées, où l'identité transnationale surpasse les allégeances citoyennes, pour projeter de la violence en

2003.

⁶⁵⁰ David Charles-Philippe, *op.cit.*, p.107.

⁶⁵¹ Coker Christopher, *op.cit.* p.17.

⁶⁵² Badie Bertrand, Smouths Marie-Claude, *op.cit.*, p.96.

faisant abstraction des frontières. L'exclusion ou l'oppression de groupements humains du contrat social est donc facteur d'insécurité. La reconstruction du contrat social est une des prérogatives des forces terrestres car « sur tous les théâtres et au-delà des structures politiques et économiques, ce sont bien le rejet des liens séculaires et le bouleversement des fondements sociaux que dévoilent les déchirements ethniques, religieux ou culturels. En liaison avec d'autres acteurs, les forces doivent aider à panser les plaies et à rebâtir une vision commune, condition nécessaire au retour vers la paix »⁶⁵³. La capacité des forces à recréer le contrat social dépend étroitement de leur capacité à prévenir les conflits meurtriers entre communautés. Basés sur des critères religieux, politiques ou ethniques, ils se caractérisent par des enlèvements, des attentats, des attaques contre la population, voire des assassinats contre la population. Cette violence a souvent pour logique de faire le maximum de violence. Les forces armées doivent prévenir les conflits communautaires par une politique de conciliation ou séparer les groupes par des modes d'action précis⁶⁵⁴.

Découlant directement de la nature de leurs missions assignées, les troupes terrestres sont contraintes à de nouvelles conditions d'emploi de la force. Cette évolution est à l'image de l'extension fonctionnelle des programmes sécuritaires de l'OTAN avec ses partenaires et de la relativité du militaire comme seule solution aux défis globaux. Sur le terrain, les caractéristiques purement militaires du combat sont contraintes par la dimension civile des mandats. L'emploi de la force est donc une mutation de l'ordre international car elle œuvre pour la paix et l'ordre et non pour une conquête territoriale. Le succès de l'engagement n'est plus la destruction de l'ennemi (de nature irrégulière) mais la reconstruction de l'Etat et le ralliement de la population. L'emploi des forces n'est plus donc une fin en soi mais inscrit dans des objectifs stratégiques plus larges⁶⁵⁵. Dans les théâtres d'opération, en effet, les forces armées sont engagées dans une multitude de tâches dont la finalité est la reconstruction de l'Etat. L'intervention est divisée en trois phases (intervention-stabilisation-normalisation) dont chacune a ses fonctions (emploi de la force, sécurité, soutien aux populations, rétablissement du droit, des services publics...), son volume de forces, ses équipements, sa structure, ses formations spécifiques. Les forces sont donc confrontées à des tâches multiples et doivent faire preuve d'une aptitude à la réversibilité, c'est-à-dire être suffisamment flexibles pour passer d'une tâche à une autre : « telle unité doit, ici, user de toutes les options disponibles de la force ou affronter une violence aveugle, alors

⁶⁵³ Cuche Bruno, *op.cit.*, p.8.

⁶⁵⁴ Cuche Bruno, *ibidem.* p.75.

⁶⁵⁵ Clarke Michael, *op.cit.*

que là, parfois dans une même zone, telle autre doit apporter son concours à une population meurtrie ou encore former et entraîner des forces autochtones prêtes à prendre la relève »⁶⁵⁶. Ce besoin de réversibilité est continu au fur et à mesure du passage de la phase d'intervention à la phase de stabilisation et de normalisation. Si les forces terrestres ont au cours de la phase d'intervention des fonctions opérationnelles entièrement adaptées à la destruction de l'ennemi, leurs fonctions et leurs besoins capacitaires évoluent au cours de la phase de stabilisation. Cependant, bien que l'usage de la force passe au second plan en phase d'intervention, elle reste nécessaire et doit rester disponible pour dissuader un adversaire en cas de reprise des hostilités⁶⁵⁷. Le passage à une nouvelle phase n'exclut donc pas le retour à la phase antérieure et l'usage de modes d'actions initiaux. Le « *continuum* » des actions est donc cette faculté des forces terrestres de passer d'un mode d'action à un autre en un minimum de temps, de faire preuve de réversibilité quelle que soit la phase du conflit (intervention – stabilisation – normalisation). L'engagement des forces dans un conflit armé (intervention, stabilisation et normalisation) comporte donc à la fois des moments de coercition, de maîtrise de la violence de haute et basse intensité. Le degré d'usage de la violence armée doit correspondre à la phase en question et nécessite de la part des forces une grande flexibilité. La réversibilité concerne aussi le changement de manœuvre entre la phase d'intervention et de stabilisation. En effet, si la phase d'intervention a un objectif tactique (gagner la bataille), la phase de stabilisation a un objectif stratégique (rétablir l'autorité de l'Etat) qui n'appartient plus à la seule force militaire. Le passage d'un adversaire dissymétrique à une opposition asymétrique implique donc de changer de manœuvre avec une force organisée et équipée pour le combat (systèmes de commandement, unités de contact, appuis, soutiens...).

La variété des tâches et la succession des phases relativisent aussi la technologie comme seul outil de résolution des conflits, concept en vogue notamment durant la guerre du Kosovo et le concept de frappes chirurgicales. L'usage de la force devant être adapté selon la phase du conflit et devenant secondaire dans les phases de « stabilisation-normalisation », la technologie n'est qu'une option plutôt qu'un mode d'action optimal⁶⁵⁸. Cette relativité de la force est propre aux interventions militaires de l'après Guerre Froide. Elles sont marquées par des actions sans recours à la force ou un recours strictement limité⁶⁵⁹. Les armées doivent ainsi établir un environnement sécurisé et un soutien logistique aux actions non militaires. Suite à une profonde

⁶⁵⁶ Cuhe Bruno, *op.cit.*, p.18.

⁶⁵⁷ Cuhe Bruno, *ibidem*. p.42-43.

⁶⁵⁸ Kay Sean, *op.cit.* p.6.

⁶⁵⁹ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *op.cit.*, p.125.

réorganisation de leurs structures au cours de la décennie 1990, les armées transfèrent des fonctions accessoires au secteur civil et rapprochent leurs ressources humaines de celles des acteurs humanitaires. L'usage de la force brute n'est plus le mode d'action central des armées car la confrontation directe avec l'ennemi insurgé est marginale. La bataille n'est qu'une séquence courte dans les conflits asymétriques, un élément parmi d'autres dans la construction de la paix et le rétablissement de l'autorité de l'Etat⁶⁶⁰. Dans cette finalité politique, le soldat interagit par une multitude d'autres acteurs et n'a plus le caractère central d'avant⁶⁶¹. La base de la doctrine de l'OTAN est l'usage de la force pour résoudre les crises mais ses conditions d'emploi sont plus strictes, moins centrales et inscrites dans un processus politique. La conception des militaires spécialistes de la violence change et ils partagent aujourd'hui un nombre croissant de caractéristiques avec des organisations civiles.

La civilisation progressive des tâches de l'OTAN est donc une réponse à la nature plus complexe des interventions, mandatée qu'elle est pour résoudre des conflits intra-étatiques⁶⁶². Une fois ses forces déployées dans un environnement qu'elles partagent avec les humanitaires, la notion de *complex emergency* accroît la faible distinction entre tâches militaires et civiles⁶⁶³. Etant donnée la complexité de l'environnement et le fort niveau de réversibilité des situations (passage rapide d'un état de paix à un état de conflit), les réponses doivent être multiples et exigent une intégration active entre efforts civils et militaires. La transformation des armées en acteurs humanitaires est commune aux états-majors des pays de l'OTAN depuis la fin de la Guerre Froide, inquiets des coupes budgétaires et désireux de donner une nouvelle crédibilité à leurs fonctions. L'investissement du champ humanitaire est un dénominateur commun secondaire par rapport à la définition d'un nouveau rôle pour les forces armées⁶⁶⁴. La structure verticale des organisations militaires et la validation permanente de la hiérarchie imposent toujours des cadres d'action aux forces, mais les cas de sortie provisoire de leur mandat pour des tâches humanitaires se multiplient en opérations extérieures.

Les militaires prennent par exemple de plus en plus fréquemment en charge des aspects du soutien à la population. Cette hybridation des tâches crée une certaine confusion entre acteurs

⁶⁶⁰ Cuhe Bruno, *op.cit.*, p.17.

⁶⁶¹ Cuhe Bruno, *ibidem*, p.8.

⁶⁶² Le Moing Chrystel et Hazebourg Théophile (sous la direction de), *L'OTAN, une légitimité en question*, Gabriel Peri, Paris, 2009, p.32-33.

⁶⁶³ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *op.cit.*, p.128.

⁶⁶⁴ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.186.

humanitaires et militaires. Pour le cas du Kosovo, par exemple, l'envoyé spécial de l'UNHCR pour les Balkans Denis McNamara commente à propos de l'intervention de l'OTAN que « lorsque vous déclarez qu'une guerre – la première de l'OTAN en Europe – est principalement une guerre humanitaire ayant comme objectif premier le retour des réfugiés, vous augmentez très fort la température politique et cela affecte inévitablement la collaboration entre les militaires et les acteurs humanitaires »⁶⁶⁵. Cet investissement du champ civil transforme ainsi le métier militaire. Ces transformations sont souvent effectuées « *ad hoc* » puis théorisées au niveau des doctrines⁶⁶⁶. Avec la régularité des interventions humanitaires de l'OTAN ces dernières années (Kosovo, Darfour, Timor-Oriental, Bosnie-Herzégovine, Somalie, Haïti etc....) et les défaillances des ONG pour la gestion de ces catastrophes, la suggestion de mettre en place un corps d'intervention nommé « Casques Blancs » est révélateur de ce rôle des armées. Ce terme se réfère aux « Casques bleus » de l'ONU et nomme par la couleur blanche la dimension nouvellement civile des forces armées. Cette évolution des tâches exige aussi une collaboration constante avec les acteurs humanitaires dont l'expertise civile est le domaine de compétences. Ce besoin d'unité d'action se heurte cependant à la différence culturelle entre le monde militaire et les ONG, mutuellement méconnue. Les militaires appliquent le principe vertical du *command and control* (ordre-exécution-contrôle), basé sur un organe de décision restreint et la rapidité d'action. A l'inverse, les ONG adoptent plutôt le consensus, la discussion et le contrôle. Le temps de déploiement des militaires est plus restreint et exige d'eux la réalisation d'objectifs dans un délai court.⁶⁶⁷ Les humanitaires restent sur le terrain plus longtemps et ont une plus grande marge de manœuvre pour réaliser leurs objectifs. Les forces armées sont, en plus de leur temps de déploiement plus court, soumis aux impératifs politiques dont dépend leur mandat. L'impopularité de la guerre auprès de l'opinion publique (excès d'attentats, morts de soldats, coût de la guerre...) fait pression sur le pouvoir politique et donc sur les forces armées pour donner des résultats tangibles sur l'avancée sécuritaire. Le temps agit donc contre les forces armées, à l'inverse des humanitaires non soumis à l'immédiateté des résultats. Le militaire aura parfois tendance à faire pression sur les ONG pour passer à l'action. Les deux institutions n'ont également pas les mêmes notions sécuritaires, bien que l'hybridation en marche des armées réduise de plus en plus ses différences. Les militaires ont une notion avant tout physique de la sécurité. Le monde humanitaire a une vision plus large basée sur la sécurité alimentaire, l'approvisionnement en énergie, la construction de logements... Une unité

⁶⁶⁵ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.76.

⁶⁶⁶ Le Moing Chrystel et Hazebourg Théophile (sous la direction de), *op.cit.*, p.32-33.

⁶⁶⁷ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *op.cit.*, p.109.

d'action efficace exige donc une adaptation mutuelle aux capacités de travail, aux objectifs et à la philosophie des deux parties. Afin de préparer l'interaction sur le terrain, des délégués militaires sont envoyés dans les organisations internationales. La coopération avec les acteurs civils est un impératif au vu de l'extension des domaines de compétences des forces de l'OTAN sur ses théâtres d'opérations passés et actuels : soutien aux forces de police, formation des armées, missions humanitaires (soutien ou initiative), ingénierie, lutte contre les trafics d'êtres humains, contre la criminalité organisée, contrôle des frontières... Ces thèmes sécuritaires ne peuvent pas être traités uniquement sur une base militaire et nécessitent l'appui d'acteurs civils⁶⁶⁸ (ONG, ministères, OIG).

Les forces armées se confrontent de plus à des acteurs irréguliers très hétérogènes (milices, bandes rivales, seigneurs de guerre...) dont les alliances, souvent de circonstance, se font et se défont. Ils n'ont de plus pas les mêmes modes d'actions, objectifs, idéologies, organisations⁶⁶⁹. Cette grande hétérogénéité d'ennemis nécessite donc l'appui quotidien de l'expertise des acteurs civils et une solution politique finale. Les interventions de l'OTAN depuis la fin de la Guerre Froide ont donné lieu à une transformation de leur cadre d'action vers des tâches de plus en plus civiles. Les militaires interviennent dans des conditions sécuritaires trop dégradées pour permettre le travail des ONG ou acteurs civils. L'OTAN agit souvent comme compensatrice et assure une présence de première urgence cruciale en cas de risques de désastres humanitaires (Kosovo, Macédoine) et de débordements de crises régionales (Pakistan), en lieu et place des acteurs humanitaires. Ils compensent aussi les défaillances logistiques et le manque de professionnalisme des ONG parfois faiblement expérimentées, peu connectées aux réalités du terrain ou incapables (vu leur taille modeste) de mobiliser de lourds moyens logistiques. Les contingents de l'OTAN bénéficient aussi, du fait de leur rigueur organisationnelle, d'une rapidité de mobilisation adaptée au caractère urgent des situations⁶⁷⁰.

L'OTAN s'appuie sur des outils spécifiques pour organiser ces nouvelles tâches civiles. Le CIMIC est par exemple utilisé en théâtre d'opérations pour faire le lien entre commandement militaire (opératif ou tactique) et ensemble des acteurs civils (autorités nationales/locales, population, organisations internationales, ONG). C'est une interface permettant au commandement OTAN d'adapter ses projets civilo-militaires aux actions en cours ou planifiées

⁶⁶⁸ Pascallon Pierre (sous la direction de), *op.cit.*

⁶⁶⁹ Badie Bertrand, Smouths Marie-Claude, *op.cit.*, p.172.

⁶⁷⁰ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *op.cit.*, p.120.

par les acteurs humanitaires présents. La première application du CIMIC est intervenue à l'issue de la fin des opérations militaires en Bosnie-Herzégovine et au début de la mission SFOR dans le pays, où la coopération, compte tenu de la nature de la mission mandatée (prévenir les tensions communautaires et construire de la gouvernance) s'avéra être un impératif.

Dans cette continuité, le CIMIC sert durant l'opération UNTAES en Slavonie (1997) à faire la liaison entre les contingents militaires multinationaux (5000 soldats) et la multitude d'ONG présentes. Un bureau CIMIC est spécialement créé et intégré à l'Etat-major opérationnel de la mission, chargé d'« effectuer la liaison avec toutes les ONG, les identifier, les localiser, savoir comment les contacter, ce qu'elles faisaient et quels étaient leurs objectifs (...), tenir une réunion par semaine avec toutes les ONG de manière à voir ce que chacun faisait, à essayer d'obtenir une complémentarité, pas une compétition ni un *overkill* ». La progressive civilisation des tâches de l'OTAN s'explique aussi par la qualité de ses unités de génie, souvent mobilisées dans les opérations menées sous bannière Alliance et plus efficaces que la logistique propre des acteurs civils. Durant l'opération *Winter Lodge* en Croatie (1992-1993), une unité belge du génie a été projetée pour la construction d'un camp de réfugiés pour le compte du HCR. Durant l'opération *Albalodge* en Albanie (1999), le contingent belge a déployé un peloton de génie intégré à la structure de force envoyée (bataillon para-commando, peloton de reconnaissance, détachement de véhicules blindés, détachement médical) pour aider les réfugiés kosovars⁶⁷¹.

Ces deux exemples illustrent l'impératif opérationnel de mobiliser la logistique militaire (via le génie) dans le cadre de crises trop complexes où les moyens des ONG ou de l'ONU sont trop limités. La civilisation des tâches de l'OTAN joue encore ici un rôle compensateur. La prise en charge de tâches civiles et le dépassement des « *core-functions* » s'explique par d'autres plus-values des armées, les imposant *de facto* aux acteurs civils dépourvus de tels moyens. Fonctionnant hiérarchiquement comme toute institution militaire, les troupes de l'OTAN bénéficient de capacité C3 (capacités de commandement, contrôle et communication) optimisant la résolution de situations urgentes et complexes. Cette rigueur hiérarchique accélère la mobilisation des moyens, évite la dispersion des efforts et facilite la résolution des conflits. Ainsi, durant les opérations en Bosnie-Herzégovine et au Zaïre, la grande qualité de coordination des transports aériens et terrestres fut permise grâce à la rigueur du C3⁶⁷². Les contingents de l'OTAN en zones d'interventions effectuent des tâches tout simplement non

⁶⁷¹ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.110-111.

⁶⁷² Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.210-211.

accessibles aux organisations humanitaires et pourtant nécessaires à leurs missions. Les bataillons du génie assurent ainsi des travaux d'infrastructure (reconstruction de routes, d'aéroports, de ponts) facilitant l'acheminement de l'aide. Autre expertise spécifique, les capacités militaires de gestion des attaques nucléaires, biologiques ou chimiques (toujours possibles en zones d'interventions humanitaires) imposent *de facto* la présence des armées comme acteurs civils.⁶⁷³

La sortie des contingents otaniens de leurs tâches initiales de combat s'explique aussi par l'impératif de protection des acteurs civils en cas de contexte sécuritaire trop dégradé. De par leurs modes de fonctionnement ou chartes intérieures, les ONG ne peuvent demander à leurs propres employés d'assurer la sécurité et n'interviennent donc en général qu'une fois l'autorisation des autorités obtenue. En cas d'intervention obligée dans des zones de guerre menacées de désastre humanitaire, les ONG doivent nécessairement sous-traiter leur sécurité aux acteurs militaires. Les armées de l'OTAN comme acteur protecteur des acteurs civils (et sortant par conséquent de leur cadre de combat classique) s'imposent donc naturellement, à l'image de la Bosnie pour « sécuriser une zone d'opération (...) assurer la protection des personnes et de leurs déplacements dans des zones dangereuses (...) organiser des escortes armées pour l'acheminement de l'aide et parfois même une présence dans les centres de distribution alimentaire et les entrepôts »⁶⁷⁴.

L'hybridation entre tâches classiques (combat, renseignement, opérations ciblées, patrouilles...) et civiles est à l'image du changement de nature des mandats depuis 1991, désormais de rétablissement, maintien et construction de la paix. De cette nouvelle gamme de missions découlent de nouvelles gammes de tâches attribuées aux troupes de l'OTAN : surveillance des élections, réconciliation des communautés, acheminement de carburant ou produits de première nécessité, désarmement des milices, rétablissement de l'ordre public, protection des populations... Ce rôle de plus en plus civil de l'OTAN se manifeste parfois en réaction à une situation ponctuelle. En cas d'insuffisance logistique d'acteurs civils, les armées peuvent mettre à disposition un dépôt, transmettre du matériel ou accueillir un blessé dans un de leurs hôpitaux militaires. Via le CIMIC, l'OTAN peut communiquer à une ONG un problème spécifique dans une localité, nécessitant la mise en place d'un projet. L'urgence humanitaire peut parfois même amener des unités à intervenir en dehors de leur ordre de

⁶⁷³ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.210.

⁶⁷⁴ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.214.

mission, dans des cas exceptionnels. Une unité belge intervient ainsi durant la guerre de Bosnie pour secourir une femme bloquée en montagne, à l'appel d'un homme demandant sa sécurisation. Suite à un bref échange entre le commandant de brigade et le médecin-militaire de la garnison, un détachement est envoyé pour secourir la blessée. Cet exemple est illustratif à la fois du caractère exceptionnel (une autre armée ayant refusé l'appel à l'aide) de ce genre de tâche civile et de la mobilisation constante des unités pour traiter ce genre de problème (le CIMIC reçoit régulièrement des appels pour traiter ce genre de problème)⁶⁷⁵. Même si le recours aux infrastructures militaires est souvent le dernier recours privilégié par les ONG (préférant par devoir de neutralité faire appel à d'autres ONG), l'OTAN joue encore un rôle correctif expliquant l'hybridation croissante de ses modes d'actions⁶⁷⁶.

Ces tâches civiles sont systématiquement mises en place quand l'OTAN intervient. Elle assure ainsi au Kosovo des projets strictement humanitaires en Macédoine, suite aux frappes aériennes en Serbie en 1999. Les réfugiés kosovars déferlent de leur région d'origine vers l'Albanie et la Macédoine de mars à juin 1999. L'action de secours de l'OTAN lancée en réponse à la crise frontalière macédonienne et albanaise consiste à détacher 11 000 hommes de la KFOR (principalement français, anglais, allemands et italiens) pour construire des camps de réfugiés en Macédoine⁶⁷⁷. Par ailleurs, elle assure l'essentiel des services de base à destination de la population comme la fourniture d'eau potable, de sanitaires, de soins médicaux et de vivres. Une fois la situation jugulée et les réfugiés fixés aux frontières albanaises et macédoniennes (évitant le "déversement" dans ces pays), les organisations rejoignent les camps pour travailler aux côtés des militaires avant de reprendre ensuite entièrement la gestion de ce programme humanitaire. Ici se mélangent, comme en Bosnie, hybridation des tâches (construction de camps et fourniture de services), rôle correctif (absence des ONG faute d'environnement sécurisé) et transmission des tâches humanitaires (prise en charge des premiers secours d'urgence par l'OTAN avant cession aux acteurs humanitaires).

L'OTAN et les acteurs humanitaires collaborent aussi de manière flexible dans la prise en charge des tâches civiles. Si l'OTAN assume parfois seule les plans de premières urgences (comme pour la construction de camps en Macédoine ou en Albanie), elle peut aussi être sollicitée par les acteurs civils eux-mêmes, à l'image de "tâches remplies par les militaires à la

⁶⁷⁵ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.116.

⁶⁷⁶ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.119.

⁶⁷⁷ Momtaz Djamchid, « L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force », dans *Revue internationale de la Croix-Rouge*, N° 837, 2000, pp.89-99.

demande des humanitaires relev(ant) de la logistique, du renseignement, de la coordination des transports ou de la sécurité".⁶⁷⁸ La coopération des troupes de l'OTAN avec les acteurs civils en théâtre d'opérations est nécessaire dans le cas de missions où la coercition (capacité à contraindre un ennemi par la force) se mêle à l'impératif de protéger la population. En cas de dommages collatéraux ou d'opérations tout simplement impopulaires (bien que nécessaires) auprès de la population, une collaboration étroite avec des ONG permet de résorber plus rapidement une situation de colère populaire (mobilisation de leur logistique pour réparer rapidement un dommage). La coopération croissante OTAN/acteurs civils s'inscrit dans une recherche de complémentarité entre modes de fonctionnement des deux institutions, dont les spécificités une fois couplées optimisent la réalisation des mandats. Le fonctionnement hiérarchique de l'OTAN (principe du "*command and control*", séquences d'autorité strictes, chaîne de commandement centralisée) est utile pour les situations d'urgence nécessitant une mobilisation de moyens rapide et interdisant la perte de temps dans la circulation d'informations entre niveaux hiérarchiques. Le fonctionnement décentralisé du processus décisionnel civil (consensus, discussion, contrôle) est utile pour les situations nécessitant l'écoute de nombreux acteurs locaux (adaptation aux exigences populaires), le déploiement long des ONG (à l'inverse des tours opérationnels courts des militaires) et l'harmonisation des programmes entre acteurs humanitaires pour les rendre complémentaires. La complexité des théâtres d'opérations modernes, mêlant situations urgentes et programmes de développement "longs", rend donc impérative la collaboration OTAN/civils. La civilisation des tâches s'inscrit également dans le changement de nature des mandats attribués à l'OTAN où se mêlent tâches classiques de coercition et tâches nouvelles de construction de la paix, ces dernières exigeant des modes d'actions autres que militaires⁶⁷⁹. En Bosnie-Herzégovine et au Kosovo, par exemple, les forces de l'OTAN mènent des actions de combat contre le régime de Milosevic pour ensuite mettre en œuvre des opérations de « *peacekeeping* » via la SFOR (1995) et la KFOR (1999). Ces deuxièmes phases d'opérations avec le rétablissement de la paix ont vu les troupes de l'OTAN entreprendre des tâches purement civiles : supervision des élections, rapatriement des réfugiés, reconstruction de l'administration, travail de réconciliation entre communautés.

Cette transformation fonctionnelle est d'ailleurs complexe en raison de la nature coercitive de l'OTAN. Mener des missions humanitaires alors que l'intervention est précédée de frappes

⁶⁷⁸ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.223.

⁶⁷⁹ Mc Gregor Pursley. *NATO's Organizational Evolution: the Case for a Civil Security Committee*, Rome, College de défense de l'OTAN, novembre 2008.

aériennes ou terrestres peut provoquer des tensions avec la population. Elle peut parfois faire perdre aux ONG leur réputation de neutralité (donc leur crédibilité) en associant tout acte humanitaire à un acte purement politique. Ce risque exige une approche fine et compréhensive de la population (expliquer des dommages collatéraux, faire comprendre le sens de la mission OTAN, expliquer l'intérêt des projets entrepris) qui transforme encore le cadre d'action de l'OTAN. Ce travail d'adaptation est d'autant plus exigeant que la distinction opérationnelle entre maintien de la paix et construction de la paix est floue. La mort accidentelle d'un civil suite à une erreur de frappe en mission coercitive (maintien de la paix) peut perturber l'acceptation de l'autorité par la population (construction de la paix). Cette faible séparation entre lignes d'opération (où tout acte dans une phase peut perturber la réalisation de l'autre) oblige à un travail de mesure constante dans l'usage de la force. L'OTAN étant donc une force dite de "première urgence", sa collaboration avec les acteurs humanitaires peut prendre différentes formes selon son degré d'investissement et d'autonomie. Même si ces certaines opérations ne sont pas menées sous drapeau OTAN mais uniquement par quelques membres, elles illustrent les différentes complémentarités possibles entre militaires et civils. En réaction au génocide rwandais, la France lance en 1994 l'opération Turquoise pour protéger la population et la mission humanitaire mandatée par l'ONU. Elle assure la création d'une ZHS (Zone Humanitaire Sûre) dans le Sud-ouest du pays, escorte les convois humanitaires, assure des interventions chirurgicales, des consultations et des vaccinations. Cette initiative humanitaire est menée en totale autonomie et sans consultation des ONG avant que les opérations ne leur soient transférées une fois la sécurité obtenue. Durant l'opération *Provide Comfort*, l'OTAN contribue de manière autonome à la création d'un espace humanitaire en Macédoine pour organiser le soutien logistique, fournir des soins de première urgence, voire fixer les programmes humanitaires aux ONG présentes après.

Un autre type d'intervention consiste à fournir de l'assistance à des organisations humanitaires déjà présentes. Durant l'opération *Support Hope* au Zaïre la même année, et pour juguler les déplacements de populations engendrés par le Rwanda voisin, des forces américaines sont envoyées pour gérer le trafic aérien au-dessus de Goma et Kigali tout en fournissant des équipements logistiques et des systèmes de purification d'eau. A la différence de l'opération Turquoise, *Support Hope* est supervisée par le HCR (déjà présent avant l'arrivée des troupes américaines) sans autonomie militaire ni délégation postérieure. Les forces armées n'ont joué ici qu'un rôle de soutien et non de forces autonomes de première urgence.

Il existe donc deux idiotypes d'intervention, minimale (soutien logistique à l'appel et supervisé par le HCR) ou maximale (large gamme de travaux humanitaires en autonomie des ONG). Ce dernier cas de figure crée de la suspicion auprès des acteurs humanitaires car ils estiment que leur cœur de métier est confisqué par les forces armées. Cette controverse est particulièrement vive lors de l'opération *Provide Comfort* en Irak, destinée en 1991 à gérer le déplacement de populations kurdes dans le Nord irakien. Faute d'organisations civiles présentes sur place, une coalition composée de plusieurs contingents de pays membres de l'OTAN crée donc un espace humanitaire tout en fournissant des éléments vitaux à la population (sécurité, transport d'infrastructures lourdes, distribution de vivres). Le cas de figure spécifique est ici la fixation des étapes du plan par l'OTAN avec exécution des ONG malgré quelques réticences de leur part. En effet, le plan en trois étapes (réduire le taux de mortalité des Kurdes, les faire descendre vers des camps de transit, les aider dans le retour vers leurs foyers) a été planifié par la coalition militaire puis exécuté en collaboration avec les acteurs civils.

Ce cas de figure se reproduit en 1999 au cours de l'opération Abri Allié durant la crise du Kosovo où une action de secours est lancée en réponse à la crise de la frontière macédonienne. La première phase de l'opération est entièrement gérée par l'OTAN (construction des camps, fourniture d'eau, sanitaires, médicaments, nourriture) avant la transmission de la gestion des camps par le HCR. Malgré cette passation de contrôle rapide, le HCR met en place un programme planifié en amont par l'OTAN. Au gré de ces exemples d'autonomie et de maîtrise de la décision sur des questions relevant théoriquement d'organisations humanitaires Si officiellement, l'OTAN doit seulement fournir des services qui ne sont pas couverts par l'ONU, les ONG ou les autorités (politiques)⁶⁸⁰, elle apparaît depuis 1991 comme un véritable acteur humanitaire. Le recours aux troupes de l'OTAN pour les actions humanitaires n'est pourtant pas systématique car elles n'interviennent que dans des cas d'incapacité d'action des ONG et, dans le cas d'environnements sécurisés, sur appel des ONG quand aucune d'entre elles n'est compétente sur le domaine. Les ONG elles-mêmes ne souhaitent pas une collaboration systématique pour garder leur impartialité et rester aux yeux de la population un acteur purement humanitaire. Mais l'investissement du champ humanitaire par l'OTAN reste une tendance lourde au gré de l'importance croissante des *Failed States* comme menace globale et la perspective de nouveaux conflits où les acteurs civils (HCR et ONG) se révéleront toujours inopérants à les traiter. D'un point de vue opérationnel, la prise en charge de fonctions

⁶⁸⁰ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.132.

humanitaires assure un degré d'acceptation supérieur de la population. L'implantation de troupes dans une région est plus facilement admise si elles assurent des tâches améliorant la vie quotidienne des acteurs locaux et évitent l'accusation de soldats occupants. Le développement d'un volet humanitaire assure une meilleure protection des troupes en réduisant les risques de retournement de la population contre elles (embuscades, tentatives de lynchage, attentats-suicides, livraison d'informations aux insurgés).

L'hybridation des tâches relève d'une nouvelle typologie de conflits où les ennemis à combattre sont irréguliers et non donc destructibles car déterritorialisés⁶⁸¹. Le sens même du mot victoire est à nuancer car il est difficile d'évaluer la fin des hostilités, l'adversaire n'étant jamais totalement détruit et ne signant jamais de capitulation officielle (en raison de l'absence de représentation diplomatique). Par conséquent, la neutralisation plus que l'élimination de l'ennemi est un critère de victoire plus raisonnable. L'effet final recherché est la construction de gouvernance et le transfert de souveraineté à l'Etat occupé. Afin de concrétiser ces nouvelles finalités résultant de cette nouvelle typologie de conflits, l'OTAN a donc depuis 1991 révolutionné ses approches opérationnelles par une adaptation à ce nouvel environnement stratégique en l'accompagnant de robustes contributions civiles. Le rôle correctif des forces de l'OTAN dans le domaine humanitaire (à l'origine de la civilisation de leurs tâches) tient des carences internes aux ONG, pourtant théoriquement habilitées à traiter ce genre de problèmes. Le manque de moyens logistiques, de complémentarité entre projets, de professionnalisme de certaines ONG (création récente, manque d'expérience, moyens insuffisants) ou de protection suffisante nuisent souvent à l'efficacité des acteurs humanitaires et favorisent *de facto* l'intervention en première urgence de l'OTAN⁶⁸². Ce rôle compensateur s'explique aussi par l'importance des zones à couvrir, résultat de la multiplication des incidents humanitaires depuis 1991. Les organisations humanitaires manquent de moyens pour couvrir toutes les zones nécessitant de l'aide logistique. L'OTAN compense financièrement les limites des ONG ou ONG, en appui sous des SMP eux-mêmes réducteurs de coût. La gestion de l'insécurité globale passe donc aussi par une recherche d'économie de coûts et de délégation « à la carte ».

L'investissement des tâches humanitaires par l'OTAN est renforcé par la politique de délégation et de sous-traitance de ses tâches premières menées par l'ONU. Les forces armées étant des « acteurs majeurs lors des opérations de rétablissement ou de maintien de la paix, les

⁶⁸¹ Desportes Vincent, *La guerre probable*, Economica, Paris, 2008, 150 p.

⁶⁸² Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *op.cit.*, p.120-121.

militaires mis à contribution lors des crises humanitaires complexes peuvent apporter des moyens non négligeables aux agences de l'ONU ». Cette politique générale est introduite dès 1992 quand le Département des Affaires Humanitaires de l'ONU crée un Groupe de coordination permanent pour superviser la délégation de certaines tâches d'aides aux populations à des moyens de défense civile ou militaire. Une banque de données est ainsi constituée (consultable sur Internet) servant d'appels d'offres pour les institutions et ministères voulant candidater en réponse aux contrats proposés par le Département des Affaires Humanitaires et correspondant à leur domaine de spécialité (contrôle aérien, construction d'hôpitaux ou de routes, installation logistique). A cette première étape de mise en relation ONU/acteurs militaires s'ajoute la création de l'Unité de défense civile et militaire (MCDU) en novembre 1995 par ce même Comité Permanent dont le but est de créer (avec un budget annuel de 2 millions d'euros) une passerelle souple entre les agences de l'ONU et les fournisseurs de services. Ces deux organismes sont complétés par l'édition en janvier 1995 d'un guide à destination des militaires participant à des opérations humanitaires et supervisées par le HCR. Ce guide est adressé plus spécifiquement aux officiers et officiers supérieurs pour rappeler le cadre de collaboration avec les agences humanitaires lors de la planification et le commandement des opérations (notamment l'obligation pour les forces d'assurer la défense du personnel ONU et la mise à la disposition des activités humanitaires des moyens logistiques militaires). Ces deux organismes et cette campagne de distribution institutionnalisent donc les rapports ONU/OTAN et reconnaissent *de facto* le caractère civil des tâches de l'Alliance en théâtre d'opérations. Ce cadre théorique sera validé dans toutes les zones d'intervention de l'OTAN : Bosnie, Kosovo, Macédoine, Afghanistan.

Maîtriser la sécurité globale implique l'intervention dans des zones menaçant l'équilibre international. L'OTAN ne peut donc laisser prospérer des zones de non-droit non traitées faute d'acteurs humanitaires présents sur le terrain. Malgré l'importance du réseau mondial d'ONG et donc les possibilités d'intervention commune pour traiter des désastres humanitaires, les zones de guerre sont des environnements où la menace physique est permanente sur les ONG et le personnel non adapté à faire face à ces adversaires (à l'image des avions affrétés par des ONG abattus en Angola). Cette inadaptation des ONG interdit leur travail dans des zones instables et favorise la mise en place de projets par l'OTAN. Au Kosovo, par exemple, les milliers de réfugiés consécutifs aux frappes aériennes de 1999 sont rapidement jugulés par la KFOR suite au pont aérien mis en place à Kukës et aux routes construites entre l'Albanie et la Serbie. Le largage de vivres en Afghanistan durant les premières semaines d'*Enduring Freedom*

est le seul moyen de ravitailler la population dans un environnement vide d'ONG faute de sécurisation suffisante et en raison de la présence de Talibans en déroute. Une insécurité massive fait donc des militaires les seuls acteurs compétents à traiter des risques humanitaires et renforce la transformation de l'OTAN sur le long terme. Aux risques physiques s'ajoutent les conditions juridiques comme facteurs explicatifs de la non-implication des ONG en certaines conditions. En effet, aucune organisation humanitaire ou ONG ne demande à ses employés d'assurer leur propre sécurité et n'est donc protégée juridiquement en cas de mort de son personnel⁶⁸³. Ce fait juridique explique pourquoi les ONG n'interviennent souvent que lorsque les autorités politiques leur en donnent l'autorisation. Les militaires, *a contrario*, acceptent dans leur contrat d'engagement les risques inhérents à leur fonction de soldats, c'est-à-dire le risque de perdre la vie. Protégées de ce cadre juridique non contraignant, les armées bénéficient d'un avantage naturel pour « sécuriser une zone d'opération (...) assurer la protection des personnes et leurs déplacements dans des zones dangereuses »⁶⁸⁴. Un exemple illustratif de ces contraintes juridiques explicatives de l'absence d'ONG et à l'origine de l'intervention en urgence de l'OTAN est la construction de camps de réfugiés en Macédoine et en Albanie durant la crise du Kosovo. En avril 1999, deux camps de réfugiés sont construits le long de la route entre Pristina et Skopje directement par l'OTAN et à la demande du HCR incapable d'intervenir faute de sécurité. L'ampleur du dispositif logistique (installation de tentes et de latrines, adduction d'eau, préparation de repas, soins sanitaires...) effectué en autonomie des ONG révèle le degré de compétence de l'OTAN sur ces questions. Une fois la transmission des camps effectuée au HCR et les premières critiques émises sur l'autonomie (excessive pour certains) militaire dans la gestion des camps, la réponse apportée (avérée) par l'OTAN est qu'« aucun gouvernement voisin du Kosovo, aucune agence des Nations Unies, aucune ONG n'était préparé à faire face à une crise de grande ampleur »⁶⁸⁵. Le parallèle entre *Provide Comfort* (gestion des réfugiés kurdes en Irak) et les opérations au Kosovo (gestion des réfugiés kosovars en Albanie et Macédoine) prouve que la gestion des tâches humanitaires par l'OTAN est une fonction classique de l'Alliance depuis 1991, et le résultat logique des défaillances du monde de l'humanitaire (faiblesse opérationnelle en environnement dégradé) ainsi qu'une stratégie de gestion de l'insécurité globale.

⁶⁸³ Zimet Joseph, *Les ONG. De nouveaux acteurs pour changer le monde*. Autrement, Paris, 2006, 80 p.

⁶⁸⁴ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.214.

⁶⁸⁵ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.225.

Les forces de l'OTAN, dans une stratégie de gestion de l'insécurité globale, sont amenées à prendre en charge des tâches humanitaires en zones non-sécurisées par la qualité et la centralisation de leur structure de commandement et de contrôle. L'éclatement du monde des ONG en une multitude de structures complexifie souvent la coordination de leurs programmes et ralentit l'exécution des projets. Aussi, et fortes de « hiérarchies et lignes de commandement simples leur permettant (...) d'assumer un rôle de direction et de coordination », les forces de l'OTAN tendent à assurer elles-mêmes la direction et la coordination des tâches humanitaires. Dans le cas des PRT en Afghanistan, le contingent OTAN ayant en charge la responsabilité du secteur impulse les projets de développement et coordonne leur exécution avec l'appui des ONG et acteurs humanitaires présents. En plus de leur structure de commandement plus adaptée aux situations d'urgence, les militaires s'inscrivent en position de force en raison de la dépendance des humanitaires à leur présence. En effet, l'acheminement humanitaire n'est possible que dans un environnement au préalable sécurisé par les forces armées dans des zones où certaines communautés ne consentent pas à la présence d'intervenants étrangers. C'est un élément supplémentaire de collaboration des acteurs civils avec les troupes de l'OTAN, ces dernières évoluant d'ailleurs elles-mêmes à leur contact.

Les forces de l'OTAN transforment leur cadre de collaboration et leurs modes d'action pour s'adapter à la civilisation de leurs tâches⁶⁸⁶. Pour assurer une meilleure complémentarité avec les acteurs civils en opérations, le CIMIC est par exemple un outil interne OTAN permettant aux militaires de connaître tous les projets de développement humanitaire en cours dans leur zone de responsabilités (éviter les duplications), de centraliser les demandes civiles envers les militaires et les idées de projets émises par certains officiers, de servir d'espace de dialogue avec les acteurs civils pour rendre complémentaires leurs actions et de sonder les attentes populaires pour optimiser les programmes.⁶⁸⁷ C'est enfin une base de données pour répertorier toutes les ONG présentes et les localiser. Cet outil a une fonction opérationnelle et tactique très utile lors de crises où se mêle une grande hétérogénéité d'acteurs. Il permet de coordonner les actions, éviter les duplications de programmes et réduire les tensions civilo-militaires. Durant l'opération Tempête en Slavonie en 1995, l'intervention humanitaire regroupant « 5 000 hommes de vingt-six nationalités différentes » est connectée avec les forces de l'OTAN par le CIMIC. Chaque ONG est ainsi identifiée et localisée géographiquement. Le CIMIC a servi aussi à organiser chaque semaine des réunions de point de situation avec l'OTAN pour

⁶⁸⁶ Jochems Maurits, « Le rôle humanitaire croissant de l'OTAN » dans *Revue de l'OTAN*, printemps 2006.

⁶⁸⁷ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.238.

harmoniser les programmes et fixer les objectifs. Bien qu'utile en situation d'urgence, le CIMIC n'est pourtant mobilisé pour le traitement des questions humanitaires qu'exceptionnellement dans le cas de défaillance des acteurs civils. C'est un outil de substitution pour soutenir les acteurs civils lorsqu'ils sont insuffisamment nombreux ou (cas exceptionnels) prendre en charge la totalité du processus (« reconstruction des bâtiments, retour des réfugiés et des personnes déplacés, rétablissement de l'ordre public, reconstruction de l'économie et des infrastructures, organisation des élections ») lorsqu'ils sont absents faute de sécurité suffisante. Même si la « civilianité » de l'OTAN n'est pas reconnue officiellement par ses propres instances, l'observation des conflits récents et un regard prospectif sur le futur valident pourtant ce changement fonctionnel car le cadre d'intervention de l'Alliance a toujours eu lieu dans des zones dangereuses de non-gouvernance (Afghanistan, Kosovo, Somalie, Bosnie, Macédoine...) où l'impératif humanitaire se mêlait à la faiblesse des acteurs humanitaires. Au gré de la multiplication des *Failed States* dans le monde et de probables interventions de l'OTAN pour les traiter, la « civilianisation » de l'Alliance s'impose donc *de facto* malgré sa non-officialisation.

L'intégration du fonctionnement de l'OTAN avec des acteurs civils est formellement actée par la participation de l'ACT (Commandement de la Transformation) à la série d'expérimentations menées par l'*United States Joint Forces Command* (USJCOM) depuis 2007, dans le cadre du MNE 5 développé par cette dernière. Ce programme expérimental vise à développer des procédures de prévention et de réponse aux crises dans une approche multinationale et inter-agences : gouvernements nationaux, agences multinationales (ONU, OSCE...), secteurs privés, ONG et armées. L'objectif est de parvenir, via des exercices de simulation, à perfectionner des méthodes de conduite d'opérations en créant une stratégie globale adoptée par tous les acteurs (estimation, planification, coordination, intervention). La finalité sécuritaire est d'optimiser la réponse aux crises pour éviter leur propagation. En 2007, 2008 et 2009, les exercices de simulation sont ainsi supervisés par l'USJCOM/ACT en collaboration avec plusieurs membres de l'OTAN : Australie, Autriche, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Espagne, Suède, Royaume-Uni. L'OTAN se dirige via ses programmes et ses exercices vers une transformation durable et profonde de son cadre d'action et vers plus de « civilianité », processus déjà entamé durant ses récentes interventions.

b. Principes de contre-insurrection.....

L'investissement des champs sécuritaires civils, par adaptation à la nouvelle nature des risques, est confirmé dans les récentes stratégies centrées sur la population et adoptées par l'OTAN sur ses derniers théâtres d'opérations. Le choix de la contre-insurrection sur les théâtres irakien (2007) et afghan (2009)⁶⁸⁸ est bien la validation conceptuelle de l'hybridation en marche depuis des années. Le thème de *Global Counterinsurgency* est d'ailleurs formalisé par l'OTAN par l'adaptation d'une doctrine interarmées⁶⁸⁹. La contre-insurrection est une stratégie de lutte contre l'insurrection où l'effort de guerre est concentré non pas sur la destruction de l'ennemi mais sur le ralliement de la population et la gouvernance de l'Etat (améliorée ou reconstruite). Elle est donc un ensemble d'opérations (reconstruction étatique, travail de renseignements, opérations psychologiques, projets de développement pour la population) dont le but est d'assurer le ralliement de la population aux troupes d'occupation et à l'autorité de l'Etat. Le centre de gravité étant la population, la contre-insurrection se révèle une tâche intrinsèquement civile. Elle implique une unité d'action entre acteurs militaires et civils (des forces spéciales aux agences de renseignements) car la sécurité de la population est pluridimensionnelle : intégrité physique, services essentiels, bonne gouvernance, opérations psychologiques, sécurité matérielle. Le concept de « *Spectrum of activities* » est donc l'application tactique d'une vision élargie de la sécurité (militaire, paramilitaire, psychologique, économique, civique). La pluralité des actions implique donc le passage rapide d'une tâche à une autre. Une opération anti-insurgés (tâche dite de combat) peut, en cas de dommage collatéral sur la population, exiger une tâche ponctuelle pour compenser ses conséquences. Les forces doivent donc anticiper une multitude de scénarios et développer des capacités de réversibilité. Les trois phases du conflit (intervention-stabilisation-normalisation) nécessitent des décisions opérationnelles, des objectifs pour les unités, des comportements des soldats, des systèmes de commandement différents à chaque fois. Si l'objectif est tactique sous la phase d'intervention (détruire ou neutraliser l'ennemi), il est stratégique sous la phase de stabilisation et de normalisation (reconstruire l'Etat, améliorer la gouvernance, transférer la souveraineté). Les modes d'action et capacités des unités doivent donc être adaptés aux nouvelles missions, suite au passage dans une nouvelle phase. L'usage de

⁶⁸⁸ ISAF site (2009), *ISAF commander's counterinsurgency guidance* dans ISAF Publication, [En ligne], http://www.nato.int/isaf/docu/official_texts/counterinsurgency_guidance.pdf (Page consulté le 11 février 2014).

⁶⁸⁹ Site Public Intelligence (2011), *Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency* [En ligne], <http://info.publicintelligence.net/NATO-Counterinsurgency.pdf> (Page consulté le 14 septembre 2014).

la puissance destructrice est ainsi plus mesurée lors du passage à la phase de stabilisation, quand les troupes opèrent à proximité des populations. La rapidité d'adaptation et la réversibilité des armées dans les interventions humanitaires constituent donc de nouveaux impératifs, transformant leurs modes d'actions historiques et leur statut de simples « professionnels de la violence ». En Afghanistan et Irak, les contingents de l'OTAN ont donc effectué des tâches centrées sur la population (donc civiles) tout en devant moduler leurs modes d'action entre combat et restriction d'engagement selon les situations. Il y a donc ici un caractère hybride, comme dans les nouveaux champs sécuritaires investis par l'OTAN dans ses partenariats.

Autre facteur explicatif du « basculement civil » du cadre d'action de l'OTAN, le succès dans les interventions humanitaires ne dépend plus de la destruction d'un ennemi clairement identifié car ce dernier n'est intrinsèquement pas éliminable. Il n'a pas de représentation officielle, d'organisation structurée (donc destructible) ni d'objectifs politiques clairement définis (objet de négociations). La victoire dans les conflits irréguliers ne réside donc pas dans la destruction de l'ennemi mais dans le transfert de souveraineté à une autorité étatique capable de se gouverner elle-même et de neutraliser sur le long terme sa propre insurrection. Le savoir-faire militaire n'est donc qu'un élément dans ce projet global et implique la coopération d'autres acteurs civils amenant leur propre expertise. Une mission humanitaire est donc par nature interministérielle au vu de son objectif global et des multitudes d'expertises nécessaires. Les forces de l'OTAN ont ainsi opéré sur le théâtre afghan en permanence et de manière synergique avec des acteurs non-militaires : organisations internationales, ONG, ministères locaux, conseils villageois, chouras. L'état sécuritaire des zones d'intervention est un autre élément nécessitant la présence d'une multitude d'acteurs civils. Etats défaillants la plupart du temps, ces zones sont caractérisées par la misère, une situation d'urgence, des terrains minés, un manque de soins de première nécessité pour la population, un système judiciaire inexistant, la présence de réseaux mafieux en parallèle de la police, de situations d'exactions des minorités, etc. La multitude des défis sécuritaires résultant du vide de gouvernance implique une multitude de savoir-faire en complément de ceux des forces armées. Le dialogue, la complémentarité voire l'intégration des actions civilo-militaires sont donc des éléments inhérents aux interventions humanitaires compte tenu de l'état de décomposition de l'autorité étatique.

Le savoir-faire militaire classique (emploi de la force) n'est plus une fin en soi mais plutôt un outil complémentaire dans l'objectif stratégique de créer de la gouvernance. En effet, si dans la phase d'intervention, les forces armées opèrent dans une boucle de décision courte en frappant

ponctuellement les insurgés, les phases de stabilisation et de normalisation s'inscrivent dans le « temps long » de la reconstruction de l'autorité de l'Etat. Dans des phases où l'usage de la force est un outil nécessaire mais secondaire, la collaboration des forces armées de l'OTAN avec les acteurs civils est donc vitale pour réaliser la mission. La dangerosité du cadre d'intervention des ONG, les obligeant à coopérer avec les forces de l'OTAN, renforce l'approche globale de la sécurité.

Du côté des ONG, le recours aux moyens militaires est inégal selon le statut et la taille de l'organisation humanitaire. Si les grandes institutions (Médecins sans frontières, Croix-Rouge internationale...) cultivent l'indépendance et ont suffisamment de moyens pour l'assumer, les petites institutions n'ont souvent pas les moyens de refuser un appui logistique et peuvent même se retrouver dans un rôle de sous-traitant d'une armée. L'unité d'action est donc souvent contrainte par la situation, au-delà même de la volonté des acteurs civils et militaires de coopérer. Dans les théâtres d'opérations où intervient l'OTAN, les PRT en Afghanistan agissent en synergie avec les troupes militaires otaniennes. Cette collaboration avec les acteurs civils renforce donc l'hybridation des tâches de l'OTAN. La coopération avec les ONG est également nécessaire car les méthodes de travail souples et décentralisées de ces structures sont bien adaptées à la nature mouvante de ce type des conflits. La structure des ONG est en effet moins hiérarchique et verticale que celles des armées. Les procédures de demande d'autorisations auprès de la hiérarchie pour sortir du cadre de mission (pour une intervention auprès de malades) sont plus souples. Cet encouragement à collaborer avec les ONG (souvent de la part de la hiérarchie) leur octroie donc une plus grande adaptation au contexte souvent imprévisible de ces conflits. Cela tranche avec la lourdeur hiérarchique et décisionnelle des armées où l'ensemble de la chaîne de commandement est centralisé, à l'inverse des ONG où il n'y a souvent qu'un coordinateur au niveau des programmes et pas de limite fixe pour les mandats. Les programmes sont adaptés en fonction des besoins. A l'inverse des armées, les membres d'ONG peuvent allonger leur temps de présence et reconfigurer leur programme selon la situation.

Par adaptation à la nouvelle forme des conflits (irréguliers), la nécessité d'une approche globale pour réaliser les mandats ONU (reconstruire la gouvernance étatique) et le rôle croissant des organes civils, l'OTAN a un niveau de relation de plus en plus intégré avec les ONG. La coopération civilo-militaire (ou CIMIC) est ainsi officiellement reconnue par l'adoption du nouveau concept stratégique de l'OTAN en 1999. Elle est définie comme cadre de collaboration

à l'intérieur duquel les commandements de théâtre de l'OTAN agissent en collaboration avec les autorités nationales (ministères), civiles (ONU, ONG), militaires (SMP) et locales (conseils villageois) présents également sur le terrain. La mise en place de ce cadre formel de coopération civilo-militaire favorise les relations d'interdépendance avec les acteurs civils qui amènent leur soutien aux opérations militaires sur la logistique, la communication, le soutien médical et les affaires publiques. Concrètement, dans le cadre du CIMIC, la collaboration peut porter sur la mise à disposition de la logistique militaire aux organisations humanitaires lorsqu'elles ne peuvent plus assurer les besoins des populations en détresse. L'échange d'informations dans les « urgences complexes » (terme désignant pour les humanitaires des interventions à multitude d'acteurs) est productif car les acteurs s'observent ou se critiquent mutuellement, échangent des points de vues sur l'évolution de la situation et alimentent l'expertise de l'autre. Pendant la phase de planification des interventions, la collaboration avec l'ensemble des acteurs civils permet un passage harmonieux entre les différentes phases du conflit, notamment entre les phases d'intervention et de stabilisation.

Les relations civilo-militaires, autrefois limitées au plus haut niveau, se présentent désormais aux niveaux stratégiques, opératifs et tactiques. Les forces armées doivent donc tenir compte des civils, à la fois impliqués dans les opérations (responsables des Nations unies), en marge de l'opération (ONG) ou à l'extérieur des opérations (population civile). Les procédures de collaboration civilo-militaire, pour la gestion des crises, sont enseignées aux pays partenaires via les stages régionaux d'initiation aux plans civils d'urgence (PCU). En décembre 2000, un stage est ainsi organisé à Sofia, placé sous la direction conjointe de la Direction des plans civils d'urgence de l'OTAN, du SHAPE, de la section CIMIC et de l'Office de la protection civile du ministère bulgare de la Défense. Regroupant les organismes bulgares de protection civile, du ministère de la Défense et de divers ministères civils et d'autres pays du PPP, ce stage permet d'initier les participants aux procédures de base des plans civils d'urgence et de la coopération civilo-militaire, tout en introduisant une dynamique de partenariat entre protagonistes sur l'échange d'informations régionales.

La création de sécurité se fait ici par l'organisation de stages ayant pour fonction de renforcer les procédures de gestion de crises des pays partenaires. Cet offre de savoir-faire crée donc de la sécurité sans usage de force contraignante ni occupation formelle⁶⁹⁰. Ce type de stage est

⁶⁹⁰ Site OTAN (2010), *Stage régional d'initiation aux plans civils d'urgence (PCU) et à la coopération civilo-militaire (CIMIC) organisé à Sofia* dans OTAN Nouvelles [En ligne],

organisé sur plusieurs zones géographiques accueillant des partenaires à intervalle régulier. En mai 2011, un stage régional sur les plans civils d'urgence et la coopération civilo-militaire est ainsi organisé au Kazakhstan par la Direction des plans d'urgence du siège de l'OTAN, la section CIMIC du SHAPE et l'Agence des situations d'urgence de la République du Kazakhstan. En plus des acteurs kazakhs (organisations de protection civile et ministères), les membres du Partenariat pour la paix d'Asie centrale (Ouzbékistan, Turkménistan) et du Caucase (Arménie, Azerbaïdjan, Géorgie) sont également conviés. L'enseignement porte sur les principes fondamentaux, fonctions et modalités de la coopération civilo-militaire dans le cadre du concept stratégique de l'OTAN. Ce stage est également l'occasion d'échanger des informations sur le contexte régional et d'ouvrir un volet de coopération pour la suite⁶⁹¹. Chaque stage organisé reproduit la même stratégie de constitution de réseau sécuritaire entre pays frontaliers. Ainsi, durant le stage sur les plans civils d'urgence organisé à Bratislava, tous les pays voisins (Autriche, République Tchèque, Pologne, Roumanie) sont associés avec leurs partenaires civils slovaques pour recevoir l'enseignement du CIMIC. Décloisonner les rapports entre Etats et ouvrir un volet de coopération entre eux sur fond d'apprentissage de procédures sécuritaires équivaut donc à créer de la sécurité en Europe de l'Est sur une base de dialogue⁶⁹². Lors du stage régional organisé à Poljce en mai 2002, l'Albanie, la Croatie, la Hongrie, l'Italie, la Roumanie, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Suède, la Suisse, la Turquie, le Royaume-Uni et l'Ouzbékistan sont associés au pays hôte. Ce fort nombre de pays participants globalise l'apprentissage du CIMIC et agrandit le cadre d'échange sur la protection des populations contre les conséquences de l'utilisation d'agents chimiques, biologiques et radiologiques⁶⁹³. La coopération civilo-militaire prend une forme encore plus intégrée par la transformation du groupe CIMIC nord des Pays-Bas en un QG militaire international en janvier 2003. Ce groupe est géré par les six pays membres ayant répondu à l'initiative multinationale lancée par l'OTAN (Allemagne, Danemark, Norvège, Pays-Bas, Pologne, République tchèque) et permet à l'Alliance d'établir une coordination entre autorités, organismes civils et militaires durant les crises. La création du QG optimise ici la gestion des crises car la coopération entre protagonistes aide les autorités locales dans la reconstruction du tissu social et le rétablissement des

http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_17799.htm (Page consultée le 11 mars 2013).

⁶⁹¹ Site OTAN (2001), *Stage régional PCU/CIMIC à Almaty, au Kazakhstan* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_18702.htm (Page consultée le 12 juillet 2013).

⁶⁹² Site OTAN (2001), *Stage Régional PCU/CIMIC à Bratislava (Slovaquie)* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_18519.htm (Page consultée le 13 juillet 2013).

⁶⁹³ Site OTAN (2002), *Stage Regional PCU/CIMIC à Poljce (Slovénie)* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_19380.htm (Page consultée le 14 juillet 2013).

conditions de vie pour les populations⁶⁹⁴.

Le développement de la coopération civilo-militaire se décline aussi par la mise en place de cadres de collaboration entre acteurs afin de préparer (et d'optimiser) leur partenariat en opérations extérieures. En novembre 2004, une conférence spéciale est organisée au siège de l'OTAN. Les ONG invitées étudient les retours d'expérience des actions de collaboration entre l'OTAN et les ONG, sur différents théâtres d'opérations (Bosnie, Kosovo, Afghanistan). Le travail conjoint entre la division Diplomatie Publique de l'OTAN et les organismes civils présents dans les Balkans et en Afghanistan permet ainsi de réunir 37 ONG venues de quinze pays membres de l'Alliance Atlantique. Ces deux jours de discussions entre hauts responsables, diplomates et représentants des ONG permettent d'examiner les éléments à améliorer pour les futures opérations de gestion des crises. L'OTAN assure ici un rôle d'impulseur de rencontres via la diplomatie publique, permettant de fédérer une somme d'acteurs autour d'une cause commune et d'optimiser à l'avance la gestion des crises⁶⁹⁵.

La régularité des visites est une stratégie d'approvisionnement de ces relations civilo-militaires. En juin 2006, des représentants d'ONG afghanes et internationales sont en visite au siège de l'OTAN et au SHAPE pour faire un point de situation sur l'état de leur collaboration avec les troupes de l'OTAN. Cette visite est l'occasion de rappeler les fondamentaux du CIMIC (interdépendance entre sécurité et reconstruction, impératifs d'une unité d'action civilo-militaire pour construire de la gouvernance) et de perfectionner par des échanges lucides (éléments positifs ou de friction) le cadre de collaboration en Afghanistan. Via sa division de Diplomatie Publique, l'Alliance Atlantique fixe un cadre commun d'action auprès d'une multitude d'acteurs (ONG, partenaires, hommes politiques, faiseurs publics) et via différents vecteurs de rencontres (visites-réceptions, colloques, manifestations publiques)⁶⁹⁶.

Que ce soit en temps de paix ou en situation de crise, il existe donc des outils de collaboration (formalisés par des doctrines, des procédures, des exercices communs et des instances de dialogue sur le terrain) intégrant les rapports entre l'OTAN et les acteurs civils. Ces relations

⁶⁹⁴ Site OTAN (2003), *La coopération civilo-militaire (CIMIC) portée à un nouveau niveau* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_19937.htm (Page consultée le 14 juillet 2013).

⁶⁹⁵ Site OTAN (2004), *Rencontre avec les ONG au siège de l'OTAN* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_20677.htm (Page consultée le 10 avril 2013).

⁶⁹⁶ Site OTAN (2006), *Visite à l'OTAN des ONG travaillant en Afghanistan* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_22253.htm (Page consultée le 10 juin 2013).

plus intégrées créent un « mélange des genres » parfois problématique. Sur les théâtres d'opérations, le principal problème vient du décalage entre obligation de coopération civilo-militaire (pour réaliser les objectifs du mandat) et marque d'harmonie sur le terrain. Dans la phase de stabilisation (base de la reconstruction de l'Etat), la coordination des forces armées avec son environnement donne en effet de la cohérence aux différentes lignes d'opérations de chacun des acteurs. Dans les phases de stabilisation, la collaboration avec les acteurs non-militaires va *crescendo*. Les forces armées peuvent avoir un rôle principal (opérations militaires, sécurité générale), agir en soutien (ordre public, restauration de l'Etat, actions humanitaires, environnement) ou agir indirectement (justice, soutien économique, diplomatie). Les militaires sont donc des acteurs complémentaires en phase de stabilisation. La collaboration peut être ponctuelle et improvisée, planifiée et négociée ou faire l'objet d'un contrat de fourniture de services. Les tâches fournies par les contingents OTAN (logistique, renseignement, coordination des transports...) sont des domaines d'excellence mis à disposition et jamais le cœur du métier humanitaire. La complémentarité est donc croissante sur les théâtres d'opérations.

Autre élément de mutation de l'OTAN sur fond d'hybridation civile, les forces armées emploient désormais des modes d'action moins portés sur la force brute et plus sur la maîtrise des engagements⁶⁹⁷. L'usage excessif de la force pour soumettre la population à l'autorité est contre-productif sur le long terme dans la mesure où il provoque son ralliement à la cause insurgée⁶⁹⁸. La force ne doit être utilisée qu'en dernier recours et, lorsqu'elle est inévitable, être immédiatement suivie de reconstruction politique⁶⁹⁹. Dans le cas précis d'une opération à l'intérieur d'un village, les dommages occasionnés sur les activités quotidiennes de la population (marché, école, centre religieux...) sont donc suivis d'une réparation immédiate. Cette résilience permet de préserver la phase de stabilisation malgré le retour sporadique de la violence. Dans les conflits irréguliers, la force n'est qu'optionnelle et intégrée à une finalité politique. L'action politique (reconstruction de la gouvernance, acceptation de l'autorité étatique, rétablissement de la vie de la population...) détermine la réussite de la phase de stabilisation. Les modes d'actions des forces armées doivent donc intégrer cet usage mesuré de la violence.

⁶⁹⁷ Smith Rupert, *L'utilité de la force. L'art de la guerre aujourd'hui*, Economica, Paris, 2007, 395 p.

⁶⁹⁸ Pauchant Thierry et Mitroff Ian, *La gestion des crises et des paradoxes. Prévenir les effets destructeurs de nos organisations*, Québec-Amérique, Montréal, 1995, 334 p.

⁶⁹⁹ Chaigneau Pascal, *Agir dans l'incertitude* (dir. avec Paul Massart et Fabrice Larat), Paris, Cahiers de la revue de défense nationale, Actes du colloque HEC - École de guerre - ENA, 2012.

Ce phénomène se manifeste par les restrictions d'engagements imposées aux forces⁷⁰⁰. Les conditions d'ouverture de feu sont conditionnées à de nombreuses contraintes : cas de légitime défense, non-proximité de population civile, distance imposée entre le soldat et l'insurgé, principe de proportionnalité (ne pas provoquer plus de dégâts que de problèmes résolus). L'usage contrôlé de la force ne signifie pas pour autant son interdiction. L'emploi de la violence reste nécessaire à chaque retour des hostilités, inévitables sur un théâtre d'opérations. Son excès ne doit cependant pas nourrir la propagande des insurgés selon laquelle les forces armées sont « criminelles »⁷⁰¹. Le chef d'unité militaire doit donc équilibrer l'emploi de la force à la fois robuste, non inutilement élevée ni contre-productive.

En Afghanistan, ces conceptions hybrides sont formalisées par la publication en 2009 des directives adressées par le commandant-général de la FIAS Stanley MacChrystal à ses forces de terrain. La protection de la population devient prioritaire devant la destruction (utopique) d'un ennemi par nature insaisissable. Ces directives préconisent un changement des mentalités traditionnelles dans l'approche des populations afghanes afin de gagner leur confiance, d'améliorer la collaboration avec les forces de sécurité afghanes, la gouvernance et l'adaptation des opérations aux conditions locales. Le guide de COIN préconise aussi l'engagement des Afghans comme participants actifs à la réussite de leurs communautés par le respect de leurs coutumes et leur protection physique⁷⁰². La force peut aussi être employée contre la foule en cas d'émeutes. Même si elle est hostile aux forces armées, la foule ne doit pas subir de brutalités trop importantes car son ralliement à l'autorité étatique reste un objectif prioritaire. Pour gérer l'hostilité de la population en maintenant un usage modéré de la force, les soldats utilisent (en plus de leurs armes de guerre) une large palette de techniques et d'outils : techniques de gestion de foule, usage d'armes non létales, entraînement à la maîtrise de la force, etc. Ces nouvelles techniques de traitement des émeutes, au même titre que la restriction des règles d'engagement, font partie des nouveaux modes d'action des forces armées dans les conflits irréguliers.

⁷⁰⁰ Roche Jean-Jacques, « Règles d'engagement, culture stratégique occidentale et désignation de l'adversaire : entre culture de la peur et la peur de ses peurs » dans *La Peur*, Publications des Facultés Universitaires Saint Louis, Bruxelles, 2006, pp. 159-174.

⁷⁰¹ Henrotin Joseph, *La technologie militaire en question, le cas américain*, Economica, Paris, 2008, 312 p.

⁷⁰² Site OTAN (2009), *ISAF Commander Issues Counterinsurgency Guidance* dans OTAN Nouvelles [En ligne], <http://www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2009/08/pr090827-643.html> (Page consultée le 1er octobre 2015).

Si la protection de la population nécessite un usage plus mesuré de la force, la compréhension de ses attentes est aussi nécessaire pour obtenir son ralliement. Les forces doivent connaître l'environnement humain dans lequel elles évoluent au même titre que les caractéristiques des forces ennemies. Appréhender les modes de vie, les structures sociales, les sensibilités culturelles de la population (maîtrise du champ cognitif) a un intérêt opérationnel car cela permet de lutter contre le phénomène de rejet quand se prolonge l'occupation du terrain. La maîtrise de l'environnement social passe par la connaissance des codes culturels et la proximité physique avec les villageois. Ces deux objectifs font l'objet d'actions spécifiques pour comprendre les réelles attentes des populations et de leurs chefs, pour notamment abaisser le seuil d'hostilité à l'encontre des forces. Une meilleure compréhension des codes locaux permet de mieux interfacer la population, voire de recueillir un renseignement immédiatement exploitable (« intelligence actionnable »).

L'immersion au cœur des populations pour sonder leurs attentes n'exonère pas les forces armées du maintien de leurs capacités opérationnelles. Le soldat doit donner une dimension humaine à son action (ouverture culturelle, sens mesuré de la force, intégration au milieu social) tout en gardant son savoir-faire de soldat, c'est-à-dire savoir agir sans état d'âme contre tout ennemi freinant l'exécution de la mission⁷⁰³. En plus de la maîtrise du champ cognitif des populations, la compréhension de l'adversaire nécessite un renseignement efficace pour comprendre ses objectifs, ses modes d'actions, ses réseaux (au sein de la population et à l'extérieur), sa hiérarchie, ses divisions internes, son ordre de bataille etc. Etant une condition de réussite de l'engagement opérationnel, la recherche du renseignement est adaptée à la nature irrégulière du conflit. Dans un conflit symétrique (guerre entre Etats ou coalitions d'Etats), le renseignement se concentre sur des indices matériels pour évaluer la structure de forces de l'ennemi (nombre de divisions) et sa structure de commandement. En conflit irrégulier, où l'ennemi n'est pas concentré ni organisé, l'évaluation des équipements n'est pas suffisante pour comprendre les intentions de l'ennemi. L'analyse du renseignement doit aussi intégrer les subtilités linguistiques. La compréhension des informations recueillies (interceptions de messages, témoignage de locaux, analyse de documents) implique une connaissance des codes linguistiques et de nouveaux savoir-faire pour les analystes. Pour décrypter les intentions ennemies par le renseignement, les moyens techniques pour la recherche d'informations (drones, intercepteurs de messages, table d'écoutes...) doivent être complétés par des

⁷⁰³ Trinquier Roger, *La guerre moderne*, Economica, Paris, 2008, 110 p.

spécialistes de l'analyse dont le savoir-faire ne se limite pas à des formations militaires. Des spécialistes civils (ethnologues, sociologues, linguistes...) ou militaires à formation complémentaire sont donc intégrés aux cellules de renseignement pour affiner l'analyse des informations recueillies.

Comme pour l'usage mesuré de la force et la maîtrise de l'environnement humain (champ cognitif), les interventions à caractère humanitaire modifient également les compétences des analystes en renseignement militaire vers plus de maîtrise linguistique et de codes culturels. La compréhension de l'ennemi passe ainsi par la prise en compte de sa multitude, c'est-à-dire la pluralité des acteurs perturbant l'équilibre politique. Certains font du retrait des forces leur objectif prioritaire et ciblent leurs actions directement sur elle (attentats, IED, frappes au mortier, embuscades...). D'autres exaltent les conflits ethniques et les réactions de la foule pour susciter le retrait progressif des troupes. Les actions d'ordre tactique (attentats, assassinats, prises d'otages, attaques d'un village ou d'une unité, création d'émeutes ou manifestations...) dépendent ainsi de la finalité des acteurs et de leurs modes d'actions classiques. Les forces armées doivent donc faire preuve de discernement et d'adaptation devant l'ennemi⁷⁰⁴.

La particularité des conflits irréguliers dans lesquels interviennent les forces de l'OTAN est la centralité de la population. Autrefois positionnées à l'arrière du front, les foules se mélangent aujourd'hui aux insurgés. L'ère des conflits irréguliers est donc celle de la guerre au sein des populations. Ce nouveau cadre de conflit signifie l'absence de front délimité géographiquement et déterminant, par quelques grandes batailles, l'issue de la guerre. Il est désormais généralisé à l'ensemble du théâtre d'opérations. La guerre est en quelque sorte partout, y compris au cœur des populations. Le ralliement de ces populations devient également un critère de victoire pour les forces armées. Alors que l'enjeu pour les armées d'antan était de conquérir des points territoriaux stratégiques (fleuves, frontières, provinces), leurs objectifs majeurs sont aujourd'hui la reconstitution des institutions, le contrat social, la gouvernance et la société humaine. L'emploi des forces est donc à adapter aux attentes objectives (sécurité, permanence de leurs activités) et subjectives (respect de leurs traditions, liberté de mouvement) des populations. La capacité des forces à réaliser par leurs actes les attentes de la population leur permet de lutter efficacement contre la propagande ennemie. Le ralliement de la population étant un objectif partagé à la fois par les soldats et les insurgés, les guerres irrégulières sont donc aussi une

⁷⁰⁴ CICDE (2010), *Contre-insurrection (COIN)*, [En ligne], <http://fr.scribd.com/doc/52084656/DIA-3-4-4-Contre-Insurrection-COIN-France-2010> (Page consulté le 10 novembre 2011).

confrontation psychologique qui transforme les modes d'action de l'OTAN en opérations extérieures.

La protection de la population reste une priorité même après une période de pacification dans une ancienne zone d'opération. Elle peut faire l'objet de redéploiements rapides. En mars 2004, devant la dégradation de la situation au Kosovo et suite à une réunion du Conseil Nord-Atlantique, l'Alliance déploie de nouvelles troupes provenant de la réserve opérationnelle et stratégique constituée quelques mois plus tôt. En quatre jours, une importante structure de forces est déployée : quatre compagnies de la SFOR, des éléments d'un bataillon britannique, un bataillon français de la réserve stratégique, un bataillon italien, un bataillon allemand, une compagnie roumaine. Ce déploiement de forces a pour priorité le rétablissement de la population et la sécurité des citoyens quelle que soit leur appartenance ethnique : Serbes du Kosovo, Albanais de souche, autres minorités. Le renforcement du dispositif assure la sécurité de sites sensibles désignés par la mission des Nations Unies. A ce travail militaire s'ajoute une fonction plus diplomatique du secrétaire général de l'OTAN, qui transmet des messages d'incitation au Premier ministre de la Serbie, aux ministres des Affaires étrangères et de la Défense serbes à renoncer à toute déclaration hostile susceptible d'accroître les tensions. La préservation de l'intégrité des populations, au-delà des questions éthiques, a une portée sécuritaire car elle prévient le retour des tensions communautaires créatrices de déstabilisation régionale (Kosovo 1999, Macédoine 2000, Bosnie-Herzégovine 1995). Par des dispositifs rapides d'intervention (projection des forces) et d'interposition (cordons sécuritaires autour des communautés), l'OTAN crée donc de la sécurité globale car elle empêche la transformation de tensions importantes en un conflit intercommunautaire⁷⁰⁵.

La protection des populations est également recherchée pendant la gestion de manifestations violentes afin d'éviter de possibles « bavures », pouvant nuire à la popularité de la KFOR. Des exercices de gestion de foule sont ainsi régulièrement organisés pour préparer ce type de scénario. En janvier 2009, la KFOR et l'EULEX effectuent ainsi un exercice conjoint dans la base KFOR Novo Selo. Dans un scénario de manifestations violentes, des unités françaises et roumaines de l'EULEX travaillent ainsi en collaboration avec la KFOR *Tactical Reserve* ou le Bataillon de manœuvre (KTM) et ses unités hélicoptères. Cet exercice est l'occasion d'appliquer la procédure d'intervention (police kosovare, EULEX, KFOR) et de coordonner l'emploi des

⁷⁰⁵ Site OTAN (2004), L'OTAN résolue à contribuer à maîtriser la violence au Kosovo dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_20921.htm (Page consultée le 5 novembre 2015).

différentes forces pour atteindre l'effet final recherché : la stabilisation d'une zone en proie à des violences communautaires. Cet exercice est aussi chargé de faire appliquer le caractère contraignant des règles d'engagement, afin d'assurer une parfaite sécurité des populations en cas de débordement et d'usage de la force. Cette dialectique prévention de débordement de crise/maintien et intégrité des populations (préparé dans le cadre de cet exercice) est donc une stratégie de gestion globale car elle assure le rétablissement de la sécurité en cas d'apparition de phénomènes de foules tout en préservant le soutien de la population par des règles d'engagement contraignantes⁷⁰⁶.

A la protection des populations s'ajoute aussi une stratégie de conquête de son soutien. On parle alors de « choc des volontés », où la victoire ne se résume pas à la supériorité matérielle mais à la supériorité des actions menées sur la population. Les forces armées et les insurgés se battent de manière interposée en essayant de conquérir le ralliement de la population. Par une intense stratégie de relations publiques, l'OTAN tente ainsi de transformer son image en passant pour une armée au service de la population plus que pour une armée d'occupation⁷⁰⁷. Pour parvenir à conquérir « les cœurs et les esprits », les forces armées doivent être visibles par la population. Cet enjeu est sensible car les forces doivent assurer leur propre protection devant les agressions multiples des insurgés. Or, la guerre au sein des populations et l'extension infinie de la ligne de front exposent les forces à des risques grandissants, notamment pour les unités de commandement, logistiques, de liaison et les acteurs civils. Le risque d'une protection excessive des soldats (véhicules blindés, camps retranchés, surarmement) est le repli sur soi-même, coupant les forces de leur environnement humain. Les forces armées doivent donc assurer leur protection tout en demeurant visibles par la population⁷⁰⁸. Pour prévenir le risque de dommages collatéraux, des capacités d'action non létales sont par exemple mises en place au Kosovo et en Afghanistan.

⁷⁰⁶ Site OTAN (2009), « Great Coordination » in the First-ever Joint Kosovo Force (KFOR) – European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX) Exercice dans OTAN Nouvelles [En ligne], <http://www.nato.int/kfor/docu/inside/2009/01/i090127a.htm> (Page consultée le 12 novembre 2012).

⁷⁰⁷ Site CICDE - Centre interarmées de concepts, de doctrines et d'expérimentations - (2013), *Contre-insurrection* dans Publications, [En ligne], http://www.cicde.defense.gouv.fr/IMG/pdf/20130417_np_cicde_dia-3-4-4a-coin.pdf (page consulté le 1er octobre 2013).

⁷⁰⁸ Site OTAN (2011), *Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency* dans Textes officiels, [En ligne], <http://info.publicintelligence.net/NATO-Counterinsurgency.pdf> (page consulté le 3 novembre 2013).

Au Kosovo, la MSU (Multinational Specialized Unit) a pour mission de maintenir l'ordre en milieu urbain par des moyens non létaux (techniques de gestion de foules, renseignements pour opérations d'arrestations, usage de balles à blanc...) et policiers. Elle est rattachée à la KFOR et recueille des informations pour une meilleure connaissance des attentes de la population. Les discussions régulières entre cette unité de police et les locaux (facilitées par la présence de traducteurs) assurent la réalisation d'un critère de succès crucial en conflit irrégulier : le non-ralliement de la population locale à l'insurrection. Au-delà de ce travail de contact humain, la MSU, composée de 340 policiers à statut militaire (gendarmes français et *carabinieri* italiens) a un large champ d'actions puisqu'elle peut intervenir n'importe où et n'importe quand au Kosovo. En complément de son rôle de recueil d'informations, la MSU forme les policiers kosovars, peut appuyer les troupes de la KFOR, escorter des personnalités politiques et effectuer des fonctions d'enquêtes (lutte contre la grande criminalité, réseaux mafieux, terrorisme, trafic d'armes). Cette multiplicité de tâches confirme l'hybridation des forces de l'OTAN dans leurs zones d'intervention. Autre exemple, le CIMIC, en Afghanistan, établit des contacts réguliers avec les acteurs civils pour améliorer la popularité de l'armée et la sécurité des populations⁷⁰⁹.

Les forces armées doivent aussi gérer la susceptibilité des populations au moment de leur déploiement et de leur installation dans le théâtre d'opérations. La logistique militaire (quartiers généraux, voitures blindées, appareils de transmission, technologie moderne...) est en effet une vitrine de la culture occidentale et cet étalage de richesse peut heurter la sensibilité locale. Une installation prolongée a également des effets indirects sur l'activité économique locale, notamment par une augmentation des prix pour les besoins primaires (loyers, nourriture, boissons...). La persistance de ces problèmes (notamment en cas d'occupation durable des théâtres d'opérations) a une conséquence opérationnelle certaine car elle érode la légitimité de l'occupation, voire provoque le ralliement populaire à la cause insurgée. La discrétion dans l'affichage du matériel et la gestion des conséquences extra-économiques s'avèrent donc impératives à l'heure des guerres irrégulières et assimilées par les troupes de l'OTAN.

La conquête des cœurs et des esprits est donc un impératif opérationnel car elle compense l'insuffisance des effectifs nécessaires au contrôle total du territoire. A défaut de pouvoir mobiliser une grande quantité de soldats (coûts budgétaires, différences de contributions

⁷⁰⁹ Site NATO (2009), *MSU Transfer of Authority Ceremony* dans OTAN Nouvelles, [En ligne], <http://www.nato.int/kfor/docu/inside/2009/09/i090916e.htm> (Page consultée le 5 février 2015).

financières entre alliés, réticence des opinions publiques face aux morts), le soutien de la population est un palliatif pour les forces armées dans leur lutte contre l'insurrection. Le ralliement populaire interdit notamment aux insurgés de trouver des lieux de repli, des caches et des stocks d'armement. Il est également nécessaire au vu du pourcentage souvent minime d'insurgés actifs par rapport aux insurgés passifs. Une insurrection est par exemple tout à fait possible quand seuls 2% d'insurgés actifs sont protégés par 98% d'insurgés passifs issus de la population. Gagner le ralliement populaire équivaut à faire perdre à l'insurgé le cœur de son organisation. Les actions civilo-militaires ne sont donc pas uniquement des actes de premier secours mais une stratégie globale pour couper les insurgés de leur dispositif. Les fonctions de base (rétablissement de réseaux hydrauliques, électriques...) à disposition des locaux facilitent leur acceptation de l'usage de la force brute. La conquête des cœurs se doit d'ailleurs d'être totale car une population hésitante sur son allégeance (soutien aux forces armées ? aux insurgés ?) peut être le fruit de la propagande adverse, notamment après les conséquences indirectes d'une bataille. Cette colère manipulée peut se manifester par des obstructions aux missions des forces terrestres ou des explosions de haine contre les acteurs liées aux troupes : diplomates, organisations internationales (ONU, OSCE...), objets de reconstructions (entreprises, écoles, commerces...). Pour obtenir un ralliement populaire total, l'application des méthodes de persuasion (projets de développement, usage proportionné de la force, diplomatie publique...) doit donc être constante.

L'envoi de médecins militaires dans les hôpitaux vise par exemple à développer des missions de proximité avec la population locale. Maintenir la sécurité médicale est un enjeu sécuritaire indirect car l'apport de premiers soins accroît le ralliement de la population aux troupes de l'OTAN. Pour préparer la gestion de potentielles crises médicales, des conférences réunissant acteurs militaires et civils se tiennent régulièrement. En septembre 2003, une conférence médicale de l'OTAN se tient en Slovénie pour examiner les perspectives d'intégration des capacités de réaction médicale civilo-militaire afin d'améliorer les procédures de gestion de crise (éviter les doubles emplois, mise en commun des connaissances). L'unité d'effort civilo-militaire renforce en effet la résilience médicale en cas d'attaque terroriste ayant recours à des armes de destruction massive. Via cette conférence, les acteurs civils et militaires examinent ainsi des sujets dont l'amélioration des techniques ou la résolution en temps de crise sont cruciales : diagnostic sur le terrain, normalisation médicale, médecine de catastrophe, gestion

du sang et menace ADM⁷¹⁰. En septembre 2009, une autre conférence médicale a lieu au Portugal afin d'échanger entre pays membres et partenaires des enseignements sur le soutien médical sur les théâtres d'opérations de l'OTAN (domaines scientifique, médical, technique et pédagogique). Le principal domaine d'échanges porte notamment sur les techniques médicales d'avenir (manipulation du sang par exemple) en cas d'attaque CBRN (chimique, biologique, radiologique, nucléaire) et l'implication de nombreuses victimes. Ces échanges d'informations nivellent sensiblement l'hétérogénéité des programmes de recherche et des modes d'action des différents acteurs. Chaque acteur (militaire ou civil) s'alimente ainsi des spécificités de l'autre, ce qui favorise la gestion des crises médicales. Créer l'unité d'action à différents niveaux (solidarité entre acteurs, échange de techniques, fixation d'objectifs communs) est un élément de maîtrise d'une menace potentiellement globale si elle n'est pas gérée dans les plus brefs délais⁷¹¹.

Les conférences sur la sécurité médicale réunissent aussi des médecins militaires. En avril 2010, plus de 60 professionnels militaires médicaux se réunissent à Istanbul pour partager leurs expériences et savoir-faire accumulés sur différents théâtres d'opérations (gestion d'urgence, communication médiatique, consultation des autorités). Ces échanges perfectionnent la préparation opérationnelle des médecins appelés à de futures projections dans le *NATO Rapid Deployable Corps*, dont la gestion relève de l'*Allied Command Transformation* (planification et intervention). Lors de la réunion, la délégation américaine (armée de Terre) présente son modèle de traitement des blessures par contusions et traumatismes cérébraux en opérations. La délégation canadienne (Navy) présente un exposé des leçons apprises de son récent engagement à Haïti. Le directeur de la division « logistique médicale de l'Union africaine (Lieutenant Colonel Zuberi Muvunyi) bénéficie des expériences du personnel de l'OTAN comme modèle de développement pour la formation et la préparation du personnel médical de l'UA. Ces retours d'expériences partagés (Somalie, Afghanistan Kosovo) augmentent les informations à disposition de l'ACO nécessaires au perfectionnement des futures opérations (niveau stratégique, opérationnel et tactique), afin d'améliorer constamment la livraison de soins médicaux aux populations. La conférence médicale d'Istanbul produit ici de la sécurité globale

⁷¹⁰ Site OTAN (2003), *La conférence médicale de l'OTAN sera axée sur la coopération civilo-militaire* dans OTAN Nouvelles [En ligne] http://www.nato.int/cps/fr/SID-F41A8A7E-CBB6ADAA/natolive/news_20163.htm (Page consultée le 4 août 2013).

⁷¹¹ Site OTAN (2009), *Conférence médicale de l'OTAN au Portugal* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/SID-9BAD619E-7F639AC6/natolive/news_57696.htm (Page consultée le 12 août 2013).

à plusieurs niveaux. L'invitation de délégations étrangères améliore l'efficacité opérationnelle (gestion médicale) des organisations sécuritaires dont elles dépendent et donc la gestion des futurs conflits. Le succès des futures opérations menées par l'Union africaine porte donc indirectement le sceau de l'OTAN. Le tissage d'un réseau sécuritaire dont elle est l'instigatrice assure à l'OTAN une influence sur les structures, les organisations et les modes d'action de ses partenaires. Le partage interne des connaissances médicales de l'ACO permet une gestion optimale des futures crises médicales et donc l'évitement de leur débordement⁷¹².

La conquête des « cœurs et des esprits » a donc modifié les modes d'action des troupes de l'OTAN vers de plus en plus de tâches civiles. Dans un cadre de sécurité globale où la pacification des zones à risque ne peut plus se résumer à des actions de force brute et par l'étude empirique de ses modes d'action dans ses zones d'intervention, l'OTAN s'est donc partiellement « démilitarisée » depuis la fin de la Guerre Froide.

Le changement de nature des conflits (irréguliers) et des mandats (reconstruire la gouvernance et le contrat social) a aussi modifié le cadre d'action des troupes de l'OTAN vers plus de protection envers les populations. La mutation opérationnelle des armées s'inscrit dans le cadre de nouvelles contraintes qui pèsent sur les conditions d'emploi de la force. La sensibilité des opinions publiques aux pertes militaires et le concept du « zéro mort » (souci à la fois des états-majors d'éviter les pertes et adaptation de l'intolérance populaire face aux morts) font de la protection des soldats en temps de guerre un impératif politique absolu. Il pèse à la fois en termes de contraintes budgétaires et de planification des opérations. Désormais, les commandements régionaux de l'OTAN en opérations extérieures doivent, dans le cadre de la planification et de l'exécution des missions, faire de la protection de leurs troupes une priorité absolue.

Cette sensibilité aux pertes humaines symbolise une judiciarisation des rapports sociaux, à la fois dans et en-dehors du champ de bataille. Les concepts du *jus ad bellum* (droit de la guerre) et *jus in bello* (droit dans la guerre) encadrent strictement les conditions d'emploi du soldat. Cet encadrement des actions de guerre se fait au niveau des opinions populaires en cas d'usage disproportionné de la force (cas de dommages collatéraux comme en Afghanistan), de la justice internationale (Tribunal pénal international) ou des états-majors eux-mêmes à l'égard des

⁷¹² Site OTAN (2010), *NATO medical conference meets in Istanbul* dans OTAN Nouvelles [En ligne], <http://www.aco.nato.int/page272203457.aspx> (Page consultée le 29 juillet 2013).

troupes au sol (non- respect de leurs règles d'engagement). Ce contrôle continu des conditions d'engagement des troupes peut parfois être contre-productif car l'ennemi auquel s'opposent les troupes (terroristes, insurgés) n'est justement limité par aucune contrainte juridique et peut user de moyens d'actions parfois plus efficaces. Les troupes de l'OTAN doivent ainsi, au gré de la judiciarisation des théâtres d'opérations, restreindre les règles d'engagement face à un ennemi libéré de ces contraintes

Le développement des technologies favorise la diffusion et l'instantanéité de l'information. Il privilégie, dans le cadre des médias de masse, l'information immédiate, faiblement analytique et sensationnelle. La couverture des zones de guerre et des événements opérationnels précis est faite sur le même mode. Le soldat et le moindre de ses actes peuvent faire l'objet d'un traitement médiatique biaisé (voire volontairement erroné) de la part de journalistes en quête de sensationnalisme. A l'heure de la globalisation médiatique, ce traitement partial d'une opération militaire peut affaiblir la légitimité de la présence des troupes. Les forces de l'OTAN ont donc un devoir d'exemplarité (parfois difficile à tenir en situation de combat) par cette exposition constante aux médias. Une des leçons des nouvelles formes de conflit de l'après Guerre Froide (conflits infra-étatiques, guerres civiles, *Failed States*) et de la nature des mandats accordés aux troupes de l'OTAN (reconstruction de la paix et de la gouvernance) est le poids prépondérant des armées de Terre. Si l'arme aérienne a eu une importance considérable au Kosovo (bombardements aériens), la grande partie du travail d'application des mandats ONU a été dévolue aux forces terrestres (Bosnie, Kosovo, Macédoine, Afghanistan...). Cette omnipotence est logique au vu des tâches exigées par les mandats respectifs et par le fait que seules des troupes au sol peuvent assurer leur bonne réalisation : conquête du soutien de la population, aide à la reconstruction de la gouvernance, exécution de projets de développement public, actions civilo-militaires.

Dans les conflits irréguliers, la capacité des forces terrestres ne peut plus se mesurer au seul degré de sophistication de leurs armes. La caractéristique de l'ennemi asymétrique (insurgés) est son refus du combat et sa dissémination au cœur des populations. Cette raréfaction constante des combats réduit la fréquence et l'utilité de la technologie. Si elle a une utilité opérationnelle inestimable pour la protection des soldats (blindage et combinaisons), la technologie est en revanche moins pertinente pour lutter contre les cellules insurgées. Des méthodes comme le renseignement, les actions civilo-militaires, la formation/instruction des armées étrangères sont par exemples plus efficaces pour vaincre en guerres irrégulières. La supériorité et l'usage

d'armes technologiques ne sont donc que des outils complémentaires dans l'ensemble des modes d'actions utilisés par l'OTAN dans ses opérations de reconstruction de la paix. C'est une évolution par rapport à la toute-puissance de l'arme aérienne pendant la guerre du Kosovo.

La technologie perd de son importance opérationnelle car l'usage de la force brute n'est plus une fin en soi mais uniquement un moyen pour servir des objectifs stratégiques : rallier la population, reconstruire la gouvernance, isoler les insurgés des civils. Pour assurer leur protection face à des dangers constants sans faire un usage excessif de la technologie et de la force, les forces terrestres doivent parvenir par leur simple présence à agir sur le cours des événements. Pour ce fait, elles exhibent un niveau de puissance suffisamment robuste pour dissuader toute agression sans faire usage de la force. L'évitement des dommages collatéraux, les contraintes d'emploi de la force et l'adoption de tactiques palliatives préservent donc les civils, leurs lieux culturels et leurs infrastructures. Ils sont un gain opérationnel sur le long terme car ils préservent la légitimité de l'OTAN dans les opinions publiques. L'action au cœur des populations contraint donc les forces terrestres à limiter au maximum les destructions et les temps d'action⁷¹³. La maîtrise constante de la force ne signifie pas l'absence de son usage. Celui-ci est cependant conditionné pour éviter tout dommage collatéral. Ainsi, les forces armées utilisent des techniques policières de gestion de foule ou des armes dites non létales pour réduire les risques de pertes civiles. Le degré d'usage de la violence est également conditionné à la phase de la mission. Durant la phase d'intervention, les troupes font un usage important de la force car elles doivent contraindre l'adversaire à cesser le combat. Durant la phase de stabilisation, l'emploi de la violence est plus relatif car l'objectif fixé n'est plus de contraindre l'adversaire mais de construire la paix. Il s'agit donc, soit de détourner les armes (quand cela est possible) pour maintenir l'état de paix, soit de ne faire usage de la violence que quand c'est le seul recours possible.

Les forces de l'OTAN doivent faire preuve d'adaptabilité dans leurs règles d'engagement en phase de stabilisation et intégrer l'objectif final de leur mandat dans leurs actions quotidiennes. La flexibilité logistique est également nécessaire pour assurer harmonieusement le passage d'une phase à une autre : système de commandement et de contrôle, structures de forces, niveau de collaboration avec les acteurs civils, doctrine d'emploi. Malgré le caractère contraignant des

⁷¹³ Site Le Monde (2010), *Afghanistan : de nouvelles directives pour éviter de nouveaux morts de civils*, [En ligne], http://www.lemonde.fr/asiе-pacifique/article/2010/08/04/afghanistan-de-nouvelles-directives-pour-eviter-la-mort-de-civils_1395776_3216.html (Page consultée le 5 août 2015).

modalités d'actions, les dommages civils sont difficilement évitables pour les forces armées par leur proximité avec la population civile. Elles mettent donc en œuvre des capacités de résilience consistant à intégrer du personnel à fonctions extramilitaires (génie, vétérinaires, ingénierie...) pour gérer les accidents civils (destruction d'infrastructure, blessures de bétail, endommagement d'un site religieux...). L'encadrement juridique, médiatique et hiérarchique du soldat se double de nouvelles aptitudes au combat, nécessaires par rapport à la nature irrégulière des conflits. Les soldats sont ainsi projetés loin de leur cadre habituel de vie (famille, réseaux de sociabilité, mode de consommation) et confrontés à des réalités de combat (misère, harcèlement des insurgés, rejet culturel) éprouvantes nerveusement. A cela s'ajoute la longueur des temps de mobilisation et les contraintes physiques (chaleur, fatigue, endurance), « situations dans lesquelles l'initiative nécessaire et la décision vont de pair avec l'isolement et la pression nerveuse ». Ces efforts physiques et psychologiques atteignent les performances des soldats et induisent de possibles erreurs (analyse et décision). Les troupes (commandants et soldats) sont ainsi soumises à un contrôle de plus en plus strict de leurs actions tout en étant immergées dans des environnements éprouvants. C'est un cadre d'action supplémentaire auquel sont confrontées les forces de l'OTAN.

Les tâches de combat, dans le cadre de leurs mandats humanitaires, n'occupent qu'une part secondaire dans l'ensemble de l'intervention. L'immersion des forces au cœur des populations n'exclut pourtant jamais les flambées de violence et l'usage nécessaire de la force. Pour pallier cette apparente contradiction, les troupes développent des facultés de « *continuum* » où elles maîtrisent leur force tout en étant prêtes à l'utiliser selon les circonstances où elles passent rapidement d'une fonction à une autre⁷¹⁴. Cet enchevêtrement des actions est lié à la succession des phases (intervention-stabilisation-normalisation), chacune étant composée de caractéristiques différentes. Dans la phase initiale, les besoins capacitaires des forces sont orientés sur la destruction et l'agression de l'adversaire. Dans la phase secondaire, ils sont orientés sur la mobilité, le contrôle du milieu et la sécurité. Chacune de ces phases est caractérisée par le privilège d'un cadre d'action sur un autre⁷¹⁵. Si dans la phase d'intervention, l'emploi de la force est privilégié par rapport à la reconstruction de la gouvernance, l'ordre de priorité est inversé dans la phase de stabilisation. Les forces doivent concentrer leurs actions selon la phase de la mission. Même si des cadres d'action sont privilégiés à l'intérieur de ces phases, il n'y a jamais de tâches uniques et le va-et-vient entre fonctions est constant. Cette

⁷¹⁴ Cuche Bruno, *op.cit.*, p.18.

⁷¹⁵ Cuche Bruno, *ibidem*. p.15.

aptitude à la flexibilité implique, pour une unité, de successivement combattre des insurgés, intervenir pour reconstruire un village ravagé puis former dans l'urgence des troupes autochtones. Toutes ces actions sont parfois effectuées dans un laps de temps très réduit. Le rapport à la population implique aussi des « capacités contradictoires ». La fonction première des forces est de protéger la population du chaos et de l'arbitraire des insurgés. Cette protection doit cependant préserver la liberté de mouvement et les habitudes de vie quotidienne de la population⁷¹⁶. Assurer protection et liberté aux locaux nécessite donc une capacité à passer d'une action à une autre (dite de « *continuum* »). Les règles d'engagement ont par exemple la double fonction de protéger la population (emploi de la force en cas d'attaques insurgées) et d'assurer son intégrité physique (ouverture du feu conditionnée à l'absence de civils à proximité).

La capacité des forces à s'adapter aux situations mouvantes est un impératif nécessaire au vu de la complexité des conflits irréguliers. Il existe en effet un grand décalage entre la planification et l'exécution des plans stratégiques (ou « friction de guerre » selon Clausewitz) à cause de la multitude de variables impliquées dans le conflit et la nature asymétrique de l'ennemi. La maîtrise absolue étant illusoire à cause du trop grand décalage entre théorie et pratique, les forces armées ne peuvent maîtriser l'ennemi asymétrique que par une grande faculté d'adaptation sur le terrain pour anticiper les actions ennemies. Le développement des capacités d'innovation au niveau du plus petit échelon (cellules de bases) est à cet égard décisif pour imaginer les solutions les plus appropriées et favoriser la mise en place de parades aux menaces asymétriques. Si l'initiative doit donc être encouragée à tous les niveaux, la décision reste du ressort des commandements de théâtres et des états-majors. Ces dispositifs centraux ont donc pour rôle de centraliser les retours d'expériences, de modifier la stratégie et les modes d'action avec la plus grande rapidité possible⁷¹⁷. L'exigence d'adaptation et de réactivité est donc un nouveau mode d'action des forces de l'OTAN. Immergées dans des environnements où les tirs ennemis peuvent venir de tout part, les troupes au sol sont confrontées en permanence au stress propre au combat au cœur des populations. Cette pression est en effet constante car il leur est impossible de combattre l'ennemi à distance. Pour pallier cette usure psychologique, les forces terrestres doivent donc s'appuyer sur un très bon esprit de corps, un équipement dissuasif et la conviction de la justesse de leur cause.

⁷¹⁶ Cuche Bruno, *ibidem*. p.23.

⁷¹⁷ Cuche Bruno, *ibidem*. p.87.

Un des principes de l'ennemi irrégulier est son absence de visibilité à la fois politique (il ne compose pas une armée régulière) et opérationnelle (mélange avec la population civile). La compréhension de ses modes d'action est donc délicate mais pourtant nécessaire aux troupes pour perfectionner leurs propres tactiques. La rapidité de recueil et d'analyse des rapports d'opérations ou d'incidents permet de développer une capacité d'adaptation réactive pour alimenter en renseignements les forces terrestres. La rapidité du cycle de retour d'expériences est donc, en terrain irrégulier, un attribut nécessaire aux troupes. La maîtrise des règles d'engagement et d'un code de comportement éthique est un autre impératif de souplesse, devant la multitude de situations et de règlementations. Contrôler leur puissance de feu quelle que soit la nature de la situation⁷¹⁸ est encore une exigence demandée aux troupes en conflit irrégulier. Le besoin de résilience sans usage de la force est une condition de réussite de la phase de stabilisation⁷¹⁹. Cette phase implique en effet un temps long d'action, en profondeur. Le mélange entre la longueur du temps d'action et l'omniprésence du danger implique donc une grande capacité d'endurance des forces terrestres.

Toute comme l'élargissement du nombre de partenariats donne une flexibilité supplémentaire à l'OTAN pour constituer son réseau sécuritaire mondiale (comparativement au lourd cadre de l'article 5 entre membres), les modes tactiques des troupes sont aussi d'une grande souplesse par la gamme des actions entreprises et leur capacité de modularité⁷²⁰.

Devant les difficultés opérationnelles à lutter contre un ennemi irrégulier, le concept d'interarmisation s'est aussi imposé au sein des forces de l'OTAN dans les théâtres d'opérations par la recherche de souplesse d'action. Il définit la capacité des différents corps d'armée à agir en synergie. Le but est d'améliorer l'unité d'effort entre l'armée de Terre, de l'Air, la Marine et les forces spéciales pour permettre un meilleur engagement tactique des forces⁷²¹. Cette capacité d'unité est permise par la mise en réseau des systèmes de commandement, de contrôle et de communication de chacun des corps d'armées. La technologie est ici un amplificateur d'efficacité grâce à la puissance et à la supériorité offertes⁷²². La maîtrise des techniques de l'information permet l'intégration des systèmes (C3) et un partage d'informations accru entre

⁷¹⁸ Cuche Bruno, *ibidem*. p.60.

⁷¹⁹ Cuche Bruno, *ibidem*. p.27.

⁷²⁰ Site Public Intelligence (2011), *Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency* [En ligne], <http://info.publicintelligence.net/NATO-Counterinsurgency.pdf> (Page consulté le 14 septembre 2013).

⁷²¹ Site Public Intelligence, *ibidem*.

⁷²² Cuche Bruno, *ibidem*. p.87.

unités des différents corps d'armées. L'intégration interarmées croissante offre des avantages opérationnels importants : optimisation de la manœuvre, réduction des délais de réaction et de frappe, simultanéité des transmissions de messages entre unités, rapidité des demandes d'appui-feu, réduction des capacités de réaction des forces ennemies, etc.

Les forces de l'OTAN agissent donc dans un cadre interarmées permanent où chaque corps d'armée n'a plus de compétence exclusive⁷²³. L'interdépendance des différentes composantes est effective à tous les niveaux de l'engagement des forces stratégiques, opératifs, tactiques. Au niveau stratégique (ou décisionnaire), le commandement d'une opération est interarmées, que ce soit au niveau de l'état-major des armées, d'une alliance ou d'une organisation internationale. Au niveau opératif (de théâtre), le commandant de la force (COMANFOR) dispose d'un poste de commandement interarmées. Au niveau tactique et selon le volume de l'opération (amphibie, aéroportée ou spéciales), des composantes interarmées sont mises sur pied.

Au niveau stratégique, la recherche de flexibilité se décline aussi par organisations sécuritaires. Il s'agit, pour assurer une gestion optimale de crises potentielles, de partager le commandement et les structures de forces entre l'OTAN et l'Union Européenne. En juin 2001 a ainsi lieu un exercice de simulation aux Pays-Bas représentatif de cette modularité. L'exercice dit JES 2001 est un exercice de groupe de forces interarmées multinationales dirigé par le Comité Militaire de l'Union Européenne mais exécuté par les capacités de l'OTAN. La simulation portait sur un scénario d'opération de soutien de la paix, sous mandat ONU, en Afrique occidentale, nécessitant une projection de troupes rapides. La mise à disposition des troupes OTAN sous un commandement partenaire est une nouveauté rompant avec son C2 classique, où toute opération engageant des forces de l'Alliance était naturellement placée sous responsabilité du SACEUR. L'exercice JES 2001 permet justement d'accroître l'interopérabilité et d'élaborer des procédures UE-OTAN pour l'établissement/fonctionnement d'un état-major opératif (EMO) au niveau stratégique et de directives générales pour la planification opérationnelle.

Cette recherche de flexibilité est une réponse organisationnelle aux nouveaux enjeux de la globalisation, marquée par l'interconnexion du monde et la rapidité de propagation des crises. En établissant des procédures de mise à disposition mutuelles de forces, où chaque organisation peut avoir le rôle de commandement ou de fournisseurs de troupes, l'OTAN et l'UE cherchent

⁷²³ Cuche Bruno, *ibidem*. p.42.

à réduire le temps de déploiement des opérations (mobilisation des forces, création d'une chaîne hiérarchique, constitution d'états-majors et QG, projection) en agissant avant la dégénérescence d'une crise⁷²⁴.

La recherche de la rapidité d'intervention est d'ailleurs l'objet de l'exercice « *Allied Action* » (novembre 2003) destiné à tester les capacités de déploiement des groupes de forces interarmées, en termes de planification et de lancement d'une opération multinationale de réponse aux crises. Cet exercice fait ainsi du Quartier régional des forces alliées Europe un quartier général de niveau opérationnel, capable de déployer un groupe interarmées composé de pays membres et partenaires de l'OTAN. Ce cycle d'exercices met à l'essai les concepts doctrinaux de l'OTAN sur sa capacité à gérer des opérations dans l'urgence. Réunissant ainsi 2 000 hommes venus de 17 pays membres et de 10 pays partenaires, l'exercice met en pratique les procédures de planification et de déploiement d'une opération multinationale dans un pays fictif situé à l'extérieur de la zone Alliance. Ces exercices de simulation, au-delà de leur dimension technique, illustrent le mode de gestion par l'Alliance des conflits globaux : détecter rapidement une menace, planifier une opération, constituer une coalition et projeter des troupes. Ils sont donc un entraînement à des procédures fixées en amont et chargées de limiter la propagation des crises. Le fort nombre de participants aux simulations assure ainsi un contingent robuste en cas de crise et multiplie donc les chances de pacification⁷²⁵.

La mutualisation des forces par recherche de flexibilité/rapidité se traduit aussi par la création de centres d'excellence, comme celui du centre d'excellence interarmées de compétence en matière de puissance aérienne ouvert en juin 2005 à Kalkar (Allemagne). Le centre regroupe 15 pays membres et partenaires. Il est destiné à l'amélioration en commun des opérations aériennes, spatiales, terrestres et maritimes. Ces centres d'excellence (comme le JAPCC) servent de lieux de recherche et d'entraînement pour améliorer les capacités de l'OTAN sur certains secteurs-clés. En plus d'assurer le maintien en condition opérationnelle des capacités et de valider les doctrines d'emploi, ils servent aussi à développer l'interopérabilité des troupes. Ils fonctionnent en collaboration avec le commandement allié « *Transformation* », dont l'objectif est d'adapter les capacités et procédures d'intervention de l'OTAN au nouveau

⁷²⁴ Site OTAN (2001), *Communiqué de presse conjoint de l'OTAN et de l'UEO* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/SID-9675D2FE-87E357C3/natolive/news_18662.htm (Page consultée le 7 août 2012).

⁷²⁵ Site OTAN (2003), *Exercice ALLIED ACTION – Essais de déploiement de groupes de forces interarmées* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/SID-1841D4AE-FDE343FA/natolive/news_20075.htm (Page consultée le 8 août 2012).

contexte stratégique. L'OTAN est donc structurée dans son réseau (centre d'excellences) et ses thèmes de collaboration (interopérabilité, tests de procédure) vers la mutualisation des moyens pour améliorer la rapidité des interventions.

Tout comme l'unité d'action avec les acteurs civils est nécessaire pour la phase de stabilisation, le combat interarmées est intrinsèque au conflit irrégulier. L'environnement est en effet trop varié pour se concentrer sur une unité dans toutes les fonctions d'un combat donné. L'interarmisation tactique est la combinaison des différentes fonctions opérationnelles (théoriquement réparties dans différentes unités) dans une même structure tactique. Elle agit comme « force multiplicatrice » et permet au commandant de disposer d'une force à la fois terrestre et aérienne (ou aéroterrestre) pour optimiser la bonne exécution de son opération. Le dépassement de la compétence exclusive des corps d'armées rejoint la dimension civilo-militaire du conflit et le fait que les armées ne soient plus les seuls protagonistes dans la zone des opérations. Les militaires intègrent à tous les niveaux l'action d'interlocuteurs civils⁷²⁶, animés souvent d'objectifs, de moyens et d'intérêts divergents. Le cadre interarmées est donc à l'image de la gestion multinationale, interministérielle et inter-organisationnelle du conflit. L'aptitude au dialogue avec des interlocuteurs multiples et la prise en compte de contraintes non militaires, du commandement stratégique au plus petit échelon tactique, est donc une nouvelle caractéristique des forces de l'OTAN.

La synergie d'actions entre acteurs civils et militaires est régulièrement développée dans le cadre d'exercices de simulation, anticipant leur bonne interopérabilité en cas de possible projection. En septembre 2008, l'OTAN et la Suède effectuent ainsi une expérimentation afin d'améliorer la coopération civilo-militaire en cas de crise. Les pays participants (civils ou militaires) peuvent ainsi expérimenter de nouvelles techniques de partage d'informations critiques en situation d'urgence. Son objet porte sur la gestion d'un attentat terroriste ou d'une catastrophe naturelle où les premiers intervenants (forces de police, unités militaires, ONG) doivent s'organiser en réseau pour assurer une gestion coordonnée de la crise. En temps de crise, la rapidité et l'efficacité du partage d'informations sont des éléments essentiels de canalisation. L'exercice sert donc de test pour la coopération civilo-militaire (ONG-forces armées) et membres-partenaires (OTAN-Suède). La mise en réseau des acteurs est un programme de développement de l'OTAN pour fonder une « défense basée sur des réseaux ».

⁷²⁶ Cuche Bruno, *ibidem*. p.32.

Il renforce l'intégration des relations entre pays partenaires, facilite la constitution d'une coalition robuste et la mutualisation des moyens pour continger une crise locale. C'est donc bien un outil de gestion de crise globale⁷²⁷.

Le développement de l'approche globale vise à donner un caractère de plus en plus institutionnalisé à la collaboration civilo-militaire en temps de crise. En mars 2009, les pays membres et partenaires de l'OTAN se rencontrent au siège de Bruxelles pour développer la question de la contribution de l'Alliance à l'approche globale. Le but est de réfléchir à l'amélioration de la coordination des instruments de gestion de crise et du niveau de collaboration entre acteurs, pour perfectionner la complémentarité et la mutualisation des moyens. Ce cycle de réflexion s'appuie sur les retours d'expérience d'Afghanistan et du Kosovo où était déployée une large gamme de moyens autant civils que militaires. Les pays membres et partenaires de l'OTAN procèdent ainsi à des échanges de vues sur l'état de progrès atteint sur ces théâtres d'opérations et les possibilités de perfectionnement pour renforcer le plan d'action sur l'approche globale adopté en avril 2008 lors du sommet de Bucarest. Ce plan est destiné à améliorer les instruments de gestion de crise de l'OTAN et à renforcer la collaboration avec les pays partenaires, organisations internationales, ONG et autorités locales. D'inspiration otanienne, ce plan est donc un instrument de connexion de tous les acteurs sécuritaires afin d'assurer la mobilisation optimale de moyens en temps de crise. Le but est de dépasser la collaboration civilo-militaire de circonstances afin d'en faire un réseau intégré et mondialisé par sa dimension. La gestion de l'insécurité globale passe donc par la création d'instruments interconnectant les organisations sécuritaires (militaires et civiles) pour éviter la dispersion des efforts et orienter la mobilisation des moyens vers un même but. Former un réseau et créer des outils de dialogue facilement mobilisables facilite la mutualisation des moyens propres à chaque organisme (ONU, ONG, OCDE, UE, OTAN...) et se présente donc comme une stratégie globale, la gestion des crises impliquant l'appui sur tous les savoir-faire civilo-militaires. La flexibilité est ici d'ordre institutionnel à finalité tactique : mettre en commun les expériences de chacun des organes impliqués pour optimiser la stratégie globale. A l'inverse de la Guerre Froide, où l'OTAN était son seul interlocuteur, l'Alliance collabore désormais sur un mode souple avec une multitude de partenariats. C'est une conséquence de la globalisation et de la complexité des risques où le savoir-faire de chaque organisme est nécessaire à leur traitement.

⁷²⁷ Site OTAN (2008), L'OTAN et la Suède effectuent une expérimentation destinée à améliorer la coopération civilo-militaire en cas de crise dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/SID-2B5085FA-5D9A971A/natolive/news_43683.htm (Page consultée le 16 août 2013).

c. Exemples d'application en OPEX.....

Le cas afghan est un exemple très révélateur du caractère de plus en plus civil des tâches de l'OTAN. Le mandat de la FIAS est en 2003 restreint géographiquement à Kaboul et se limite à sécuriser la ville. En octobre 2003, le mandat de l'OTAN et son cadre d'intervention (à la demande de l'ONU) sont étendus et s'opèrent en quatre étapes. En 2003-2004, l'OTAN se déploie dans le nord du pays par les contingents français et allemands. En mai 2005, les troupes italiennes et espagnoles prennent position dans l'ouest du pays. Entre juillet et octobre 2006, les Etats-Unis, le Royaume-Uni et les Pays-Bas intensifient leur présence dans le sud du pays suite au développement des sanctuaires talibans et de l'augmentation de la culture du pavot. 12 000 soldats américains passent sous le commandement de l'ISAF du général McKernan. Deux commandements opèrent en Afghanistan et la totalité des tâches civiles est confiée à l'OTAN. La mission *Operations Enduring Freedom* relève exclusivement de la zone Moyen-Orient/Asie Centrale (CENTCOM) de l'armée américaine et agit donc en dehors du cadre OTAN. Son mandat est exclusivement militaire et concentré sur la lutte contre l'insurrection.

La mission FIAS est sous commandement OTAN et relève du SACEUR de Bruxelles ou Mons. Elle a donc un caractère multinational car les Etats membres engagés participent au processus décisionnel. Son mandat est à la fois militaire (lutter contre les insurgés) et civil (lutte contre le trafic de drogue, reconstruction, formation de l'armée et la police, intégration régionale des pays voisins...). Dans la répartition des tâches entre commandements de deux missions, l'OTAN a donc le monopole dans l'application de tâches civiles. Le contingent bulgare, par exemple, a des fonctions exclusivement civiles. La plupart des lignes d'opération de l'OTAN (à l'intérieur du mandat FIAS) sont principalement civiles, phénomène d'ailleurs continu depuis le retour des Talibans en 2006 et l'aggravation de l'insurrection.

L'Afghanistan est donc un laboratoire d'expériences par l'extension des tâches civiles de l'OTAN, parallèlement à l'extension géographique de son mandat. Ce mélange civilo-militaire sur un théâtre d'opérations extérieur rejoint donc la politique d'extension du réseau, marquée également par la multiplication des partenariats sur des thèmes sécuritaires extramilitaires. L'Afghanistan est la deuxième intervention (après le Kosovo) en dehors de la sphère géographique de l'OTAN (notion d'intervention *out-of-areas*). Cet élargissement est à l'image

du développement de partenariats avec des pays extra-européens⁷²⁸.

La lutte contre la culture, la vente et les réseaux de l'opium est une fonction essentielle pour l'OTAN car, malgré le caractère sécuritaire de cette tâche, c'est une fonction avant tout civile. En effet, 97% de la production d'opium dans le monde est concentrée dans le sud de l'Afghanistan et alimente en parallèle le financement de l'insurrection afghane (100 millions par an et 40% de son financement total). A l'image du lien dialectique entre production d'opium et alimentation de l'insurrection, la particularité du monde globalisé est que tout danger extramilitaire à un certain degré de développement devient un danger militaire. Le traitement militaire de la culture du pavot est un problème complexe⁷²⁹ car celle-ci, en plus d'alimenter l'insurrection talibane, constitue la seule source de revenus pour certains agriculteurs, toute exploitation alternative étant par ailleurs beaucoup moins rentable⁷³⁰. En mai 2003, la stratégie nationale de contrôle des drogues est adoptée et se fixe comme objectif de réduire de 70% la production de drogue en quatre ans.

Sur la base des modalités de cette stratégie, la FIAS n'a pourtant jamais officiellement autorisé la destruction des cultures de pavot par ses forces. Sa mission est limitée à l'assistance des troupes afghanes antinarcotiques : entraînement, aide logistique, fourniture de renseignements. Cette stratégie est pourtant inopérante depuis 2003 car la production d'opium ne cesse d'augmenter et les actions de la police afghane contre les narcotrafiquants se concentrent principalement sur les petits fermiers, laissant l'impunité aux gros trafiquants. Les modes d'action utilisés contre les cultures de pavot s'avèrent parfois contre-productifs (usage d'herbicides ou bombardements aériens) pour la mission car ils aliènent le soutien de la population, pourtant crucial en conflits irréguliers. Sur le constat d'échec de cette lutte antinarcotique, le Directeur exécutif du Bureau de l'ONU pour la lutte contre la drogue et le crime (Antonio Maria Costa) demande en septembre 2008 au Conseil nord-atlantique d'élargir son champ de compétences dans la lutte antinarcotique en réponse à l'inefficacité du gouvernement afghan dans ce domaine, afin que l'OTAN puisse effectuer la destruction des cultures de pavot et des réseaux de distribution. Cette demande est réitérée par le gouvernement d'Hamid Karzaï, qui reconnaît *de facto* l'inefficacité de son appareil d'Etat. Un rapport publié la même année par la même agence de l'ONU établit formellement le lien entre production de

⁷²⁸ Morelli Vincent et Gallis Paul, *op.cit.*

⁷²⁹ Bercq Isabelle, « La militarisation de l'aide humanitaire en Afghanistan » dans *Notes d'analyse du GRIP*, mai 2005.

⁷³⁰ Morelli Vincent et Gallis Paul, *op.cit.*

drogue et insurrection. Prenant acte de toutes ces doléances, les ministres de la Défense de l'OTAN valident le concept et les troupes de la FIAS sont autorisées à faire usage de la force et à détruire des cultures de pavot après validation des autorités afghanes. Malgré cette décision formellement adoptée par tous les membres, l'application sur le terrain n'est jamais vraiment uniforme car certains contingents refusent de s'engager dans des opérations contre le narcotisme par crainte d'une perte de soutien de la population et appliquent des règles d'engagement plus restrictives⁷³¹ .

Depuis 2008, l'OTAN a donc investi sur de nombreuses tâches de la lutte antidrogue : recueil de renseignements, partage d'informations avec la police afghane, campagne d'information auprès des producteurs locaux, opérations militaires autonomes ou en soutien de l'armée afghane dans les opérations antinarcotiques, entraînement des forces afghanes, développement de programmes alternatifs à la culture du pavot auprès des populations. Précédemment, l'OTAN avait déjà commencé à investir ce champ sécuritaire.

En janvier 2006, à l'occasion de la conférence internationale organisée dans le cadre du Pacte pour l'Afghanistan, la définition des grandes lignes de l'engagement de l'OTAN place la lutte contre le trafic de drogue parmi les principales priorités. Le Pacte pour l'Afghanistan adopté par les participants fixe aussi un plan de développement du pays, sur une durée de cinq ans, où se mélangent sécurité, développement économique et meilleure gouvernance. La dimension militaire n'est donc qu'un des éléments de résolution du conflit afghan et la lutte antinarcotique se trouve intégrée à la dimension « gouvernance ».

Élément de la stratégie globale, la lutte antinarcotique se décline aussi au niveau opérationnel et tactique par des recherches constantes de saisie de drogue en coopération avec les forces de sécurité afghane. Les quantités saisies sont parfois très importantes et prouvent l'intensité du trafic dans le pays. A titre d'exemples, l'armée afghane saisit le 24 octobre 2006, en soutien de la FIAS, 55 kilos d'opium lors de l'inspection d'un check-point dans la ville de Farah. 9,2 tonnes de hachisch sont aussi trouvées par les forces de la FIAS en appui de la police afghane sur un check-point près de l'autoroute n°1 de Qalat.

⁷³¹ Morelli Vincent et Gallis Paul, *ibidem*.

A mesure de la dégradation sécuritaire en Afghanistan, l'OTAN contribue de manière exponentielle à la lutte antidrogue. L'extension de son champ d'action débute suite à la conférence tenue par le secrétaire général de l'OTAN déclarant la possibilité désormais pour la FIAS d'« intervenir de concert avec les Afghans contre les installations et contre ceux qui appuient les insurgés, dans le contexte de la lutte contre la drogue, sous réserve de l'autorisation des différents pays concernés ». Cette déclaration fait suite à la réunion informelle tenue à Budapest (Hongrie) en octobre 2008 entre les ministres de la Défense de l'OTAN, des pays invités (Albanie et Croatie) et des pays partenaires.

La lutte contre le narcotrafic est donc un impératif sécuritaire, fortement investi par l'OTAN en Afghanistan, dans la mesure où cette activité est une des premières sources de financement du terrorisme international et des insurgés opérant dans cette zone. L'Alliance Atlantique ne contribue pas à la lutte contre le trafic de drogue uniquement sur ses propres théâtres d'opérations mais par une participation régulière aux conférences internationales, organisées pour lutter contre le financement du terrorisme. L'Alliance Atlantique participe ainsi à une conférence organisée par l'OSCE à Vienne auprès de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD) en 2005. Supervisée par le Bureau de coordination des activités économiques et environnementales de l'OSCE, la conférence porte sur les moyens de lutter contre le financement du terrorisme. Même si l'OTAN n'est pas l'initiatrice de cette conférence, sa participation s'inscrit dans la même logique de créer une communauté de sécurité en harmonisant les politiques antinarcotiques : gel des comptes bancaires, blocage des liquidités, saisie de drogues aux frontières. Pour parvenir à lutter efficacement et communément contre ces menaces, les Etats participants s'engagent à multiplier l'échange d'informations sur le financement du terrorisme et à définir des normes financières adaptées. L'échange d'informations porte notamment sur les outils et techniques d'enquête. Un des autres thèmes de dialogue est aussi la lutte contre les organisations caritatives blanchissant l'argent et le renforcement des mécanismes de contrôle gouvernemental. Enfin, la recherche de mutualisation se porte aussi sur le cadre juridique avec l'engagement des pays participants à rédiger des législations communes. Cet exemple illustre une stratégie-type de l'OTAN qui, par sa participation, met à disposition des pays en manque de capacités son savoir-faire antinarcotique et contribue à créer une véritable gouvernance mondiale sur la question. C'est donc bien une stratégie sécuritaire car la multiplication du nombre d'Etats aptes à lutter contre

le narcotrafic réduit mécaniquement la menace à l'échelle globale⁷³².

Si l'OTAN agit directement dans la lutte antidrogue par des opérations de saisie, elle a aussi une influence indirecte par la formation donnée à des officiers étrangers sur cette menace. Des officiers de police ouzbeks sont par exemple formés dans le cadre du Conseil OTAN-Russie et procèdent régulièrement, sur la base de leur enseignement, à des opérations d'interception de drogue. Le 25 mars 2008 par exemple, la police ouzbèke intercepte d'importantes quantités d'héroïne que des trafiquants essayaient de faire transiter illégalement par l'Ouzbékistan à destination de l'Afghanistan. Cette saisie a un caractère éminemment sécuritaire par sa quantité (570 kilogrammes d'héroïne), son potentiel de production (équivalent à sept tonnes de drogue classique) et financier (10 millions de dollars américains). Cette prise n'aurait pas été possible sans la formation à la lutte antidrogue dispensée par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD), dans le cadre du projet du Conseil OTAN-Russie visant à former les personnels d'Asie Centrale et d'Afghanistan à la lutte antidrogue. Ce projet, lancé en décembre 2005, a pour objectif de renforcer les capacités policières des pays participants à la lutte contre le trafic de stupéfiants. La formation est assurée en amont par des experts russes et alliés puis supervisée dans l'exécution par l'ONUDD. L'implication de l'OTAN dans ce système régional de formation lui permet de « créer » de la sécurité sans faire usage de la contrainte. De manière indirecte et sans injonction d'ordre, elle lutte contre le narcotrafic en offrant son savoir-faire aux pays partenaires (330 officiers formés depuis fin 2007) et globalise son influence en formant à l'extérieur de ses frontières naturelles⁷³³.

En plus de son rôle de prestataire de formations, l'OTAN produit aussi de la sécurité globale en dynamisant les contacts entre pays d'une région donnée⁷³⁴. Sur la question de la lutte antinarcotique, l'OTAN est ainsi à l'initiative d'une réunion entre experts venus du Kazakhstan, du Kirghizstan, du Pakistan, de la Russie, du Tadjikistan, du Turkménistan, de l'Ouzbékistan et de l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD). Le but de cette conférence des 14 et 15 décembre est d'harmoniser les activités de lutte antidrogue en Afghanistan et Asie centrale.

⁷³² Site OTAN (2005), *Les organisations internationales unissent leurs forces pour lutter contre le financement du terrorisme* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_21590.htm (Page consultée le 2 juin 2013).

⁷³³ Site OTAN (2008), *Des officiers ouzbeks mettent à profit leur formation à la lutte antidrogue dans OTAN Nouvelles* [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_7186.htm (Page consultée le 13 février 2015).

⁷³⁴ Carp Mihai, « Renforcer la stabilité en Afghanistan » dans *Revue de l'OTAN*, 2006/1, pp5-10.

En Afghanistan, les fonctions civiles du mandat de l'OTAN n'ont pas concerné uniquement la lutte contre le trafic de drogue⁷³⁵. Conformément à la résolution 1386 du Conseil de sécurité (2001), le rôle de la FIAS est aussi d'assister le gouvernement afghan et de former ses forces de sécurité (police et armée).

Depuis le début de son mandat, la FIAS assure l'aide à la formation/instruction de l'ANA, la planification des opérations, opère en synergie avec elle sur le terrain et s'assure de sa qualité opérationnelle (logistique, niveau d'armement, structure de commandement et de contrôle...). L'agence ACO (Commandement allié pour les Opérations) est en charge de la logistique et de la livraison d'armes légères (revolvers, munitions, uniformes) et lourdes (tanks, hélicoptères) à l'armée afghane. Le personnel formateur de la FIAS a un temps de déploiement d'au moins six mois pour maximiser le *monitoring effect*⁷³⁶. La formation de l'armée afghane s'inscrit dans le cadre global de la reconstruction de l'Etat et nécessite un investissement plus large sur d'autres tâches civiles, parmi lesquels le développement d'une justice équitable et indépendante⁷³⁷.

A cause du manque de tradition étatique, le système juridique afghan manque de professionnalisme. En juillet 2007, la conférence de Rome définit alors une stratégie sur sept ans et un budget de 360 millions de dollars pour améliorer les critères d'indépendance de la justice : code de conduite et paiement des magistrats, responsabilité des officiels, transparence des procédures, système d'éducation et de formation juridique. Reconstruire l'appareil juridique comporte donc un volet civil révélateur de l'hybridation des tâches de l'OTAN en Afghanistan⁷³⁸.

L'aide à la lutte contre le trafic de drogue auprès des forces afghanes relève de la même logique de construction de la gouvernance. Elle a pour finalité l'autonomie des forces locales dans le traitement de cette question. Cette finalité s'illustre dans les trois phases du mandat assigné à l'Alliance en Afghanistan : intervention (rétablir la paix), stabilisation (construire la paix), normalisation (transférer la souveraineté). Comme dans tous les théâtres d'opérations où elle

⁷³⁵ Site OTAN (2010), *Renforcement de la formation à la lutte antidrogue* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_69457.htm (Page consultée le 4 juillet 2015).

⁷³⁶ Site OTAN (2013), *What is NATO?* Dans NATO A-Z, [En ligne], <http://www.nato.int/nato-welcome/index.html> (Page consultée le 11 mars 2014).

⁷³⁷ Auerswald David, Saideman Stephen, *NATO in Afghanistan, fighting together, fighting alone*, Princeton University Press, Princeton, 2014-12-08.

⁷³⁸ Morelli Vincent et Gallis Paul., *op.cit.*

est présente, l'OTAN ne cherche pas à occuper indéfiniment une zone mais à s'en retirer en transférant rapidement l'autorité.

Sur le cas spécifique de la drogue, l'action des forces otaniennes n'est donc que palliative et compense le manque de compétences des troupes locales. Le caractère temporellement limité du mandat de l'OTAN est rappelé en mai 2008 suite à la visite du responsable de la Direction indépendante pour la gouvernance locale (M. Jelani Popal) au siège de l'OTAN. A l'issue de cette visite, le Secrétaire général de l'OTAN insiste sur les réussites de l'IDLG à Musa Qala. Cette localité a en effet été reconstruite administrativement après l'opération militaire conduite par l'armée nationale afghane en soutien de la FIAS. L'IDLG joue un rôle certain dans l'amélioration de la gouvernance à l'échelon local. Le contenu du discours donné par le Secrétaire général révèle l'importance cruciale donnée à l'amélioration de la gouvernance dans la réussite du mandat de la FIAS. Le transfert de souveraineté dépendant aussi de l'implication des autorités locales dans les projets de développement, M. Popal rappelle la nécessaire collaboration des PRT et comités de développement provincial pour « garantir que les projets de reconstruction et de développement répondent aux priorités locales ». Pour impliquer « par le haut » les autorités locales, ces comités sont donc présidés par des gouverneurs provinciaux et comptent des représentants des ministères concernés.

Le développement de la gouvernance locale est formellement institué en août 2007 et par la création de l'IDLG par le gouvernement afghan, donnant un cadre institutionnel, juridique et financier à son action au niveau local. Son rôle principal est d'améliorer le relais entre Kaboul et les échelons administratifs inférieurs : gouverneurs de province/districts, conseils provinciaux, municipalités. Le but est donc de lutter contre les centres de pouvoir échappant à l'autorité du pouvoir central (seigneurs de guerres, milices), d'assurer la bonne application des politiques générales émanant de Kaboul et de préparer un futur transfert de souveraineté. Ce thème du transfert de souveraineté est également rappelé lors d'invitations de ministres afghans. Ainsi, à l'occasion de l'invitation du ministre de l'Intérieur afghan M. Mohamad Hanif Atmar à Bruxelles en septembre 2008, les pays membres et partenaires insistent sur l'importance stratégique du développement des forces de sécurité nationales afghanes pour accélérer le transfert de souveraineté. Le discours du Secrétaire général insiste plus précisément sur la forte volonté de l'Alliance de développer une police nationale afghane (y compris sur le long terme) et la nécessaire unité d'efforts entre protagonistes de la reconstruction (pays membres, partenaires, ONU, Union Européenne). La même stratégie d'influence déjà éprouvée sur

d'autres termes est donc utilisée ici pour faciliter le transfert de souveraineté (et donc le retrait des troupes de l'OTAN) : marteler des thèmes prioritaires pour baliser le champ médiatique, créer une communauté de sécurité internationale et influencer les décideurs-clés (ici le ministre de l'Intérieur afghan). Cette stratégie de réseau obéit à une logique de *soft power* : obtenir des gains sécuritaires sans la contrainte mais par l'influence⁷³⁹. #

L'OTAN contribue aussi à l'amélioration de la gouvernance (étape préalable au transfert de souveraineté) par l'allocation de fonds destinés aux organes gouvernementaux. En juillet 2008 par exemple, l'OTAN lance ainsi un fonds d'affectation spéciale pour améliorer les pratiques de gouvernance des établissements de défense. Ce fonds consiste en l'organisation de stages de futurs fonctionnaires afghans dans des institutions de défense de pays pilotes du projet (Pologne, Suisse, Royaume-Uni). Des stages sur le développement de l'intégrité des personnels civils et militaires sont ainsi organisés à la Defense Academy du Royaume-Uni, à l'Ecole de l'OTAN en Allemagne et au Centre d'entraînement aux opérations de soutien de la paix en Bosnie-Herzégovine. A l'issue de la formation, l'OTAN met à dispositions des futurs fonctionnaires des outils pratiques (méthode d'autoévaluation/manuel des meilleures pratiques) pour appliquer sur le terrain les enseignements du stage. L'OTAN, par ces échanges, assure la mise en conformité des pays dans lesquels elle intervient à la convention contre la corruption de l'ONU. Via cet intermédiaire, l'Alliance atlantique contribue à l'application du droit international dans une logique de sécurité globale.

La politique des fonds d'affectation spéciale est une politique générale établie par le Conseil de l'Atlantique Nord depuis 2000 pour aider les membres du Pfp dans leurs réformes de gouvernance. Depuis 2000, plus de 40 millions d'euros sont ainsi investis pour la destruction des stocks excédentaires d'armes et la reconversion du personnel militaire.

Malgré la persistance de centres de pouvoirs extra-étatiques (seigneurs de guerres et mouvements insurgés), l'Etat afghan a sensiblement renforcé son autorité sur le reste du territoire dans un pays historiquement marqué par des luttes intestines entre tribus. La contribution de l'OTAN à cette amélioration de la gouvernance est importante depuis le début d'*Enduring Freedom* en 2001. Au sommet de Bucarest en 2008, le rapport publié par l'OTAN insiste sur les progrès accomplis en Afghanistan durant les cinq dernières années dans les

⁷³⁹ Site OTAN (2008), *Réunion du Conseil de l'Atlantique Nord avec le ministre afghan de l'Intérieur* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_46894.htm (Page consultée le 2 avril 2015).

domaines de la sécurité, de la reconstruction, du développement et de la bonne gouvernance⁷⁴⁰.

Cette forte contribution à l'amélioration de la gouvernance en Afghanistan se décline notamment par l'importance des équipes de reconstruction provinciales. Ces PRT sont essentielles dans la promotion de la reconstruction, du développement et de la bonne gouvernance sur l'ensemble du territoire afghan. Preuve de l'importance stratégique des PRT, le haut représentant civil de l'OTAN en Afghanistan (M. l'ambassadeur Mark Sedwill) insiste lors de la conférence des équipes de reconstruction provinciales en 2010 sur leur rôle déterminant pour la stratégie de la Force Internationale d'Assistance à la Sécurité (FIAS). Les PRT assurent en effet, selon lui, le rôle des « 3R » : Reprendre l'initiative contre les insurgés, Reconstruire les institutions gouvernementales, Répondre aux attentes populaires pour lutter contre la propagande insurgée. En plus de répondre aux besoins de la population locale, elles visent aussi à tarir le recrutement d'insurgés et à accroître l'autorité de l'Etat. Vingt-six PRT opèrent en Afghanistan et leur effectif est en moyenne de quatre-vingt personnes, dont une grande majorité d'experts civils (agriculture, génie, affaires étrangères) collaborant avec les différents partenaires afghans. Ces équipes mettent en place des projets de développement local en partenariat avec des acteurs locaux, internationaux et non gouvernementaux. Des forces militaires assurent la sécurité des équipes civiles. Chaque PRT relève enfin d'un pays contributeur⁷⁴¹.

Le contenu des programmes de développement est large et épouse souvent directement les doléances des populations locales de chaque zone. Le caractère civil de ces programmes confère une importance d'ailleurs particulière au personnel du génie militaire, souvent à l'origine de l'encadrement des travaux. Ces mêmes travaux améliorent la vie quotidienne des Afghans. La reconstruction des écoles assure la reprise des études des enfants. Le creusement de fossés d'irrigation, de canalisations, de bassins de retenue et de puits assainit l'eau à disposition des locaux et des agriculteurs. La réparation et la construction des infrastructures facilitent la mobilité des agriculteurs et des commerçants pour la vente de leurs produits. Le développement de l'accès à l'aide médicale réduit le taux de mortalité. En plus de répondre aux besoins immédiats de la population locale, ces PRT gérées par les contingents de l'OTAN forment une stratégie de gouvernance à long terme en tant qu'école d'apprentissage (de terrain) des

⁷⁴⁰ Site OTAN (2008), *Les fonds d'affectation spéciale contribuent à la bonne gouvernance* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_7267.htm (Page consultée le 10 novembre 2015).

⁷⁴¹ Gauster Markus, « Provincial reconstruction team in Afghanistan » dans *Georges Marshall Centre Occasional Paper* n°16, janvier 2008, pp.32-57.

techniques de gestion administrative. Les PRT contribuent ainsi « à la formation, à l'éducation et à la création d'un environnement dans lequel la gouvernance pourra se perpétuer ». Les PRT apportent donc une contribution à l'amélioration de la gouvernance car la réussite de ces projets améliore la légitimité de l'Etat et donc son autorité⁷⁴².

Le développement de la gouvernance ne passe pas seulement par le rétablissement de l'autorité étatique mais aussi par la construction d'un circuit économique encadré par des règles juridiques stables. La lutte contre la corruption est donc un champ d'action important de la FIAS. Preuve de l'hybridation civilo-militaire du mandat de l'OTAN, c'est le général David Petraeus (commandant en chef de la FIAS) qui publie en septembre 2010 le texte d'orientation sur la passation des marchés. Ce texte s'inscrit dans le cadre de la stratégie de contre-insurrection introduite depuis 2009 et du plan de lutte mené par le président Hamid Karzaï contre la corruption en Afghanistan. La transparence des procédures de passation de marchés est en effet vitale pour lutter contre l'image de corruption attachée au régime de Karzaï. Un Etat plus légitime signifie un moindre engagement des locaux envers les groupes insurgés et donc la reconstruction de l'autorité de l'Etat, stade final recherché du plan de contre-insurrection lancé en 2009. Le texte du général Petraeus est une injonction des commandants militaires, responsables de zones à l'intérieur desquelles sont passés des contrats publics, à « veiller à ce que les contrats d'acquisition de biens et de services ne contribuent pas à renforcer davantage la corruption ». Le texte porte précisément sur les conditions d'attribution des contrats attribués par les pays OTAN fournisseurs de troupes auprès des entreprises locales. En 2009 en effet, les marchés passés par les pays OTAN fournisseurs de troupes représentaient 14 milliards de dollars. Ces contrats d'acquisition de biens et de services ne peuvent être bénéfiques à la population afghane que s'ils sont encadrés par une supervision transparente et des critères d'attribution équitables. Le lien entre lutte contre la corruption et lutte contre l'insurrection est d'ailleurs clairement établi par le commentaire du Secrétaire Général Anders Rasmussen suite à la publication du texte, notant qu' « à de nombreux égards, la corruption en Afghanistan représente un plus grand danger pour la stabilité et le progrès que l'insurrection. Nombreux sont les Afghans qui ont à faire face à la violence des insurgés. Mais tous sont confrontés à la corruption, parfois de la part des responsables gouvernementaux à qui ils sont supposés faire confiance plutôt qu'aux insurgés »⁷⁴³.

⁷⁴² Site OTAN (2010), *Les équipes de reconstruction provinciales réfléchissent à la voie à suivre en Afghanistan* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_62256.htm (Page consultée le 13 mai 2015).

⁷⁴³ Site OTAN (2010), *La FIAS prend des mesures de prévention contre la corruption* dans OTAN Nouvelles [En

Les soldats de l'OTAN assurent, au niveau tactique, un rôle important dans le développement de la gouvernance et leurs tâches quotidiennes diffèrent sensiblement de leur formation de base. Les modalités du développement de la gouvernance à l'échelon tactique sont ainsi résumées par Robert Crowley, conseiller pour la gouvernance et le développement auprès de l'équipe de conseil et d'assistance pour la lutte contre l'insurrection (CAAT). Ses recommandations aux commandants d'unités tactiques pour donner les meilleures instructions possibles sur l'exécution d'opérations de contre-insurrection et faciliter la gouvernance à l'échelon tactique illustrent ce dépassement des fonctions militaires classiques (tirs, manœuvres, communication).

D'un point de vue plus général, l'OTAN contribue aussi à améliorer la participation des citoyens à la gestion des affaires administratives afin d'assurer une meilleure exécution de l'autorité du gouvernement afghan au niveau local. Le mandat de la FIAS est destiné à améliorer la sécurité, dispenser des services à disposition des locaux et restaurer l'état de droit (lutte contre la corruption et les pratiques discriminatoires). Les soldats de l'OTAN contribuent donc par leurs nombreuses mesures tactiques à la réalisation de ces objectifs globaux de gouvernance. Ces mesures tactiques sont principalement axées sur la population à travers les aspects de sécurité, d'association des communautés et d'information.

Dans un premier temps, assurer la sécurité de la population réduit les manœuvres d'intimidation des insurgés contre elle en cas de ralliement à l'autorité étatique. Il importe que la population ait la certitude d'être protégée indéfiniment pour susciter son adhésion aux règles étatiques. La garantie de la sécurité de la population est donc un impératif indispensable pour prévenir les tueries de civils innocents et des communautés ralliées aux initiatives du gouvernement afghan.

La protection de la population est non seulement physique mais aussi culturelle ; les troupes de l'OTAN doivent être en mesure de protéger la population et de nouer des liens avec (ou entre) les communautés locales. Les modalités tactiques de patrouille sont adaptées à cette exigence. Elles ne se résument pas à traverser les villages à pleine vitesse dans des véhicules ultra-protégés, mais à multiplier les patrouilles à pied dans les zones de forte densité de peuplement. Cette visibilité assure des contacts plus réguliers avec la population et l'acquisition d'une

meilleure connaissance de leurs doléances. La compréhension des besoins, le sens de l'humanité et le respect des mœurs sont donc des tâches aussi importantes que celles des combats. La sécurité apportée permet aux communautés locales de jouer un rôle actif et participatif dans la vie administrative. Cette participation se décline à deux niveaux supervisés directement par l'OTAN. Au niveau formel, des conseils de développement communautaires et des assemblées de développement des districts réunissent régulièrement les acteurs administratifs officiels afghans avec les membres des organisations présentes (ONU ou OSCE par exemple). A un niveau plus informel, des chouras réunissant acteurs internationaux et chefs parallèles (chefs de tribus ou seigneurs de guerre) signent des accords sur la question agricole notamment. Le lien entre le pouvoir central de Kaboul et les échelons inférieurs est donc réciproque et impulsé par ces organismes de consultation. Ils rattachent la population au gouvernement par la définition/hierarchisation des besoins soumis à Kaboul et rattachent ensuite le gouvernement à la population par l'allocation des ressources nécessaires à la concrétisation des besoins.

Sur le terrain, l'OTAN contribue à la préparation et à la bonne tenue de ces réunions locales. Les troupes aident par exemple à la mise en contact des acteurs, l'obtention d'un lieu de réunion des chouras et l'observation de celles-ci pour une meilleure compréhension des questions communautaires. Les chouras agricoles mises en place dans la province de Paktika sont un exemple d'association de communautés sur laquelle l'OTAN a un rôle d'impulseur. Les PRT assurent la mise en contact et la coordination des multiples districts et communautés de la province. Une fois les communautés réunies, les chouras fixent les priorités agricoles au niveau local pour optimiser notamment les techniques d'accroissement de la production agricole. La PRT assure aussi la coordination d'une formation agricole, dispensée par des conseillers afghans dans toutes les communautés présentes au sein de la choura. La police nationale afghane met ensuite en place le transport des conseillers dans toute la province pour former les communautés aux techniques de production. Le personnel des PRT assure enfin, pendant les chouras, un mentorat sur les procédures réglementaires, en vue d'une inscription officielle auprès du gouvernement provincial pour bénéficier de cette formation. L'exemple de Paktika illustre le rôle de coordinateur de l'OTAN, plus qu'exécutrice de ces travaux de gouvernance. Elle garantit la mise en contact des communautés, relaie le financement des projets puis délègue l'application du projet aux Afghans. Cette implication partielle accélère le processus de transfert de souveraineté en accoutumant les autorités locales aux procédures de gouvernance.

Autre tactique contribuant à créer de la gouvernance, la création de contacts entre locaux et troupes favorise le recueil de renseignements. Elle implique une adaptation aux codes culturels de la population afghane. L'Afghanistan est en effet animé d'une forte tradition orale (métaphores, comparaisons, mythes, légendes) opposée à nos sociétés de l'écrit (livres, cours, dossiers d'information, notes écrites). Par adaptation à cette tradition locale, l'OTAN veille à rapidement transmettre des informations transparentes à la population sur les initiatives du gouvernement afghan et de la FIAS. Cette stratégie d'information vise à contrer la propagande insurgée, accusant Kaboul et la FIAS de falsifier ses informations. La qualité de l'information transmise permet à la population locale de faire la part des choses entre informations exactes et propagande insurgée, souvent difficile à discerner. Concrètement, les informations relayées par le gouvernement de Kaboul ou par la FIAS via différents canaux d'informations (site internet, émissions de radio, chouras, tracts...) sont toujours vérifiées par des « médiateurs de confiance ». Le devoir de transparence n'est donc pas qu'un impératif moral mais une exigence opérationnelle car le fait de relayer la vérité sur les actions gouvernementales (mêmes mauvaises) prévient l'accusation de falsifications. La présentation de l'information est ainsi calibrée selon la perception de la « vérité » des Afghans eux-mêmes. Un fait considéré comme « positif » selon les standards occidentaux ne sera pas forcément présenté ainsi s'il heurte les sensibilités afghanes. En plus du contenu et de la forme de présentation de l'information, l'OTAN assure aussi régulièrement des opérations d'information (« cohérentes et synchronisées ») dans les villages les plus reculés pour les tenir au courant des initiatives gouvernementales. Ces campagnes d'information sont véhiculées par des communicateurs locaux, souvent membres eux-mêmes des communautés, pour favoriser la transparence de l'information et susciter la confiance des populations. Ces points de contact, ou « ANSF », renforcent la légitimité gouvernementale par cette transmission régulière et cohérente d'informations auprès de la population. Ainsi, même si la contre-insurrection est un principe avant tout militaire, le rétablissement de la gouvernance est son stade ultime et civil. Ces différentes initiatives facilitent donc la gouvernance à l'échelon tactique en nouant des liens avec la population, en créant des espaces de sécurité, en facilitant les liens avec les communautés (désamorcer les conflits tribaux) et en rapprochant l'autorité centrale des échelons inférieurs. L'exécution du plan de COIN depuis 2009, dont les tâches exposées ci-dessous sont les principes tactiques, a donc fait de l'OTAN un acteur majeur sur la question de la gouvernance⁷⁴⁴.

⁷⁴⁴ Site OTAN (2011), *Développement de l'intégrité en Afghanistan* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_79052.htm (Page consultée le 10 septembre 2015).

La lutte contre la corruption en Afghanistan s'exerce dans le cadre du programme de développement de l'intégrité (BI) signé entre le gouvernement afghan et l'OTAN. Le programme BI vise à fédérer les efforts des différents acteurs participant à la lutte contre la corruption. Des réunions sont ainsi régulièrement organisées entre l'équipe d'évaluation collégiale BI (sorte d'organe exécutif du programme) et d'autres acteurs. En septembre 2011, une réunion se tient à Kaboul entre équipes d'évaluation collégiale BI et interlocuteurs afghans, de l'OTAN et des autres représentants de la communauté internationale. Des experts venant de centres de recherches des Etats-Unis et du Royaume-Uni (*Naval Postgraduate School et Transparency International*) sont également intégrés à la réunion. En dehors de ce type de réunion, l'équipe d'évaluation collégiale BI travaille au quotidien avec la mission OTAN de formation, le Commandement multinational sur la transition en matière de sécurité en Afghanistan et les hauts représentants des forces de sécurité nationales afghanes (ANSF). L'OTAN est donc intégrée (par ses réunions et son contact quotidien avec le BI) dans le plan général de lutte contre la corruption en Afghanistan.

Cette réunion permet de finaliser le rapport d'évaluation du BI reposant sur un questionnaire d'autoévaluation remis aux ministères afghans de la Défense et de l'Industrie quelques mois plus tôt. Sur la base des évaluations rendues, l'équipe d'évaluation officialise la création d'un centre BI rattaché à l'université de sécurité nationale afghane (ANSU) et chargé d'apporter un soutien aux deux ministères, ainsi que d'établir des mesures pratiques pour réduire le risque de corruption dans le domaine de la sécurité. En concertation avec les ministères, la priorité est donnée à l'instauration de systèmes et de procédures de gestion des ressources propres pour accroître la transparence et le développement de l'intégrité au sein des ANSF.

Les actions du programme BI traduisent les recommandations du sommet de l'OTAN de Lisbonne de 2010, notamment l'impératif d'aider le gouvernement afghan au développement de l'intégrité et de la transparence du système de défense, tout en développant des outils et mécanismes pratiques de réduction du risque de corruption. Le BI organise ainsi des stages d'encadrement et de formation à Kaboul depuis décembre 2010, pour accoutumer les forces de sécurité aux règles de la transparence et créer une équipe locale de formation BI. Comme pour les programmes de déminage ou de gestion de catastrophes, le BI est financé par un fonds d'affectation spéciale (basé sur des contributions volontaires d'Etats membres) et supervisé par la Norvège, la Pologne, la Suisse et le Royaume-Uni. Etant source de financement de ce

programme, l'OTAN est à la source du programme de lutte anti-corruption en Afghanistan⁷⁴⁵.

La lutte contre la corruption se prépare aussi en amont par la formation des futurs fonctionnaires de l'Etat afghan et leur apprentissage des règles de transparence. La contribution de l'OTAN peut alors prendre des formes plus originales, comme l'aide à des étudiants afghans en droit pour la préparation de concours internationaux. Fin 2011, l'OTAN prépare les étudiants du département de droit de l'Université de Kaboul au concours international *Jessup Cup*. En partenariat avec l'USAID, l'OTAN assure le financement et l'organisation du concours de présélection. Les jeunes étudiants afghans doivent ainsi débattre sur les questions de « légalité de la destruction d'un site culturel, l'instance habilitée à représenter un pays après un coup d'Etat et la responsabilité gouvernementale en matière d'intervention militaire ». Une fois sélectionnés, ces mêmes étudiants sont (dans le cadre de la *Jessup Cup*) jugés sur la qualité de leur plaidoirie devant un tribunal fictif pour ensuite représenter des Etats (fictifs) dans un cas de procédure engagée devant la Cour Internationale de Justice. Cet exercice de plaidoirie simulée est encadré par des tuteurs américains (Jeff Arnold, avocat au sein du Département d'Etat américain et le lieutenant Megan Romigh, juriste dans la marine américaine) spécialisés et dépêchés pour la préparation du concours. Une fois la formation terminée, l'équipe étudiante participe à la finale organisée à Washington, qui réunit plus de 500 facultés de droit de 80 pays. Derrière la dimension ludique du concours se met aussi en place une stratégie d'apprentissage juridique des futures élites afghanes. Par sa prise en charge de nombreuses étapes du concours (inscription des étudiants afghans, invitation d'experts, financement des frais de formation et de voyage), l'OTAN a une influence certaine sur les conceptions du droit des futurs juristes et avocats. En effet, les exercices de simulation à la plaidoirie sont aussi des vecteurs d'acculturation aux conceptions occidentales du droit (triomphe de la règle générale, refus du droit coutumier, non-discrimination juridique, etc.). La préparation aux concours internationaux est donc un autre mode d'action de l'OTAN pour lutter contre la corruption.

L'amélioration de la gouvernance ne passe pas seulement par l'influence sur la formation des élites juridiques ou le financement d'outils anti-corruption à disposition des ministères afghans compétents. Elle s'entend aussi par l'amélioration de l'Etat de droit et la lutte contre les pratiques juridiques discriminatoires à l'encontre de certaines catégories de population, notamment les

⁷⁴⁵ Site OTAN (2011), *Les équipes de reconstruction provinciales réfléchissent à la voie à suivre en Afghanistan* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_62256.htm, (Page consultée le 5 juin 2015).

femmes. Dans un cadre d'influence, l'OTAN marque sa présence à l'occasion des journées internationales de la femme. En mars 2012 par exemple, la secrétaire générale adjointe de l'OTAN pour la diplomatie publique (l'ambassadrice Kolinda Grabar) s'est entretenue directement à Kaboul avec les femmes de l'Assemblée nationale afghane, de l'armée nationale et des médias. Le thème de conversation majoritaire de la rencontre porte sur le lien entre sécurité de l'Afghanistan et défense du droit des femmes, thème déjà à l'ordre du jour lors du sommet de Chicago en mai 2012. L'influence de l'OTAN se joue ici sur l'initiation, auprès de ses homologues de l'ANA, au recrutement des femmes dans les différents grades de l'armée, y compris ceux d'officiers supérieurs. C'est également l'OTAN qui est à l'initiative de la création du Bureau pour l'intégration des questions de genre. Depuis le début de l'opération *Enduring Freedom* (2001) et de la prise de mandat de l'OTAN (2003), la présence des femmes est objectivement de plus en plus importante dans les instances politiques et militaires : parlementaires (21 femmes dans la Chambre haute et 69 dans la Chambre basse), ministérielles (3 femmes ministres et présence d'un département pour l'intégration des questions de genre dans chaque ministère), juridiques (1 femme gouverneur de province, 142 femmes juges sur 1472), militaires (1500 femmes dans les forces de sécurité), scolaires (passage de 50 000 à 3 230 000 filles inscrites dans les écoles primaires et secondaires et de 0 à 20 000 filles inscrites dans l'enseignement supérieur de 2001 à 2011). La formation de l'ANA étant un des thèmes du volet « reconstruction » du mandat OTAN, sa contribution au progrès du droit des femmes se fait donc sur le volet militaire. Bien qu'*a priori* de nature purement civile puisque relevant de l'enjeu de l'Etat de droit, la question du droit des femmes est un enjeu sécuritaire car son non-respect (brutalité des fonctionnaires, absence d'accès à l'éducation et à la mobilité sociale, application des crimes d'honneur) pourrait faire basculer des Afghanes vers l'insurrection et donc compliquer la tâche de rétablissement de la sécurité (fonction première de l'Alliance). Encourager l'intégration des femmes à la vie politique contribue donc à la pacification militaire du pays.⁷⁴⁶

La formation de la police afghane est un exemple du caractère civil des fonctions de l'OTAN en Afghanistan. Le rôle d'appui aux forces de police est inhérent aux missions humanitaires. Les forces de l'OTAN interviennent en effet sur un vide d'autorité où les troupes locales sont insuffisantes pour prendre le relais de la gouvernance. L'assistance se fait au niveau de l'entraînement (développement de l'interopérabilité), de la planification (partage d'informations,

⁷⁴⁶ Site OTAN (2012), *Des étudiants en droit afghans des plus convainquants* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_83819.htm (Page consultée le 10 octobre 2015).

conseil) et de la tactique (participation conjointe ou rôle de soutien dans les opérations). Le volet « formation des forces policières » est notamment centré sur les capacités antinarcotiques. L'aide à la lutte antidrogue peut susciter en parallèle des partenariats avec des pays limitrophes et subissant aussi les effets du narcotraffic, notamment la Russie. En décembre 2005, l'OTAN et la Russie lancent en commun une formation à la lutte antidrogue en Afghanistan. Au cours d'une réunion entre ministres des Affaires étrangères des pays du Conseil OTAN-Russie, un projet de pilotage de formation de personnels afghans d'Afghanistan et d'Asie centrale à la lutte antidrogue voit le jour. Le trafic de drogue est en effet un problème transfrontalier qui dépasse le strict cadre afghan. C'est donc une menace potentielle pour les autres Etats de la région (comme la Russie) car il peut servir d'appui logistique et de source de financement pour des réseaux terroristes autres que talibans. Cet effort international appuyé par la Russie favorise la stabilité de l'Afghanistan mais aussi de ses alentours, sur la question de la lutte contre les menaces liées au trafic de stupéfiants et au financement du terrorisme. Concrètement, les pays membres de l'OTAN et la Russie mettent à disposition des pays d'Asie Centrale et frontaliers de l'Afghanistan (Kazakhstan, République Kirghize, Tadjikistan, Turkménistan, Ouzbékistan) du personnel spécialisé pour améliorer leurs capacités locales. Il s'agit aussi d'accélérer la création de réseaux de contacts et d'échanges d'informations entre les pays de la région, la Russie et les pays de l'OTAN. Le projet est supervisé par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDD). Les stages de formation sont adaptés aux exigences des autorités nationales et leur contenu (cours théoriques, formations pratiques, procédures d'arrestation, maniement d'armes, règles juridiques) est conçu en partenariat avec des centres de recherche émanant des pays membres (comme l'Académie internationale de Turquie pour la lutte contre le trafic de drogue et la criminalité organisée ou le Centre international de formation à la lutte antidrogue de Domodedovo en Russie). Les stages, d'une durée de deux à trois semaines, sont ouverts aux responsables des ministères compétents sur cette question, à la fois d'Afghanistan et d'Asie centrale. Ils comprennent une formation théorique et des exercices opérationnels de terrain. La stratégie de l'OTAN pour créer une véritable communauté de sécurité régionale sur cette question répond à un déroulé précis. L'Alliance Atlantique investit une question sécuritaire définie (la lutte contre la drogue comme élément de financement du terrorisme), implique les Etats frontaliers par des discussions régulières sur le sujet puis finance/supervise des programmes d'aide à la formation (mise à disposition d'experts, création de centres de recherche). Ces programmes accroissent les rencontres, les échanges d'informations et l'intégration des relations entre OTAN et pays partenaires. Cette stratégie produit de la sécurité globale par l'amélioration de la formation de la police locale (réduisant le développement de

réseaux droguiers transfrontaliers) et la transmission d'informations émanant des pays partenaires (améliorant la connaissance sur les réseaux présents sur le sol des pays membres et favorisant leur arrestation)⁷⁴⁷.

Si l'aide à la formation des pays d'Asie centrale se concentre principalement sur la lutte antidrogue, le champ d'action de l'OTAN dans son soutien à la police afghane est plus important. Notamment par l'intermédiaire des équipes de reconstruction provinciales, l'OTAN aide la police du pays par l'intermédiaire de stages de formation et de dons d'équipements. A titre d'exemple, en août 2006, des policiers de la province de Badghis, dans l'ouest de l'Afghanistan, suivent un stage mené par l'équipe de reconstruction provinciale de la région dirigée par l'Espagne dans la région de Qwala e Naw. Ce stage permet aux forces de sécurité afghane (armée et police) de développer d'autres compétences : patrouilles, points de contrôle, protection des hauts fonctionnaires, maintien de l'ordre public, premiers soins, protection des stocks de munitions. En plus d'offrir une formation adaptée, l'aide de l'OTAN prend la forme de dons d'équipements. En septembre 2006, les soldats de l'équipe de reconstruction provinciale de Chaghcharān font ainsi un don de six motocyclettes aux policiers de la province de Ghor. C'est un don stratégique car la moto est l'outil de motorisation le plus adapté à la mauvaise qualité des routes afghanes et rencontre donc l'enthousiasme de la population locale. Le don d'équipements et la prescription de stages ne sont que des éléments du cadre plus large de collaboration entre la FIAS et Kaboul pour construire des forces de sécurité autonomes, comme la police afghane. L'aide à la formation englobe aussi à ce titre patrouilles, opérations de sécurité conjointes et mise en place de capacités⁷⁴⁸. Par son fort investissement à reconstruire l'autorité étatique d'un théâtre d'opérations, l'OTAN construit de la gouvernance nécessaire à son projet de sécurité globale. En effet, la stabilité d'un Etat suppose sa capacité à imposer son pouvoir (légitime) sur des éléments potentiellement perturbateurs pour l'ordre mondial (réseaux terroristes et groupes insurgés). La constitution d'un Etat afghan robuste favorise l'élimination d'organisations s'affranchissant des barrières géographiques (Al Qaeda) et pouvant préparer de futurs attentats en Occident.

⁷⁴⁷ Site OTAN (2005), L'OTAN et la Russie lancent une formation à la lutte antidrogue en Afghanistan dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_21364.htm (Page consultée le 20 juin 2015).

⁷⁴⁸ Site OTAN (2006), *Le soutien de l'OTAN à la police afghane* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_22150.htm (Page consultée le 10 juillet 2015).

Preuve de la grande diversité des éléments enseignés aux troupes afghanes, la formation cible aussi la lutte anti-EEI. En avril 2008 par exemple, une unité nouvellement créée de l'Armée nationale afghane (ANA) commence une formation spécialisée sur les contre-engins explosifs improvisés dans le camp de Zafar, base du 207^e régiment d'infanterie de l'ANA. La formation cible principalement les unités du génie militaire de l'ANA responsables de l'ouverture de terrain des patrouilles et du déminage des routes. Dans un premier temps, les ingénieurs sont sensibilisés (par un général de la FIAS) aux risques posés par les IED, les munitions non explosées et les mines. Les ingénieurs de l'ANA bénéficient ensuite d'une formation spécifique pour les reconnaître et disposer de dispositifs explosifs de circonstance pour la simulation de scénarios.

La fourniture de mentorat, formation et équipement à l'ANA pour la lutte anti-IED est une des tâches principales de l'OTAN. En plus de l'envoi d'équipes de formateurs dans des casernes afghanes installées dans le pays, le centre OTAN de formation à la lutte anti-IED basé à Mazar-e-Sharif centralise aussi l'accueil de tous les soldats de l'ANA. C'est par ces deux niveaux de formation qu'a pu être créé le 207^e corps de l'ANA, unité autonome afghane spécialisée dans le désamorçage d'explosifs et capable de mener (sans l'appui de la FIAS) des interventions à grande échelle. Si le mandat de l'OTAN est étendu dès 2003 à la formation des troupes locales afghanes, la concentration de la FIAS sur cette mission s'accélère à l'issue du sommet de l'Alliance à Strasbourg en 2009 où (à l'occasion du 60^e anniversaire de l'OTAN) les chefs d'Etat annoncent la mise en place d'une mission OTAN de formation en Afghanistan (NTM-A). La création de cette mission accélère le développement des forces de sécurité afghanes vers l'autonomie et la performance. Par le mentorat et l'instruction, l'OTAN accélère aussi à partir de 2009 la formation de cadres de l'Armée nationale afghane (ANA) et de la Police nationale afghane (ANP). Ce nouveau commandement NTM-A assure également à partir de cette date le Commandement multinational sur la transition en matière de sécurité en Afghanistan (CSTC-A) dirigé par les Etats-Unis. Les différents travaux de la NTM-A assurent ainsi la formation des cadres de l'ANA dans les organismes compétents (collèges et académies de défense), le mentorat de l'ANA et la rédaction d'une doctrine d'emploi. L'activité de la NTM-A se fait en étroite collaboration avec les priorités définies par le gouvernement afghan, afin de préparer la future autonomie du gouvernement de Kaboul. Elle agit ainsi en synergie avec d'autres organismes déjà engagés dans cette mission, comme la mission de police de l'Union européenne et les travaux du Conseil de coordination de la police (IPCB) relevant de l'ONU. L'accroissement des efforts de l'OTAN sur ce thème de formation (centralisation des

commandements, collaboration avec partenaires, accélération du rythme de formation/rédaction textes officiels) répond depuis 2009 au retard de formation pris par l'ANP, malgré les résultats intéressants de l'ANA. C'est un enjeu crucial car les forces de sécurité les plus visibles sont davantage les policiers que les soldats. Leur forte visibilité (dissuader/protéger/exhiber la puissance) auprès de la population est à ce titre une des conditions du retrait de l'OTAN, la capacité d'acceptation du peuple afghan de l'ANA et l'ANP étant à la base du "*state-building*". La finalité de la NTM-A est donc de rationaliser la gestion de la formation des forces afghanes, c'est-à-dire de rassembler l'ensemble des activités de formation sous un cadre unique tout en augmentant les ressources sur le théâtre. La structure de commandement s'est ainsi améliorée avec l'intégration, dans l'organe décisionnaire de la NTM-A, des partenaires déjà engagés sur la question : ministères afghans de la Défense et de l'Intérieur, CSTC-A, EUPOL, Conseil international de coordination de la police. A titre d'exemple, c'est par la consultation de tous ses partenaires que l'OTAN évalue régulièrement le niveau de compétence des troupes afghanes (maniement des armes, degré d'autonomie, qualité du C2, résultats en opération...). La mission NTM-A crée donc ici de la sécurité globale à différents niveaux. Premièrement, l'allocation de fonds et la mise en place d'évaluations régulières permettent à l'OTAN d'exercer un contrôle régulier sur les efforts de Kaboul. Deuxièmement, par l'intégration de partenaires dans le processus décisionnel, l'OTAN favorise la création d'un réseau sécuritaire global. Troisièmement, par le développement de l'appareil d'Etat afghan, l'OTAN prépare la stabilité du futur Etat afghan et de la région.

Les cycles de formations gérés par les troupes de l'OTAN donnent lieu à la fin à des cérémonies de remise de diplômes. En novembre 2009 par exemple, 250 futurs policiers sont ainsi diplômés dans la préfecture de police d'Herat, lieu de leur formation. Ces diplômés d'Herat sont les premiers depuis la création de la mission NTM-A en 2009 et s'inscrivent dans le projet d'augmentation des forces de la police nationale à 161 000 en 2013. La formation porte principalement sur l'instruction, l'enseignement des tactiques, le maniement d'armes et l'entraînement physique. Ces rites de remise de diplômes associent symboliquement l'OTAN à la transformation de simples citoyens en de véritables fonctionnaires, investis d'une mission désormais collective.

Les stages de formation ne sont pas uniquement d'ordre opérationnel mais aussi d'ordre juridique : développement de l'intégrité et évitement de la corruption. En décembre 2011, 30 représentants du ministère de l'Intérieur participent à une formation sur le développement de

l'intégrité juridique. Organisé au Collège de police de Kaboul, le stage vise à développer de meilleures pratiques et à renforcer la transparence dans le secteur sécuritaire. Les conférences et exercices pratiques visent à permettre aux stagiaires de mieux évaluer le risque de corruption et les incidences pratiques sur la société. Le travail de sensibilisation montre l'intérêt de développer une stratégie médiatique (notion de relations publiques). En plus de ceux de l'OTAN, l'accueil d'experts de l'Union européenne (EUPOL Afghanistan), de la Banque mondiale et du Centre d'entraînement aux opérations de soutien de la paix (Sarajevo) renvoie toujours à la même stratégie de créer un réseau sécuritaire et d'intensifier l'unité d'efforts. Le stage est en effet organisé par la Division affaires politiques et de sécurité de l'OTAN. L'établissement de passerelles vers d'autres organismes sécuritaires et le contrôle de formation des troupes locales (par le décernement d'un certificat de participation) sont des éléments de production de sécurité globale.

La formation des forces afghanes porte plus particulièrement sur la lutte antidrogue, source de financement principale des insurgés talibans. Elle implique la participation de la Russie concernée par l'existence de groupes rebelles en Tchétchénie sur la question du trafic comme enjeu sécuritaire. Le Conseil OTAN-Russie supervise ainsi la formation du personnel antidrogue en Afghanistan, au Pakistan et dans les pays d'Asie centrale. En avril 2012, environ 2000 responsables avaient déjà été formés dans le cadre de ce projet. Lancée en 2006 et mise en œuvre par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC), l'initiative vise à développer une capacité régionale autonome et efficace. Le problème grandissant du trafic de stupéfiants nécessite une approche régionale. La porosité des frontières dans la région permet en effet aux groupes criminels de faire transiter leurs marchandises, en s'appuyant notamment sur des procédés nouveaux de dissimulation et des nouvelles technologies. La lutte antidrogue menée par l'ONU et le Conseil OTAN-Russie favorise donc la concertation des autorités de police des pays d'origine et de destination des drogues. Le niveau de concertation doit permettre de multiplier les opérations transfrontalières et d'autoriser, en cas d'opérations de police antidrogue, des troupes de pays frontaliers à pénétrer sur un territoire national. Preuve de cette influence, depuis 2006, plus de 90 des responsables formés sont promus à des postes de direction (police ou armée), une fois revenus dans leurs pays respectifs. Quelques-unes des plus grosses saisies de stupéfiants ont été menées par du personnel impliqué dans le projet. Les lieux de formation sont répartis autour de quatre académies de formation spécialisées, avec des instructeurs venus des pays du COR. Les stages mêlent cours théoriques et pratiques, avec notamment des études de cas sur des affaires de saisie récentes. Les quatre instituts placés en

Turquie, en Russie et aux Etats-Unis dispensent chaque année des stages de formation d'une durée de deux semaines. Elément original, des unités canines sont formées pour le reniflage de la drogue. En plus de cette formation dite « sédentaire », une formation dite « itinérante » est pilotée et dispensée par un (ou plusieurs) membres du COR pendant deux semaines sur le territoire des pays recevant la formation. Le projet est mené par une multitude de pays du COR (Allemagne, Canada, Russie, Pays-Bas, Espagne, Etats-Unis...). Ce projet de formation antidrogue crée de la sécurité globale à plusieurs niveaux. Il renforce le partenariat avec la Russie, l'année 2012 marquant ainsi le 15^e anniversaire de l'Acte fondateur OTAN-Russie et le 10^e anniversaire de la création du Conseil OTAN-Russie. Il s'inscrit dans la continuité de la signature durant le sommet de Lisbonne en 2010 de la « Revue conjointe des défis de sécurité communs du 21^e siècle », où est reconnue l'existence de domaine d'intérêts communs tel l'Afghanistan et le trafic de stupéfiants afghan.

Le Conseil OTAN-Russie supervise aussi la formation du personnel afghan à la maintenance des hélicoptères. En avril 2012 est ainsi lancé le premier stage de formation d'Afghans à la maintenance des hélicoptères dans l'usine aéronautique de Novossibirsk (Russie). Le stage de 90 jours est financé par un fonds d'affectation spéciale pour la maintenance des hélicoptères, lancé par le COR en avril 2011 pour améliorer l'efficacité opérationnelle de l'armée de l'Air afghane (AAF). Le but est d'augmenter le parc hélicoptère afghan en nombre (doté uniquement de 36 hélicoptères Mi-17 et de 8 hélicoptères Mi-35) et en fonctions (utilisé uniquement en transport de troupes pour zones reculées et insurgées). Le programme de formation est basé sur trois stages homologués et axé sur la maintenance des équipements militaires : hélicoptères, armements, avionique, matériel radio, matériel électrique. Il se divise en une partie théorique (sur ordinateur) et des travaux pratiques de terrain (unités de production et laboratoires), chaque document oral et écrit étant traduit en dari. Cette formation complète les autres activités de développement des capacités de maintenance déjà présentes en Afghanistan, comme les contractants américains *Defense Technology*, *Lockheed Martin* et *Northrop Grumman*. La gestion de la formation de maintenance implique une pluralité d'acteurs et d'organismes favorisant la constitution d'un véritable réseau de sécurité. Le projet est ainsi financé par un fonds d'affectation spéciale émanant du Conseil OTAN-Russie et regroupant une multitude de pays donateurs : Croatie, République Tchèque, Danemark, Allemagne, Italie, Luxembourg, Pays-Bas, Russie, Turquie, Etats-Unis. L'Agence OTAN d'entretien et d'approvisionnement joue ensuite le rôle exécutif de l'initiative. Le développement des capacités de maintenance crée donc de la sécurité globale à plusieurs niveaux. L'amélioration des capacités opérationnelles du

parc hélicopté augmente la sécurité du théâtre afghan et réduit les poches de foyers insurgés. Ce surcroît de sécurité réduit donc les risques d'instabilité régionale. Dans un deuxième temps, il améliore le degré de coopération entre acteurs sécuritaires (Russie, COR, ONU, pays d'Asie centrale...) et favorise la signature de futurs accords sur d'autres thèmes sécuritaires⁷⁴⁹.

Continuité logique de la construction d'une gouvernance efficace, la gestion des armes par l'OTAN vise à concentrer la violence légitime entre les mains de l'Etat. En 2008, un objectif de formation de 82 000 officiers de police est fixé pour assurer progressivement le transfert de souveraineté aux autorités afghanes tout en supprimant toute violence privée utilisée en dehors de l'application de la Loi. L'Afghanistan est un Etat composé d'une multitude de centres de pouvoirs concurrençant l'autorité centrale de Kaboul. Le rôle de l'OTAN est donc politique car il aide le gouvernement Karzaï à assurer son monopole dans l'usage légitime de la force. Les troupes de l'Alliance ont donc pour fonction de collecter des armes illégales, du matériel militaire et des munitions de groupes armés (milices, seigneurs de guerres, tribus villageoises...) ou personnes individuelles. Les armes saisies sont ensuite cataloguées puis soit redistribuées aux forces de sécurité officielles, soit détruites. La gestion de l'arsenal de l'ANA est assurée aujourd'hui par le *Trust Fund Project* (amélioration de la sécurité physique des munitions, développement des capacités de production de munitions et surveillance de leur distribution) et supervisée par la NAMSA (agence OTAN en charge de la gestion du soutien logistique).

La bonne gouvernance afghane passe donc par le développement d'un appareil d'Etat suffisamment robuste pour jouer son rôle classique d'exécutant de la Loi. Elle dépend aussi de la mise en place d'un processus démocratique, notamment par la mise en place d'élections libres et transparentes. Les forces de l'OTAN ont donc une tâche encore politique car elles sont actrices de ce processus démocratique par la surveillance des élections. L'organisation d'élections libres et équitables nécessite en effet une protection sécuritaire à différents niveaux : candidats, bureaux de votes, électorat, sièges des partis politiques, transport des urnes pour le dépouillement, enregistreurs officiels. L'OTAN assure donc à chaque échéance électorale la sécurité des acteurs et des lieux démocratiques, s'impliquant dans une tâche hautement politique.

⁷⁴⁹ Site OTAN (2012), *Début de la formation de personnels afghans à la maintenance des hélicoptères dans le cadre d'un projet OTAN-Russie* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_86593.htm (Page consultée le 10 août juin 2015).

L'OTAN s'implique également dans des tâches policières par la gestion de la circulation à Kaboul. La densité du trafic dans la ville et le manque de forces afghanes compétentes pour ce genre de tâches contraignent l'OTAN à assurer des tâches très policières comme le contrôle de la circulation d'armes par des fouilles sur les véhicules et la protection des bâtiments administratifs. La prise en charge de la circulation est un autre exemple d'hybridation des tâches de l'OTAN car elle incombe théoriquement à des forces policières. Nouvel élément d'hybridation, les PRT dans lesquelles sont impliquées directement les forces de l'OTAN participent à la légitimité supplémentaire du gouvernement afghan (condition préalable à l'effectivité de son pouvoir). Les PRT sont des unités civilo-militaires chargées d'améliorer la gouvernance du pays et de mettre en place des projets de développement auprès de la population (services de base et développement d'infrastructures). Les fonctions interagissent car les militaires assurent la protection physique de civils mettant en place les projets de développement. Ce concept américain est appliqué dès le début de la guerre en 2002 et reconnu dans le cadre du Pacte pour l'Afghanistan en février 2006 à Londres. Les PRT ont un caractère hybride car elles associent des départements civils (agriculture, aide internationale, affaires étrangères...) au monde de la défense. Les forces armées assurent la sécurité du personnel civil dans les aires de reconstruction pour faciliter le travail du gouvernement afghan, des organisations internationales ou des ONG. Elles participent parfois directement à ces projets quand les conditions sécuritaires dégradées interdisent la présence d'acteurs civils. 26 PRT se répartissent sur l'ensemble du territoire. Elles sont à dominante civile et financées par les ministères des Affaires étrangères de chaque pays protagoniste alors que leurs composantes militaires sont sous la responsabilité du commandement régional. Chaque contingent ayant sous sa responsabilité une région commande sa PRT (PRT britannique de Kandahar, PRT néerlandaise d'Uzgan...)⁷⁵⁰. L'OTAN a un poids important dans ces structures car celles sont toutes composées de formateurs de l'armée afghane et de militaires de formation, auxquels s'ajoutent des officiers d'affaires civiles du Pentagone, des membres de l'USAID et d'autres agences. Les PRT américaines ont d'ailleurs une dimension de plus en plus civile car elles sont désormais composées majoritairement de membres du Département d'Etat et de l'USAID. En plus de la protection sécuritaire du personnel, les militaires assurent le transport des civils, l'assistance médicale ou logistique. Ces travaux de PRT, auxquels participent parfois directement les forces armées, sont très variés et impactent positivement le ralliement de la

⁷⁵⁰ Morelli Vincent et Gallis Paul., *op.cit.*

population : construction d'écoles, accès à l'éducation, irrigation de rivières, accès à l'eau potable pour agriculteurs et éleveurs, construction de routes, accès à la médecine. Dans la PRT de Wardak par exemple, les soldats turcs fournissent en 2009 des soins médicaux et financent des programmes agricoles. . Les PRT créent donc de la gouvernance car les projets mis à disposition de la population favorisent son ralliement à l'autorité étatique et réduisent les intégrations aux groupes insurgés. Les PRT étant des éléments de légitimité de l'Etat et de lutte contre la propagande insurgée (notion de « conquête des cœurs et des esprits »), les projets de développement ciblent des thèmes sensibilisant particulièrement la population afghane. La PRT FIAS en charge de la région nord de l'Afghanistan entreprend à cet égard en 2009 un projet de construction d'écoles pour remplacer les tentes (faisant office de lieux d'apprentissage) en de plus modernes bâtiments scolaires. Modèle-type de fonctionnement d'une PRT, le pays en charge de la PRT régionale (Allemagne) assure via son ministère des Affaires étrangères le financement de la construction de chaque nouvelle école (150 000 euros), à l'exemple de l'école construite à Feyzabad en 2007 en collaboration avec l'ONG norvégienne Comité Norvégien pour l'Afghanistan. Cette dernière est non-mixte et adaptée aux codes culturels locaux. Ainsi, l'école secondaire de filles est séparée de l'école secondaire de garçons. Ce projet permet la construction de 25 salles de classe et l'accueil de plus de 1000 élèves par année. Ce projet a une dimension sécuritaire car il favorise le ralliement de la population à l'autorité étatique et réduit les engagements dans l'insurrection. Il assure aussi le développement de la synergie avec les partenaires (exemple de l'ONG norvégienne mobilisée) et prépare la constitution d'un véritable réseau sécuritaire impliquant la totalité des acteurs. En effet, l'apport de savoir-faire des ONG favorise la résolution de problèmes ayant souvent un caractère civil. En établissant des passerelles avec le monde civil comme « effet multiplicateur » des forces, l'OTAN crée donc de la sécurité globale⁷⁵¹. Autre preuve d'une unité d'action entre les différentes PRT, l'équipe de reconstruction provinciale de la Kapisa ouvre en janvier 2008 une école et un dispensaire de santé dans le district de Mahmood Raqi. Constructions financées pour un montant de 122 000 dollars et commencées en février 2007, les deux écoles secondaires non-mixtes de Shahid Zalmai abritent chaque année 240 garçons âgés de 10 à 15 ans. Ce plan d'ensemble de rétablissement du système scolaire en Afghanistan, via les PRT, vise aussi à lutter contre la propagande talibane par l'éducation. Une jeune génération plus éduquée tend en effet à relativiser les avantages d'un engagement dans l'extrémisme. Développer le système scolaire est donc une véritable politique sécuritaire La construction de bâtiments s'accompagne de

⁷⁵¹ Site OTAN (2004), *Donner aux enfants afghans un lieu pour apprendre* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_20707.htm (Page consulté le 25 juin 2015).

donations de biens matériels. La donation en janvier 2008 de 400 couvertures aux dortoirs de l'école de Chaghcharān (province Ghowr) par le SHAPE est un exemple illustratif. Ce don relève de l'initiative personnelle de John Craddock, alors commandant suprême des forces alliées en Europe. En effet, à l'issue de sa visite dans la ville, le SACEUR avait constaté le manque de projets de reconstruction dans la région et les dangers sécuritaires associés. En partenariat avec le directeur du département de l'Education afghan (Gul Eid Azem), John Craddock supervise donc la collecte des 400 couvertures européennes, leur centralisation à Bruxelles puis leur acheminement vers la province de Ghowr. Derrière le caractère humanitaire de ce projet, ce ravitaillement en couvertures participe aussi d'une stratégie de conquête des cœurs et des esprits à finalité sécuritaire. Le ralliement des enfants est en effet la préparation à leur future allégeance au pouvoir central et leur refus d'intégrer l'insurrection. Ce lien de causalité est d'ailleurs constaté par le colonel Albertas Kondrotas, commandant de la PRT de Ghowr, déclarant à l'issue de la réception des couvertures que « si nous ne contribuons pas à ces enfants afghans aujourd'hui, nos rêves d'avenir ne se réaliseront jamais ». Ciblant la jeunesse comme catégorie de population sensible au ralliement insurgé, les PRT mènent aussi des projets de création d'orphelinats. En mars 2008, la PRT espagnole de Qala-e-Naw ouvre ainsi un nouvel orphelinat dans la ville. Financé par le ministère de la Défense espagnol et une société privée espagnole, l'orphelinat bénéficie d'une surface de 1000 mètres carrés et d'installations modernes (salle à manger, cuisine, salle de bains, chambres, infirmerie, salles de jeux, salles de classe). L'orphelinat est baptisé Juan Antonio Sanchez Abril du nom d'un soldat de la force espagnole mort en mai 2007. Au-delà de sa dimension purement symbolique, ce choix de nom assure une visibilité sur le long terme de l'OTAN. La population locale associe et associera une fois le retrait des troupes finalisé ce projet humanitaire à l'OTAN. C'est donc une stratégie de légitimisation sur le long terme.

Le rôle de ces unités civilo-militaires est aussi de créer de la gouvernance, c'est-à-dire d'influencer via ces actions la population vers le ralliement à l'autorité étatique plutôt qu'à l'insurrection. La mise en place de projets de base ou de première nécessité (infrastructures, logistique, agriculture, routes...) popularise l'image de l'OTAN (donc du gouvernement Karzaï) et nuit à la propagande insurgée, facilitant le travail des forces de sécurité afghanes et la mise en place d'institutions de gouvernance (chouras, gouverneurs de provinces, acceptation du travail des fonctionnaires...). Les PRT contribuent au renforcement de l'Etat afghan car elles sont réparties sur l'ensemble du territoire afghan et bénéficient de financements venant principalement des ministères des Affaires étrangères des pays contrôlant ces zones de

responsabilités. Cette vaste couverture de zone facilite la mise en application des décisions du gouvernement afghan. Elles agissent donc comme exécutantes de la Loi. En protégeant les organisations civiles dans la mise en place de leurs travaux de développement, les forces de l'OTAN produisent de la paix sociale (et donc de la sécurité) car elles contribuent à l'amélioration de la vie quotidienne des citoyens afghans, donnent une image positive de l'Etat afghan (associé à ces travaux) et facilitent l'allégeance future au gouvernement de Kaboul. L'OTAN produit de la gouvernance sécuritaire par l'implication des tribus locales dans les projets gouvernementaux. En effet, les forces de l'OTAN organisent régulièrement des chouras, c'est à dire des conseils réunissant différents chefs de tribus et destinés à fixer la nature des projets de développement mis en place par Kaboul. Non seulement ces chouras contribuent à l'implication directe des tribus (favorisant l'acceptation du pouvoir étatique) mais elles désamorcent les conflits entre elles car elles leur offrent un espace de discussion et donc de pacification. L'unité entre tribus favorise ensuite la lutte commune contre les insurgés.

Les PRT souffrent, malgré leur contribution sécuritaire, de problèmes de fond réduisant leur efficacité sur le terrain. Premièrement, la faible clarté de la chaîne de commandement (allocation et circulation des fonds, validation des projets aux niveaux politique/stratégique/opératif/tactique, concertation avec les acteurs locaux) ne permet pas de fluidifier le fonctionnement des PRT et retarde parfois la mise en place des projets de développement. Deuxièmement, le réseau de PRT peut souffrir d'un manque d'harmonisation dans les programmes de développement et d'absence de circulation d'informations entre elles. Troisièmement, le cadre intégré civilo-militaire des PRT souffre parfois de problèmes de collaboration entre troupes de l'OTAN et ONG. Pour préserver leur déontologie de neutralité et par crainte pour leur propre sécurité (risque d'attaques insurgées par leur association au travail des troupes), ces dernières ne veulent pas toujours être associées aux militaires, ce qui provoque des dysfonctionnements dans la mise en place des projets. Quatrièmement, les PRT souffrent d'un manque d'allocation de fonds retardant l'aboutissement des projets de développement, en annulant certains, provoquant parfois le mécontentement de la population. Les PRT ayant pour finalité de produire de la sécurité par la « conquête des esprits », ce genre de dysfonctionnement entretient indirectement l'influence des insurgés. Cinquièmement, certaines PRT souffrent d'un déséquilibre entre personnels civils et militaires. Dans les PRT américaines par exemple, l'expertise civile est sous-représentée par rapport aux effectifs militaires notamment pour les tâches de reconstruction et d'agriculture.

Le Kosovo est un deuxième exemple de conflit illustrant la nature de plus en plus civile des tâches de l'OTAN en opérations extérieures⁷⁵². L'intervention de l'OTAN fait suite à l'expulsion violente (et souvent meurtrière) de la minorité albanaise du Kosovo par le gouvernement serbe. Elle répond également à la demande d'aide de l'Etat macédonien inquiet de l'arrivée de milliers de réfugiés à ses frontières. En plus d'être l'exécutant des mandats de l'ONU, son rôle répond donc à des demandes bilatérales comme ce fut le cas pour l'Ukraine au moment des incendies de forêts (2010) ou du Pakistan en 2005 (tremblement de terre).

Après une première campagne aérienne de 78 jours lancée en mars 1999 pour repousser l'armée serbe du Kosovo, la KFOR est mandatée par la résolution 1244 du Conseil de sécurité en application du chapitre VII de la Charte. Cette résolution fixe comme objectifs aux forces de l'OTAN de prévenir une nouvelle offensive serbe sur les villages à majorité albanaise, de maintenir la sécurité publique, de protéger l'intégrité physique de chaque communauté et de démilitariser l'UCK. Le mandat délivré par le Conseil de sécurité aux forces armées a un caractère intrinsèquement hybride car il attribue à ces dernières des tâches militaires et civiles. L'évolution du cours de la guerre accentue cette hybridation car l'OTAN est de plus en plus mobilisée pour des tâches humanitaires et de reconstruction. La première phase d'intervention (1999-2001) est la plus hybride car elle a lieu dans le contexte post-désastre humanitaire où le besoin en sécurité de la communauté albanaise est le plus fort. Durant cette période, les forces de l'OTAN assurent une gamme de fonctions autant civiles que militaires : relocalisation des réfugiés, reconstruction des maisons détruites, assistance médicale, sécurisation des minorités, protection des sites patrimoniaux, surveillance des frontières, lutte contre la contrebande, établissement d'institutions civiles et juridiques, mise en place du processus électoral. Entre 2001 et 2003, les opérations se concentrent sur le désarmement des insurgés, la protection des convois humanitaires et la création d'institutions démocratiques en vue du transfert de souveraineté.

La finalité du mandat de l'OTAN au Kosovo est de rétablir la gouvernance afin de procéder au transfert de souveraineté et au retrait des forces. Une des fonctions classiques de l'Etat est son monopole de la violence légitime, supposant à la fois un usage de sa force encadré par les lois et sa capacité à supprimer les formes de violence privée. Le rôle de la KFOR est donc de lutter

⁷⁵² Vinet Guy, « L'OTAN, Force Alliée et le Kosovo, dix ans plus tard », dans *DNCS*, août-septembre 2009.

contre les outils de violence situés en dehors du contrôle étatique, notamment les armes entreposées illégalement au Kosovo. Régulièrement, la KFOR opère des saisies d'armes dans toute la région. En juin 2000 par exemple, elle procède à une vaste saisie d'armes et de munitions : mitrailleuses lourdes, mortiers, détonateurs, missiles antichars, caisses de munitions, TNT, etc. Les troupes de la Brigade multinationale Sud de la KFOR saisissent ainsi quatre bunkers et des dépôts illégaux dans les régions de Drenica et Lidavica. Une fois saisies, les armes et munitions font l'objet d'un inventaire pour déterminer leur origine et leur propriétaire. Des experts en explosifs de la KFOR procèdent ensuite à leur destruction. Ces opérations de recherche sont un des piliers du mandat de la KFOR car elles sont menées régulièrement pour assurer la sécurité de tous les groupes ethniques de la province. L'OTAN produit ici de la sécurité régionale car elle réduit la prolifération des armes légères dans les pays environnants le Kosovo (Roumanie, Bulgarie, Macédoine, Albanie). Elle réduit la violence endémique dans la province en désarmant les milices armées et évite aussi la propagation possible de l'insurrection en Macédoine.

Dernier élément sécuritaire global, le référencement des armes et les enquêtes effectuées sur leurs origines créent une base d'enquête pour remonter les filières mafieuses de ventes d'armes. Au gré de la forte complicité entre réseaux mafieux et groupes insurgés (les premiers vendent des armes aux deuxièmes), la lutte contre le trafic d'armes a une dimension sécuritaire dans la région car elle coupe une des principales sources de financement de l'UCK⁷⁵³. Ces opérations de recherche, menées régulièrement par la KFOR, s'inscrivent dans l'initiative générale visant à accroître la sécurité de tous les groupes ethniques dans la province. La saisie d'armes est d'autant plus vitale pour la sécurité du Kosovo quand elle concerne des calibres lourds, utilisables contre les forces locales et celles de l'OTAN. En mai 2001, les forces de la KFOR saisissent ainsi des stocks d'armes lourdes contenant des lance-missiles antiaériens, des lance-roquettes antichars, des missiles antichars filoguidés, des mortiers, des fusils, des mitrailleuses et des fusils d'assaut. Cette saisie, destinée aux groupes armés albanophones opérant dans la vallée du Presevo, concerne du matériel conventionnel et prévient donc la possibilité de combats entre l'UCK et l'armée serbe (déjà à l'origine de la crise du Kosovo en 1999). La précédente crise du Kosovo avait déjà pris un caractère régional par la porosité des frontières. Le développement et la fuite de l'UCK après les mouvements de l'armée serbe avaient développé l'insurrection dans les pays environnants : Macédoine et Albanie. Par ses saisies

⁷⁵³ Site OTAN (2000), *Découverte d'armes entreposées illégalement au Kosovo dans* OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_18052.htm (Page consultée le 26 août 2015).

d'armes régulières, l'OTAN maintient ces groupes insurgés à un niveau limité d'armement. C'est pour cette raison qu'une unité spécialisée multinationale de la KFOR (dirigée par les *carabinieri* italiens) effectue un travail complet sur cette question : enquêtes, arrestations, répertoires, destructions, démantèlement de réseaux⁷⁵⁴.

Parfois objet de saisies ponctuelles, la tâche pour le désarmement des milices privées peut aussi faire l'objet d'opérations de plus grande ampleur en cas de risque de prolifération de la crise. Ainsi, suite à la prise de certains villages macédoniens par l'UCK (notamment le village stratégique d'Aracinovo), l'OTAN réagit immédiatement par la formulation d'un plan opérationnel émanant du SHAPE (Commandement suprême des forces alliées) d'intervention dans le pays. Approuvé par le Comité militaire et validée par le CNA, ce plan est une aide directe apportée au gouvernement de Skopje en cas de menace sur la gouvernance du pays. Le haut degré de réactivité de l'OTAN (chute d'un village macédonien et préparation d'un plan d'intervention) est une production indirecte de sécurité régionale car elle est un moyen de pression permanent sur les groupes insurgés. Chaque passage d'une crise locale de gouvernance (UCK au Kosovo) à une crise régionale de gouvernance (UCK en Macédoine) déclenche des mesures de rétorsion et donc de stabilisation de la région.

La prévention des risques régionaux est aussi l'occasion d'approfondir les liens avec les organisations sécuritaires. Sur la question de la Macédoine en 2001, l'OTAN et l'Union européenne poursuivent ainsi leur collaboration via les rencontres régulières entre Javier Solana (Haut représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune) et Lord Robertson (Secrétaire général de l'OTAN). Le développement de cette « routine de dialogue » avec l'Union européenne accroît l'investissement de cette dernière dans le conflit kosovar, première étape vers la future mission européenne EULEX. La création d'une communauté de sécurité internationale centralisant leurs efforts vers un même but (pacifier/sécuriser le Kosovo) est un élément de la stratégie de sécurité globale de l'OTAN. Illustration de cette hybridation des tâches, c'est-à-dire de cette capacité des troupes de l'OTAN à élargir leur gamme d'action au-delà du simple combat, la contribution de la KFOR au programme d'amnistie sur les armes au Kosovo contribue à la construction d'une bonne gouvernance.

⁷⁵⁴ Site OTAN (2001), *Les forces dirigées par l'OTAN saisissent des armes au Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/SID-0526D99F-1EEB2787/natolive/news_18687.htm (Page consultée le 16 mai 2015).

Suite au programme lancé par les Nations unies de collecte des armes en août 2003, les soldats de la KFOR ont contribué à sa réalisation à différents niveaux : mise en place de points spéciaux de collecte, publication/distribution de tracts annonçant les lieux et procédures de collecte, sensibilisation à la nocivité d'une grande quantité d'armes en circulation pour le développement du Kosovo et des Balkans. Ce travail de collaboration avec l'ONU se double d'activités de recherche plus directes des dépôts d'armes illégaux par du recueil de renseignements humains sur la position des caches d'armes, des interventions de saisie, des arrestations de détenteurs et de placement des arsenaux en lieux sûrs. Cette activité de nature « policière » confirme la tendance à la sortie régulière des soldats de l'OTAN de leurs *core-functions*⁷⁵⁵. Malgré l'amélioration considérable de la sécurité, les 14 000 soldats continuent d'assurer un environnement stable et une liberté de mouvement pour tous les citoyens (quelle que soit leur origine ethnique). Le démantèlement de l'UCK et le retrait des forces serbes du Kosovo démilitarisent les tâches otaniennes. Les forces sont engagées dans la protection des minorités, la patrouille sur des sites religieux, la distribution de vêtements et de matériel militaire.

Autre exemple d'hybridation, la KFOR assure également au Kosovo un rôle d'escorte et de protection des minorités. Assurer l'intégrité physique des populations discriminées est une composante de l'effet final recherché, à savoir la construction de la gouvernance (« *state-building* ») et du contrat social (*nation-building*). Les brigades multinationales (MNB) escortent régulièrement des groupes minoritaires pour assurer un déplacement sûr dans leur environnement. La MNB Nord assure par exemple les itinéraires de bus serbes, souvent agressés par des nationalistes albanais, de Banjska/Mitrovica et Mitrovica/Svinjare. Ce rôle d'escorte s'applique aussi à la sécurisation du fonctionnement étatique (acheminement des salaires et des travailleurs municipaux) et à la distribution de l'aide humanitaire (fournitures scolaires, vêtements chauds, nourriture, matériaux de couverture) dans tout le pays⁷⁵⁶. Toujours dans un objectif de *nation-building* comme complément indispensable au *state-building*, la protection des minorités discriminées pour recréer un contrat social gravement atteint par la guerre civile transforme, en les civilisant, les fonctions des troupes de la KFOR.

⁷⁵⁵ Site OTAN (2003), *Contribution de la KFOR au programme d'amnistie concernant les armes au Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_20146.htm (Page consultée le 11 mars 2015).

⁷⁵⁶ Site OTAN (1999), *Escorte des minorités au Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_26184.htm (Page consultée le 14 mars 2015).

La protection du district de Srbica/Skenderaj considéré comme le plus pauvre du Kosovo (52 villages, 70 000 habitants, taux de chômage record) en est un exemple. L'unité chargée de cette zone a en effet comme responsabilité de protéger les enclaves serbes, de conduire des patrouilles et de dissuader le vandalisme sur le monastère de Devic (comme durant les émeutes de mars 2004 où il fut pillé et incendié par 2000 Albanais). D'un point de vue encore concret et dans la continuité de ces tâches civiles, les soldats de cette unité se chargent également d'assurer un bon accès au monastère par l'arpentage de la route d'accès souvent abîmée par les précipitations. Ce travail des ingénieurs du Bataillon ORF permet ainsi de maintenir l'activité religieuse orthodoxe de la minorité serbe et maintenir l'équilibre communautaire⁷⁵⁷. L'importance donnée par l'OTAN au maintien d'une diversité religieuse explique l'action de terrain quotidienne de la KFOR sur les sites culturels régulièrement menacés par les extrémistes. Preuve du caractère stratégique de cette mission, le transfert de responsabilité de la protection de ces sites aux autorités locales ne commence qu'en 2010 sur décision du CNA. Au nord de Decani, le monastère orthodoxe de Gorioç est transféré à la police du Kosovo en décembre 2010 par la présence permanente de gardes locaux pour une protection rapprochée des résidents de l'édifice religieux (deux moines et quatre nonnes) complétée par des membres de la police kosovare en faction devant l'entrée. Grâce à la formation assurée par la KFOR de ces forces de sécurité (privées et publiques), le bâtiment est ainsi sécurisé et les visiteurs sont contrôlés. Sur les sites religieux plus sensibles et régulièrement attaqués par le passé, la KFOR demeure autonome dans sa mission de protection. Le monastère orthodoxe de Decani (classé au patrimoine de l'UNESCO) reste en effet sous autorité de la KFOR. D'un point de vue pratique, cette présence robuste assure un semblant de normalité et de liberté de circulation aux 26 moines résidents par des escortes régulières pour leurs sorties quotidiennes. Le monastère de Decani (comme d'autres édifices orthodoxes) est en effet un site sensible, considéré par la majorité albanaise comme le bastion de la présence serbe au Kosovo et donc cible privilégiée des extrémistes de l'UCK. Même si le transfert d'autorité aux autorités locales finit par être effectif fin 2011, le maintien de cette fonction de protection du site de Decani durant près de 10 ans confirme la dimension hybride car policière des fonctions des troupes de l'OTAN en théâtre d'opérations⁷⁵⁸.

⁷⁵⁷ Site OTAN (2008), *ORF Bataillon protects Devic Monastery* dans OTAN Nouvelles [En ligne], <http://www.nato.int/kfor/docu/inside/2008/04/i080410a.htm> (Page consultée le 16 mars 2015).

⁷⁵⁸ Site OTAN (2011), *Les autorités locales assurent la protection du patrimoine serbe au Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_74392.htm (Page consultée le 29 mars 2015).

Après la proclamation de l'indépendance du Kosovo en février 2008, l'emploi de la KFOR sur les bases de la résolution 1244 est réaffirmé par l'Alliance. Le cadre de mission évolue ensuite à partir du 12 juin 2008 vers la formation des corps de protection et des forces sécuritaires du Kosovo, le développement des structures étatiques, démocratiques et multiethniques. Comme en Afghanistan, l'OTAN contribue à la meilleure gouvernance de la province par la formation de son appareil d'Etat (*state-building*). Parallèlement aux tâches de combat (principalement effectuées durant les trois mois de bombardements contre les forces serbes en 1999), la formation de l'armée et de la police kosovare est centrale dans le mandat de la KFOR. La réduction progressive des troupes de l'OTAN à partir de 2002, sur fond de progression organisationnelle et opérationnelle des forces de sécurité kosovares, est un indicateur avancé de la réussite de cette tâche « hybride ». En effet, alors que la sécurité s'améliore dans les Balkans (Bosnie-Herzégovine, Macédoine, Kosovo), Lord Robertson annonce la rationalisation de la présence de l'OTAN dans la région comme continuité des progrès accomplis en Serbie en particulier. La réduction du volume de forces à 60 000 soldats présents dans les Balkans marque une volonté de souplesse d'emploi supplémentaire, tout en actant l'efficacité du travail de la KFOR, illustrée par le retour progressif des réfugiés albanais depuis 2001⁷⁵⁹.

L'aide à la formation est complète et se décline plus particulièrement (outre les instructions classiques) par des exercices de simulations régulièrement organisés par la KFOR. En août 2004, afin d'améliorer la sécurité aux frontières du Kosovo, l'OTAN organise, en partenariat avec d'autres organisations internationales, (Nations unies et Union européenne), un exercice de gestion des risques frontalier regroupant près de 700 personnels policiers, militaires et civils du Kosovo, d'Albanie et de Macédoine. Supervisé par l'OTAN et se déroulant à son QG de Pristina, sans mouvements réels de troupes, l'exercice de simulation par ordinateur couvre 15 possibilités d'incidents de frontières différents parmi lesquels la traite d'êtres humains, la contrebande ou le renforcement des frontières à l'aide de troupes. Ces scénarios de coopération entre une multitude d'acteurs (gardes-frontières, autorités policières-militaires-civiles du Kosovo et des pays voisins, soldats de la KFOR et acteurs de la communauté internationale) assurent la mise à l'essai, la répétition et donc l'apprentissage en conditions réelles des procédures, lignes de communication/commandement pour tester l'efficacité des réactions en cas d'incidents réels. Cette simulation, au-delà de sa dimension opérationnelle, éclaire un mode d'action classique de l'OTAN pour produire de la sécurité régionale : organiser/planifier un

⁷⁵⁹ Site OTAN (2002), *La réduction des troupes témoigne des progrès accomplis au Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_19354.htm (Page consultée le 4 avril 2015).

exercice militaire, établir des contacts avec une multitude d'acteurs directement concernés, influencer/améliorer la capacité de gestion des crises des pays frontaliers, créer un cycle futur d'échanges d'informations et donc prévenir l'apparition de crises sécuritaires. Cette capacité à régionaliser une question avant tout locale en amont repose aussi sur la variété des acteurs concernés par l'exercice : police albanaise à Kukës, unités frontalières de la Macédoine, mission PROXIMA de l'UE à Skopje. Un exercice de simulation à la base kosovar a donc impacté l'Albanie et la Macédoine, tout en renforçant le partenariat OTAN-Union européenne⁷⁶⁰.

L'OTAN est responsable du recrutement et de l'entraînement de l'armée kosovare (*Kosovo Security Forces*), dans le respect du cadre multiethnique et du contrôle civil des forces armées voulu par le Conseil de Sécurité. Pour assurer ce cadre équitable, la phase de recrutement est assurée à la fois par des traducteurs albanais et serbes. L'armée kosovare n'est pas une armée lourde (avec tanks, artillerie lourde et capacités aériennes) et reste numériquement faible (2500 actifs et 800 réservistes). A l'image de l'hybridation des tâches otaniennes, la KSF participe à des opérations théoriquement dévolues aux forces policières : gestion de situations d'urgence, protection civile, opérations humanitaires, contre-insurrection.

Autre preuve d'hybridation, l'OTAN assure aussi au Kosovo le recrutement en amont des effectifs des futures forces de sécurité. C'est ainsi qu'en janvier 2009, la KFOR présente la campagne de recrutement de la nouvelle force de sécurité du Kosovo au public de l'Université de Pristina : informations sur les professions de carrière, les exigences en matière d'emploi, les conditions de travail et la formation⁷⁶¹. Afin d'assurer le contrôle civil sur l'armée kosovare (critères démocratiques), la KFOR assiste le ministère de la KSF via le *NATO Advisory Team*. Le but de ce ministère est de constituer une structure de commandement suffisamment robuste pour assurer le contrôle sur toutes les formes de violence privée. Indicateur de réussite des missions de formation de l'OTAN en Bosnie et au Kosovo, la réduction du nombre de troupes dans ces zones en mai 2002 vise à adopter une approche régionale tout en améliorant leurs conditions d'emploi (vers plus de souplesse, de légèreté et de mobilité). Elle s'accompagne aussi d'une modification sensible des mandats dans chaque zone opérationnelle au Kosovo et en Bosnie-Herzégovine. Les effectifs de la SFOR passent ainsi de 19 000 à 12 000 et ceux de la KFOR de 38 000 à 33 200 fin 2002. Le nombre de quartiers généraux de brigade passe de

⁷⁶⁰ Site OTAN (2004), *Améliorer la sécurité aux frontières du Kosovo par la formation* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_20775.htm (Page consultée le 16 avril 2015).

⁷⁶¹ Site OTAN (2009), *Start of the KSF recruitment campaign* dans OTAN Nouvelles [En ligne], <http://www.nato.int/kfor/docu/pr/2009/01/pr090120a.htm> (Page consultée le 10 mars 2015).

cinq à trois dans les deux missions. L'OTAN adapte son volume de forces au niveau d'efficacité des forces locales. En rendant performantes des structures de forces étrangères puis autonomes, l'OTAN crée donc de la sécurité régionale (donc globale) en prévenant, par l'intermédiaire des forces qu'elle a formées, l'apparition de crises sécuritaires⁷⁶².

La KFOR assure aussi des tâches purement policières et compense la faiblesse de gouvernance de l'Etat kosovar. Comme pour l'Afghanistan, la nature des missions de l'OTAN (*state* et *nation-building*) implique intrinsèquement l'investissement du champ civil car elle intervient précisément sur un vide d'autorité. La transformation des tâches de la KFOR a aussi pour objectif d'améliorer leur flexibilité opérationnelle. Avec le transfert de compétences à la nouvelle armée et à la police kosovare, le recueil de renseignements devient central. Les MNTF (*multinational brigades*) travaillent en étroite collaboration avec la police locale.

Les troupes de l'OTAN peuvent avoir en charge des missions humanitaires lorsque les conditions sécuritaires sont trop dégradées pour faire intervenir les acteurs civils. Les militaires construisent et administrent par exemple des camps de réfugiés, alors que cette tâche relève théoriquement du métier des humanitaires. Au cours de l'opération Albalodge, le contingent belge a construit un camp d'urgence pouvant accueillir des centaines de personnes à Durrës, à la frontière albano-kosovare⁷⁶³. Cette initiative hors-mandat ne relève cependant pas d'une volonté d'appropriation des fonctions humanitaires mais d'une réaction dans l'urgence pour éviter un désastre humain. Aucune organisation n'est capable, sur le moment et en un minimum de temps, de construire des camps et d'accueillir des milliers de réfugiés qui traversent la frontière vers l'Albanie. La Croix-Rouge ne dispose pas des engins du génie pour les travaux de terrassements, ni de personnel pour la construction des camps et des tentes d'abris. Le corps militaire est donc le seul acteur ayant l'organisation nécessaire et le soutien logistique nécessaires pour assumer cette tâche. Le cas du Kosovo révèle le manque de clarté entre le mandat des forces de l'OTAN et celui des organisations humanitaires. A cause de cet empiètement dans leurs prérogatives classiques, ces dernières rejettent parfois même le terme de « guerre humanitaire ». Au Kosovo, l'OTAN pallie avant tout une situation d'urgence plutôt qu'elle empiète volontairement sur les prérogatives humanitaires. A l'issue de la construction du camp, l'administration de celui-ci est immédiatement transférée à la Croix-Rouge de Belgique. Le travail humanitaire est désormais une fonction classique pour les troupes de

⁷⁶² Site OTAN (2002), *Les missions de la SFOR et de la KFOR s'adaptent aux nouveaux défis* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_19383.htm (Page consultée le 2 juillet 2015).

⁷⁶³ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*. p.105-106.

l'OTAN, comme le montre le nombre de projets supervisés ou soutenus par la KFOR au Kosovo.

Ce contact permanent avec la population civile, comme nécessité opérationnelle, est particulièrement marqué durant l'hiver 1999 où la KFOR mène une politique d'acheminement de produits utiles en coordination avec des organisations internationales et non gouvernementales (MINUK de l'ONU). Elle supervise par exemple l'exercice *Shelter Express* en assurant le transport et la fourniture de 400 abris démontables stockés dans les entrepôts du HCR. Les brigades multinationales apportent dans leur zone de responsabilité une aide humanitaire aux villages à l'exemple de la fourniture de poêles aux écoles de Silovo, Gornja Makres et Pones par le MNB Est, de chaussures et vêtements à des familles serbes de Gorazdevac par le MNB Ouest et de vêtements, jouets et aliments aux nourrissons de Goruzup de la MNB Sud. Ces tâches humanitaires s'accomplissent sans aucun engagement contre l'ennemi ni usage de la force, ce qui confirme leur fonction exclusivement civile et donc hybride⁷⁶⁴. Cette tendance à l'hybridation n'est d'ailleurs que la traduction juridique des mandats définis par le Conseil de Sécurité. La KFOR poursuit en effet la mise en œuvre des dispositions de la résolution 1244, dont une partie porte sur une dimension civile : assurer la paix et la stabilité, reconstruire politiquement et économiquement la province, protéger les minorités, contrôler les frontières intérieures et extérieures, former/superviser le corps de protection du Kosovo (KPC), lutter contre le développement des séparatismes au cœur de la province. A l'approche de l'hiver 1999, ce rôle s'intensifie pour assurer l'acheminement de l'aide humanitaire via la livraison de vivres/vêtements aux minorités et villages dans le besoin. En complémentarité avec les ONG et la KPC (police kosovare en cours de formation), une multitude de tâches exclusivement civiles est menée dans toute la province : distribution de 10 000 m³ de bois de chauffage, dressage de 500 tentes-écoles, installation à l'intérieur de plancher/éclairage/poêles/mobilier scolaire, accueil de 15 000 enfants en âge scolaire. Composé de tâches purement humanitaires sans accrochage avec l'ennemi et donc sans expression du corps de métier militaire, cet intense travail de protection de la population complète, en la civilisant, la gamme d'actions des troupes de l'OTAN⁷⁶⁵.

L'aide à la gouvernance auprès des autorités kosovares passe par la participation de la KFOR à

⁷⁶⁴ Site OTAN (1999), *Dernières nouvelles de la KFOR* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_27083.htm (Page consultée le 10 avril 2015).

⁷⁶⁵ Site OTAN (1999), *Soutien de la KFOR au Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_26181.htm (Page consultée le 2 mai 2015).

tous les échelons de l'administration civile, jusqu'au niveau communal. Ce travail de collaboration avec les autorités locales confère une dimension administrative au travail de l'OTAN et renforce l'hybridation de ses tâches. Ce travail de contact avec les autorités locales se couple d'ailleurs à d'autres tâches hybrides. C'est ainsi que durant les premiers mois de l'année 2000, la KFOR contribue à construire l'autorité administrative par sa participation aux réunions d'autorité, tout en maintenant sa fonction humanitaire : transport de carburant et de bois de chauffage dans toute la province, assistance auprès des ONG et organisations internationales pour la distribution de nourriture, escorte de réfugiés. Cette capacité d'« hybridation multiple » continue durant cette période par la capacité de la KFOR à combler le manque de policiers mis à disposition par la MINUK pour prendre en charge la lutte contre le crime organisé, fournir des moyens anti-émeute et organiser des opérations de recherche. En parallèle, elle assure aussi la réfection de la prison d'Istok avant l'arrivée des premiers gardiens locaux, la gestion de deux centres de détention (Prizren et Uroscvac) et la protection rapprochée de tous les centres de détention. A cela s'ajoute aussi l'aide à l'amélioration des différents systèmes d'infrastructures de la province et l'alimentation en carburant. Malgré une séquence temps courte, cette capacité à prendre en charge et de manière simultanée autant de tâches humanitaro-civiles (distribution, gestion de prisons, travail policier, aide administrative...) prouve désormais la diversité du cadre d'action de l'OTAN en théâtre d'opérations⁷⁶⁶.

Avant le début des frappes aériennes en avril, des troupes sont déjà déployées depuis les premiers jours de la crise. Durant l'opération Arc-en-ciel, l'Italie et la Grèce offrent une aide bilatérale à l'Albanie par l'envoi d'équipes dans la ville de Kukës. Cette initiative est suivie par l'aide de l'Autriche, de la Suisse, de la Turquie, de l'Allemagne et des Emirats Arabes Unis. A la frontière albano-kosovare, une multitude de travaux humanitaires est assurée par les forces armées : construction et gestion de camps, distribution de nourriture et d'eau, aide sanitaire, construction d'hôpitaux de campagne autonomes, évacuation médicale vers l'Italie pour les cas les plus graves. Ces travaux préparent la gestion de la catastrophe humanitaire pendant l'intervention de l'OTAN. L'opération Abri Allié succède à l'opération Arc-en-ciel. Tous les efforts bilatéraux et désorganisés sont placés sous la responsabilité du commandement de l'OTAN. L'Albanie est divisée en cinq zones humanitaires, chacune étant attribuée à un contingent : italien, français, belgo-néerlandais, américain, espagnol. La mission de ces groupes est de fournir une aide de soutien humanitaire aux autorités albanaïses, en complément du HCR

⁷⁶⁶ Site OTAN (2000), *Les tâches multiples de la KFOR* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_18129.htm (Page consultée le 1er mars 2015).

et des ONG. La fonction de l'OTAN est de délivrer des services non couverts par l'ONU, les ONG ou les autorités albanaises. 8000 soldats sont donc déployés dans un environnement où se mêlent différents acteurs : 120 ONG internationales, agences de l'ONU, sociétés nationales de la Croix-Rouge. Malgré le caractère limité du mandat de l'OTAN, le HCR déclare dans son audit interne que le déploiement de l'Alliance s'est fait sans son consentement et ce malgré la prédominance théorique de l'Agence dans la décision, la planification et l'exécution des tâches humanitaires. Dans la continuité de ce déploiement, l'OTAN fournit au cours du conflit une très large gamme de tâches humanitaires en autonomie des acteurs civils présents sur le terrain : installation complète de camps, sécurisation de l'espace aérien albanais, soutien logistique, transport de fret gratuit sur les vols militaires, réparation de routes, réhabilitation des centres collectifs pour réfugiés, transport de réfugiés, construction de huit hôpitaux de campagne, missions d'évacuation sanitaire, campagne de vaccination, transport du personnel et des équipements des ONG, assistance technique. L'effort humanitaire de l'OTAN s'est poursuivi durant la campagne de bombardements.

La concurrence humanitaire de l'OTAN en Albanie à l'égard des organisations habilitées à le faire est à relativiser. De nombreuses organisations étaient déjà présentes avant l'arrivée des forces militaires, travaillant dans un environnement sécurisé et accédant à la population. Si l'assistance logistique apportée par l'OTAN est très utile, les ONG entreprenaient déjà des travaux d'assistance grâce à l'usage des ressources locales. Par ailleurs, la situation humanitaire en Albanie n'est pas critique (à l'inverse du Kosovo). Les réfugiés kosovars arrivent dans de bonnes conditions physiques et aucun cas d'épidémie n'est constaté. Enfin, les tentes construites par l'OTAN n'abritent que 20% des réfugiés en Albanie. 20% sont logés dans des centres collectifs (usines) et 60% dans des familles d'accueils⁷⁶⁷. Même si l'OTAN en Albanie ne s'approprie pas l'ensemble du processus humanitaire, elle y contribue directement (notamment sur la construction de camps de haut niveau) et entre parfois en concurrence avec les organisations civiles.

En Macédoine, l'ampleur des tâches humanitaires est moins importante mais l'OTAN assure toutefois la construction et l'administration de camps de réfugiés. Le cas de la 101^e brigade logistique de l'armée britannique est à cet égard révélateur. Envoyée en janvier 1999 en soutien d'une brigade blindée britannique au Kosovo, elle se retrouve très vite dans le cadre de mission

⁷⁶⁷ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *op.cit.*, p.132.

à cause l'échec des négociations à Rambouillet. Les 2000 soldats britanniques et les centaines de véhicules en Macédoine n'ont bientôt plus d'objectifs à court terme, tandis que des vagues de réfugiés kosovars commencent à affluer vers la frontière albano-macédonienne. Sur demande du HCR le 2 avril, la brigade logistique prépare des rations alimentaires pour les réfugiés arrivés en catastrophe. Le 3 avril, sans autorisation formelle du HCR, la brigade commence la construction de deux camps le long de la route menant de Pristina à Skopje. Une première infrastructure d'accueil de réfugiés (Stenkovic 1) est construite puis une deuxième (Stenkovic 2) le 9 avril. Quelques chiffres illustrent le savoir-faire logistique de l'OTAN sur la question humanitaire : 40 000 réfugiés accueillis, 2800 tentes et 400 latrines installées, 1,6 kilomètre d'adduction d'eau, des dizaines de milliers de repas préparés dont 103 000 portions pour enfants, 11 000 pains, 264 000 litres d'eau en bouteille, 430 000 barres de chocolat, des milliers de personnes soignées⁷⁶⁸. Le 11 avril, une fois l' (énorme) travail humanitaire effectué, l'infrastructure des deux camps est transmise à Médecins sans frontières et à la Croix-Rouge. La présence de troupes de l'OTAN à l'intérieur des camps de réfugiés continue cependant après le transfert de compétences.

Comme pour le cas de l'Albanie, les organisations humanitaires reprochent aux militaires d'empiéter sur leurs domaines de compétences. La construction et l'administration de camps par les forces de l'OTAN sont plus qu'une volonté d'étendre le champ de compétences des militaires, un impératif avant tout sécuritaire en cohérence avec la tâche première des armées. Leur but était de prévenir la déstabilisation de la Macédoine à cause des flots de réfugiés. Aucun gouvernement voisin du Kosovo, aucune agence des Nations unies ni aucune ONG n'était en mesure de gérer une crise de cette ampleur. Cette prise en charge quasi-exclusive de la gestion des camps était aussi le fait du gouvernement macédonien. Dans les mois ayant précédé le début des bombardements, ce même gouvernement avait choisi l'OTAN comme seul interlocuteur pour les réunions de planification et de construction des camps de réfugiés, au détriment du HCR et des ONG. L'urgence sécuritaire et le choix d'interlocuteur par les autorités macédoniens expliquent donc avant tout le dépassement du mandat de l'OTAN vers des fonctions humanitaires.

Le cas de Stenkovic 1 et 2 n'est d'ailleurs pas un cas isolé car la gravité de la situation démographique oblige l'OTAN à renouveler plusieurs fois la construction et la gestion de

⁷⁶⁸ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *ibidem*, p.225.

camps. De nombreuses installations sont aussi construites en Macédoine et Albanie par les contingents français, américains ou belges. En Albanie par exemple, au mois de mai 1999, 339 projets d'infrastructures d'accueil sont répartis sur 58 autorités distinctes. Cette fonction d'administration des camps n'est qu'un des éléments de la stratégie de gestion du conflit par l'OTAN puisqu'elle s'ajoute aux tâches de coercition pratiquées en parallèle. Si l'OTAN poursuit en mars-avril 1999 une intense campagne aérienne, elle la complète par des actions humanitaires destinées à enrayer le flot des 430 000 réfugiés fuyant l'armée et les unités de police pour l'organisation de ponts aériens. L'envoi du Corps de réaction rapide du CAE (ARRC) de l'OTAN en Macédoine pour dresser un village de tentes aide ainsi les milliers de réfugiés franchissant la frontière et facilite l'approvisionnement en produits de première nécessité (nourriture, fournitures médicales, matériel de purification de l'eau). L'OTAN expédie également par avion des secours aux camps de réfugiés en Albanie, y déploie un QG avancé pour seconder le HCR et établit un pont aérien entre Tirana et Kukës à la frontière kosovare pour l'acheminement des secours par hélicoptères.

La KFOR est, de plus, capable de gérer ce programme humanitaire de manière (quasi) autonome et dans la durée. Ainsi, en mai 1999, après les premiers résultats militaires positifs de la phase initiale (destructions infligées sur les aéronefs, missiles sol-air, équipements lourds, stocks de munition, réseau de C2), elle continue son intense travail humanitaire auprès des pays voisins (Albanie, Macédoine) par la gestion de l'afflux de 450 000 réfugiés, la construction de 13 camps d'accueil et la distribution de 13 500 tonnes d'aide humanitaire. Des missions humanitaires sont également menées ponctuellement à l'intérieur du Kosovo (en coopération avec le HCR notamment) et des largages de vivres effectués pour soulager les réfugiés⁷⁶⁹. La combinaison des tâches hybrides évolue selon l'état d'avancement de l'opération. Ainsi après la fin des bombardements aériens et le départ du Kosovo des forces de sécurité serbes, la KFOR commence dans la province des travaux de réparation des infrastructures essentielles. La construction de ponts pour acheminer les fournitures humanitaires et l'amélioration de l'alimentation en eau assurent ainsi le rétablissement de l'activité dans les agglomérations locales. Les soldats de l'OTAN effectuent aussi, en collaboration avec les ouvriers locaux, la réparation des centrales et des lignes électriques. En dehors de ces travaux d'ingénierie, la KFOR se charge aussi de la récupération de grandes quantités de munitions localisées dans toute la province et à l'origine de dégâts humains passés (150 Kosovars tués/mutilés par

⁷⁶⁹ Site OTAN (1999), *Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_27311.htm (Page consultée le 3 mars 2015).

l'explosion de mines/munitions) ou à venir (en prévision de la reprise du travail dans les champs et du ramassage du bois de chauffage). Enfin, ce mois de juillet voit la KFOR organiser la collecte des demandes de candidats policiers en vue de la formation de la nouvelle force civile au Kosovo.

L'exemple du Kosovo démontre la variété des tâches extramilitaires effectuées, leur simultanéité d'exécution et la faculté d'adaptation des troupes de la KFOR pour mettre en place des actions selon le niveau d'évolution de la mission. Cette réversibilité, soit ce passage fluide entre une action coercitive et une action de contact avec la population, caractérise l'action de l'OTAN au Kosovo et sur ses futures zones d'intervention.

Le travail de gestion du flot de réfugiés opéré dès les premiers jours de l'exode se révèle efficace car, dès août 1999, plus de 727 000 réfugiés réintègrent le Kosovo. Ce processus de réintégration est optimisé par la tenue de réunions régulières où des commandants de la KFOR siègent auprès de représentants de tous les groupes ethniques, assurant au passage une fonction de diplomatie. Malgré le besoin réduit d'aide en matière de transport consécutif au retour des réfugiés (seuls 15 000 restent en Albanie), les aides logistiques sont maintenues et réorientées vers l'acheminement au Kosovo de l'aide alimentaire et d'équipements à destination des organisations internationales (PAM et HCR). La KFOR assure la permanence des programmes humanitaires en leur apportant la sécurité (protection des convois et surveillance des sites) et la logistique nécessaire (aliments et équipement). Toujours sur un mode *continuum* (capacité à effectuer simultanément différentes missions civilo-militaires), la KFOR continue durant cet été 1999 à rétablir les infrastructures et les services publics : achèvement de la restauration des services d'eau dans 23 municipalités, remise en service de deux centrales électriques, réouverture des écoles élémentaires le 15 août⁷⁷⁰. Les frontières entre les tâches d'intervention, de reconstruction et de normalisation sont donc perméables, car elles se chevauchent selon les circonstances. Les missions effectuées par les 49 000 soldats de la KFOR en octobre 1999 consistent à la fois à protéger les groupes ethniques (tâche dite d'intervention), soutenir la Mission des Nations unies au Kosovo (tâche dite de reconstruction) et mettre en place le nouveau Corps de protection du Kosovo (tâche dite de normalisation). La concentration sur les tâches de reconstruction s'intensifie d'ailleurs selon les conditions climatiques. A l'approche des rigueurs de l'hiver, la KFOR s'emploie ainsi à mettre un maximum de population à l'abri de

⁷⁷⁰ Site OTAN (1999), *Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_27181.htm (Page consultée le 3 juillet 2015).

cette rigueur climatique : distribution d'abris en kit (région de Maticane), fourniture de vivres aux villages en altitude (vallée de Rugova, Kuciste, Boge, Skrelje)⁷⁷¹. Malgré sa dimension civile, par la nature des tâches accomplies, la préparation à la période hivernale est un élément sécuritaire car elle réduit les risques d'instabilité en cas de mauvaises récoltes. Cela explique l'intensification du soutien de l'OTAN à la MINUK et au HCR au fur et à mesure de l'approche hivernale. A partir de la fin octobre 1999, les convois lourds pour le transport de matériel d'abri vers les entrepôts régionaux se multiplient, tout comme les efforts d'aide aux organismes civils sur une multitude de tâches (mise en place d'abris, chauffage, alimentation, fourniture de vêtements). Ce travail de prévention répond aux attentes immédiates (prévenir tout risque de famine), mais prépare aussi sur le long terme l'efficacité de l'appareil agricole. Dès la mi-octobre 1999, les brigades multinationales assurent l'expédition de semences et d'engrais vers les terres agricoles pour en assurer ensuite l'essaimage. Elles référencent en amont une liste de domaines agricoles n'ayant pas encore reçu de semences ou en ayant reçu en quantité insuffisante. L'OTAN met ainsi à disposition des populations sa remarquable faculté de mobilisation pour alimenter tous les champs agricoles avant la date butoir du 10 novembre, date au-delà de laquelle la récolte du printemps 2000 serait compromise. Cette initiative purement civile a donc un caractère semi-structurel⁷⁷². Au volet préventif de cette gestion hivernale s'ajoute un volet réactif au cœur de la saison. Les premières chutes de neige accentuent la distribution d'abris prêts-à-monter (non référencés dans la base de données initiale), l'approvisionnement en nourriture et en bois de chauffage. Dans le cadre de l'exercice *Shelter Express* par exemple, 22 camions supplémentaires sont acheminés pour combler les éléments non anticipés par le programme pré-hivernal. La KFOR intensifie aussi sa collaboration avec les acteurs civils : aide au transport de vaccins pour le programme de vaccination de l'*International Medical Corps*, distribution de 100 troussees scolaires de l'ONG allemande *Arbeiter Samariter Bund*, distribution de 2418 m² de bois de chauffage d'une ONG danoise.

L'efficacité de l'OTAN réside ici dans sa capacité d'adaptation, sa rapidité de mobilisation et son interaction avec des organes civils. Dans un monde globalisé où tout élément d'instabilité peut contaminer les régions environnantes, ces facultés de contingentement de crise sont autant

⁷⁷¹ Site OTAN (1999), *Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_27121.htm (Page consultée le 1er juin 2015).

⁷⁷² Site OTAN (1999), *Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_27104.htm (Page consultée le 12 avril 2015).

d'éléments de stabilisation⁷⁷³. Le fort nombre de demandes civiles émanant de la région (suite à l'arrivée de la saison froide) exige en effet de la part de la KFOR un haut degré de réactivité. La KFOR est ainsi capable en novembre 1999 de livrer en urgence du bois de chauffage, du mazout, des poêles (dont 2000 à Dulje le 26 novembre) et de porter assistance aux villages reculés. Ces acheminements en urgence se font parallèlement aux tâches de nettoyage des rues à Mitrovica, à l'achèvement du programme de vaccination des enfants, à la poursuite de la réparation des routes, à la livraison de matériaux de construction et au convoi des fonds de la MINUK (notamment les recettes de douanes). Variété/simultanéité des tâches, gestion d'urgence et amélioration du quotidien des locaux forment donc un cadre d'action adapté à la gestion des conflits modernes et maîtrisé par l'OTAN⁷⁷⁴. Le Kosovo est le point culminant d'une tendance identifiée depuis la fin de l'après Guerre Froide, où les forces armées compensèrent souvent les défaillances des ONG pendant des crises humanitaires.

En 1991 et sous le nom de code *Provide Comfort*, une force de 20 000 soldats composée de contingents américains, français, anglais et hollandais (placés sous commandement américain) est projetée puis déployée dans le nord de l'Irak pour aider les Kurdes victimes de la répression de Bagdad. Les tâches effectuées sont hybrides car elles mêlent des travaux militaires et humanitaires : création d'un environnement sécurisé pour les Kurdes déplacés, coordination des zones de largage, distribution de rations alimentaires, construction de camps de transit, évaluation des priorités sanitaires, organisation de la fourniture de soins médicaux primaires, assistance logistique. Avec l'installation des premières infrastructures humanitaires et l'amélioration sécuritaire autorisant l'arrivée du personnel ONU, les militaires américains confient la structure aux organisations civiles trois mois après le début de l'opération. Au moment de l'exode des Kurdes, il n'y a quasiment aucune organisation civile présente sur le terrain alors que la logistique militaire (transport, aide, matériel) est à l'inverse immédiatement disponible. Les militaires peuvent donc créer un espace humanitaire dans le Nord et fixer le cadre de l'action humanitaire. Malgré cette prise en charge initiale, les forces de l'OTAN se limitent à la fourniture de secours et ne lancent pas de programmes d'aide. Elles fournissent de la sécurité, facilitent l'aide humanitaire en mettant à disposition leurs transports et leurs infrastructures lourdes tout en distribuant de l'aide humanitaire (médicaments, tentes, couvertures chauffantes...). Elles n'assurent cependant pas la gestion des camps et transfèrent

⁷⁷³ Site OTAN (1999), *Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_27055.htm (Page consultée le 2 avril 2015).

⁷⁷⁴ Site OTAN (1999), *Kosovo* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_27060.htm (Page consultée le 4 avril 2015).

les opérations aux organisations civiles une fois les conditions sécuritaires moins dégradées.

Ce type d'opération avait déjà été expérimenté durant l'opération *Brown Shelter* en Irak au cours de laquelle des commandos parachutistes avaient porté assistance à 6000 Kurdes dans le sud du pays. En mai-juin 1991, des détachements de médecins-militaires et infirmiers de plusieurs contingents de l'OTAN sont envoyés en compagnie de Médecins sans frontières, au Kurdistan au nord de l'Irak. Comme au Kosovo et en Macédoine, les acteurs humanitaires contestent ici l'empiètement de leurs prérogatives classiques. En effet, le plan de sauvetage des Kurdes est divisé en trois grands objectifs : réduire le taux de mortalité des Kurdes, guider les Kurdes des montagnes vers des camps de réfugiés situés en plaine et favoriser leur retour vers leurs foyers d'habitation. Si le premier objectif est naturellement accepté par les ONG car il correspond à une compétence exclusivement militaire, elles ont en revanche plus de difficultés à collaborer sur les deux autres objectifs. Des encouragements financiers et du soutien logistique mis à leur disposition résolvent finalement ce contentieux. L'unité d'action entre contingents et ONG est une réussite car les ONG assistent les mouvements de population descendant des montagnes vers les camps de réfugiés nouvellement construits selon les itinéraires déterminés par les états-majors. Les ONG opèrent donc, durant la phase initiale de *Provide Comfort*, dans le sillage et le chemin tracé par les contingents à cause de leurs difficultés à opérer de manière indépendante dans un environnement sécuritaire aussi dégradé.

Ce modèle d'action (intervention initiale des armées, gestion de l'urgence humanitaire, définition des grandes lignes d'action, arrivée et coopération avec les ONG) est donc associé à cette configuration de conflits car ce même phénomène se reproduit durant la guerre du Kosovo en Macédoine. Durant la guerre du Kosovo en effet, la plupart des réfugiés kosovars s'exilent en Albanie et en Macédoine (438 000 en Albanie et 237 600 en Macédoine, en plus des 64 000 du Monténégro). A la suite du choix du gouvernement macédonien de voir l'OTAN gérer la question des réfugiés kosovars à la place du HCR, le 1^{er} avril 1999, l'Alliance envoie des contingents sur la frontière entre la Macédoine et le Kosovo. Cette intervention, en plus du choix politique des autorités macédoniennes, est liée à l'urgence sécuritaire. 65 000 réfugiés kosovars se massent à la frontière, suite au refus des autorités macédoniennes de les laisser entrer par crainte d'un déséquilibre ethnique en faveur de la communauté albanaise de Macédoine. L'inflation démographique du *no man's land* suite à l'arrivée de nouveaux réfugiés aggrave la situation et entérine définitivement l'intervention de l'Alliance. Cette intervention est également motivée par le refus des pays occidentaux d'accueillir des réfugiés sur leur sol en cas

de catastrophe démographique et de bousculer leurs politiques nationales d'immigration. Un accord final entre alliés est donc conclu par la construction d'un sanctuaire international de 100 000 places et l'envoi (restreint) de réfugiés vers des pays tiers dans le cadre du Programme d'évacuation humanitaire. 11 000 soldats de la KFOR sont donc déployés en Macédoine début avril. Les soldats français, britanniques, allemands et italiens construisent des camps de réfugiés avec fourniture de services essentiels : eau, sanitaire, soins médicaux et vivres⁷⁷⁵. Les contraintes de temps, la gravité humanitaire, les menaces sur les politiques migratoires des pays membres favorisent donc des solutions logistiques rapides et immédiatement déployables, tâches uniquement réalisables par les forces armées et non par le HCR. La rapidité de déploiement de l'OTAN, sa qualité hiérarchique (commandement commun), la dangerosité du théâtre d'opérations (menace des forces serbes) imposent l'Alliance Atlantique comme seule organisation à même de traiter le problème en Macédoine.

Pour l'Albanie, la même logique politique motive l'intervention de l'OTAN. Suite aux premiers exodes de réfugiés kosovars, le Premier ministre albanais adresse une demande d'aide humanitaire à l'Alliance et non au HCR pourtant déjà présent à Tirana. La gravité des dangers pesant sur le pays (parfois 30 000 réfugiés par jour selon le calendrier des opérations de nettoyage) et sa volonté d'attribuer la résolution du problème à une organisation aussi fiable que l'OTAN expliquent ce choix : déstabilisation économique, exaltation de l'irrédentisme albanais, hypothèse d'une nouvelle opération Alba (1997). La volonté de Tirana (comme de Skopje) est de fixer les réfugiés dans une zone de confinement géographique. Le mandat de l'AFOR est donc humanitaire mais utilise aussi des fonctions militaires, preuve une fois de plus de l'hybridation permanente des tâches de l'OTAN dans ce type de conflit humanitaire. Il permet ainsi, en parallèle de la construction de camps de réfugiés, de créer une tête de pont et une zone de déploiement de forces de combats pour l'OTAN dans l'éventualité d'une opération terrestre au Kosovo. Le contingent américain est quant à lui composé d'une force d'artillerie, de chars et de transporteurs de troupes. Un autre enjeu militaire, à l'intérieur des objectifs purement humanitaires d'AFOR, est l'amélioration de la route nord reliant l'Albanie au Kosovo. Les détachements du génie de l'AFOR peuvent ainsi améliorer l'état des routes pour faciliter les mouvements de réfugiés et de l'aide humanitaire, mais aussi préparer une future intervention terrestre. Comme en Macédoine, le faible niveau de coordination du HCR dans un environnement sécuritaire aussi dégradé est aussi une des raisons de l'extension du mandat de

⁷⁷⁵ Militaires-humanitaires. A chacun son rôle, *op.cit.*, p.134.

l'AFOR.

Dans le cas de l'Irak, du Kosovo, de l'Albanie et de la Macédoine, l'OTAN agit donc comme compensation de la défaillance des acteurs civils (HCR et ONG) durant des catastrophes humanitaires. De manière contingente, son champ d'action s'est donc étendu à des tâches civiles : construction et gestion de camps, construction d'hôpitaux, assainissement sanitaire, livraison de médicaments, balisement d'itinéraires d'évacuation, etc.

Le travail de la SFOR effectué en Bosnie-Herzégovine après l'intervention directe de 1995 est un autre exemple de l'hybridation civilo-militaire des tâches de l'OTAN sur ses théâtres d'opération. En 1995, l'OTAN intervient pour faire appliquer les accords de Dayton et assurer le rétablissement de la paix. Elle transfère ses responsabilités à l'Union européenne en décembre 2004 tout en continuant à collaborer avec les autorités bosniaques. La Bosnie-Herzégovine intègre en 2006 le Partenariat pour la Paix. Cette collaboration prend une nouvelle dimension en avril 2008 par le début du programme de dialogue intensifié (*Individual Partnership Programme*, ou IPP) entre le CNA et la Bosnie-Herzégovine. Le cadre de cette collaboration intensive est avant tout civilo-militaire : réformes de la défense, développement des capacités de contre-terrorisme, échange de renseignements, aide à l'arrestation de criminels de guerre, gestion de situations d'urgence, planification civile, interopérabilité dans les missions de rétablissement de la paix, protection de données sensibles, contrôle démocratique des forces armées, budgétisation de la défense, diplomatie publique, développement d'un système de renseignement efficace. Depuis la fin de la guerre civile yougoslave en 1995, les principaux thèmes de partenariat sont donc l'instauration d'un Etat de droit, la lutte contre le terrorisme et la capacité de résilience de l'armée bosniaque. L'évolution des relations OTAN-Bosnie après le rétablissement définitif de la paix en 1999 est un cas d'école de l'influence de l'OTAN auprès de ses anciennes zones d'intervention.

Le niveau d'engagement dépendant du niveau de concrétisation de ses objectifs, l'amélioration progressive de la situation en Bosnie-Herzégovine a logiquement entraîné, à partir de 2000, le ralentissement de l'activité de la SFOR. Faisant suite à la décision du CNA de diminuer les effectifs en plus d'un réexamen du mandat (novembre 1999), un tiers des troupes de la SFOR quittent le pays en 2000. Pour prévenir un retour des tensions malgré cette baisse du format, la SFOR met au point une force de réserve rapidement déployables et maintenue en condition opérationnelle permanente. Cette réserve, testée lors de l'opération *Joint Resolve XVII* en

janvier 2000, pérennise indirectement la stabilité du pays sans exigence financière (coûts de projection/entretien des troupes), médiatique (coût politique en cas de soldats tués) ni diplomatique (risque de contestation du pays hôte en cas de présence indéfinie des troupes). Cette modularité flexibilise donc l'engagement de l'OTAN et adapte l'Organisation aux exigences de l'insécurité globale. En effet, si l'apparition d'une crise à menace régionale nécessite un lourd engagement (SFOR 1995-2000), la réduction des risques couplés à l'hypothèse d'un retour exige le maintien d'une force moins lourde, plus flexible mais toujours prête à intervenir (SFOR en 2000). L'influence sur d'anciens théâtres d'opérations se poursuit donc même après le retrait (partiel) des troupes, notamment par le maintien de la collaboration en matière de défense. Trois ans après le début du désengagement de la SFOR, le Secrétaire Général de l'OTAN et les 19 autres membres de l'OTAN rappellent ainsi aux autorités bosniaques leur impératif de réformer leurs forces armées comme condition du resserrement de leurs liens avec l'Alliance Atlantique. Cette recommandation faisait suite à un examen préalable, par le CNA, du rapport du général William Ward (commandant de la SFOR) sur l'état opérationnel des troupes bosniaques.

En plus de réduire le développement des milices privées, le processus de concentration de la « violence légitime » entre les mains de l'Etat bosniaque encouragé par l'OTAN est un enjeu de sécurité globale à d'autres niveaux. Cet appel du CNA fait en effet suite aux ventes d'armes à destination de l'Irak réalisées par l'usine ORAO dans la République serbe de Bosnie et à la livraison de renseignements émanant de l'armée bosniaque au régime de Saddam Hussein. Prenant acte des dangers sécuritaires créés par ces fuites (aides à la constitution irakienne d'ADM avec hypothèse d'usage contre l'Occident), le CNA réaffirme que la Bosnie doit créer une structure de défense unifiée au niveau de l'Etat pour assurer un contrôle civil approprié des forces armées. L'aide à la réforme des systèmes de défense (voire les pressions pour accélérer le processus) est donc aussi une politique de gestion des risques globaux car elle prévient la circulation transfrontalière d'informations sensibles et de technologie militaire à destination d'Etats « voyous ». Elle est obtenue dans un cadre légal et non arbitraire par la conditionnalité, la réforme du secteur militaire étant une des conditions préalables à une coopération plus étroite au programme du Partenariat pour la paix⁷⁷⁶. L'efficacité de ces appels est d'autant plus grande lorsqu'y sont associés des partenaires historiquement proches de l'Etat concerné. Dans le cadre du COR, la Russie est ainsi associée à l'appel au renforcement de la réforme de la défense

⁷⁷⁶ Site OTAN (2003), *Le Conseil de l'OTAN engage la Bosnie à réformer ses forces armées* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_20050.htm (Page consultée le 9 juillet 2015).

bosniaque. Les pays membres et la Russie, en juillet 2003, enjoignent formellement et conjointement aux autorités bosniaques d'accélérer la réforme de leurs forces armées pour créer une structure de commandement et de contrôle civil de niveau étatique. Cette déclaration est d'ailleurs transmise directement à la présidence collégiale de la Bosnie par le président du COR pour accroître son impact. L'usage de l'influence au détriment de la contrainte, via les déclarations conjointes, est une stratégie adaptée à la globalisation sécuritaire car l'OTAN n'a pas les moyens d'imposer par la force la réforme en Bosnie⁷⁷⁷.

L'occupation du champ institutionnel, comme vecteur d'influence pour obtenir des gains politiques, continue une fois la réforme militaire bosniaque lancée et fait l'objet de déclarations régulières pour acter son bon état d'avancement. Trois ans après le début de la réforme, une réunion conjointe du Conseil Nord-Atlantique et du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne tenue en octobre 2006 déclare la réforme de la défense bosniaque en bonne voie. Cette déclaration concrétise les activités conjointes entre l'OTAN et le gouvernement bosniaque via un fonds d'affectation spéciale (financé par les pays membres) pour aider les cadres militaires touchés par la réduction des effectifs et aider à leur réinsertion. Preuve de la conditionnalité entre réforme et meilleure intégration avec les pays membres, les parties associent l'amélioration du contrôle civil sur les forces armées à l'adhésion possible du pays au programme de Partenariat pour la paix de l'OTAN⁷⁷⁸. Cette stratégie du « bâton et de la carotte » assure un contrôle de l'OTAN sur un thème souverain et régalien de la Bosnie-Herzégovine⁷⁷⁹. La pression exercée sur les pays en voie de réforme se formalise aussi par l'accueil de responsables politiques au siège de l'OTAN. En mars 2011, les ministres bosniaques de la Défense et des Affaires étrangères sont ainsi reçus par le secrétaire général de l'OTAN et les membres du CNA. Cette réception est un état des lieux du plan d'action individuel mis en place entre l'OTAN et la Bosnie au sein du Partenariat pour la paix. L'évocation des points positifs (avancement de la réforme de la défense, contribution du pays à la sécurité régionale) et négatifs (situation interne et montée des partis extrémistes) à l'issue de la réunion assure un contrôle (sans aliéner la souveraineté de la Bosnie) sur l'évolution sécuritaire du pays. La signature en parallèle d'accords reconnaissant la Bosnie comme contributeur non OTAN de la FIAS renforce

⁷⁷⁷ Site OTAN (2003), *Le Conseil OTAN-Russie appelle à un renforcement de la réforme de la défense en Bosnie* dans OTAN Nouvelles [En ligne],

http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_20209.htm (Page consultée le 27 juillet 2015).

⁷⁷⁸ Maxwell Rohan, Olsen John, *Destination, NATO, defence reform in Bosnia Herzegovina. 2003-2013*, Routledge, Washington, 2013.

⁷⁷⁹ Site OTAN (2006), *La réforme de la défense en Bosnie-Herzégovine sur la bonne voie* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_22136.htm (Page consultée le 19 juillet 2015).

l'intégration des relations entre les deux parties, et donc le degré de surveillance sur le processus de réforme. Ce contrôle est plus direct lorsqu'il interrompt le renforcement des relations par le rappel de la conditionnalité. En décembre 2009 et sur constatation d'une évolution négative de la Bosnie, les ministres des Affaires étrangères du CNA conditionnent la participation du pays au plan d'action pour l'adhésion à l'accélération de ces réformes. Ce rappel aboutit en avril 2012 à la résolution d'un des thèmes problématiques (destruction de surplus de munitions et d'armes), saluée par les ministres des Affaires étrangères en visite à Tallinn (Estonie). Malgré cet avancement, une déclaration officielle à destination du CNA préconise de n'accepter le premier programme national annuel qu'à la condition que tous les biens immobiliers militaires nécessaires au futur secteur de défense (en construction) soient officiellement enregistrés comme propriétés de l'Etat de Bosnie-Herzégovine. L'enjeu stratégique de la Bosnie-Herzégovine à intégrer l'OTAN (élément de protection contre la Serbie, la Russie, modernisation de son appareil d'Etat pour préparer son futur développement économique) transforme cette conditionnalité en une obligation indirecte. C'est un élément de contrôle non arbitraire adapté aux impératifs de la globalisation, condamnant toute forme d'arbitraire du pouvoir. Cet exemple illustre donc la large palette de moyens d'influence de l'OTAN (intervention directe, maintien d'une réserve opérationnelle rapidement projetable, points de situation réguliers sur l'état d'avancement des réformes, pressions diplomatiques) pour peser en dehors de la contrainte sur la réforme des systèmes de défense de ses partenaires⁷⁸⁰.

Par l'accord SOFA⁷⁸¹, l'OTAN et la Bosnie-Herzégovine échangent des informations sur les activités terroristes sur leurs territoires respectifs. L'Alliance Atlantique participe aussi à la formation des capacités de contre-terrorisme du pays. Ce volet de collaboration favorise l'application de décisions juridiques. En juin 1999, la SFOR, en collaboration avec la justice locale et sur décision du Tribunal Pénal International, arrête Dragan Kolundzija pour traitement inhumain de détenus du camp de concentration de Keraterm⁷⁸². Ce travail d'application de décisions juridiques cible aussi des « *high-value targets* » et illustre le degré de collaboration entre l'OTAN et les forces locales. Parallèlement au mandat classique délivré par l'ONU (dissuader le retour des forces serbes, prévenir les conflits communautaires, construire les

⁷⁸⁰ Site OTAN (2010), *La Bosnie Herzégovine et le plan d'action pour l'adhésion* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_62811.htm (Page consultée le 25 juillet 2013).

⁷⁸¹ Un *Status of Forces Agreement* (SOFA) est un terme américain désignant une entente juridique entre un pays et une nation étrangère stationnant des forces armées dans ce pays. Lorsqu'il s'agit d'une mission civile, l'accord porte sur le statut de la mission, il s'agit d'un *Status of Mission Agreement* (SOMA).

⁷⁸² Site OTAN (1999), *Arrestation en Bosnie-Herzégovine* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_27225.htm (Page consultée le 25 juillet 2013).

forces bosniaques), la SFOR accomplit un travail complet de recherche de criminels de guerre (renseignements, enquêtes, arrestations, échanges d'informations avec la police locale). Illustration de ce travail politico-juridique, les troupes de l'OTAN tentent en 2004 par deux fois d'arrêter le suspect de crimes de guerre Radovan Karadzic dans la République serbe de Bosnie-Herzégovine. Sur la base de rapports des services de renseignement, les forces aéroterrestres mènent l'assaut dans le village de Celebici, à quelques kilomètres du Monténégro. Malgré l'échec de l'opération, la preuve est faite que le champ d'action de l'OTAN ne se limite pas à des tâches de combat mais se décline à une multitude de niveaux. L'arrestation de criminels de guerre (Karadzic recherché pour génocide et crimes contre l'humanité par le TPI) a une portée sécuritaire car elle supprime de potentiels leaders de milices capables de perpétuer des violences similaires à la guerre 1992-1995⁷⁸³.

Autre cadre de collaboration avec l'OTAN, la formation de l'armée bosniaque est une donnée sécuritaire importante car elle permet d'éliminer les formes de violence privées (milices, mafias, groupes paramilitaires...), d'ajouter des nouvelles troupes en opérations extérieures (interopérabilité) et de prévenir de nouveaux conflits ethniques. Un des aspects-clés du travail de la SFOR est, après le retrait d'une partie des troupes de l'OTAN, de réformer la défense d'un pays divisé en trois structures communautaires (Fédération croato-musulmane, République serbe de Bosnie, District de Brcko). Dans le cadre de la *Defense Reform Commission* (2003-2005), la SFOR contribue à la création d'un commandement unifié, de structures de contrôle sur les unités militaires, d'une uniformisation des équipements et d'entraînements spécifiques pour les forces de sécurité (résilience à une attaque terroriste, une catastrophe environnementale ou un conflit ethnique). Le but est de transformer l'armée bosniaque en une armée professionnelle pour rendre ses forces interopérables avec les standards de l'OTAN⁷⁸⁴. En 2005, un assistant au Secrétaire Général pour les politiques de défense et de planification en Bosnie-Herzégovine est à cet égard nommé auprès des autorités du pays⁷⁸⁵.

Un des principaux thèmes de collaboration entre l'OTAN et la Bosnie-Herzégovine porte aussi sur la gestion des catastrophes civiles à cause des risques de débordement de crise sur les pays

⁷⁸³ Site OTAN (2002), *Opérations de capture en Bosnie* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_19497.htm (Page consultée le 19 juillet 2015).

⁷⁸⁴ Site OTAN (2013), *NATO's relation in Bosnia and Herzégovine* dans NATO A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm (Page consultée le 21 mars 2013).

⁷⁸⁵ Site OTAN (2010), *Le Conseil de l'Atlantique Nord encourage la Bosnie-Herzégovine à accélérer le processus de réforme* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_64981.htm (Page consultée le 6 août 2013).

environnants et donc d'apparition d'une crise régionale. La guerre du Kosovo est à cet égard un très bon exemple lorsque que les flots de réfugiés albanais, à la suite des exactions de l'armée serbe, débordent sur les pays environnants (Monténégro, Macédoine, Albanie) et menacent leur équilibre démographique. La construction de camps de réfugiés à la frontière de ces Etats empêche *in extremis* ce déséquilibre. Le développement des capacités de gestion d'urgence vise à prévenir ce genre de situation incontrôlable⁷⁸⁶. L'apprentissage des procédures d'urgence OTAN et leur application par des exercices de mise en conditions réelles améliorent les capacités de résilience de l'armée bosniaque. Les risques de passage d'une crise locale à une crise régionale en sont donc réduits. Durant la guerre civile yougoslave et donc au cœur du théâtre bosniaque, les forces armées occidentales (sous mandat ONU et sous bannière OTAN) agissent également sur un vide d'autorité et entreprennent des tâches purement humanitaires. Déployées dans le cadre de la FORPRONU, elles reprennent dans un premier temps le contrôle de territoires conquis par les forces serbes. Des « patrouilles sociales » sont ensuite effectuées auprès des populations ayant fait l'objet d'exactions ainsi qu'auprès des autorités locales (maire, juge, police) pour la cessation des exactions. Dans un deuxième temps, des détachements médicaux intégrés aux unités fournissent, habitation par habitation, des soins de première nécessité. Des colis sont également distribués pour l'hiver (haches, scies, bûches...). En parallèle des soins prodigués aux soldats, les médecins peuvent donc prendre en charge le soin de civils blessés ou en carence médicale.

La mise en place de projets humanitaires d'urgence ou planifiés, en dehors des compétences initiales des forces de l'OTAN, est régulière depuis 1991. Durant le conflit bosniaque, l'opération Winter Lodge en Croatie est la première grande expérience de construction par une unité du génie d'un camp pour le compte du HCR et menée par la Belgique comme contingent de l'OTAN. Durant la guerre civile bosniaque, la gestion du secteur de Skenderaj est une prémisses de la future conquête des cœurs et des esprits appliquée en Irak en 2003 et annonciatrice de l'hybridation tactique. En juillet 1993, un bataillon est en effet constitué au sein de la FORPRONU pour la défense des enclaves bosniaques contre les agressions des forces bosno-serbes et déployé dans le secteur de Skenderaj, zone dominée à la fois par les milices d'auto-défense bosniaques et à distance de tir immédiate pour les snipers serbes. Suite à un niveau de létalité très élevé pendant les premiers jours de l'opération (un soldat du bataillon meurt tous les trois jours), le commandant de bataillon oriente son action sur l'agression

⁷⁸⁶ Site OTAN (2013), *Crisis management* Dans NATO A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm (Page consultée le 21 janvier 2013).

permanente des snipers et le contact avec la population. Pour le premier objectif, toutes les agressions font l'objet de réactions fermes et proportionnées par un dispositif anti-snipers et l'assouplissement des règles d'engagement. Pour le deuxième objectif, le bataillon est divisé en unités élémentaires ayant la responsabilité de secteurs précis et pour fonction à la fois d'établir des contacts avec la population et d'établir des projets d'aide à la population. Cette dimension civilo-militaire du cadre d'action a une réelle unité opérationnelle car les agressions serbes et les pertes de soldats diminuent alors que le bataillon gagne en liberté d'action et en contact avec la population. Que ce soit au cœur de l'intervention ou pendant la phase de réforme post-intervention, l'OTAN a donc mené une batterie d'actions dont la plupart n'étaient pas *stricto sensu* militaires. Ce cadre de collaboration étalé sur plusieurs années prouve que l'OTAN a élargi depuis la fin de la Guerre Froide son champ d'action désormais hybride.

Le cadre de collaboration OTAN/Ukraine durant les intempéries climatiques dont est victime cette dernière en 2010 confirme cette tendance à la civilisation des actions de l'Alliance depuis la fin de la Guerre Froide. Le cas ukrainien prouve aussi que l'exécution de tâches purement humanitaires peut aussi avoir lieu lors d'opérations ponctuelles, et non pas seulement pendant des opérations extérieures de longue durée. En Ukraine, suite à de graves accidents climatiques en 2010, est ainsi appliqué le principe de « *snow drop* », qui consiste à larguer sur des zones menacées de catastrophes humanitaires des rations alimentaires ou des paquets de première nécessité (biscuits, eau, couverture, tentes...). Le programme belge du BFAST à l'initiative du projet (*Belgian First Aid and Support Team*) est interministériel ; il regroupe le ministère des Affaires étrangères, le ministère de l'Intérieur, le ministère de la Santé et est destiné à la gestion de crises urgentes, à l'intérieur de la Belgique ou à l'extérieur de ses frontières. Cette capacité d'action rapide est organisée selon une procédure précise délimitée en plusieurs étapes. Dans une première étape, une équipe composée de militaires spécialisés dans l'évaluation des dommages et la définition des moyens adéquats est envoyée dans la zone sinistrée dans les deux heures suivant le début de la catastrophe avant qu'une antenne de médecins-militaires et du personnel du ministère des Affaires étrangères ne soient ensuite déployés pour accompagner cette équipe d'évaluation. La procédure d'intervention de ce « *snow drop* » fondée sur la rapidité et la flexibilité, donne un aperçu des procédures de gestion standardisées OTAN pour la gestion civile des désastres humanitaires. L'évaluation des besoins dure théoriquement douze heures. Selon le résultat de cette évaluation, des stocks alimentaires sont constitués, standardisés dans leur format, stockés dans des dépôts militaires puis palettisés pour être envoyés sur le terrain. Ce processus est exécuté rapidement afin que les colis, le matériel d'aide humanitaire et le

personnel puissent être déployés 72 heures après le début de la catastrophe. Une fois le déploiement sur le terrain effectué, les matériaux d'aide sont largués directement à la population par le *snow drop*. En plus de l'Ukraine en mars 2001 (inondations), le concept BFAST est appliqué en Algérie (novembre 2001, tremblements de terre). Le concept BFAST reprend les caractéristiques hybrides des modes d'action militaires en opérations humanitaires : mobilisation de personnel militaire pour des tâches hors-combat (évaluation des besoins de la population, soins médicaux), unité d'action interministérielle, rapidité d'adaptation, largage en haute-altitude.

Ces techniques d'intervention humanitaire s'inscrivent dans un projet plus global de limiter au maximum des risques de débordement de crise. En mai 2002, un atelier organisé par le Haut comité de l'OTAN pour l'étude des plans d'urgence dans le domaine civil porte sur la prévention des inondations dans la région ukrainienne des Carpates, avec plus de 70 participants. Pendant deux jours, des experts en prévention des inondations et des représentants des organisations financières examinent la question (évaluation des risques d'une catastrophe, modalités d'intervention, retours d'expérience). Cet examen sert de référence aux conclusions de la phase I du projet OTAN-Ukraine sur la prévention des inondations et les mesures d'intervention. Le projet vise l'amélioration des systèmes d'alerte précoce et des mesures d'atténuation des inondations dans les régions ukrainiennes. La phase I formule des recommandations pour l'amélioration du système ukrainien de gestion des inondations. La phase II applique les recommandations des experts par la mise en place d'un système performant de gestion des inondations. La mise à disposition d'experts auprès de pays partenaires, le financement d'ateliers de discussion, la rédaction de rapports et d'allocation de fonds d'amélioration des systèmes de gestion s'inscrivent dans le cadre politique sécuritaire en prévenant l'apparition de crises régionales. Le perfectionnement des systèmes de gestion doit permettre, au moment de futures crises d'urgence civile, de confiner la crise à son lieu d'apparition⁷⁸⁷.

Si l'OTAN assure en amont la prévention des crises, elle traite en aval leur gestion par des interventions directes. En juillet 2008, le Centre Euro-Atlantique de coordination des réactions en cas de catastrophe (EADRCC) coordonne une aide urgente à destination des républiques de Moldavie et d'Ukraine touchées par de graves inondations. Ces deux pays ont subi en effet des pluies diluviennes ayant provoqué le débordement des fleuves Dniestr et Prut et entraîné de

⁷⁸⁷ Site OTAN (2002), *Prévention des inondations en Ukraine et mesures d'intervention* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_19393.htm (Page consultée le 9 juillet 2013).

lourdes conséquences. Ces inondations endommagent des milliers de ponts/maisons/routes et provoquent l'évacuation de 30 000 personnes. A ces dégâts humains s'ajoutent les risques sanitaires liés à la contamination de l'alimentation en eau par les bactéries charriées par les eaux usées. Pour faire face à l'état d'urgence décrété par les deux Etats, la procédure classique de l'EADRCC (transmission de la demande aux pays membres et partenaires, publication de points de situation, niveau d'aide fourni) accélère la mobilisation de moyens, l'envoi de troupes et la gestion du problème. La gestion de cette crise multidimensionnelle (environnementale/humanitaire/sanitaire) permet de la contenir aux deux pays concernés, Ukraine et Moldavie. Maîtriser l'insécurité globale implique donc rapidité de détection, mobilisation, projection et traitement d'une crise. Les procédures d'intervention, la nature des partenariats avec les pays non membres et le format des armées de l'OTAN sont calibrés dans cette optique⁷⁸⁸.

Les expériences de bonne gestion des inondations en Ukraine et Moldavie motivent justement le parrainage par l'OTAN d'un nouveau système de surveillance des risques de crue en Ukraine et en Biélorussie. Une station automatique de surveillance des risques de crue est ainsi inaugurée en février 2011 par le programme OTAN pour la science au service de la paix et de la sécurité (SPS) en Ukraine. Cette installation n'est qu'une première étape vers l'installation d'un système moderne de prévision et de surveillance des risques de crue. Ce système donne aux autorités et à la population locale de meilleurs outils de préparation et de réaction en cas d'inondation dans la région. La station automatique crée une base de recueil d'informations et d'envoi de données au centre hydrométéorologique de la région de Volhynie. Elle augmente en parallèle le nombre d'informations recueillies par rapport à l'ancienne procédure manuelle (plus de fréquence et de rapidité) et améliore la compréhension de la dynamique du bassin fluvial. Ce projet SPS OTAN de « prévision et surveillance des risques de crue dans le bassin du Pripiat » s'inscrit dans le cadre de l'Initiative environnement et sécurité, plan de coordination d'actions environnementales regroupant six organisations, dont l'OTAN. Le projet SPS (lancée en 2010 pour une durée de deux ans) met en place des capacités de gestion du Belarus et de l'Ukraine. Financé par l'OTAN pour un coût de 260 000 euros, il associe une multitude de centres de recherche de la région (Institut hydrométéorologique slovaque, Centre ukrainien des projets environnementaux et hydrauliques, Institut hydrométéorologique d'Ukraine et Institut central de recherche sur la mise en valeur des ressources en eau du Belarus). La sécurisation du

⁷⁸⁸ Site OTAN (2008), *Aider la Moldova et l'Ukraine à faire face aux inondations* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_8173.htm (Page consultée le 10 avril 2013).

fleuve Pripiat est stratégique en raison de son itinéraire (traversée du Belarus, de l'Ukraine et de la zone d'exclusion de Tchernobyl), la fréquence des incidents (régularité passée des inondations, destruction de récoltes et mise en danger des biens) et les risques radioactifs (présence de boues polluées et de centres nucléaires à proximité du fleuve). Ce projet SPS améliore donc les capacités de surveillance, de modélisation et de prévision des crues de l'Ukraine et du Belarus. La réduction des risques de débordement du fleuve et donc de déversement de produits radioactifs, via le financement du programme de recherche et d'amélioration du système de gestion, crée donc de la sécurité globale car elle réduit les hypothèses d'apparition de crise sanitaire régionale. Ce travail de prévention est d'autant plus important que le risque de crues (et donc de menaces) est présent à chaque sortie hivernale. Par la mise en place de ce système automatique de surveillance en temps réel, les zones à risque (zone d'exclusion de Tchernobyl, affluent d'une usine nucléaire) sont aujourd'hui mieux protégées. Ainsi, les stations automatiques de relevés hydrométéorologiques ouvertes en Biélorussie (novembre 2011) et en Ukraine (2011) recueillent et transmettent toutes les 15 minutes des données au centre hydrométéorologique de Volyn. L'instantanéité et la régularité des informations transmises permettent, en cas d'inondations, de préparer à l'avance des mesures d'intervention. Le caractère électronique du système de recueil élimine aussi le risque d'erreur humaine. La longueur de la rivière Pripiat (700 kilomètres) et sa position topographique (traversée de l'Ukraine et du Belarus, réception d'affluents, jet dans la Mer Noire) impactent donc le secteur économique en cas d'inondations. Chaque printemps en période de début de fonte, le monde agricole du sud du Belarus et du nord-ouest de l'Ukraine est confronté au double problème des crues et des fortes précipitations avec des conséquences lourdes : submersion des terres, impossibilité de plantation, retard de récoltes, baisse de la production. En plus de risques économiques, les inondations du fleuve Pripiat comportent un risque environnemental car elles menacent la zone d'exclusion de Tchernobyl et la centrale nucléaire de Rivne (alimentée en eau de refroidissement par la rivière Styr, affluent oriental de la Pripiat). Le système de prévention assure ainsi un volume suffisant d'eau pour le refroidissement de la centrale (prévenant un risque d'accident type Fukuyama) et évite l'inondation de la centrale (maintien d'une température ambiante de l'eau). Pour compléter ce dispositif, sept stations automatiques sont installées et raccordées progressivement au réseau central jusqu'en fin 2012 sous financement de l'OTAN. Elles précèdent l'installation dans les années suivantes de 70 stations de ce type pour perfectionner le système d'alerte précoce. Ces flux continus de données ont aussi une dimension prospective pour repérer les tendances, établir de meilleures prévisions et minimiser les effets des crues. Ce programme du bassin de la rivière Pripiat est le résultat d'une enquête

financée par l'OTAN sur la sécurité environnementale en Europe de l'Est réalisée en 2006, ayant déterminé les points sensibles dans cette zone. Cette dernière est particulièrement problématique depuis l'effondrement de l'Union soviétique et la difficulté des ex-pays communistes à financer des équipements modernes pour les services hydrométéorologiques. L'installation depuis 2010 de 50 sections transversales des rivières Styr-Prostyr-Pripiat permet de compenser ce retard en termes de recueil d'informations et d'élaborer un modèle de prévision des crues. Dans les centres hydrométéorologiques, l'installation d'ordinateurs-logiciels et la formation de techniciens (en soutien de l'Institut hydrométéorologique slovaque de Bratislava) ont depuis amélioré l'analyse des informations reçues. Éléments topographiques par nature transfrontaliers (« les fleuves n'ont pas de frontières » pour Vladimir Korneev, directeur de l'Institut central de recherches sur les utilisations complexes des ressources en eau à Minsk, au Belarus »), leur gestion sécuritaire implique la mise en place d'un partenariat multilatéral (Ukraine et Belarus) dont l'OTAN est l'instigatrice. La capacité de l'OTAN à impulser des projets sécuritaires s'inscrit donc dans une stratégie globale car elle assure la mutualisation des moyens (collaboration entre centres, chercheurs, échanges de procédures) et finance l'installation logistique toujours dans un cadre de dialogue et d'échange. Ce caractère souple est adapté au cadre d'action global car le nombre élevé de territoires à sécuriser rend impossible l'usage du *hard power*⁷⁸⁹.

La variété des projets sécuritaires mis en place par l'Alliance Atlantique depuis les inondations de 2008 prouve que le rayon d'action de l'OTAN ne se résume pas qu'à assurer la bonne application de l'article 5 et à mutualiser les programmes/doctrines de défense. Il est désormais varié et hybride, alliant largage de colis humanitaires, envoi d'équipes civilo-militaires de première urgence, livraison de soins médicaux, réunions d'experts, formalisation de procédures d'intervention, financement de systèmes de surveillance et centres de recherche/détection, enquêtes de sécurité en amont. Cet élargissement des domaines d'actions traduit une adaptation à la globalité des risques, aux risques de débordement de crises locales et de multiplication de lieux producteurs d'insécurité. S'adaptant à la globalisation des risques, l'OTAN met à disposition son champ de compétences élargi (c'est à dire hybride et civilo-militaire) dans des « *out-of-areas* » comme en Afrique.

L'Afrique présente en effet des caractéristiques sécuritaires pouvant affecter la sécurité globale

⁷⁸⁹ Site OTAN (2011), *L'OTAN aide le Belarus et l'Ukraine à faire face aux risques de crues* dans OTAN Nouvelles [En ligne], http://www.nato.int/cps/fr/natolive/news_81242.htm (Page consultée le 3 décembre 2013).

: Etats défaillants, zones de non-droit servant de repères à des organisations terroristes, piraterie maritime, présence de cellules locales de réseaux islamiques (AQMI), régimes dictatoriaux et conditions sociales propices à la tentation terroriste. Dans la logique de l'extension de son rayon d'action géographique, l'OTAN s'implique dans la sécurité du continent à divers niveaux civilo-militaires.

Certains pays membres de l'OTAN (France, Allemagne) assurent par exemple le processus de DDR (Désarmement-Démobilisation-Réinsertion) suite à la guerre civile en Sierra Leone (1993-1999), dans le cadre du mandat ONU délivré à la force de maintien de la paix MINUSIL. Le programme de réinsertion financé par la Banque mondiale et l'Agence britannique pour le développement international indemnise de 300 dollars, d'une formation professionnelle et d'une insertion dans la future armée nationale les factions combattantes désireuses de déposer les armes. Les forces armées contribuent donc à l'application de ce programme DDR par le désarmement des anciens combattants, le contrôle des arsenaux saisis (centralisation et catalogue des armes, surveillance des dépôts d'armes) et la formation de la nouvelle armée (instruction, entraînement). En quatre ans, 72 000 combattants sont démobilisés et 40 000 armes rendues. Ce succès favorise la tenue des élections de mai 2002 et le retrait d'une partie des troupes étrangères.

Comme en Europe avec l'Ukraine ou la Turquie, des pays membres de l'OTAN mandatés par le Conseil de sécurité peuvent donc être impliqués dans des opérations « *out-of-areas* » pour des missions humanitaires. Au Bénin par exemple, des troupes sont envoyées pour des opérations purement civiles (construction d'écoles, d'hôpitaux, de camps de réfugiés, assistance médicale, livraison de nourritures...) en complément de leurs tâches de combats (neutralisation des bandes armées et interposition entre communautés).

Conclusion du chapitre I.....

L'OTAN est donc une productrice de sécurité globale en opérations et missions de basse intensité. Le caractère discrétionnaire et faiblement létal de certaines de ces interventions favorise donc le rapprochement entre pays membres et leur capacité de mutualisation des critères d'engagements (coûts budgétaires/politiques et choix des stratégies générales). La faiblesse d'exposition aux menaces adverses sur les types d'actions menées durant ces interventions de basse intensité réduit les risques de sanctions électoralistes (versatilité des

opinions publiques face aux morts citoyens). La nature hybride civilo-militaire des mandats (formation, réforme juridique, protection des bâtiments maritimes, actions civilo-militaires, contre-insurrection...) produit une signature d'actions moins discernables et « à l'abri » des jugements médiatiques. La plus grande simplicité des états finaux recherchés sur ce type d'intervention fluidifie les processus décisionnels car elle n'implique pas de déploiement de technologies sophistiquées ni de planification/conduite d'actions périlleuses créatrices de tensions entre pays membres. Plus les soldats de l'OTAN se rapprochent en théâtres d'opérations de leurs fonctions premières de combat (avec hypothèse de létalité), plus l'Alliance Atlantique est paralysée par des problèmes décisionnels neutralisant toute possibilité de mutualisation.

CHAPITRE II. INTENSITE DES COMBATS ET EFFRITEMENT DE LA SOLIDARITE ATLANTIQUE EN OPERATIONS.....

Première partie : Guerre civile yougoslave et intra Alliance.....

a. Divergences entre alliés sur la stratégie à adopter.....

A la suite de la déclaration d'indépendance de la Slovénie et de la Croatie, des divisions apparaissent au sein de l'Alliance Atlantique pour déterminer l'attitude à adopter vis-à-vis de l'éclatement (ou non) de la Fédération yougoslave.

La crise en Yougoslavie au début des années 1990 est un lieu de tensions entre Américains et Européens au sein même de l'Alliance Atlantique. L'Alliance Atlantique comme forum politique et lieu d'harmonisation des positions divergentes alliées ne joue pas ce rôle de régulateur. Le point de friction originel est la position du président américain George Bush pour qui les Européens doivent traiter eux-mêmes leurs propres crises. Les troubles en ex-Yougoslavie sont une affaire avant tout européenne et non américaine. L'absence de ressources naturelles dans les Balkans, contrairement aux justifications de Tempête du Désert un an plus tôt, conforte les Etats-Unis dans cette posture détachée car aucune menace à leur sécurité nationale n'est en jeu. D'un point de vue militaire et contrairement aux conditions de leur facile victoire contre l'armée irakienne un an plus tôt, les conditions d'une opération rapide et aériennement chirurgicale n'est pas possible à cause de la robustesse de forces yougoslaves. Plutôt que de s'engager dangereusement dans un conflit éloigné de leurs zones d'intérêts stratégiques désormais autre qu'européennes (Moyen-Orient, Asie du Sud-est), les Etats-Unis avancent l'argument que les Européens, dans l'esprit de Maastricht, doivent prouver leurs

compétences en gestion de conflit⁷⁹⁰.

Les divisions entre alliés se manifestent en août 1991 par le refus britannique de la proposition française que l'UEO reçoive un mandat pour envoyer 30 000 hommes en Bosnie, l'ambiguïté de la position américain (appelant au traitement européen de la crise tout entravant le développement d'une défense européenne commune) et les réticences allemandes (soutien de la position d'envoi de troupes mais sans contribution). Ces divergences posent aussi la question de la direction des opérations (OTAN ou une autre organisation ?) et l'intérêt ou non à y engager l'Alliance Atlantique. La position française d'engager l'Alliance Atlantique s'impose finalement sur la posture non-interventionniste américaine et des troupes au sol (principalement européennes) sont donc envoyées sous drapeau ONU dans le cadre de l'opération FORPRONU, avant que les Etats-Unis prennent la décision d'envoyer des soldats américains en février 1993. La France se positionne au début pour maintenir l'intégrité territoriale de la fédération yougoslave et donc *de facto* ne pas s'opposer à la Serbie⁷⁹¹. Cette position tranche avec celle de l'Allemagne et sa rapidité à reconnaître les Etats sécessionnistes. Cette reconnaissance précoce des indépendances slovènes et croates a une finalité économique car l'Allemagne veut orienter les deux anciennes républiques yougoslaves dans l'orbite occidentale afin de favoriser ses futures relations économiques avec elles et reconstituer sa traditionnelle Mitteleuropa⁷⁹². La Grande-Bretagne quant à elle adopte une position d'équilibriste en estimant que toute posture privilégiant un des protagonistes est un risque potentiel d'aggravation du conflit plutôt qu'un mode de résolution. Le seul élément de consensus entre membres de l'Alliance est celui, minimal, de la gestion humanitaire et du caractère restreint (et ambigu) du mandat attribué aux unités sur le terrain. Aux divergences sur le niveau d'emploi de la force (pourtant impératif dans la résolution d'une crise) se mêle celui de l'éclatement de la chaîne de commandement allié, elle-même éclatée entre chaînes de commandement nationales, onusiennes, militaires et civiles.

Les alliés divergent dans leurs interprétations du conflit et leur degré d'engagement dans le conflit. L'Allemagne s'appuie sur une interprétation littérale de sa Constitution conditionnant tout engagement du pays à sa subordination à l'OTAN et dans les frontières géographiques de

⁷⁹⁰ Hatto Ronald et Tomescu Odette, *Les Etats-Unis et la nouvelle Europe*, CERI autrement, Paris, 2007, 135 p.

⁷⁹¹ Tardy Thierry, *La France et la gestion des conflits yougoslaves. Enjeux et limites d'une opération de maintien de la paix de l'ONU*, Bruylant, Bruxelles, 1999.

⁷⁹² Maull Hanns, *La politique étrangère de l'Allemagne et le nouvel ordre international : un paradis perdu ?*, Paris, IFRI, Comité d'Etudes des relations franco-allemandes, 2004, 15 p.

cette dernière. La Grande-Bretagne et la France perçoivent le conflit yougoslave non pas comme une agression serbe contre les autres républiques (position américaine) mais comme une guerre civile avant tout. Le conflit doit donc être géré par les Nations Unies, de manière impartiale et avec un mandat restreint à l'interposition entre belligérants. Les troupes franco-britanniques ne s'attaquent d'ailleurs pas à celles de Milosevic pour préserver la sécurité des Casques bleus engagés en Bosnie-Herzégovine. La multiplication des images télévisées d'exil de masse et les rumeurs d'épuration ethnique vont changer progressivement la donne. L'OTAN dépêche en décembre 1992 une flotte dans l'Adriatique (NAVOCFORMED) en appui de celle envoyée par l'ONU avant de déployer des AWACS (octobre 1992) pour participer au contrôle de la zone d'exclusion aérienne puis imposer la zone d'exclusion aérienne par l'opération *Deny Flight* (avril 1993).

Ce début d'implication de l'OTAN fait suite à l'arrivée de William Clinton et son soutien de plus en plus actif aux deux républiques sécessionnistes ainsi qu'aux minorités musulmanes de Bosnie-Herzégovine. Par la voie de leur Secrétaire d'Etat Madeleine Albright, les Etats-Unis émettent des critiques de plus en plus vives contre la passivité des Européens et leur neutralité coupable envers Slobodan Milosevic. Comme pour Tempête du désert, l'administration et l'armée américaine sont partisans d'un engagement aérien sans pertes terrestres (doctrine du Zéro mort) et déploient des avions US (sous drapeau OTAN) à haute altitude pour les ravitaillements à destination des musulmans bosniaques. Malgré son caractère limité et encore inefficace pour contre l'avancée serbe, cette première séquence d'engagement de l'OTAN annonce sa contribution décisive à venir. Ce choix du « tout aérien » crée des tensions avec les partenaires européens, en plus de leur refus d'une stratégie anti-Milosevic. Ils reprochent aux Etats-Unis de laisser aux Européens l'engagement terrestre (risqué) pour se concentrer sur l'unique engagement aérien (faiblement risqué). Les Etats-Unis reprochent de leur côté la stratégie strictement humanitaire et équilibrée en décalage, selon eux, avec l'urgence d'une approche militaire et contraignante pour éviter l'épuration ethnique en cours. Ces divisions sont exploitées par Slobodan Milosevic qui, profitant des lenteurs décisionnelles au sein de l'OTAN, continue la progression de ses troupes au Kosovo. Il joue également sur le blocage institutionnel du Conseil de Sécurité où le veto russe interdit la livraison d'un mandat nécessaire à l'engagement terrestre de l'OTAN. Le General Wesley Clark dont le rôle de SACEUR est de synthétiser les approches stratégiques des différents pays membres est tiraillé entre celle des Américains et celle des Européens. S'il y a consensus entre membres quant à une intervention pour prévenir une catastrophe humanitaire et un discrédit de l'OTAN, celui-ci est beaucoup

moins évident sur le sujet de l'intensité des bombardements à opérer. Le SACEUR équilibre durant les 78 jours les arguments d'un Pentagone partisan de frappes supplémentaires sur tout le pays (notamment Belgrade) et ceux de dirigeants civils européens préconisant de les limiter au sud sur les forces armées serbes⁷⁹³.

En janvier 1994 au sommet de Bruxelles, l'engagement de l'OTAN franchit une étape supplémentaire par sa déclaration de préparation à des frappes aériennes pour protéger Sarajevo et le début des frappes aériennes sur les positions d'artillerie serbes. Le 28 février 1994, la destruction de 4 avions de combat serbes survolant la Bosnie-Herzégovine signe donc la première ouverture de feu de l'Alliance Atlantique de son histoire. Après la création d'un « Groupe de Contact » en mars (Etats-Unis, Grande-Bretagne, France, Allemagne, Russie, Italie), la zone d'exclusion aérienne est élargie à la Croatie en novembre 1994. Le caractère limité de l'intervention (sans intervention au sol) est accepté consensuellement par les alliés et offre un semblant de solidarité après les premières divisions. Une fois les frappes aériennes débutées, l'année 1994 est pourtant une année de crise politique pour l'OTAN par le refus américain (sans consultation préalable de ses partenaires) de participer à la surveillance de l'embargo contre les armes en Bosnie. C'est la plus grave crise entre alliés depuis Suez en 1956. Washington profite de la crise bosniaque pour « tester » la volonté des Européens à traiter eux-mêmes les problèmes de leur continent. Inquiets que les Européens envisagent un retrait de leurs troupes, les Etats-Unis vont donc subordonner leur politique bosniaque au maintien de l'harmonie entre alliés. C'est de cette logique que découle la souscription américaine au plan OP-40-104 de l'OTAN (décembre 1994) prévoyant, en cas de départ des Européens, l'engagement de 20 000 GI pour soutenir et protéger leur évacuation. Ces divisions et réticences d'engagement éclatent au grand jour suite aux massacres de Srebrenica et Zepa en 1995. L'OTAN est discréditée par l'inefficacité de son ultimatum envoyé à la Serbie l'année précédente, associant pour la première fois l'Alliance Atlantique au conflit.

La dégradation sécuritaire durant l'année 1995 menace la crédibilité même de l'OTAN, notamment après la prise d'otages d'onusiens par les forces serbes et le massacre de 7000 musulmans à Srebrenica. L'engagement de l'Alliance s'accélère alors par la levée de l'embargo des armes à destination des musulmans bosniaques et l'intensification de l'aide à destination des Croates (principalement conseillés par les Américains) permettant à ces derniers de chasser

⁷⁹³ Lambeth Benjamin, *NATO's Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment*, RAND, 1999 276 pages.

les Serbes de Slavonie et de Krajina. L'attaque serbe au mortier contre le marché de Markalé à Sarajevo provoque le lancement de l'opération « *Deliberate force* » appuyée par 400 avions alliés en septembre 1995 (menée en coordination et appui au sol de la Force de Réaction rapide franco-britannique). La reprise croato-musulmane de la moitié du territoire bosniaque grâce aux bombardements alliés aboutit au cessez le feu en octobre et puis aux accords de Dayton en novembre.

La phase d'intervention est donc marquée par des fortes tensions entre alliés malgré une résolution consensuelle motivée par les crimes de guerre perpétrés par l'armée serbe. Les opérations de construction de la paix à la suite de la phase de frappes militaires vont solidifier les liens entre alliés.

La résolution 1031 adoptée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies (décembre 1995) prévoit le transfert des opérations de paix de l'ONU à l'OTAN pour la mise en œuvre des aspects militaires de l'accord de paix, confirmant l'institutionnalisation des liens entre les deux organisations. Suite à l'accord de Paris du 14 décembre, l'OTAN met donc en place la force multinationale IFOR où sont intégrées des forces non-otaniennes (dont le contingent russe placé sous ordre du SACEUR). Pour la première fois, l'Alliance apparaît comme une coalition de circonstance où pays membres, partenaires ou non-partenaires se mélangent pour générer le plus de forces. Comptant 60 000 hommes (dont 20 000 américains), l'IFOR est divisée en trois divisions (1 américaine, 1 française, 1 britannique) sous l'autorité du COMIFOR (ou commandant de l'IFOR) américain Lance Smith. Le fonctionnement efficace et multinational du commandement et du corps d'armée OTAN en Bosnie fait de l'IFOR un succès indéniable (notamment du côté américain) pour l'Alliance Atlantique. L'IFOR assure à la fois la paix en Bosnie, le rôle central de l'Alliance Atlantique dans la sécurité européenne et fixe pour l'OTAN de nouvelles missions si difficilement définissables de manière consensuelle par les alliés au début des années 1990.

La SFOR succède à l'IFOR en décembre 1996 et compte 31 000 hommes. Elle est l'occasion d'affiner le processus de planification opérationnelle destiné à répondre aux besoins opérationnels sur le terrain et de les adapter aux réalités des conflits de nouvelle génération. Expérimenté donc en Bosnie, le principe des revues opérationnelles consiste à mener annuellement une réévaluation politico-militaire des opérations déterminant le niveau de force nécessaire et conseillant le Conseil Atlantique sur le niveau de génération de forces nécessaire.

Ce processus d'adaptation module ainsi le niveau d'engagement des forces de l'OTAN selon le degré de construction du processus politique en Bosnie. La stabilisation dans le pays s'accompagne ainsi de la baisse de la taille de la force, passant de trois divisions à trois brigades avant de passer de trois *task-forces* à deux bataillons en 2003. S'appuyant sur les modalités de mise à disposition des moyens de l'OTAN à l'UE définies par les accords « Berlin plus » signés en 2002, les alliés transfèrent en 2004 (sommet de l'Istanbul) la SFOR à l'Union Européenne. Le transfert d'autorité effectué en décembre 2004 donne lieu à l'établissement d'EUFOR Althéa et le maintien d'un état-major OTAN (limité) à Sarajevo (aide au gouvernement bosniaque dans la réforme de son secteur de la défense et la lutte contre le terrorisme, aide au TPIY, coopération bilatérale dans le cadre du Partenariat pour la Paix).

L'intervention en Bosnie est porteuse de leçons pour l'OTAN, notamment sur son degré de solidarité en cas de crise et de prise de conscience pour les Européens d'une défense commune pour réduire leur dépendance à l'égard des Etats-Unis. Premièrement, la Bosnie confirme la tendance de la Guerre Froide d'une prédominance américaine au sein de l'organisation et d'une dépendance à l'appui des Etats-Unis en cas d'intervention des Européens sur le « Vieux continent ». Cette dialectique appui américain/prédominance dans l'organisation est d'ailleurs recherchée par les Etats-Unis, pour qui la guerre en Bosnie est bénéfique à tous les niveaux : engagement limité dans l'opération ONU (FORPRONU), conduite de la guerre à moindre coût (doctrine du zéro-mort), maintien de l'Alliance Atlantique par la définition de nouvelles missions. Deuxièmement, les Européens tirent en revanche l'idée que l'Alliance Atlantique n'est pas l'outil optimal pour mener des opérations de gestion de crise sur leur propre territoire et surtout que leur dépendance envers les Etats-Unis est excessive. La Bosnie révèle aux Européens les limites de l'Alliance Atlantique et accélère la mise en place d'une défense européenne à l'intérieur même de la crise (Traité de Maastricht et naissance de la PESC – 1992, institution d'une IESD au sein de l'OTAN au sommet de Bruxelles – 1994) puis après (sommet franco-britannique de 1998). L'Alliance Atlantique n'apparaît plus comme la solution optimale pour les Européens après la Bosnie. Les frappes aériennes déclenchées à l'issue des massacres puis la signature des accords de Dayton mettant fin au conflit prouvent cependant la capacité de l'Alliance Atlantique à générer de la sécurité collective et solutionner des conflits ethniques en Europe, d'autant plus qu'un contingent russe était associé à l'IFOR⁷⁹⁴.

⁷⁹⁴ Haine Jean-Yves, *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'alliés ?* Paris, Payot, 2004, p.252.

b. Réprobations européennes sur le thème de la division du travail.....

La signature des accords de Dayton apparaît rétrospectivement comme le résultat d'une campagne américaine réussie, à l'image des négociations conduites principalement par le Sous-secrétaire d'Etat américain Richard Holbrooke et non par une délégation de diplomates des pays de l'Alliance Atlantique. La rencontre entre représentants croates, musulmans et serbes a également lieu aux Etats-Unis et non au siège de l'OTAN. La prise de conscience européenne de cet excès d'américanisation de la guerre est une des étapes symboliques de la construction de la PESD bien que la question d'une division du travail trop asymétrique soit provisoirement atténuée par les succès de l'IFOR et de la SFOR. La grande représentation franco-britannique dans les effectifs des missions (24 000 hommes) tranche en effet avec la surreprésentation américaine dans les opérations d'intervention aérienne. L'IFOR divise la Bosnie-Herzégovine en trois secteurs contrôlés respectivement par la France, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis. L'Allemagne, l'Espagne et la Belgique mobilisent aussi des effectifs substantiels en appui de leurs trois alliés. Le SACEUR et le Général Wesley Clark coordonnent efficacement la mission grâce à une collaboration plus harmonieuse entre alliés que durant la phase de frappes. L'absence de frictions dans le processus décisionnel (fluidité CNA/CM/SHAPE/Commandement régional Sud) et la stabilisation progressive du pays (absence de violences intercommunautaires) redorent d'autant plus le prestige du SACEUR que plusieurs pays non membres participent à l'opération. Des partenaires du Partenariat pour la Paix, de l'ancien Pacte de Varsovie et de la Ligue Arabe se placent volontairement sous le commandement OTAN. La contribution de la Russie est à ce titre symbolique, ne serait-ce que par son statut de pays traditionnellement allié à la Serbie et le placement de sa brigade pourtant théoriquement autonome sous commandement OTAN dans la zone américaine⁷⁹⁵.

Ces réussites opérationnelles n'ocultent pas cependant les divisions entre alliés sur le partage des responsabilités entre missions de combat et de stabilisation. Ce thème est ainsi au cœur de la création du *Combined Joint Task Force* (CJTF) au sommet de Bruxelles en 1994. La question se pose rapidement sur ses conditions d'activation sans accentuer la division entre Américains aptes à faire la guerre et Européens aptes à faire la paix. En plus de l'ambiguïté de la terminologie la qualifiant (« séparable mais pas séparée »), la CJTF peut en effet

⁷⁹⁵ Ponsard Lionel, *Russia, NATO and Cooperative Security: Bridging the Gap*, Routledge, Contemporary Security Studies 2006, 224 p.

institutionnaliser le confinement des Européens dans un simple rôle de constructeurs de la paix. La question se pose d'autant plus quand les Etats-Unis opèrent un désengagement rapide après les accords de Dayton, leur contingent passant dès décembre 1996 de 20 000 à 8000 hommes. En juillet 1996, les Etats-Unis préconisent au Conseil Nord Atlantique de juillet de placer la mission IFOR sous le commandement du CJTF en utilisant les actifs OTAN. Ils voient dans cette configuration le moyen de développer la défense européenne sans la séparer de l'OTAN, d'autant plus dans une zone appartenant à sa périphérie. Le projet n'aboutit cependant pas à cause des divisions intra-européennes sur la composition de la CJTF et l'attribution de son commandement. La France refuse notamment de placer l'opération en Bosnie sous commandement CJTF. Malgré l'opportunité pour la France d'être un pays contributeur à une force européenne partiellement autonome, le contrôle maintenu du SACEUR (américain) et la délégation de la partie militaire de l'opération aux Etats-Unis amènent Jacques Chirac à ne pas soutenir une initiative contraire à sa vision d'une PESD totalement indépendante⁷⁹⁶. La posture de Jacques Chirac traduit plus globalement l'amertume européenne envers des Etats-Unis voulant leur déléguer toute opération autre que militaire. Ces critiques apparaîtront également après les frappes aériennes et principalement américaines au Kosovo. Au début de la mission KFOR en 2000, le ressentiment européen est manifeste face au refus des Etats-Unis de maintenir ses troupes au sol. Sur les 65 000 hommes présents dans les Balkans cette année-là, seuls 11 400 sont américains. Sur les 37 000 hommes présents au Kosovo cette année-là, seuls 5900 sont américains. Ces constatations régulières de surreprésentation européenne sont une des causes de la volonté des Européens de développer leur PESD au niveau coercitif et civil⁷⁹⁷.

c. Américanisation de la guerre et frictions dans la chaîne de commandement.....

La stratégie américaine durant le conflit yougoslave est en effet étroitement conditionnée à des questions de politique interne. L'implication grandissante de l'administration Clinton à partir de 1994 est en partie explicable par la perspective des élections présidentielles de 1996. Les exigences du Comité des Forces Armées du Sénat (présence américaine limitée à douze mois et planification d'une stratégie de sortie) et l'isolationnisme de son opinion publique (opposition à l'envoi de troupes) sont des facteurs explicatifs de la rapidité du traitement aérien de la guerre par les Etats-Unis et de la très faible participation du pays aux opérations de

⁷⁹⁶ Lellouche Pierre et Montgrenier Jean-Sylvestre, *La France, l'Europe, l'OTAN : une approche géopolitique de l'atlantisme français*, Unicom, Paris, 2006, 239 p.

⁷⁹⁷ Fischer, Martina, *Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina: Ten Years after Dayton*, LIT Verlag, 2006, 496 p.

stabilisation (IFOR). Cette volonté d'en « finir rapidement » amène d'ailleurs les Etats-Unis à ne pas traiter durant les accords de Dayton la question du Kosovo. En plus de la difficulté à partager les commandements et responsabilités de tous les acteurs engagés dans l'opération de reconstruction à venir (ONU, OTAN, OSCE), le potentiel de retrait de Milosevic en cas d'évocation du sort des Albanais du Kosovo et la volonté d'Holbrooke de conclure un accord rapide pour satisfaire l'opinion publique américaine aboutissent à une solution *a minima* sur la future Bosnie-Herzégovine. Le pays est divisé entre une Fédération de Bosnie-Herzégovine croato-musulmane et une République serbe de Bosnie. Une présidence collégiale regroupe les représentants des trois communautés. Un haut représentant de la communauté internationale a l'autorité pour imposer des lois et dissoudre la Présidence.

Le quasi-monopole du processus diplomatique au profit des Etats-Unis amenant à la rédaction de l'acte de paix signé à Paris en décembre 1995 alimente aussi les rancœurs européennes, certains (notamment la France) estimant qu'il installe un plan de réorganisation de la Bosnie exclusivement américain. La diplomatie européenne exprime notamment des doléances contre la tendance de Richard Holbrooke à accaparer les contacts avec les représentants yougoslaves et sa faible solidarité atlantique⁷⁹⁸. L'unilatéralisme américain se traduit aussi dans l'attitude de la Secrétaire d'Etat Madeleine Albright qui impose, par son influence auprès de Richard Holbrooke et Wesley Clark, aux Européens la stratégie anti-Milosevic. Très influencée par le précédent de Munich, sa volonté est de régler le problème yougoslave en imposant la puissance de l'OTAN et le leadership américain⁷⁹⁹.

Deuxième partie : Crise du Kosovo, crise de l'OTAN.....
a. Divisions politiques et perturbation du processus décisionnel.....

La crise au Kosovo va confirmer, à un niveau supérieur, les divisions au sein de l'Alliance politique. L'OTAN fait l'objet de critiques au niveau américain pour son inefficacité opérationnelle et au niveau européen pour son illégitimité (absence de mandat de l'ONU). Le processus décisionnel fait aussi l'objet de critiques pour la répartition incohérente des fonctions militaires et politiques entre les acteurs en présence, expliquant qu'« à l'occasion de cette première opération militaire majeure, les responsabilités opérationnelles et institutionnelles découlant de la nature de l'OTAN ne sont pas tout à fait adaptées à la situation. La répartition

⁷⁹⁸ Durandin Catherine, *OTAN : histoire et fin ?*, Paris, Diploweb éditions, 2013, p.126.

⁷⁹⁹ Schmidt Gustav, *A history of NATO : the first fifty years*, Palgrave, New-York, 2001.

des rôles entre politiques et militaires est consternante : les ambassadeurs se réunissent pour discuter des plans de frappes et les militaires pour parler politique »⁸⁰⁰.

Province serbe majoritairement albanophone et musulmane (85%), et considérée comme le berceau historique du pays, le Kosovo est travaillé depuis 1989 par des tensions entre Belgrade et des mouvements d'indépendance armés. L'offensive de l'UCK durant l'été 1998 dans la province provoque une réaction de l'armée serbe et un flux de réfugiés de 200 000 hommes. Malgré une certaine accalmie fin 1998 grâce à la résolution ON 1199 (cessez-le-feu), la conduite par l'OTAN d'une mission de vérification aérienne et la mise en place d'une mission d'observation OSCE, les combats mutuels se poursuivent début 1999 entre milices paramilitaires serbes et extrémistes de l'UCK. Par crainte de dégénérescence du conflit, la conférence de Rambouillet est organisée par un groupe de contact sur l'ex-Yougoslavie (Etats-Unis, France, Italie, Allemagne, Grande-Bretagne, Russie) et définit une solution de compromis entre les deux parties : autonomie dans indépendance pour les Albanais du Kosovo (garantie par une force dirigée par l'OTAN), maintien de la souveraineté du Kosovo pour les Serbes (la question du statut final du Kosovo étant ouverte). La perspective d'un déploiement de l'OTAN sur son sol pousse la délégation yougoslave à refuser cet accord et à envoyer de nouvelles troupes au Kosovo pour forcer à l'exil de nouvelles dizaines de milliers d'Albanais. La menace d'un désastre humanitaire et le précédent de Srebrenica provoquent le lancement de l'opération « Force Alliée » en mars 1999.

Le Kosovo, parfois considéré comme le « cauchemar de l'OTAN », concrétise à un niveau supérieur les prémisses de divisions apparues lors la guerre de Bosnie-Herzégovine. Même si l'intervention de l'OTAN force Slobodan Milosevic à venir à la table de négociations, l'engagement tardif de l'Alliance et les réticences américaines révèlent la dépendance de l'Alliance envers les impératifs stratégiques et politiques de chacun des membres. Ces divisions fragilisent *de facto* la solidarité classique transatlantique. Cette impression mitigée est de plus renforcée par les modalités de l'intervention faisant apparaître une officieuse « division du travail » défavorable aux Européens. Le retard technologique européen apparaît alors clairement et accélère la constitution des capacités militaires européennes par la signature des accords de Saint-Malo en 1998. Le contexte de la crise du Kosovo, au niveau allié, est donc

⁸⁰⁰ De Villepin Xavier (2009), *Les premiers enseignements de l'opération « Force Alliée » en Yougoslavie : quels enjeux diplomatiques et militaires ?* dans Sénat (en ligne), disponible sur <https://www.senat.fr/rap/r98-464/r98-464.html> (consulté le 9 mars 2014).

celui du souvenir des divisions de 1995. Malgré la célébration du cinquantième anniversaire de l'Alliance lors du sommet de Washington et l'élargissement à l'est (Pologne, République Tchèque, Hongrie), l'année 1999 est une année de crise au Kosovo non pas sur les opportunités d'une intervention dans la région mais sur les choix tactiques.

La crise de l'Alliance politique durant l'opération Force Allié est déjà en germe avant même le déclenchement des frappes aériennes. Suite au début des persécutions de l'armée serbe contre l'UCK (consécutivement aux actions de cette UCK dans la région), l'Alliance Atlantique envisage déjà un plan de frappes contre les troupes de Milosevic en 1998 avant de privilégier finalement des mesures préventives (plutôt que répressives). Ce choix stratégique est principalement imputable aux divisions au sein de l'Alliance. Premièrement, les alliés ne parviennent pas à se mettre d'accord sur la nécessité d'une offensive au Kosovo. Certains privilégient en effet le déploiement de troupes terrestres (Grande-Bretagne) alors que d'autres refusent d'impliquer l'OTAN dans une guerre contre leurs alliés serbes (Grèce). Deuxièmement, il existe des divisions sur la nécessité de légaliser l'intervention par un mandat onusien. Si la France, l'Allemagne et la plupart des alliés européens conditionnent obligatoirement l'intervention militaire à un mandat du Conseil de sécurité (en application de l'article 51 de la Charte), d'autres (Etats-Unis, Grande-Bretagne) estiment que le mandat est souhaitable mais pas obligatoire. L'hypothèse de l'usage du droit de veto par la Russie au Conseil de sécurité implique pour eux que la défense des droits de l'homme supplante la défense de la souveraineté de l'Etat russe. Cette divergence aboutie finalement à l'inaction de l'Alliance Atlantique, préférant la solution politique (accord Milosevic/UCK via médiation ONU) à la coercition militaire.

Juridiquement, l'Alliance Atlantique fait preuve d'une certaine cohésion face aux accusations de violation du droit international. Elle reste unie derrière son interprétation de la légalité et de la légitimité des frappes. Elle s'appuie notamment sur le contenu de l'accord trouvé avec Slobodan Milosevic fin 1998 dans le cadre de la résolution 1160 imposant une limite quantitative (nombre de soldats) et qualitative (nature des opérations) aux troupes serbes présentes au Kosovo, complétée par la résolution 1203 établissant la Mission de Vérification au Kosovo (OSCE) et la mission de surveillance aérienne (OTAN). Pour l'Alliance Atlantique, le déploiement des forces serbes au Kosovo est précisément une violation de cette résolution 1203 et autorise donc l'intervention aérienne au nom de l'adoption de cette résolution par tous les membres permanents du Conseil de Sécurité (y compris la Russie et la Chine). De plus, les

trois résolutions (1160, 1199, 1203) s'appuient sur le chapitre VII de la Charte et autorisent *in fine* l'usage de la force en cas de violation de ses clauses. L'Alliance Atlantique s'appuie avec une certaine unité sur cette interprétation juridique pour contourner l'argument de la Chine et de la Russie selon lequel c'est au Conseil de Sécurité de juger en dernière instance de l'existence d'une rupture des résolutions précédentes. Elle fait preuve de cohésion aussi dans son appui sur la déclaration universelle des droits de l'homme pour justifier son devoir d'intervention au nom du respect des droits individuels (au-delà de la souveraineté des Etats)⁸⁰¹.

b. Approches divergentes du « zéro mort » et tensions internes sur le choix des cibles.....

Politiquement, l'Alliance Atlantique est traversée de graves divisions dans son processus décisionnel. L'opération au Kosovo ne relevant pas de la mission traditionnelle article 5 (principe de défense collective), il est beaucoup plus difficile pour l'OTAN d'harmoniser les points de vue entre pays membres et son processus de décision/exécution est dominé par une hiérarchie de puissance (Etats-Unis dominants, France/Grande-Bretagne/Allemagne/Italie secondaires). Certains pays ne participent même pas à l'opération au nom d'un « abstentionnisme constructif ». Les organes de dialogue de l'Alliance ne jouent pas leur rôle classique d'harmonisation des points de vue nationaux et le Conseil Atlantique Nord (une fois la décision d'intervention prise) ne joue qu'un rôle secondaire dans la conduite des opérations. Alors que le rôle du Secrétaire Général se résume à servir de relais entre la décision des Etats, l'organisation et le SACEUR, l'exécution des décisions est faite de manière individuelle par chaque pays membre. De même, le Comité Militaire est marginalisé car ne disposant que d'une information de faible qualité ne lui permettant pas de jouer son rôle classique sur le SACEUR. La plupart des décisions sont prises parallèlement au CNA, dans un cadre strictement national (au niveau américain notamment), multilatéral (G8, groupe de contact ou « P4 ») ou bilatéral (Etats-Unis avec leurs alliés proches). Puissance dominante d'un point de vue décisionnaire (SACEUR américain) et logistique (primauté dans le niveau de déploiement de matériel), les Etats-Unis capitalisent cette supériorité en menant leurs propres actions en dehors de l'OTAN grâce au système de double-casquette⁸⁰².

⁸⁰¹ Roucaute Yves, *La puissance de la liberté : le nouveau défi américain*, PUF, Paris, 2004.

⁸⁰² Novosselov Alexandra, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo » dans *AFRI*, 2000, pp. 179-196.

La guerre du Kosovo traduit donc l'échec de la structure de commandement et de contrôle de l'OTAN pour harmoniser les positions nationales de chaque membre. Plutôt que l'option d'une « guerre par comité » condamnée à la lenteur et donc à l'inefficacité, les Etats-Unis préférèrent le « cavalier seul » en minimisant le rôle du SACEUR au profit de leur JCS (*Joint Chiefs of Staffs*). Cette stratégie de parasitage du cadre décisionnel tient au fait que chaque pays membre a sa propre perception et donc sa stratégie nationale : volonté d'une guerre aérienne et éclair (Etats-Unis), pressions institutionnelles et risques sur la majorité parlementaire (Allemagne), poids de l'opinion publique proserbe et orthodoxe (Grèce)⁸⁰³.

Malgré ces divisions politiques, une certaine unité atlantique se manifeste cependant dans la participation commune des pays européens aux missions aériennes. Chacun des dix-neuf membres soutient en effet officiellement l'opération *Allied Force* à différents niveaux : ouverture d'espace aérien, mise à disposition de bases, destruction de cibles serbes. Parmi les treize pays européens fournissant des avions militaires, la France et la Grande-Bretagne apportent une contribution particulière par l'usage de leurs armes à précision guidée. L'aviation allemande effectue 600 sorties pour des missions de suppression de défense aérienne et de reconnaissance par l'acquisition de renseignements via leurs drones. L'Italie met à disposition ses bases aériennes⁸⁰⁴. Ce consensus sur la stratégie aérienne n'occulte cependant pas la profondeur des tensions atlantiques durant le conflit. Le choix de l'option aérienne relève pour les Etats-Unis de raisons avant tout intérieures (zéro mort, supériorité technologique) et non d'une délibération en amont de leurs alliés européens. L'OTAN étant une organisation de défense collective depuis 1949, son absence de procédures pour gérer des opérations « hors zone » perturbe celle du Kosovo.

La principale contrainte militaire aux divisions politiques exposées plus haut est cependant la nature conflictuelle des débats au sein du Conseil Nord Atlantique. Pour faire obstruction à des objectifs politiques déjà déterminés à Washington sans leur consultation, les Européens se servent donc du Conseil Nord Atlantique pour contrôler les opérations militaires et interdire les actions de guerre américaines. La réaction des militaires à ces obstructions considérées comme illégitimes⁸⁰⁵ provoque chez les hommes politiques américains l'effet inverse de celui voulu par

⁸⁰³ Gallis Paul, *Kosovo: Lessons Learned from. Operation Allied Force*, Washington Congressional Research Service, 1999, 32 p.

⁸⁰⁴ Daalder Ivo et O'Hanlon Michael, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, Washington, Brookings Institution, First Edition, 2000, 362 p.

⁸⁰⁵ Forts de leurs expériences du Viêtnam, Bosnie et Somalie, les Etats-Unis pensent que la gestion solitaire de la

les Européens. Plutôt que de reconsidérer l'utilité opérationnelle du dialogue dans le cadre du CNA, l'administration Clinton intègre que « l'OTAN, quoique utile politiquement, pouvait se révéler trop unilatérale pour que son utilisation soit envisageable pour des opérations dans lesquelles des forces américaines étaient engagées (...). L'atlantisme des forces avait vécu »⁸⁰⁶. Comment se sont manifestés pour les Etats-Unis ces excès de multi latéralité et comment les ont-ils contournés unilatéralement ?

Militairement, l'absence d'objectifs précis est la traduction de ces divisions politiques. Les divisions entre politiques et militaires se traduisent par des mises en accusation de l'Alliance Atlantique des deux côtés. Si les politiques estiment que le manque de contrôle civil sur les frappes ne respecte pas le principe clausewitzien de la guerre, les militaires s'estiment quant à eux trop brimés dans leurs actions par un contrôle civil trop tenu. Les politiques limitent l'opération Force Allié à trois phases (élimination des défenses aériennes, destruction des forces yougoslaves au Kosovo, attaque des objectifs yougoslaves en Serbie) avec un contrôle strict de l'emploi des armes (envoi simple de signaux à Milosevic) pendant que les militaires veulent une montée aux extrêmes pour accélérer la réalisation des objectifs. De plus, il existe une division chez les alliés sur la stratégie à adopter et les Etats-Unis imposent grâce à leur primauté dans la conduite des opérations celle du « zéro-mort », faite de non- intervention au sol, attaques aériennes à haute altitude et dommages collatéraux. Des divisions entre alliés apparaissent aussi dans la sélection des cibles. Selon la procédure classique d'approbation du politique des cibles militaires proposées par les états-majors opératifs (aval des autorités nationales suite aux recommandations du CAOC de Vicence), le manque de fluidité et de consensus dans le processus décisionnel complexifie l'exécution des opérations. Les Européens (partisans d'une approche minimaliste limitée aux cibles militaires du Kosovo) et Américains (partisans d'une approche maximaliste élargie aux cibles militaro-civiles et infrastructures serbes) manifestent ici leurs divergences d'approche, provoquant notamment des frictions entre la France et les Etats-Unis. Au refus de Jacques Chirac de bombarder les cibles civiles serbes et monténégrines (ponts, villes, infrastructures) s'opposent les arguments américains n'acceptant pas ces blocages au nom de la supériorité d'engagement des Etats-Unis, ce qui fait dire au général Short que les restrictions françaises sont « extraordinaires (au vu) d'un pays qui a fourni 8% de l'effort global et ne devant pas être en position de brider les pilotes américains

crise du Kosovo sera un gain d'efficacité profitable pour toute l'Alliance.

⁸⁰⁶ Parmentier Guillaume, « Les Etats-Unis et l'OTAN, de l'alliance à la coalition » Annuaire Français des Relations Internationales, p.674.

qui ont porté 70% du fardeau »⁸⁰⁷. Afin de contourner ces obstacles décisionnaires, les Etats-Unis passent par la voie du Pentagone et du SACEUR (américain via le général Clark) plutôt que par le Comité Militaire pour le choix de leurs cibles. L'opération évolue donc de simples frappes sur les cibles militaires du Kosovo vers des cibles plus civiles sur la totalité du territoire (notamment Belgrade), créant ainsi des mécontentements chez les pays « minimalistes » (France, Allemagne, Grèce, Italie)⁸⁰⁸. Premièrement, les Etats-Unis tirent la leçon d'une Alliance Atlantique excessivement démocratique au point d'en devenir paralysante et de la tendance excessive des Européens à contester leurs décisions malgré la faiblesse de leur engagement. L'application de la « guerre par comité » alimente et relance donc le débat sur la pertinence de l'Alliance puisque cette dernière bride l'autonomie de décision stratégique des Etats-Unis⁸⁰⁹. Deuxièmement, les Etats-Unis sortent de cette guerre consciente du non-suivi européen à leur doctrine de l'*Air Power* et du non-aboutissement de l'opération (maintien de Milosevic au pouvoir). D'un point de vue opérationnel et tactique, les problèmes au sein du processus décisionnel (donc implicitement l'Alliance politique) sont accusés d'être à l'origine du bon déroulement des opérations et des défauts d'application de la RMA : appareils abattus, présence de défenses aériennes serbes obligeant aux vols hasardeux en haute altitude, présence de leurres au sol. Malgré le caractère erroné de ces accusations (problèmes intrinsèques aux conflits irréguliers sans intervention au sol), les Etats-Unis tirent aussi la leçon du décalage entre leurs investissements pour une question ne relevant pas de leur sphère d'intervention classique (Balkans, problème européen) et le degré de contestations des Européens à leurs initiatives (via le CNA et le CAOC). La crédibilité de l'OTAN perd une partie de son capital aux Etats-Unis pour devenir (après son statut de seule organisation multilatérale crédible) une alliance plus diviseuse que rassembleuse. C'est de cette expérience « traumatique » que découlera le refus américain d'accepter au début de la guerre en Afghanistan l'aide de l'Alliance dans le cadre de l'article 5.

Suite à la phase d'intervention militaire, la non-résolution du statut du Kosovo implique la mise en place (résolution 1244) d'une mission internationale de sécurité OTAN (KFOR) appuyant la mission civile d'administration ONU (MINUK). La gamme d'actions entreprises par la KFOR, la fluidité du processus décisionnel et la réalisation des états finaux recherchés (décourager la reprise des hostilités entre Serbes et Albanais) redonnent de la vigueur à l'OTAN

⁸⁰⁷ Le Monde, 23 octobre 1999.

⁸⁰⁸ Cordesman Anthony, « The Lessons and Non-Lessons of the Air and Missile War in Kosovo », Center for Strategic and International Studies, 1999.

⁸⁰⁹ Roberts Adam, "NATO's Humanitarian War over Kosovo", dans *Survival*, 41, automne 1999, p.102-123.

après les défaillances de l'Alliance Atlantique durant Force Allié. Près de 50 000 hommes vont en effet constituer la KFOR (pays membres, pays partenaires, pays non membres), placés sous commandement unifié. Preuve de la réussite de la mission sécuritaire s'alignant sur l'amélioration de la situation sécuritaire, les effectifs de la KFOR sont rapidement réduits à 39 000 hommes (2002) puis 17 500 (2003) avant un sensible redéploiement en 2004 suite à l'éclatement de nouvelles violences et des attaques contre les troupes de l'OTAN. La déclaration d'indépendance de la province en 2008 aboutit à la restructuration de la force, passant de quatre brigades multinationales à cinq forces opérationnelles (ou Task Force)⁸¹⁰.

La déclaration d'indépendance du Kosovo provoque le retour de certaines divisions politiques au sein de l'Alliance. Acte avant tout destiné à accélérer le désengagement de la KFOR et continuité logique de la première phase militaire, l'indépendance de la province (en plus des fortes oppositions serbes et russes) fait l'objet d'objections de la part de certains pays de l'Alliance (Espagne, Grèce, Roumanie...) la voyant comme une atteinte aux principes d'Helsinki de respect de la souveraineté des Etats (base de l'OSCE). Parallèlement à cette solution politique, la mission de la KFOR évolue vers de nouveaux objectifs plus modestes (aide à la dissolution du Corps de Protection du Kosovo, création de la Force de Sécurité du Kosovo (KSF) appuyés par la réduction progressive de ses effectifs (5000 hommes en 2011). 2013 voit enfin la signature d'un accord de normalisation entre la Serbie et le Kosovo, supervisé par l'Union Européenne et préparant la déclaration officielle de candidature d'intégration de la Serbie à cette dernière.

Le Kosovo est donc une épreuve de vérité pour l'OTAN et un marqueur important de ses faiblesses. Si la KFOR est un succès par sa capacité à construire une vraie paix et une gouvernance solide, l'OTAN souffre pourtant au début des opérations de véritables dysfonctionnements qui auront des conséquences profondes en Afghanistan (au niveau américain notamment). Les succès de la KFOR font même dire à certains observateurs que l'OTAN est utilisable pour des opérations de maintien de la paix uniquement. La guerre en Afghanistan confirmera cette tendance.

⁸¹⁰ Latawski Paul et Smith Martin, *The Kosovo Crisis and the Evolution of Post-Cold War European Security*, Manchester University Press, 2003, 240 p.

c. Une illustration extrême du fossé technologique entre Américains et Européens.....

Le fossé capacitaire et technologique entre les Etats-Unis et leurs partenaires européens est manifeste durant la crise du Kosovo. Il est la traduction du fossé budgétaire largement en faveur des Etats-Unis en termes d'investissements et d'acquisition, avance créant un fossé avec l'Europe sur une multitude de niveaux : actifs de mobilité stratégique (ravitaillement et transport aérien), navires de surface, sous-marins, munitions de précisions, guerre électronique, capacités de projection. Grâce à ce panel technologique, l'armée américaine peut donc conduire des missions expéditionnaires en quasi autonomie en s'affranchissant de l'appui des autres membres de l'OTAN (planification, conduite, soutien). Elle peut ainsi déployer des centaines d'avions militaire loin de son territoire national et assurer ce transport logistique avec un minimum d'équipements. A la fin des années 1990, le retard capacitaire des Européens est estimé à « 10% des outils (américains) de reconnaissance stratégique et de C4 (Commandement, Contrôle, Communication, Renseignement), 20% des capacités aérienne en volume et tonnage et moins de 10% en termes de missiles de précision aérienne »⁸¹¹.

Ce fossé technologique est le résultat logique de la Guerre Froide et des formats des armées européennes configurées selon le scénario d'une invasion terrestre du Pacte de Varsovie. Alors que l'armée américaine expérimentait la projection⁸¹² grâce à ses multitudes d'interventions durant cette période, les appareils de défense européens n'étaient parallèlement formés qu'à des conflits conventionnels⁸¹³ et non à des missions expéditionnaires. Ce décalage est entretenu après la Guerre Froide par la lenteur des armées européennes à se professionnaliser⁸¹⁴ et à investir dans la mobilité stratégique. En ne modifiant ni ses structures de force ni leur service de conscription, l'Europe prépare indirectement ses défaillances opérationnelles dans les Balkans. Avant le Kosovo, ce décalage fonctionnel et capacitaire connaît ses premières conséquences en Bosnie-Herzégovine par les difficultés européennes en termes de soutien logistique⁸¹⁵. Les Etats-Unis se sont également plus rapidement adaptés à la nouvelle nature des

⁸¹¹ Heisbourg François, "Emerging European Power Projection Capabilities", Working Paper, The Geneva Center for Security Policy, 1999.

⁸¹² Transport stratégique et ravitaillement aérien, « carrier-battle group », navires de projection amphibie.

⁸¹³ Fonctions statiques de positionnement de garnisons aux frontières et développement d'une puissance de feu dissuasive pour les chars soviétiques.

⁸¹⁴ Les pays de l'Union Européenne comptaient 1.9 millions de soldats en uniforme au début des années 1990, contre 1.4 million du côté des Etats-Unis.

⁸¹⁵ Rupp Richard, *NATO after 9/11: An Alliance in Continuing Decline*, Palgrave Macmillan, New-York, 2006, 282 p.

conflits (lointains et irréguliers) par un niveau supérieur d'investissements en Recherche et Développement et une politique d'acquisition d'armement plus économique⁸¹⁶. Présent depuis 1947, ce différentiel d'investissement se creuse plus particulièrement depuis l'accroissement des dépenses militaires sous Jimmy Carter et Ronald Reagan. Preuve de la récurrence du partage du fardeau, le président démocrate persuade en 1981 ses alliés européens d'adopter le programme *Long-Term Defense Program* dont l'objectif principal est de fixer à 3% du PIB le budget militaire de tous les pays membres. Ce surplus d'investissement cible prioritairement la guerre électronique et le C3 (Commandement, Contrôle, Communication)⁸¹⁷. Le fossé s'accélère sous la Guerre Froide avec les deux plans de Carter et Reagan – notamment en termes de renseignements et C3. Dans la continuité de cette initiative, le plan *Conventional Defense Improvement* (CDI) proposé par Ronald Reagan est validé en 1985 par le Comité des Plans de Défense. Malgré ces programmes communs, le fossé technologie persiste et les Etats-Unis restent très largement en avance sur une multitude d'éléments : capacités logistiques, C4ISR, missiles de précision à longue portée. La conduite quasi exclusivement américaine de l'opération Tempête du Désert (1990-1991) concrétise logiquement cette accumulation d'avances technologiques⁸¹⁸.

En Bosnie-Herzégovine, les Etats-Unis prennent également en charge une grande partie de l'opération *Deliberate Force* (embargo, missions d'interdiction, frappes aériennes) grâce à leurs actifs technologiques avancés et à cause du fossé creusé avec les Européens. Il y a donc une continuité entre la dépendance européenne aux forces nucléaires américaines sous la Guerre Froide (dissuasion) et la dépendance européenne aux forces américaines de projection post-guerre Froide (gestion de crise). L'aggravation et les manifestations du fossé technologique n'aboutissent cependant pas à la fin de l'Alliance Atlantique. Si les doléances des Etats-Unis envers leurs alliés européens ne sont pas profondes au point de provoquer leur retrait du Vieux Continent, celles des Européens contre la gestion solitaire et américaine des opérations extérieures OTAN ne les motivent cependant pas à augmenter leurs budgets militaires pour réduire le fossé technologique. La division du travail apparue en Bosnie est comme un compromis d'évitement de la dissolution de l'OTAN. Laisser aux Etats-Unis l'entière responsabilité des opérations militaires (*Deliberate Force*) et accepter la prise en charge quasi exclusive des opérations de reconstruction (IFOR/SFOR), c'est pour les Européens maintenir la présence

⁸¹⁶ Yost David, *op.cit.*, p.65.

⁸¹⁷ Komer Robert, "Ten Suggestions for Rationalizing NATO", *Survival* 11, avril 1997, p.67-72.

⁸¹⁸ Yost David, « France and the Gulf War of 1990-1991: Political-Military Lessons Learned », *Journal of Strategic Studies* 16, septembre 1993.

américaine dans l'OTAN et accepter provisoirement un fossé technologique qu'ils ont eux-mêmes contribué à créer par leurs sous-investissements de défense⁸¹⁹.

La guerre du Kosovo accélère la prise de conscience des Européens de leur retard technologique à l'égard des Etats-Unis et donc de leur influence limitée sur les choix stratégiques américains. Prenant conscience de leurs lacunes capacitaires à gérer un conflit pourtant dans leur périphérie proche, les Européens renforcent le processus d'élaboration de leur politique européenne de sécurité et de défense commune lancée à Saint-Malo (1998) puis confirmée à Cologne (1999). Même si ces initiatives ont comme priorité le renforcement des capacités européennes afin d'éviter le découplage stratégique avec les Etats-Unis, la perspective d'une Europe autonome fait craindre un découplage politique au cœur de l'Alliance⁸²⁰. L'opération Force Alliée est un révélateur pour les Européens de leurs carences et dépendances techniques envers les Etats-Unis. Logiquement, l'année de la crise du Kosovo est aussi celle de l'accélération de la constitution de la PESD (sommet de Cologne puis Helsinki). Bien que la campagne du Kosovo soit un réel succès d'un point de vue militaire (retour des personnes déplacées, fin de la présence serbe au Kosovo, mise en place d'une administration internationale), ses conséquences sur la solidarité de l'Alliance Atlantique sont malgré tout négatives par l'évaluation faite par Washington de sa réelle utilité. La lecture du conflit par l'administration Bush est que cette configuration de « guerre de comité » doit être la dernière et que désormais la marge de manœuvre stratégique des Etats-Unis ne doit plus être bridée. A l'issue des attaques du 11 septembre, le faible appui des Etats-Unis sur leurs alliés occidentaux va confirmer cette tendance.

Troisième partie : Guerre américaine d'Afghanistan.....

a. Faible participation de l'OTAN aux opérations initiales.....

La réaction de l'administration Bush aux attentats du 11 septembre se caractérise par une grille de lecture binaire du monde, une confiance dans l'appareil militaire américain et une méfiance envers les institutions internationales et les alliances. Cette approche diplomatique et jacksonienne du monde va impacter l'état des rapports atlantiques durant la guerre d'Afghanistan et après. Dans un premier temps, et au nom du principe de défense collective (article 5), l'Alliance Atlantique manifeste une grande solidarité par un échange de moyens

⁸¹⁹ Hyppia Remi, *L'OTAN dans l'après-Guerre froide*, L'Harmattan, Paris, 1997, 102 p.

⁸²⁰ Haine Jean-Yves, *op.cit.*, p.262.

destinés à prévenir le risque de nouveaux attentats : déploiement d'AWACS au-dessus du ciel américain, renforcement des liens dans le domaine du renseignement, de la coopération policière, de la lutte contre le terrorisme, renforcement du contrôle maritime sur l'Atlantique⁸²¹. Les attentats du 11 septembre revitalisent donc provisoirement la solidarité transatlantique et font espérer par la première activation de l'article 5 la prise en charge commune d'une opération de haute intensité, après les fractures atlantiques de Bosnie et du Kosovo. L'activation de la clause de défense collective se fait d'ailleurs paradoxalement en réponse à une agression sur les Etats-Unis alors que le traité de Washington signé en 1949 enracinait la défense de l'Europe par son partenaire américain contre l'URSS. La mobilisation de l'article 5 est avant tout un réflexe de solidarité des pays européens vis-à-vis des Etats-Unis. Les déclarations des dirigeants européens sont en ce sens à l'image de celle des opinions publiques. L'ancien Secrétaire Général de l'OTAN Javier Solana associe les attentats du 11 septembre à une attaque contre la démocratie et à une internationalisation des problèmes internes de terrorisme connus précédemment par l'Europe (ETA au Pays Basque, Brigades Rouges en Italie, IRA en Grande-Bretagne). Cette globalisation du terrorisme implique donc qu'il soit traité par la seule organisation militaire ayant un champ d'action mondial, c'est-à-dire l'OTAN⁸²². Dans la continuité de ces déclarations officielles de soutien, la plupart des pays de l'OTAN y compris les plus gros contributeurs européens (France, Angleterre, Allemagne) aident les Etats-Unis dans la planification et la conduite des premières opérations : partage de renseignements, protection des installations américaines, mise à disposition de bases aériennes et maritimes, déploiement d'AWACS sur les côtes atlantiques. Cette première séquence de solidarité n'est pourtant que courte et symbolique car les leçons du Kosovo sont encore fortement ancrées dans les perceptions des politiques et généraux américains. Ces derniers souhaitent notamment conserver une marge de manœuvre totale dans leur guerre contre le terrorisme. Les réactions américaines oscillent donc entre indifférence envers leurs alliés européens en Afghanistan et fracture avec eux durant la crise irakienne⁸²³.

Suite aux attentats du 11 septembre, l'Alliance Atlantique se solidarise immédiatement avec son allié américain au nom de l'article 5. La mise en commun des efforts, dans le cadre d'une

⁸²¹ Auerswald David, Saideman Stephen *NATO in Afghanistan, fighting together, fighting alone*, Princeton University Press, Princeton, 2014, 260 p.

⁸²² Kaplan Lawrence, *NATO Divided, NATO United: The Evolution of An Alliance*, Washington, Praeger, 2004, p.135.

⁸²³ Daalder Ivo et Steinberg James, « The Bush national security strategy. An evaluation », Brookings Policy Paper, 2002.

opération multinationale sous drapeau OTAN, ne va pourtant se manifester au début que dans le cadre de l'opération *Active Endeavour* (surveillance de la Mer Méditerranée face aux infiltrations terroristes). Les Etats-Unis font en effet tomber seuls le régime des Talibans en octobre 2001, avant la conférence de Bonn en décembre posant les bases de la reconstruction du pays sous l'autorité de l'ONU. Parallèlement, une Force Internationale d'Assistance et de Sécurité (FIAS) est mise en place pour soutenir militairement la mission ONU ; elle se limite géographiquement à la ville de Kaboul. Indicateur d'un certain manque d'investissements de l'Alliance Atlantique pour un conflit considéré avant tout comme une affaire strictement américaine, la coalition éprouve des difficultés à assurer le commandement de la force et transmet donc la responsabilité de la FIAS à l'OTAN. Déjà miné par la scission entre pays « intervenants » (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Italie, Espagne, pays de l'Est) et « non intervenants » (France, Allemagne, Belgique) en Irak, le crédit de l'OTAN est partiellement dégradé par le caractère limité de sa mission et le refus américain d'intégrer leurs opérations de combat dans un cadre multilatéral. L'OTAN élargit pourtant géographiquement sa mission sur tout le territoire afghan (Nord 2004, Ouest 2005, Sud 2006, Est 2006), parallèlement aux étapes du processus politique (adoption d'une Constitution en 2004, organisation d'élections présidentielles en 2004 et d'élections législatives en 2005)⁸²⁴.

Le déroulé de la guerre d'Afghanistan indique bien le lien entre degré de solidarité atlantique en opération extérieure et degré de dangerosité de cette dernière. Cette même solidarité s'est ainsi effritée à mesure de la résurgence des Talibans et de la montée d'indicateurs métriques prouvant l'insécurité croissante (morts de soldats, attentats, exécutions de civils).

b. Problème récurrent du différentiel d'engagement entre Etats-Unis et pays européens.....

Cette séquence de division au sein de l'Alliance Atlantique s'explique prioritairement par les perceptions du monde de l'administration Bush. Cette dernière s'inspire des idéaux de Jackson en opposition à l'internationalisme libéral de Wilson : unilatéralisme, messianisme, emploi sélectif et massif de la force armée, refus des alliances et traités contraignants, focalisation sur la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive. En plus de ces conceptions théoriques du monde éloignant *de facto* les Américains de leurs alliés européens, le choix de l'emploi proportionné de la force au Kosovo et ses échecs sont partiellement attribués aux

⁸²⁴ Nuland Victoria, « NATO's Mission in Afghanistan Putting Theory into Practice », dans *Revue de l'OTAN*, Hiver 2006.

Européens et aux impératifs de la discussion atlantique.

La principale critique émise par l'Administration Bush envers l'OTAN est son incapacité à mener une guerre et à négocier des objectifs stratégiques entre 19 membres, au gré du déroulé de l'opération Force Allié et des avatars de la « guerre par comité ». La deuxième critique vise la relativité stratégique d'une Europe désormais apaisée et dont le caractère secondaire dans l'ordre des priorités américaines relativisait donc le maintien de l'intégration militaire. Pour certains membres de l'administration Bush, les relations avec l'Europe doivent se limiter à des relations commerciales sans solidarité contraignante comme dans le cadre de l'intégration militaire propre à l'OTAN. De manière significative, la *National Security Strategy* fixant les grandes lignes de la politique étrangère bushienne et présentée au Congrès américain en septembre 2002 ne fait quasiment jamais référence à l'Europe, à l'Alliance Atlantique ou au multilatéralisme⁸²⁵.

Ces critiques envers l'OTAN traduisent une conception du monde plus générale qui se manifeste dès le début de la mandature Bush. Pour faire retrouver à l'Amérique sa marge de manœuvre et l'affranchir des traités internationaux contraignants, George W. Bush procède à l'abandon du traité antibalistique de 1972 (remplacé par un programme de défense anti-missile), au rejet de la Cour Pénale Internationale (protéger les soldats américains d'une juridiction supranationale) et à la non-ratification du protocole de Kyoto (obstacle à la politique environnementale de Washington).

Ce terreau conceptuel et factuel explique l'indifférence des Etats-Unis envers leurs alliés européens au début de la guerre d'Afghanistan. L'offensive contre les Talibans au début d'*Enduring Freedom* se fait majoritairement sans l'implication de l'Alliance Atlantique. Si la participation britannique aux opérations est substantielle (1700 hommes) et celle de certains alliés d'appoint (survol territorial, logistique, appui médical), le début de la guerre se déroule en-dehors des structures de l'OTAN car la planification/conduite des opérations se fait avant tout au Pentagone. Cette atteinte à la solidarité atlantique s'explique principalement pour des raisons politiques. Cible des attentats, l'Amérique entend rester maîtresse du processus décisionnel dans la définition des buts de guerre et la constitution d'une coalition désormais *ad hoc* pour éviter la lourdeur hiérarchique de l'OTAN. Ce rapport détaché aux Européens se

⁸²⁵ Pour un panorama officiel et synthétique de l'approche de George W. Bush, voir Rice Condoleezza, « Promoting the National Interest », *Foreign Affairs*, volume 79, n°1, janvier 2000, p.45-62.

poursuit durant l'après-guerre où les Etats-Unis choisissent (sans consultation de leurs alliés) l'option militaire dans leur lutte contre le terrorisme, tout en donnant la primauté au Pentagone au détriment des Affaires étrangères. L'implication de l'Alliance Atlantique commence en 2003 lorsqu'elle prend en charge les opérations de stabilisation à Kaboul via les soldats néerlandais et allemands. Ce début d'implication ne fait cependant que confirmer une tendance introduite dans les crises balkaniques et risquant de dissoudre la cohésion atlantique. Le conflit en Afghanistan voit en effet se mettre en place une forme de division du travail où les Etats-Unis prennent en charge les opérations de haute intensité pendant que les Européens assurent les tâches de maintien de la paix. L'Alliance Atlantique tend ainsi à devenir en Afghanistan une génératrice de forces dont la seule fonction est de maintenir *a posteriori* une paix militairement imposée par les Etats-Unis.

Cette extension géographique à tout le pays provoque des premières frictions au sein de l'Alliance Atlantique. La France par exemple refuse la fusion entre les opérations FIAS (OTAN) et Liberté Immuable au motif que cette dernière relève strictement d'actions de guerre alors que la première se veut strictement une aide à la sécurité et à la formation de l'armée afghane. Comme au Kosovo, la question du contrôle politique des Etats dans le processus décisionnel réduit les possibilités d'harmonisation. La fusion entre les deux commandements FIAS et Liberté Immuable fait l'objet de réticences (à des niveaux différents) des deux côtés de l'Atlantique. Pour les Européens, fusion signifie potentiellement perte du caractère allié de la FIAS et soumission au commandement américain. Pour les Américains, fusion signifie potentiellement risque d'obstruction européenne et réduction de leur marge de manœuvre. Les deux opérations sont donc synergiques mais non fusionnées jusqu'en 2009, malgré un seul CAOC (Qatar) dirigeant toutes les opérations aériennes de la FIAS et de Liberté Immuable. L'augmentation des effectifs déployés (36 000 pour la FIAS, 8000 pour Liberté Immuable en 2006) suit la progression (ou le retour) des Talibans dans le pays. Théoriquement jugulée en 2005, la menace talibane resurgit à partir de 2006 par l'emploi de modes d'action asymétriques analogues à ceux utilisés en Irak : attentats, usage d'EEI, détonations à distance, immersion parmi les civils.... Comparativement au Kosovo, l'OTAN doit désormais opérer à un niveau géographiquement (tout le territoire) et fonctionnellement (opérations terrestres et plus uniquement aériennes) supérieur. Ce surplus d'engagement conduit à des nouvelles frictions entre alliés, au nom du différentiel d'efforts entre contingents. Les contingents des zones sud les plus dangereuses (Etats-Unis, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Canada) exigent des efforts supplémentaires de leurs alliés déployés dans les zones nord et ouest moins sensibles

(Allemagne, Italie). Comme au Kosovo, chaque pays membre engagé sert des intérêts nationaux non harmonisés par une vision commune. Les restrictions nationales d'emploi déterminent ainsi des règles d'engagement différentes selon les contingents et suscitent les mêmes suspicions américaines d'une OTAN non apte à mener ce type d'opération, faute d'un cadre d'action flexible car harmonisé⁸²⁶.

Autre problème de convergence au sein de l'Alliance Atlantique, le degré d'engagement humain diffère selon les pays et reste exposé aux aléas des opinions publiques. La détermination collective reste dépendante des questions intérieures où des crises gouvernementales provoquent souvent une réduction des effectifs déployés ou leur retrait (Italie 2008, Allemagne 2009, Canada 2008, Pays-Bas 2010). On touche là à une des failles de la solidarité atlantique due l'excès de dépendance de ses pays membres à leurs opinions publiques. Théâtre d'opération par nature uniquement maîtrisable sur le long terme, l'Afghanistan exige de la part des alliés un affranchissement de la culture de l'immédiateté propre aux sociétés occidentales qu'ils ne peuvent contourner à cause de la nature démocratique de leurs régimes. Ce handicap perturbe les possibilités d'un déploiement durable et unifié entre pays membres tout en étant un désavantage face à des insurgés ayant un temps d'action par nature plus long puisqu'opérant sur leur territoire. Si l'Alliance Atlantique souffre de divergences politiques au niveau décisionnel, son organisation militaire fait preuve d'innovations sur le théâtre lui permettant d'élargir fonctionnellement sa gamme d'actions. Jusqu'à présent (Bosnie, Kosovo, Macédoine) limitée aux actions militaires (coercition et rétablissement de la paix), l'OTAN investit ici des domaines extramilitaires (lutte antiterroriste, antidrogue, formation policière et des gardes-frontières, diplomatie régionale...) par le biais notamment de deux outils : la réforme du secteur de sécurité et les Equipes de Reconstruction Provinciales (PRT)⁸²⁷.

Malgré l'arrivée de Barack Obama et la sensible modification de la stratégie mise en place (concept d'AfPak, soutien au gouvernement afghan, aides au Pakistan, lutte contre la drogue...), les divisions entre alliés continuent sur la question du degré d'engagement. Le sommet de Strasbourg Kehl en 2009 illustre à ce titre le refus des Européens de s'aligner sur les efforts demandés par les Etats-Unis, obligeant le président américain à n'envoyer que ses propres renforts extraits du désengagement irakien. 50 000 soldats américains sont ainsi

⁸²⁶ Modeste Rodolphe, « Afghanistan : les caveats et leurs conséquences », dans *Politique étrangère*, 2010/1, printemps, p.97-107.

⁸²⁷ Gauster Markus, « Provincial reconstruction team in Afghanistan » dans *Georges Marshall Center Occasional Paper* n°16, janvier 2008, pp.32-57.

déployés en Afghanistan sur le modèle du « *surge* » irakien mis en place en 2007 et de la stratégie de contre-insurrection (abandon des bombardements imprécis et létaux, évitement des dommages collatéraux, multiplication des actions civilo-militaires, mise en place d'une mission OTAN de formation de l'armée afghane). Les appels d'Obama à des investissements supplémentaires de la part des Européens ne sont pas réellement suivis d'effets car ces derniers continuent de percevoir le conflit comme une guerre avant tout américaine. Preuve d'un certain détachement du nouveau président envers ses alliés européens, les deux moments forts de la tournée d'Obama de 2009 en Europe sont le discours de Prague (sur le nucléaire) et la déclaration commune de 2010 avec Dimitri Medvedev (Russie)⁸²⁸.

Le nouvel effort de guerre américain renforce donc le déséquilibre d'engagement entre alliés sur le théâtre afghan. Les Etats-Unis pèsent désormais 100 000 hommes sur les 140 000 soldats des coalitions opérant en Afghanistan (FIAS et OEF), asymétrie numérique couplée avec la recentralisation de la direction stratégique opérée suite à la nomination de David Petraeus à la place de Stanley MacChrystal. Ces changements ne font que renforcer la tendance d'une guerre conduite entièrement par les Etats-Unis avec des alliés européens comme simples auxiliaires ou supplétifs. La sensible amélioration sécuritaire (fin des opérations talibanes de grande envergure, formation accélérée de l'armée afghane, amélioration de la gouvernance afghane) permet aux alliés de fixer au sommet de Lisbonne en 2010 les conditions du transfert de responsabilité (progressif) des régions afghanes aux forces de sécurité du pays. Afin d'éviter le scénario vietnamien (prise de Saïgon - 1975), l'OTAN conclut en 2014 un partenariat durable avec le gouvernement afghan pour renforcer sa mission de formation des forces de sécurité et prévenir un possible retour des Talibans.

L'opération en Afghanistan confirme dans ses leçons la tendance déjà perceptible au Kosovo d'une alliance politique globalement en crise mais d'une organisation militaire opérationnellement en progrès. Au niveau politique, l'opération est marquée par de nombreuses dissensions : faible esprit de solidarité, objectifs non partagés, suivisme européen de solidarité aux Etats-Unis plus qu'engagement réel, critique américaine du manque d'implication de ses alliés. Au niveau militaire, l'Afghanistan est un laboratoire d'expériences en termes d'interopérabilité, de tâches entreprises (notamment extramilitaires) et d'apprentissage de la guerre irrégulière (via la contre-insurrection).

⁸²⁸ Kandel Maya, « Défense américaine entre défis extérieurs et contraintes intérieures », dans *Défense nationale et sécurité collective*, n°760, mai 2013.

c. Une guerre faiblement atlantique.....

La campagne initiale contre Al Qaeda et les Talibans est dirigée directement de la base américaine de l'US Air Force à Tampa (Floride) sans passer par le SHAPE ou les autorités civiles de Bruxelles (procédure classique OTAN). Le CENTCOM (Commandement Régional américain du Moyen-Orient/Asie Centrale), dirigé par le Général Tommy Central, est le QG de conduite des opérations initiales à la place du SHAPE. Cette conduite quasi exclusivement américaine s'explique partiellement par la relative faiblesse des contributions européennes à cette phase initiale. Les Etats-Unis font d'ailleurs de ce cavalier seul, avec la coordination de l'Alliance du Nord sur le terrain, une raison majeure de la rapide chute des Talibans. Contrairement au Kosovo où la non-destruction des forces serbes s'expliquait par la lenteur décisionnelle du SACEUR, la rapidité d'exécution d'*Enduring Freedom* est permise par l'exclusivité américaine dans sa conduite. Ce n'est donc pas tant la colère des Etats-Unis suite aux attentats du 11 septembre qui explique leur unilatéralisme en Afghanistan (puis en Irak) que le souvenir du Kosovo où les Européens utilisèrent le CNA comme un outil de contrôle politique de leurs actions militaires⁸²⁹. La perception européenne que les Etats-Unis dictent leur stratégie en Afghanistan explique donc la réticence de la plupart des pays membres à s'engager massivement dans le pays. Cette diversité d'approches stratégiques se retrouve même après la fin de l'opération FIAS (2014) où les Etats-Unis privilégient l'approche sécuritaire avec maintien important de troupes de combat alors que les Européens privilégient l'approche civile avec maintien résiduel d'équipes de formation⁸³⁰.

Le conflit en Afghanistan interroge en effet sur plusieurs points la solidité du lien transatlantique et la volonté des Européens à s'engager dans un conflit perçu comme principalement américain. Ce fossé atlantique germe dès les débuts du conflit où les Européens choisissent de s'engager autant par intérêts propres (donner une dimension stratégique à la PESD, lutter contre les Etats Faillis et le terrorisme international) que par solidarité vis-à-vis des Etats-Unis (article 5). Cette ambiguïté se traduit d'emblée par le faible investissement des pays européens dans l'opération *Enduring Freedom*⁸³¹. La prise de commandement de la FIAS

⁸²⁹ Williams Michael., *NATO, Security and Risk Management: From Kosovo to Khandahar*, Routledge, 2008, 122 p.

⁸³⁰ Brattberg Erik (2014), « Europe, Afghanistan and the Transatlantic Relationship after 2014 » dans *Stockholm International Peace Research Institute* [En ligne], file:///C:/Users/Gilles/Downloads/SIPRI13wcaEB%20(1).pdf (Page consultée le 3 avril 2015).

⁸³¹ Siegel, Scott, "Bearing their share of the burden: Europe in Afghanistan", dans *European Security*, volume 18, no. 4, 2010), p. 465.

par l'OTAN (2003) ne change pas la donne et la guerre reste principalement américaine. Cette tendance se renforce à mesure du degré sécuritaire à partir de 2005 où l'impératif américain de durcir l'approche contre les Talibans en la militarisant se heurte à la volonté des Européens de maintenir leur approche légère (« *light footing* ») d'évitement des combats. La création des Équipes de Reconstruction Provinciale, l'extension géographique du mandat FIAS et la définition de tâches contre-insurrectionnelles pour l'OTAN en 2006 solutionnent provisoirement la question du fardeau. La chronicité des différentiels d'investissements humains, financiers et opérationnels (*national caveats*) n'atlantisent toujours pas le conflit, y compris au niveau du volet civil. En 2010, la part financière des vingt-sept pays européens de l'UE en termes d'assistance civile est moindre que celle des États-Unis⁸³². La division du travail déjà présente en Bosnie et au Kosovo entre tâches militaires américaines et tâches civiles européennes reprend place en Afghanistan. En dehors de quelques rares pays européens décidés à militariser leur approche en envoyant plus de troupes (France, Italie), les autres pays (Allemagne, Pays-Bas, pays nordiques) maintiennent une approche majoritairement civile de leur engagement. L'herméticité des Américains aux avis extérieurs pour définir leur stratégie et la faible popularité de la guerre dans les opinions publiques européennes entretiennent le décalage d'investissements. Le lancement de la mission EUPOL en 2007 (entraînement de la police afghane) allège sensiblement le fardeau américain en créant une complémentarité OTAN/PESD. Les mêmes problèmes structurels plombent cependant toute hypothèse d'atlantisation du conflit car EUPOL souffre de déficiences ne permettant pas d'en faire une véritable force d'appoint : rotation des effectifs, manque de moyens, complexité de la chaîne de commandement, faible coordination⁸³³.

L'insuffisance de génération de forces européennes déçoit l'administration Obama pour réaliser les objectifs de la nouvelle stratégie dite du « *surge* » décidée en 2009 : déploiement de 30 000 soldats américains supplémentaires, priorité aux opérations ciblées sur les chefs d'Al Qaeda, politique de conquête des cœurs et des esprits, fonds supplémentaires pour la formation des forces de sécurité afghanes. L'envoi de 6765 soldats européens supplémentaires sur le théâtre afghan fin 2009 est en effet loin des attentes américaines⁸³⁴. Les sommets OTAN de Lisbonne

⁸³² Flanagan Stephen, 'Afghanistan: a stress test for transatlantic security cooperation. EU-US Security Strategies: Comparative Scenarios and Recommendations', Center for Strategic and International Studies, Washington, 2011, n°19, p. 467.

⁸³³ Larive Maxime, "From speeches to actions: EU involvement in the war in Afghanistan through the EUPOL Afghanistan mission", *European Security*, volume 21, no. 2, 2012.

⁸³⁴ 'NATO allies pledge 7,000 more troops for Afghanistan effort', Washington Post, 5 Décembre 2009.

(2010) et Chicago (2012) fixent un calendrier de retrait en 2014 tout en maintenant une force uniquement habilitée à soutenir les forces afghanes dans des opérations majeures. La fin de la FIAS en 2014 fait donc naître la mission *Resolute Support* de soutien aux forces de sécurité afghanes. Reproduisant le fossé de 2001-2014, *Resolute Support* est encore majoritairement une mission américaine avec de faibles investissements européens⁸³⁵.

Conclusion du chapitre II.....

Les combats en haute intensité sont donc un révélateur des limites de l'OTAN à mutualiser les postures nationales de ses membres pour tendre vers un objectif commun. Ils mettent à l'épreuve leur solidarité en démontrant leur difficulté à mettre en commun leur degré d'acceptation des pertes humaines, des investissements budgétaires et des conséquences électoralistes (opinion publique). Les exemples de la Bosnie, du Kosovo et l'Afghanistan traduisent aussi le manque d'harmonie entre pays membres pour accepter le rôle de l'OTAN en tant qu'organisation de défense à sécurité collective, ces mêmes interventions ayant *in fine* pour but de pacifier des zones périphériques. Ces trois études de cas ont non seulement démontré l'absence de mutualisation des moyens engagés pour traiter un problème de sécurité globale mais aussi l'absence d'accord sur le choix de la stratégie générale pour le solutionner. Le caractère invisible, fluide et lointain des menaces ne favorise pas la compréhension et donc la persuasion des opinions publiques. Le taux d'endettement des pays membres complexifie aussi leur acceptation d'engagements massifs et coûteux, au risque d'une accusation de creusement des déficits publics au motif d'interventions « inutiles » car trop lointaines. La société de l'information globale sanctionne également médiatiquement tout dommage collatéral et enlisement du théâtre d'opération, exposant la solidarité de l'Alliance Atlantique à des variables instables. La globalisation des risques n'a pas un caractère suffisamment immédiat et existentiel pour créer un consensus durable au moment de les traiter en combat de haute intensité.

⁸³⁵ Site OTAN (2014), *Press Conference by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen* dans *Speeches and transcripts* (en ligne) http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_112891.htm (consulté le 13 mai 2015).

Conclusion de la cinquième section.....

Les opérations et missions menées depuis 1994 ont donc transformé l'OTAN et ont fait alterner la nature des rapports entre alliés entre solidarité et friction selon l'intensité des dangers en présence. Cette transformation opérationnelle a conduit à une adaptation institutionnelle, capacitaire, doctrinale et tactique de l'OTAN, la faisant sortir de son cadre conventionnel hérité de la Guerre Force pour devenir une force expéditionnaire capable d'intervenir « en premier » (Irak, Kosovo) ou « en second » (Bosnie, Afghanistan). Le consensus autour de l'impératif stratégique des opérations hors zone, lui-même produit de l'absence de séparation entre sécurité interne et externe, n'a pas exonéré l'OTAN de tensions internes à mesure que l'intensité des combats se durcissait. Résultat indirect des lourdes frictions durant la crise du Kosovo, la doctrine Rumsfeld ne conditionnant plus les interventions américaines à la consultation de ses alliés mais à la mission elle-même illustre la dépendance de l'OTAN aux perceptions de ses membres. Si l'OTAN a perdu en efficacité et solidarité chaque fois qu'elle s'est confrontée à la guerre, elle y a aussi gagné en efficacité et unité dans ses missions de maintien de la paix.

Les récentes évolutions de l'OTAN confirment cette dialectique désolidarisation en opérations/solidarisation en missions. Les difficultés de génération de forces rencontrées en Libye, la faible progression de la Force de Réaction Rapide ou la non-réalisation des objectifs de Prague (*NATO Prague Capabilities Commitment*) annoncent peut-être une ère de « fatigue de la guerre ». L'enjeu futur pour l'OTAN sera de savoir mutualiser les investissements et développements capacitaires de ses membres pour répondre aux exigences doctrinales de son Concept Stratégique de 2010⁸³⁶.

⁸³⁶ Goya Michel, « La guerre de trois mois : l'intervention française au Mali en perspectives », dans *Politique étrangère*, Paris, IFRI, 2013.

SECTION N°6 : CONCLUSION

Première partie. Bilan des hypothèses.....

a. Des relations OTAN/PESD collaboratives jusqu'au seuil de l'autonomie européenne.....

A la lumière de notre étude de l'histoire de l'OTAN depuis 1991, pouvons-nous affirmer que nos quatre hypothèses ont été confirmées ?

Sur notre première hypothèse, l'existence d'un seuil de conflictualité entre Etats-Unis et pays européens partisans d'une PESD indépendante a été confirmée dans notre étude historique des rapports OTAN/PESD. Sur nos études de cas de collaboration OTAN/PESD en opérations extérieures, le développement des actifs de la défense européenne ou sur le bouclier antimissile (territorial ou théâtral), nous avons pu constater et donc confirmer notre hypothèse de base de l'existence de tensions sur ces trois thèmes principaux : oppositions/contestations européennes en cas de « cavalier seul » américain (Bosnie, Kosovo, Irak), refus américain d'autonomie totale de la défense européenne (principe des 3D), tensions intra-européennes sur un possible détachement européen de l'OTAN américaine (clivage « pays autonomistes »/pays de Visegrad). Les tendances actuelles confirment les enseignements extraits de nos analyses par le maintien de la posture « PESD complément » (plutôt que détachement) de l'OTAN de l'administration Obama, la continuation du développement institutionnel/logistique de la défense européenne et le renforcement de l'attachement des PECO au protecteur américain avec la politique étrangère offensive de Vladimir Poutine (annexion de la Crimée). Nos études de cas nous ont cependant amené à (partiellement) nuancer la rigidité de ce seuil à l'intérieur duquel existent des sous-catégories. L'avance technologico-militaire des Etats-Unis maintient encore un certain réflexe européen de « *bandwagoning* » comme dans le cas des bombardements américains contre l'Etat Islamique, partiellement appuyés par la France. Sur le cadre de la PESD, les Etats-Unis ont une posture plus souple depuis Obama à propos du développement capacitaire/institutionnel de la défense européenne (acceptation d'une certaine duplication sur les programmes) et l'évocation continue de scénarios Berlin+. Ils maintiennent cependant la ligne traditionnelle de Madeleine Albright des 3D et de l'encadrement de l'emploi de la PESD par le SHAPE. L'existence d'un seuil de collaboration au-dessus du niveau « *high intensity* » a été aussi validée par nos études empiriques. Le dynamisme des relations OTAN-PESD dans les missions de « basse intensité » (maintien de la paix, militaro-policières) et sur la mise en place du bouclier antimissile de théâtre indiquent l'existence d'une zone de

collaboration quand le niveau de dangerosité, d'investissements financiero-humains ou d'enjeux stratégiques n'est pas très élevé. Comme pour la zone de tensions, il existe des sous-zones minorant (quelque peu) la mécanique de notre seuil. Malgré le fait que les Etats-Unis acceptent une certaine délégation de responsabilité aux Européens en maintien de la paix, ils émettent tout de même des réticences sur l'autonomie totale de la PESD en opérations extérieures (intervention, rétablissement, construction, consolidation de la paix) hors OTAN. Il existe également à l'intérieur de l'« habitus » des Européens et Américains à bien collaborer en opérations de construction de la paix des micro- frictions à propos de l'éparpillement des actions (faible collaboration des PRT nationales en Afghanistan). L'existence d'un seuil modulable est apparue aussi dans l'hypothèse toujours possible que le bouclier OTAN de théâtre devienne un bouclier territorial en cas d'aggravation de la menace des Etats proliférant. Dans ce cas, la collaboration Etats-Unis/pays européens est capable de franchir le seuil de la « basse intensité » sous certaines conditions.

b. Un réseau sécuritaire OTAN efficace hors étranger proche russe et Moyen-Orient.....

Sur notre deuxième hypothèse, la dialectique niveau de solidarité OTAN/niveau de la menace à l'intérieur des actifs institutionnels s'est avérée globalement vraie sans être mécanique puisque des contre-exemples (mineurs) sont apparus. Les gains sécuritaires limités produits par l'Initiative de Coopération d'Istanbul et le Dialogue Méditerranéen à cause de l'existence de thèmes de collaboration hautement sensibles (Israël, thème du choc des civilisations, rancœur suite à la colonisation) ont confirmé les limites du réseau OTAN à produire de la sécurité globale sous certaines conditions. Il nous a été confirmé aussi que l'intensité de la menace russe impactait le degré de solidarité des pays membres et d'efficacité de ses institutions. Le Conseil OTAN-Russie a ainsi été gelé puis suspendu à chaque confrontation majeure avec l'Alliance Atlantique lorsqu'elle intervenait (Kosovo), ambitionnait de s'élargir (Ukraine, Géorgie) sur l'étranger proche, voire contestait une décision russe (Crimée) sur cette même zone d'influence. La conflictualité avec la Russie, bien que très tendancielle lorsque l'étranger proche est touché, peut parfois être assouplie et donc nuancer la mécanique du lien. Malgré la suspension après chaque crise grave avec l'OTAN, l'Acte Fondateur (après la crise du Kosovo) et le Conseil OTAN/Russie (après la guerre russo-géorgienne d'août 2008) ont pu refonctionner suite à des négociations serrées, sans que cela ne soit toutefois possible après l'annexion de la Crimée. A l'intérieur du niveau de « haute intensité » rendant (théoriquement) impossible tout accord, il existe donc une « zone grise » de résilience édulcorant ce déterminisme. Certains cas ont ainsi

nuancé l'impossibilité de consensus entre partenaires atlantiques sur des questions de « haute sécurité ». Les décisions des pays membres de l'OTAN au sommet de Bucarest (2008) de différer l'octroi du statut de candidat à l'adhésion en faveur de l'Ukraine et de la Géorgie furent une solution de compensation aux divisions intra-alliances sur l'octroi (ou non) du MAP aux deux pays après les réactions hostiles de la Russie et sa guerre avec la Géorgie cette même année. L'échec à trouver un accord entre pays membres à cause d'une question de « *high intensity* » (dangerosité des menaces russes) fut ici compensé par un accord *a minima*. Nous avons pu constater malgré ces noyaux durs conflictuels l'existence de thèmes de coopération où le consensus fut régulièrement atteint pour construire le réseau sécuritaire OTAN. La question de l'intensité des objets de coopération fut, comme pour l'explication préalable des échecs, au cœur de la réussite institutionnelle de l'OTAN. Les faibles oppositions de la Russie aux trois élargissements (absence de menaces de pointage balistique sur un territoire tiers, de rupture de traités, d'annexion territoriale, de coupures énergétiques) ont expliqué le consensus intra-alliance à chaque « round » d'élargissement et leur aboutissement. La construction et le fonctionnement des actifs institutionnels OTAN (partenariats, exercices communs, divisions, centres d'excellence, programmes scientifiques...) se sont aussi expliqués par la faible sensibilité des thèmes d'échanges (non régaliens). Ce lien de causalité n'a également pas abouti à un déterminisme absolu puisqu'existèrent à l'intérieur des séquences de collaboration (théoriquement non conflictuelles) de microéléments de tensions. Sur les trois premiers tours d'élargissement par exemple, ces quelques (rares) frictions intra-alliance ont porté sur des thèmes autres que la Russie et venaient principalement du couple franco-allemand : risque de sur-extension, crainte de pertes de marchés publics, doutes sur les capacités de contributions sécuritaires.

c. Une solidarité atlantique principalement en interventions de basse intensité.....

Sur notre hypothèse n°3, l'étude des interventions extérieures menées par l'OTAN depuis 1991 nous a confirmé l'existence d'un seuil de solidarité entre membres selon le degré d'investissements, de risques et de visibilité des actions entreprises. Les interventions extérieures de haute intensité (Bosnie, Afghanistan, Kosovo) ont systématiquement été marquées par des frictions décisionnelles dans la conduite des opérations ou le choix de la stratégie générale. S'agissant d'opérations fortement médiatisées, les Etats membres ont eu d'autant plus de mal à mutualiser leurs efforts qu'ils étaient sous la surveillance de leurs opinions publiques. Les divergences intra-alliance sont donc tendanciellement apparues au

niveau politique (approche jominienne vs approche clausewitzienne), stratégique (débats sur la contre-insurrection et l'intensité des frappes aériennes), opérationnel (nationalisation des chaînes de commandement) et tactique (règles d'engagement, fossé technologique). Quand les interventions ont baissé en intensité (faibles coûts budgétaires, humains et médiatiques), la solidarité entre membres a progressé conformément à notre hypothèse de base. Il nous a donc été confirmé la relative harmonie entre membres dans les missions de basse intensité (*Active Endeavour*, *Ocean Shield*, *Eagle Assist*...) et de construction de la paix (SFOR, KFOR, FIAS...). La modestie des mandats et la restriction des zones d'intervention ont favorisé une dynamique de coopération plus importante qu'en opérations de « haute sécurité » où le risque de morts, de surcoûts budgétaires et de versatilité de l'opinion publique étaient plus élevés. L'invisibilité et la discrétion des actions favorisent donc la cohésion de l'Alliance Atlantique. Comme pour nos deux hypothèses précédentes, ce lien dialectique entre solidarité et dangerosité des interventions n'a pas empêché quelques légères contre-manifestations dans certaines études de cas. Il a été constaté en effet certaines séquences de rapprochement dans les opérations de haute intensité et de sensibles éléments de conflictualités dans les missions de basse intensité. Un événement circonstanciel a pu minorer la tendance générale. L'arrivée de Barack Obama a, par sa politique de « *surge* », sensiblement réduit le partage du fardeau en Afghanistan en motivant ses alliés européens à augmenter leurs contributions. Le « cavalier seul » américain au Kosovo et Afghanistan n'a pas empêché les Etats-Unis de demander l'appui européen sur certains niveaux (forces spéciales, formateurs des forces de sécurité afghanes). Les tensions entre Etats-Unis et certains pays européens sur la stratégie générale ont eu tendance à sensiblement se réduire quand les états finaux recherchés étaient progressivement atteints (retrait des forces serbes en Bosnie et au Kosovo). Il existe donc des « zones grises » à l'intérieur des « zones rouges » de tensions où la tendance conflictuelle est tempérée. Il peut exister *a contrario* des « zones noires » à l'intérieur des « zones vertes » où la tendance collaboratrice est pourtant moins évidente. La sous-implication des Etats-Unis dans les missions de construction de la paix en Bosnie (SFOR) et Kosovo (KFOR) fut un thème de réprobation de la part de leurs partenaires européens, ces derniers reprochant à l'allié américain de monopoliser les opérations aériennes (« *high intensity* ») pour ensuite déléguer le travail de reconstruction. L'eupéanisation des missions de surveillance maritime (*Active Endeavour* et *Ocean Shield*) a ainsi sensiblement nuancé ce caractère atlantique au vu de la faible implication des Etats-Unis.

d. Un partenariat OTAN/Russie gelé à chaque réflexe obsidional.....

Sur notre hypothèse n°4, l'analyse des relations entre l'OTAN et la Russie depuis 1991 a bien fait apparaître des niveaux de collaboration variables selon la nature des enjeux. L'effet de balancier a donc oscillé entre tensions et coopérations selon le degré de pénétration de l'étranger proche russe, de remise en cause de la dissuasion nucléaire et de la légalité des actions entreprises par l'OTAN. La suspension du Conseil OTAN-Russie à chaque intervention de l'Alliance Atlantique sur la zone d'influence russe (Kosovo), rétorsions au projet d'élargissement sur son étranger proche (annexion de la Crimée, guerre russo-géorgienne d'août 2008), hypothèse de déploiement du bouclier OTAN antimissile (3^e site) et intervention atlantique sous mandat onusien (Irak) nous a bien indiqué le caractère non institutionnalisable des questions hautement stratégiques activant le complexe obsidional russe. Des séquences de collaboration peuvent tout de même se produire une fois le seuil de sensibilité politique des dossiers franchi. Comme pour les hypothèses précédentes, ces contre-exemples n'ont cependant pas inversé la tendance générale. Sur le cas de l'étranger proche, un fait circonstanciel exceptionnel (11 septembre) a pu rapprocher les deux parties au point de faire accepter à la Russie l'élargissement de l'OTAN dans ses ex-Républiques soviétiques (pays baltes, 2004) au nom de la convergence d'intérêts (lutte contre le terrorisme). Sur la question du bouclier antimissile, les discussions autour d'une coopération Russie/OTAN, d'un dispositif territorial entièrement mutualisé (partage sites de détection/sites intercepteurs, interprétation et interception de la menace, partage des renseignements) indiquent l'hypothèse de points de convergence. La collaboration de la Russie avec l'OTAN sur le projet EPAA a également indiqué l'existence d'échelles de coopération à l'intérieur de cette « zone rouge » qui sont d'autant moins fixes qu'elles dépendent du niveau de dangerosité des Etats proliférants. L'hypothèse d'une aggravation de la menace nord-coréenne ou iranienne pourrait donc relancer la coopération Russie/OTAN sur le dispositif anti-missile. Sur le cas des opérations extérieures menées par l'OTAN sans mandat ONU, la conflictualité tendancielle n'interdit donc pas un sensible réchauffement quand l'acteur accusé (OTAN) octroie à l'acteur accusateur (Russie) une concession pour compenser son acte initial (intervention sans aval russe). Après l'opération *Allied Force* très hostilement condamnée par la Russie et la suspension de l'Acte Fondateur OTAN/Russie, le commandement OTAN de la KFOR a ainsi accordé à la Russie la gestion de la zone nord-est en réponse au coup de force de Pristina. Les relations OTAN/Russie ne sont donc pas intrinsèquement conflictuelles et peuvent être collaboratives sur des thèmes moins sensibles. La participation russe aux exercices communs et opérations de construction de la

paix (SFOR, KFOR, FIAS) et missions (*Active Endeavour*) de l'OTAN a entretenu une dynamique d'échanges institutionnels qui, sans solutionner les problèmes structurels, a favorisé la résilience du dialogue. En plus de la nature « basse » des objets de collaboration, l'activisme de l'OTAN hors étranger proche fut un autre élément favorisant la collaboration avec la Russie. Les trois vagues d'élargissement de l'OTAN en Europe de l'Est (1999), pays baltes/Europe orientale (2004) et Balkans (2008) n'ont pas créé de rupture de collaboration avec la Russie, malgré une hostilité plus prononcée en 2004 (Lettonie, Estonie, Lituanie) mais finalement apaisée par la collaboration du pays avec les Etats-Unis suite aux attentats du 11 septembre (lutte contre le terrorisme). Ces « zones vertes » de collaboration ne sont cependant pas détachées des « zones rouges » et en subissent parfois les conséquences. Il n'y a pas de dynamiques éternelles de coopération en « basse intensité ». La fin de la participation russe à *Active Endeavour* suite à la guerre contre la Géorgie (2008) ou le quasi arrêt des exercices communs depuis l'annexion de la Crimée indiquent la dépendance des dynamiques de collaboration aux questions plus stratégiques.

Deuxième partie.....

a. Le néoréalisme et le néo-institutionnalisme face à la globalisation des risques : une tentative de refonte des théories.....

Notre analyse de l'évolution historique de l'OTAN post-guerre Froide au prisme des théories néoréalistes et néo-institutionnalistes nous permet de réactualiser ces dernières sur la base des changements introduits par la globalisation des risques. Comment l'étude de notre objet de recherche nous permet-elle de poser de nouvelles fondations au néo-institutionnalisme et au néoréalisme ? Cet enjeu est d'autant plus important qu'une grande partie des penseurs de ces deux écoles ont écrit dans les années 1990 où le caractère global des menaces n'était pas aussi marqué qu'aujourd'hui. L'accélération de l'ouverture des frontières et donc la circulation des menaces ont impacté les politiques sécuritaires des pays membres de l'OTAN au point de modifier les modalités de relations entre eux et donc de transformer les cadres théoriques les expliquant.

A la lumière des enseignements tirés de notre étude de l'OTAN, en quoi les préceptes théoriques néo-institutionnalistes ont-ils sensiblement changé depuis les années 1990 ? En quoi la globalisation les met-elle à l'épreuve au point de partiellement les réactualiser ?

Premièrement, les institutions seraient capables de suffisamment impacter les Etats pour modifier leurs comportements. La mondialisation et l'interconnexion des Etats auraient dû renforcer cette fonction impactante par l'impératif de ces derniers à coopérer avec leurs partenaires pour trouver des solutions globales aux problèmes sécuritaires. Si la tendance depuis 1991 fut bien d'accroître les liens institutionnels entre Etats à l'intérieur d'une multitude de structures, le degré de mutualisation fut cependant variable selon les objets et le degré d'intégration. La permanence des postures et structures nationales a relativisé cette idée d'une globalisation des risques capable d'harmoniser l'entièreté des attributs de souverainetés. Les institutions dont une des fonctions premières est de mutualiser les politiques sécuritaires n'ont pas enfermé les Etats dans leurs réseaux de dialogue au point de supprimer toute action nationale. L'étude de l'OTAN révèle bien cette propension des pays membres à vouloir conserver leurs prérogatives quand bien même l'heure est à la globalisation des risques. Cette dernière étant caractérisée par l'absence de séparation entre sécurité interne et externe, chaque Etat membre de l'OTAN est exposé à une périphérie instable à l'intérieur de laquelle peut se développer un acteur hostile capable de frapper en utilisant les outils de la globalisation. Les attentats du 11 septembre sont d'ailleurs un exemple d'organisation non étatique (Al Qaeda), située en périphérie lointaine du territoire américain (Afghanistan) et utilisant des attributs globaux (espace aérien, circulation transfrontalière) pour frapper un Etat membre de l'OTAN (Etats-Unis). La réaction américaine unilatérale (coalition des volontaires) ayant suivi a démontré la faculté d'un Etat à s'affranchir de liens institutionnels pourtant profondément ancrés pour solutionner un problème global (terrorisme international). Les frictions américano-européennes sur la mutualisation des niveaux budgétaires nécessaires au traitement commun des menaces globales ont été également chroniques malgré l'existence avérée de ces dernières (cyberterrorisme, Etats faillis, islamisme radical...). En exposant de plus en plus les Etats au phénomène de surprise stratégique à cause de possibilités démultipliées d'acteurs non étatiques de les frapper à partir de leur périphérie, la globalisation des risques démultiplie aussi les possibilités de réactions solitaires et nationales pour les régler. La capacité des institutions OTAN à harmoniser les postures nationales ne dépend pas tant du niveau de menaces périphériques pesant sur les Etats que du niveau d'investissement nécessaire pour les traiter. Alors que sous la Guerre Froide, la visibilité et la fixité de la menace soviétique justifiaient la mutualisation des efforts budgétaires entre pays membres, l'après Guerre Froide se caractérise par des menaces plus fluides et invisibles complexifiant l'harmonisation des investissements. Si les opérations OTAN de haute intensité ont provoqué des frictions intra-alliance pour mutualiser des attributs de souveraineté sensibles et visibles (budgets, stratégies générales,

règles d'engagements), les missions de basse intensité ou le fonctionnement des actifs institutionnels classiques ont accouché de postures plus souples de la part des Etats membres grâce à une moindre dangerosité d'actions (dialogue, faible létalité, investissements humains et budgétaires moindres). La globalisation n'annule donc pas les réflexes nationaux car elle produit elle aussi des menaces contre les Etats et la réaction de ces derniers n'est pas automatiquement formulée dans le cadre des institutions.

Deuxièmement, les institutions insèreraient les Etats dans des relations d'interdépendance suffisamment fortes pour canaliser leurs tentations égoïstes et les réorienter vers des solutions communes. L'impossibilité quasi structurelle des Etats à vivre en marge de la communauté internationale serait la conséquence directe d'une globalisation les interconnectant sur plusieurs niveaux. Interdépendance ne fut pourtant pas synonyme de dissolution des rapports de force entre Etats à cause de leurs difficultés à trouver des « *focal points* » sur la résolution des menaces globales. Le caractère global des menaces ne signifie pas que les Etats acceptent de traiter globalement les problèmes sécuritaires venus de leur périphérie. Les institutions aptes à définir des politiques communes entre Etats n'empêchent pas les phénomènes de résistance malgré leur impératif à trouver des solutions communes avec leurs partenaires. L'unanimité des membres de l'OTAN à reconnaître le changement de nature des menaces (globales) post-guerre Froide au cours des sommets et dans les concepts stratégiques ne s'est par exemple pas matérialisé dans la pratique par une mutualisation des actions entreprises. L'interdépendance créée par les liens institutionnels depuis 1949 (Traité de Washington) n'a pas immunisé l'OTAN de frictions sur certains conflits périphériques pourtant tous considérés comme menaces globales, à la fois en Bosnie (guerre civile et déstabilisation régionale), Kosovo (exodes humains et crise migratoire balkanique) ou Afghanistan (développement du terrorisme et foyer de djihadisme international). Une des caractéristiques de la globalisation des risques est son imprévisibilité à définir quand et où les Etats seront touchés par les menaces périphériques. Cette difficulté de fixation du danger rend d'autant plus complexe la communalisation des efforts entre Etats membres de l'OTAN car ceux-ci n'ont pas d'indicateurs objectivant les dangers auxquels ils sont exposés. Dans le cas par exemple de la guerre en Afghanistan, la plupart des pays européens ont refusé un niveau d'engagement humain et financier trop élevé car ils n'ont pas estimé le danger des lointaines cellules Al Qaeda situées dans le pays aussi important que ne l'évaluaient les Etats-Unis. Ce différentiel d'évaluation du danger des menaces périphériques comme cause du différentiel d'engagement des Etats membres s'est retrouvé en Irak (2003) où est apparue une scission entre ceux estimant

le danger périphérique réel ou non (présence ou inexistence d'ADM). Les menaces à l'heure de la globalisation sont fluides, périphériques et difficilement perceptibles pour les Etats. Cette faible clarté de leur dangerosité complexifie donc la capacité des Etats à harmoniser leurs politiques sécuritaires pour les régler malgré un réel niveau d'interdépendance via le développement croissant des réseaux institutionnels depuis 1991. La globalisation n'a donc pas entièrement accompli le précepte néo-institutionnaliste selon lequel les institutions insèrent les Etats dans l'interdépendance absolue car elle a créé des menaces trop invisibles pour contraindre entièrement ces derniers à collaborer.

Troisièmement, les institutions auraient cette vertu de conformer chacun de leurs membres aux mêmes normes de dialogue et de consensus malgré leurs différences idéologiques initiales. La fin des grands idéaux alternatifs au capitalisme (communisme) et la chute de leur incarnation politique (URSS) après 1991 auraient dû conforter ce précepte néo-institutionnaliste par la multiplication des instances de dialogue ayant pour fonction d'encadrer l'accélération de la globalisation (ALENA, MERCOSUR, Espace Schengen, ANASE...). Malgré l'optimisme des théories historicistes (Fukuyama) et l'intégration constante des rapports entre Etats, la globalisation n'a pas accouché de cette unification normative espérée par les néo-institutionnalistes. Dialectiquement, la globalisation a généré ses propres détracteurs via des réactions identitaires. Le déploiement de ses idéaux politico-économiques ne fut pas linéaire car il fut parfois perçu comme outil de standardisation ou occidentalisation du monde, au point de (partiellement) expliquer le développement de contre-modèles politiques (Russie, Chine) ou non étatiques (Etat Islamique, Al Qaeda) réagissant à cette acculturation à marche forcée. Les institutions OTAN sont à ce titre une traduction de la difficulté des instances de dialogue à niveler les normes entre Etats *a priori* idéologiquement différents. La globalisation d'action de l'OTAN a pu ainsi exacerber plus qu'harmoniser les normes entre pays membres et partenaires. L'élargissement de l'OTAN à l'est, lui-même produit de l'impératif lié à la globalisation des risques de sécuriser sa périphérie orientale, a activé le complexe obsidional de la Russie en installant l'Alliance Atlantique dans l'ancien Pacte de Varsovie ou en risquant de l'installer dans d'anciennes républiques soviétiques. La création du Dialogue Méditerranéen et de l'Initiative de Coopération d'Istanbul, structures elles-mêmes destinées à sécuriser le flanc sud de l'OTAN, s'est accompagnée d'une crispation de certains membres à mesure que se développait parallèlement le partenariat avec Israël. La question des différences normatives non nivelées par le biais institutionnel existe aussi entre pays membres. Le lancement d'opérations de gestion de crises globales fut aussi l'occasion de confrontations internes de normes

sécuritaires, malgré l'unanimité entre membres quant au danger périphérique représenté par chaque crise. Au Kosovo par exemple, des tensions au sein de processus décisionnel sont apparues durant *Allied Force* entre partisans d'une solution purement militaire d'anéantissement des forces de Milosevic⁸³⁷ (tradition américaine) et partisans d'une solution plus clausewitzienne de destruction partielle de l'armée serbe (tradition européenne). La permanence de ce clivage théorique malgré l'existence d'institutions de dialogue (CNA, CM, SHAPE, COAC) relativise l'automatisme de l'harmonisation normative à l'intérieur de ces dernières. Durant la crise irakienne de 2003, deux perceptions normatives du droit international se sont confrontées entre tradition d'affranchissement moral (Etats-Unis) et légalisme réaliste (Europe) malgré l'institutionnalisme des rapports entre Etats membres (CNA, Conseil de Sécurité, Chancelleries...). La globalisation des risques n'est donc pas le dernier état de l'institutionnalisation totale et pacifique des rapports entre Etats.

Quatrièmement, les institutions possèderaient suffisamment d'autonomie à l'égard des Etats pour leur faire accepter le sacrifice de leur souveraineté. La tendance générale depuis 1991 fut en effet à la supranationalisation des organisations régionales dont un des objectifs était la mutualisation des politiques publiques jusqu'à l'intégration fédérale. Le projet d'une gouvernance globale devait théoriquement passer par l'institutionnalisation des rapports entre Etats acceptant, au nom de la gestion de questions désormais mondiales, de transférer leur souveraineté. La tendance naturelle des Etats à sacrifier leur autonomie au nom de la globalité des enjeux fut pourtant loin de se vérifier dans le cas de l'OTAN post-guerre Froide. A plusieurs reprises, les réflexes souverainistes ont perturbé le fonctionnement des institutions OTAN dans la gestion de crises pourtant considérées comme globales. La globalisation sécuritaire a transformé la nature des menaces (intra-étatiques) sans cependant supprimer la nationalisation des politiques sécuritaires. Au Kosovo, la gestion quasi solitaire des frappes aériennes par les Etats-Unis fut l'expression d'un fort souverainisme militaire malgré le fait que la crise était « *ouf of areas* ». En Afghanistan, le maintien d'un niveau d'engagement limité par les pays européens répondait à une volonté de ne pas soumettre leurs forces au commandement américain (FIAS) dans un conflit ayant pourtant des conséquences potentiellement globales en cas de non-résolution (risques de nouveaux foyers djihadistes, hypothèse de nouveaux attentats comme celui du 11 septembre). En Irak, les soupçons de possession irakienne d'armes de

⁸³⁷ Desportes Vincent, *Le piège américain*, Paris, Economica, 320 p.

destruction massive n'ont pas convaincu tous les alliés européens malgré un risque potentiel réel (risque de livraison d'armes chimiques à une organisation terroriste, hypothèse de prolifération nucléaire). Dans ce même cas irakien, les Etats-Unis ont préféré adopter une posture quasi nationale pour solutionner le cas Saddam Hussein en arguant du fait que les dangers étaient trop sensibles (car trop globaux) pour sacrifier leur autonomie d'action au profit des alliés. La chronicité des débats sur le bouclier antimissile OTAN s'est aussi expliquée par la difficulté des Etats membres à sacrifier leur autonomie de décision sur un thème aussi régalien que le nucléaire. La globalisation des risques n'est donc pas une garantie de mutualisation totale des politiques sécuritaires ni une automatisation des transferts de souveraineté car la résistance des Etats continue d'exister même lorsque le caractère global des dangers est reconnu. Le néo-institutionnalisme continue donc à être mis à l'épreuve quand le degré d'intensité des enjeux est élevé.

Cinquièmement, les institutions maximiseraient les gains mutuels entre Etats par leur capacité à trouver des points de négociation entre eux. Cette faculté, à force de se reproduire, finirait par convaincre les Etats que l'optimisation de leur sécurité passe naturellement par les institutions et la collaboration. Cet idéal kantien de la collaboration fut au cœur des logiques de fonctionnement des structures régionales créées après 1991 et des espoirs investis dans l'ONU. L'ouverture généralisée des frontières et des marchés autrefois protectionnistes devaient aboutir à une réciprocité d'intérêts d'autant plus permise par l'insertion des Etats dans un ensemble de relations institutionnelles. L'OTAN n'a pourtant pas accompli cette prophétie d'Etats percevant désormais la maximisation de leurs intérêts par la voie unique des institutions. Si la mondialisation des risques favorise en effet l'option de politiques globales pour les régler, elle n'aboutit cependant pas à des réflexes conditionnés automatisant le transfert des politiques nationales vers les institutions. La complexité des menaces globales et la relativité de la notion même de victoire contre elles ne favorisent pas le consensus entre Etats pour uniformiser définitions, niveaux d'engagements, stratégies et modes d'action. Alors que la nature de la menace soviétique (fixe, conventionnelle, nucléaire, politiquement représentée) simplifiait les plans de riposte contre elle et l'unanimité entre pays membres pour les choisir, la nature désormais protéiforme des menaces post-guerre Froide a complexifié l'adoption de modèles clairs de stratégie de lutte. En Afghanistan, l'approche globale choisie par l'OTAN pour lutter contre Al Qaeda et les Talibans a impliqué une variété d'acteurs et d'enjeux qui furent autant d'éléments complexifiant une lecture et une résolution simple du conflit. Ce choix de l'approche globale fut pourtant la traduction opérationnelle de la nature protéiforme des

menaces de la globalisation sécuritaire. Le semi-échec de l'opération FIAS a d'ailleurs posé la question au sein de l'Alliance Atlantique de la capacité de l'OTAN à traiter ce type de conflit lointain et multidimensionnel. Les soupçons d'inefficacité de l'OTAN à gérer le conflit afghan se sont exprimés au niveau des Etats-Unis par leur réticence à déléguer la conduite de la guerre et au niveau européen par celle à augmenter leurs contributions dans une guerre considérée comme américaine avant tout. La nature globale du conflit afghan n'a donc pas immunisé l'OTAN contre des problèmes internes. La perception de gains relatifs est également restée présente dans la négociation d'enjeux pourtant globaux. Dans le cas du dossier du bouclier antimissile entre l'OTAN et la Russie, la perception de concessions asymétriques fut un obstacle pour trouver un accord entre les deux parties. Relevant pourtant d'une dimension globale car liée aux dangers créés par les Etats proliférants, l'efficacité supplémentaire du bouclier antimissile attendue par la mutualisation des moyens otaniens et russes n'a pas abouti à la mise en place d'un projet commun. Si du côté OTAN, la perspective d'un partage d'informations avec la Russie a fait craindre l'hypothèse d'une exploitation malveillante, cette même Russie a refusé, en cas d'installation du projet commun, de déléguer la décision d'interception au commandement OTAN en cas d'attaque d'un pays tiers. La création des gains mutuels espérés par les néo-institutionnalistes par la voie institutionnelle n'est pas devenue définitive par le changement de paradigme introduit par la globalisation car il reste dépendant dans certains cas de figure de l'interprétation des Etats et de la variabilité de leurs engagements.

Sixièmement, la capacité des institutions à investir de nouveaux champs sécuritaires leur assureraient une pérennité suffisante pour survivre à la fin de leur menace originelle. Une partie des institutions héritées de la Guerre Froide a en effet pris cette trajectoire « renouvelante » après la chute de l'URSS en élargissant ses gammes d'actions. L'immédiat après Guerre Froide fut aussi pour l'OTAN une période de renouvellement doctrinal (concepts stratégiques de 1991), opérationnel (premières frappes en Bosnie) et politico-militaire (premiers pays aspirants et élargissements). Cette extension fonctionnelle et géographique fut justifiée par la nature désormais globale du système international. Cette capacité de renouvellement ne fut pourtant pas une garantie mécanique contre les tensions internes. Dans les différents cas observés d'actions contre les menaces globales, les niveaux de solidarité furent variables car déterminés par le niveau de risques/engagements et non par une définition théorique commune de cette globalité. Le décalage entre consensus intra-alliance pour fixer théoriquement la nature globale des missions (concepts stratégiques, sommets, nature des réformes) et divisions en opérations concrètes de projection (Kosovo, Afghanistan, Libye) fut à ce titre révélateur. Si l'OTAN, dans

le cadre de son réseau sécuritaire, a construit de la sécurité globale grâce à l'invisibilité et au faible coût de ses actions bureaucratiques, son efficacité a diminué à mesure de la dangerosité des actions. La globalisation abolissant en effet progressivement les distances entre sécurité interne ou externe, les coûts d'intervention deviennent à tous les niveaux (distance d'intervention, coûts budgétaires et humains) plus importants et le consensus entre membres pour mutualiser ces surcroûts d'investissements plus difficiles. Cette donnée systémique ajoutée à la progression des menaces asymétriques et aux interventions lointaines à l'heure de la globalisation met à mal le précepte néo-institutionnaliste du renouvellement de missions comme garantie d'efficacité.

Septièmement, les institutions parviendraient par leur capacité à fixer des points de négociations et à transcender les contentieux entre Etats. Quand bien même il pourrait exister des divergences interétatiques sur les modalités de résolution des menaces, elles seraient bornées dans un cadre de négociation lissant progressivement les points de contentieux. Le renforcement des instances mondiales ou régionales de dialogue fut autant d'occasions de trouver des « *focal points* » entre Etats. Cette tendance à la pacification des contentieux interétatiques semblait d'autant plus probable au vu de l'unanimité des organisations à définir les mêmes types de menaces. L'OTAN a pourtant connu depuis 1991 plusieurs séquences de tensions internes malgré la définition d'« ordres du jour » qui auraient dû théoriquement (ou néo-institutionnellement) jouer un rôle de point de fixation. Le consensus sur les risques potentiels de régionalisation du conflit (Bosnie, Kosovo), de développement du djihadisme international (Afghanistan) et de la collusion prolifération nucléaire/terrorisme (Irak) n'ont pourtant pas abouti à une planification/conduite harmonieuse des opérations destinées à les prévenir. La difficulté de passer de définition commune à gestion consensuelle des menaces s'est expliquée principalement par la sensibilité (régalienne) des thèmes à mutualiser (niveaux d'engagements humains et financiers). La définition de nouvelles menaces ne suffit donc parfois pas toujours à l'heure de la globalisation à réguler les variations de la balance des pouvoirs. Le déséquilibre de cette dernière en faveur des Etats-Unis et en défaveur des Européens a ainsi expliqué le cavalier seul américain dans les opérations extérieures de « *high intensity* ». Les Etats-Unis ont en effet appliqué solitairement au Kosovo (RAM), en Afghanistan (stratégie mélangeant frappes aériennes et soutien aux forces locales) et en Irak (guerre préventive) des stratégies nouvelles pour lutter contre des menaces pourtant consensuellement définies par les pays membres. La globalisation sécuritaire crée donc de nouveaux types de dangers qui peuvent donner lieu à autant de refontes de politiques sécuritaires nationales perturbant l'équilibre de

l'Alliance Atlantique sans pouvoir rétablir le déséquilibre du pouvoir.

Huitièmement, les institutions auraient cette capacité de résilience, même après la fin de leur menace créatrice, leur permettant de continuer à exister de manière autonome. La fin de la Guerre Froide semblait en effet annoncer une période post-réaliste où l'uniformisation des valeurs créerait un monde entièrement régulé par les institutions. La fonction de ces mêmes institutions se serait alors limitée à l'échange de gains mutuels et non à la gestion interne de tensions. La permanence de conflits internes à l'intérieur des institutions OTAN post 1991 malgré la fin de la menace originelle (URSS) a pourtant relativisé cette notion de fonctionnement en « pilote automatique ». Non seulement l'OTAN a été très rapidement confrontée à de nouvelles menaces (Etats Faillis, terrorisme, crises migratoires, attaques cybernétiques...) mais l'investissement de nouveaux champs sécuritaires pour les combattre fut au cœur de son renouvellement. Une partie des priorités de l'OTAN définies dans les différents concepts stratégiques s'est aussi concentrée sur la sécurisation de la périphérie proche (élargissement, dissuasion nucléaire) ou lointaine (opérations « *out of areas* », réseau global de partenariats, diplomatie publique). La globalisation créant ses propres contradictions dialectiques (réflexes identitaires et alternatifs, faillites de gouvernance, différentiel de développement économique), elle génère aussi des menaces sécuritaires d'un type nouveau (asymétriques, prosélytes) dont s'est saisie naturellement l'OTAN pour renouveler sa gamme d'actions. Même si le degré de solidarité entre membres de l'Alliance a divergé selon les programmes et les actions mises en place pour lutter contre les dangers globaux, elle a continué à exister en tant qu'organisation sécuritaire protégeant ses membres des menaces. Les anticipations néo-institutionnalistes d'un monde post-réaliste permettant aux institutions de fonctionner sans menaces et sur une base de simples échanges utilitaristes ne se sont pas réalisées à l'intérieur de la globalisation car cette dernière n'a pas supprimé les risques pesant sur les Etats.

Neuvièmement, les institutions se fortifieraient à mesure de leur capacité à durer. L'ancienneté de leur existence créerait une routine de dialogue suffisamment enracinée parmi les Etats pour orienter définitivement leurs comportements vers la collaboration. Cette intériorisation de normes par l'habitus historique favoriserait en dernière instance l'acceptation de la mutualisation politique. Un des points communs des structures régionales créées après 1991 fut effectivement la communalisation des politiques publiques vers le fédéralisme (abandon de souveraineté) puis leur interconnexion (exemple du marché transatlantique ou de l'Union

Eurasiatique) pour créer les bases d'une gouvernance globale. Bénéficiant de son ancienneté historique (1949) et d'une tendance contemporaine à l'effacement des Etats, l'OTAN n'a pourtant pas connu cette trajectoire prophétisée par les néo-institutionnalistes car le degré de mutualisation des politiques sécuritaires n'a jamais atteint l'état d'intégration politique faute de menaces suffisamment claires pour opérer des transferts totaux de souveraineté. Si la référence à la Guerre Froide fut un élément de solidification entre pays membres, elle ne fut qu'un paramètre parmi d'autres des actions des pays membres et pas suffisamment structurante pour les mettre d'accord sur les stratégies à adopter pour lutter contre les menaces globales. La nature dialectique de l'histoire modifie en permanence le système international qui est passé d'une configuration bipolaire sous la Guerre Froide à multipolaire après 1991 sur fond d'émergence de menaces asymétriques. La volonté de mutualiser des Etats s'inscrit dans le temps présent plutôt qu'en référence à un passé certes efficace (OTAN victorieuse du Pacte de Varsovie) mais ancien. L'ancienneté de l'OTAN n'a donc pas exonéré l'Alliance Atlantique depuis 1991 de tensions internes quand elle menait des actions de lutte contre les menaces globales. Quand il s'est agi de mobiliser leurs moyens humains et financiers pour mener des opérations lointaines (Afghanistan, Irak, Libye) ou des programmes ambitieux (transport stratégique, bouclier antimissile), les résistances des Etats membres à mutualiser ou intégrer furent fortes au point d'en perturber le processus décisionnel. Les références à l'efficacité de l'OTAN sous la Guerre Froide n'eurent aucune influence sur les décisions des pays membres. Au Kosovo, les Etats-Unis adoptèrent une position solitaire en expérimentant leur concept de RAM et en mettant à distance les critiques européennes de leur approche trop peu clausewitzienne. Ils ne mutualisèrent pas le choix de la stratégie générale et la conduite de la guerre. En Afghanistan, les réticences européennes à faire fusionner en un seul et même commandement les deux opérations *Enduring Freedom* et FIAS s'expliquèrent par le refus de transférer l'emploi de leurs forces auprès d'un centre décisionnel principalement américain. En Irak, certains pays européens acceptèrent de rompre (provisoirement) le lien atlantique car ils ne considéraient pas Saddam Hussein comme une menace imminente. Plus que de références historiques glorieuses, l'acceptation des Etats à sacrifier leur souveraineté a besoin de preuves d'efficacité des institutions dans le traitement des menaces auxquelles elles se confrontent. En dehors du Kosovo, les opérations lointaines menées par l'OTAN pour gérer des menaces globales n'ont pas généré de véritables succès ni prouvé la capacité de l'Alliance Atlantique à être efficace sur ce type de théâtres : Afghanistan (risque de retour des Talibans, permanence des cellules Al Qaeda), Irak (guerre civile, développement du djihadisme international), Libye (quasi Etat Failli). L'historicité est donc apparue secondaire face à la difficulté de l'Alliance Atlantique à

l'heure de la globalisation sécuritaire en théâtres d'opérations lointains. La globalisation sécuritaire étant aussi celle des menaces fluides et imprévisibles, elle démultiplie l'exposition des Etats membres aux risques périphériques et l'hypothèse de « sortie » provisoire de l'Alliance Atlantique pour les solutionner. Elle provoque aussi la tentation de nationaliser intégralement les programmes sécuritaires destinés à lutter contre les menaces globales. La perspective d'une attaque nucléaire venue d'un Etat proliférant et l'impératif stratégique à s'en défendre fut à l'origine du projet de bouclier antimissile américain. Le maintien de la prééminence technologique et décisionnelle américaine sur le projet fut une des conditions des Etats-Unis pour développer le bouclier OTAN. La globalisation sécuritaire est donc celle de la multiplication des Etats proliférants à l'origine de réflexes souverainistes. La connexion constante du centre (pays membres de l'OTAN) avec sa périphérie (*Failed States*), produit de la globalisation et augmente le risque de frappes sur un des pays membres. L'unilatéralisme américain après le 11 septembre fit justement suite à une attaque (*World Trade Center, Pentagone*) venue de la périphérie lointaine (Afghanistan). La globalisation multiplie donc les risques de surprise stratégique et par conséquent de réactions solitaires pour y faire face, menaçant la cohésion de l'Alliance Atlantique. Puisque le danger vient de l'extérieur, l'Alliance Atlantique est donc dépendante de l'évolution sécuritaire de sa périphérie. L'argument néo-institutionnaliste de la durabilité comme garantie de mutualisation politique est donc contrarié à l'heure de la globalisation par la circulation transfrontalière des menaces créant autant de risques imprévisibles d'attaque qu'ils menacent régulièrement la cohésion intra-alliance.

Dixièmement, la difficulté de création d'une alliance et sa durabilité dans le temps l'immuniserait contre tout risque de dysfonctionnement et donc de disparition. Il apparaîtrait ainsi irrationnel aux pays membres d'une institution de la dissoudre étant donnée sa persistance comme preuve de son efficacité. L'ancienneté des institutions héritées de l'après 1945 ayant pour rôle d'institutionnaliser la globalisation (Banque Mondiale, FMI...) devait valider après la fin de la Guerre Froide ce précepte théorique. Les institutions devaient ainsi voir dans la globalisation le moyen de faire reconnaître aux Etats leur incontestable capacité (et donc rationalité) à générer des gains mutuels. Est-ce à dire que la globalisation sécuritaire a définitivement convaincu les pays membres de l'OTAN d'en faire le passage unique dans la formulation et la conduite de leurs politiques sécuritaires ? Les transformations induites par la globalisation sont une rupture épistémologique (actée par les concepts stratégiques) si profonde que le rapport au passé est relatif comparativement aux interrogations sur l'aptitude de l'OTAN à pouvoir solutionner les problèmes globaux. Dans le cas de l'OTAN, les Etats-Unis avancèrent

à plusieurs reprises l'irrationalité de passer par les lourds (et inefficaces) processus décisionnels de l'Alliance Atlantique pour mener leurs opérations. Cette distanciation s'est traduite par l'affranchissement total (Irak) ou partiel (Bosnie, Kosovo, Afghanistan) des canaux classiques. Ce même sentiment d'irrationalité s'est exprimé chez certains pays européens face aux initiatives américaines de projet (Irak) ou conduite (Kosovo) de la guerre. Face à des menaces pourtant étiquetées globales (risque de déstabilisation régionale au Kosovo ou d'ADM en Irak), certains pays européens ont critiqué la dimension trop militariste au profit d'une approche plus diplomatique (Irak), clausewitzienne (Kosovo) ou régionale (Afghanistan). Au-delà de la recherche de perfectionnement opérationnel et tactique des actifs de défense européenne, le choix des pays européens de mener des opérations ou missions sous drapeau PESD plutôt qu'OTAN a aussi répondu à leurs croyances en l'aptitude supérieure de cette première à traiter plus efficacement les problèmes périphériques (Géorgie, Somalie, Palestine...). Si l'intégration des relations entre Etats interdit en effet et conformément au néo-institutionnalisme d'envisager la « dissolution » entière des institutions, les situations de « suspension » restent toujours possibles sur des questions de haute sécurité.

A la lumière des enseignements tirés de notre étude de l'OTAN, en quoi les préceptes théoriques néoréalistes ont-ils sensiblement changé depuis les années 1990 ? En quoi la globalisation sécuritaire les met-elle à l'épreuve au point de partiellement les réactualiser ?

Premièrement, les institutions ne seraient pas capables d'encadrer suffisamment les tensions entre Etats pour générer des gains mutuels. Ne concevant les gains qu'en termes relatifs (donc asymétriques), les Etats rechigneraient à collaborer avec leurs autres partenaires. La rupture épistémologique de la globalisation (non-séparation sécurité interne/externe) fait pourtant de la collaboration avec les autres Etats un impératif car la sécurisation de la périphérie est devenue une obligation. L'OTAN a ainsi déployé depuis 1991 son champ d'action dans une logique de globalisation géographique : élargissements, constitution de partenariats extérieurs, projection en théâtres d'opérations lointains, investissement de nouveaux champs physiques⁸³⁸. L'inadéquation entre maintien de la posture stratégique de la Guerre Froide et développement de zones périphériques instables fut ainsi au cœur du Concept Stratégique de 1991. Il n'est désormais plus possible de fonder sa sécurité sans tisser un réseau sécuritaire global fondé sur l'élargissement (trois rounds) et la création de partenariats (Dialogue Méditerranéen, Initiative

⁸³⁸ Espace maritime par exemple.

de Coopération d'Istanbul, Initiative d'Europe du Sud-est...) La nature fluide et liquide des menaces globales supranationalise la gestion des risques et facilite les hypothèses de jeux à somme positive. L'idée du caractère irrémédiable des gains relatifs s'appuie sur l'idée que les Etats essaient en permanence d'exploiter les négociations à leur avantage. Dans le cas de l'OTAN, la nature des échanges mis en place dans son réseau sécuritaire global a complexifié les perspectives de réexploitation des gains relatifs. Les objets d'échange étant neutres (informations scientifiques, retours d'expériences...), ils sont donc difficilement réutilisables pour risquer de faire basculer l'échange dans un jeu à somme nulle. La globalisation sécuritaire pose également la question du « comment et où exploiter l'asymétrie des gains », c'est-à-dire comment est-il encore possible pour un Etat d'utiliser au détriment des autres des gains supplémentaires obtenus à l'issue d'une négociation. L'interdépendance globale favorise la collaboration au détriment de la tricherie. Il réduit aussi le degré de risques pour les Etats « victimes » de l'asymétrie des gains. Si le risque de tricherie pouvait dans l'ancien monde sécuritaire être suffisamment fort pour dissuader une négociation⁸³⁹, il n'a plus aujourd'hui ce caractère existentiel au regard du niveau d'interdépendance entre Etats. Un pays partenaire de l'ICI ne peut pas « retourner » contre l'OTAN le savoir que cette dernière lui a mis à disposition pour améliorer son appareil de défense. Un pays aspirant ne peut pas « retourner » contre l'OTAN le processus de transformation (correspondance aux standards OTAN) opéré dans le cadre du MAP. Un pays protagoniste d'une mission/opération OTAN ne peut pas retourner contre l'Alliance Atlantique les bénéfices sécuritaires de sa participation à cette action de projection. La globalisation minore l'impossibilité néoréaliste « naturelle » des institutions à créer des gains mutuels car la collaboration sert l'intérêt des Etats pour sécuriser leur périphérie.

Deuxièmement, les alliances ne pourraient échapper aux effets d'*intra-balancing* à cause d'une redistribution permanente du pouvoir déséquilibrant son unité. Si ce même déséquilibre est compensé en cas de menace existentielle contre l'alliance par la solidarité entre membres pour la contrer, la réduction du degré de cette menace amoindrirait mécaniquement l'unité de l'alliance et redonnerait à la redistribution de la puissance sa fonction perturbatrice. A force d'asymétries de puissance, les alliances finiraient donc par se dissoudre. Précepte néoréaliste déjà mis à mal par la permanence de l'OTAN après 1991, il est d'autant plus nuancable par la

⁸³⁹ Exemple de la conférence sur le désarmement de Genève (1932-1934) où les craintes réciproques d'accords désavantageux menèrent la France et l'Allemagne à refuser toute réduction de leurs arsenaux. La crainte de voir l'un des deux pays tricher sur l'application des accords et donc bénéficier d'un arsenal supérieur utilisable en situation de guerre est une des causes de l'échec de la conférence.

situation de globalisation des risques. L'OTAN n'a en effet pas échappé aux conséquences de l'asymétrie de puissance entre ses membres. La gestion unilatérale américaine dans les opérations de haute intensité (Kosovo, Afghanistan, Irak) s'est expliquée entre autres par son degré d'avance technologique sur ses autres alliés. Le développement de la PESD a aussi tenu son origine de la volonté des pays européens de créer un pilier à l'intérieur de l'OTAN pour rééquilibrer ce différentiel. Ces velléités autonomistes ou d'affirmation hégémonique relèvent plus du « *soft balancing* » que de l'« *intra-balancing* ». Le degré d'interaction des Etats et la nature protéiforme des menaces à l'heure de la globalisation sécuritaire font de la mutualisation des compétences étatiques un démultiplicateur d'efficacité pour les traiter. L'idée d'un risque d'*intra-balancing* suffisamment fort pour menacer l'Alliance Atlantique en tant que telle est donc à nuancer au vu de la difficulté (voire l'impossibilité) d'autonomie totale d'un Etat à l'égard des autres à l'heure de la globalisation. Une des raisons de l'échec américain en Irak fut cette tentative de cavalier seul autonome en s'affranchissant du savoir-faire de certains partenaires européens (France, Allemagne). Les Européens, malgré leur volonté de faire de la Libye une opération PESD, n'ont pu s'affranchir de l'aide américaine en termes de renseignements et de ravitaillement aérien. L'application solitaire américaine de la RAM en opérations extérieures a pourtant abouti à une européanisation des missions de construction de la paix. Cette logique de division du travail traduit d'ailleurs cette modularité caractéristique de la globalisation sécuritaire où chaque Etat membre met à disposition ses spécialités de manière flexible selon les étapes des opérations. L'exposition commune des Etats membres ou partenaires aux menaces globales crée aussi une dépendance réciproque aux compétences de chacun. Dans le cas des partenaires, la mise à disposition par l'OTAN de son savoir-faire militaire (formations, plans de gestion d'urgence civile...) leur a assuré une protection supplémentaire face aux menaces globales (terrorisme, Etats Faillis...) et donc une sorte de dépendance. L'augmentation des objets (ateliers scientifiques, exercices communs, accueil de hautes personnalités...) et fréquences de contacts renforce la nature intégrée des relations entre pays membres et partenaires. L'*intra-balancing* néoréaliste liant déséquilibre de la puissance et dissolution des alliances semble à l'heure de la globalisation sécuritaire plus une question de degré que de certitude. Le niveau de liens institutionnels et de globalité des menaces joue un rôle de correcteur naturel aux éventuelles poussées souverainistes et autonomistes des Etats membres.

Troisièmement, le recul ou la fin de la menace originelle créerait des réflexes autonomistes de la part des Etats. Le degré de solidarité d'une alliance dépendant du niveau de menace s'exerçant sur elle, les institutions ne pourraient donc survivre en l'absence de dangers

existentiels. La globalisation sécuritaire a partiellement fait échouer cette prophétie néoréaliste par sa capacité à redéfinir la notion d'intérêt national et à produire de nouvelles menaces entretenant le besoin de solidarité. L'absence de séparation entre sécurité interne et sécurité externe a en effet élargi la notion d'intérêt national vers la collaboration avec les autres Etats. Les Etats servent aujourd'hui d'autant plus leurs intérêts égoïstes qu'ils interagissent avec les autres. Quand bien même ils sont moins visibles que sous la Guerre Froide, les dangers menaçant les pays membres de l'OTAN restent suffisamment importants pour maintenir la cohésion atlantique. La forme intra-étatique des menaces actuelles amoindrit l'efficacité des moyens purement étatiques pour les régler et renforce *de facto* l'importance de la collaboration avec les autres Etats. La globalisation sécuritaire a atténué la notion de liberté d'action car sa signification ancienne de recherche d'indépendance absolue ne peut plus exister au regard de la mutation asymétrique des menaces et du niveau d'interdépendance des Etats. Sortir d'une alliance pour retrouver son indépendance est une décision à terme contre-productive car elle retire à l'Etat sortant la mise à disposition des capacités des autres membres. Un pays partenaire de l'OTAN ne pourrait plus bénéficier en cas de rupture de coopération des gains sécuritaires générés par cette collaboration (amélioration de son appareil de défense, livraison de renseignements...) contre les menaces globales, renforçant son exposition à ces dernières. Le retrait d'un pays membre de l'OTAN ne lui permettrait plus de bénéficier des nombreux actifs institutionnels de l'Alliance Atlantique, au niveau théorique (centres d'excellence, divisions, commandement de la Transformation), militaire (Comité des Plans de Défense, Groupe des Plans Nucléaires), tactique (exercices communs), opérationnel (interopérabilité en théâtres). Le retrait des structures institutionnelles est, à l'heure de la globalisation, contre-productif pour servir l'intérêt national. La dialectique néoréaliste « baisse de la menace »/« non acceptation des contraintes de la planification » doit donc être nuancée. La nature asymétrique et fluide des menaces globales ne donne pas de visibilité ni de repères temporels aux pays exposés. La capacité des acteurs non étatiques à se développer dans l'ombre puis à frapper par surprise transforme la perception du niveau des menaces. La notion de « baisse d'une menace » implique la réduction quantifiable de sa dangerosité (passage d'un point A à un point B). Les menaces globales sont à la fois existantes et potentielles, ce qui complexifie l'objectivisation de leur possibilité d'affaiblissement. Là où la chute de l'URSS matérialisait la fin de la menace soviétique, d'éventuels succès contre des menaces globales (parade à une attaque cybernétique, destruction d'un centre de commandement d'une organisation terroriste...) ne signifient plus leur fin définitive étant donné leur capacité de reconstitution permanente. L'ombre des menaces planant donc toujours à l'heure de la globalisation sécuritaire, il est par conséquent

moins rationnel pour un Etat de sortir d'une alliance au risque d'accroître son exposition à des menaces sans cesse existantes (malgré des périodes d'accalmie). Dans le cas de l'OTAN, l'objectif de la création de ses actifs institutionnels depuis 1991 fut en partie de lutter contre la nature imprévisible des menaces globales. Les exercices communs de gestion d'urgence civile ou la codification de procédures de résilience aux attaques terroristes ont eu une dimension préventive reconnaissant explicitement l'imprévisibilité des menaces. La disparition des alliances prophétisée par le néoréalisme à l'heure de la globalisation des risques est à fortement relativiser étant donné la permanence de menaces toujours « existantes ».

Quatrièmement, le néo-réalisme estime que la fin ou la baisse de la menace créatrice impacterait la solidarité jusqu'au point de ne plus faire accepter par les Etats membres l'ancienne division du travail. Le fort niveau de menace légitimerait en effet l'acceptation par les Etats « inférieurs » de la suprématie de l'Etat « hégémonique ». L'affaiblissement de la menace réduirait donc la capacité d'acceptation des Etats plus faibles d'être réduits à des tâches subalternes tout en augmentant leurs exigences de partage de responsabilité. La confrontation entre exigences de maintien du *statu quo* de la part de l'Etat « hégémonique » et exigences de rééquilibrage de la part des Etats « révisionnistes » conduirait à la dissolution progressive de toute alliance. Le développement des menaces globales a pourtant nuancé ce pessimisme au point de relancer une nouvelle acceptation de la « division du travail » nécessaire à la gestion de ces mêmes menaces. La complexité des théâtres d'opérations rend en effet aujourd'hui nécessaire cette division du travail car elle permet de mutualiser les compétences de chaque Etat membre pour optimiser la réalisation de l'état final recherché. La variété du partage des tâches en opérations extérieures OTAN a validé l'idée d'une acceptation de la division du travail par ses Etats membres : primauté américaine en opérations de haute intensité/primauté européenne en opérations de basse intensité (Bosnie, Kosovo, Afghanistan), relais d'opérations OTAN vers PESD (Althéa en Bosnie), simultanéité d'opérations OTAN/PESD (Corne de l'Afrique, Afghanistan), coloration européenne d'une opération OTAN (Libye), hypothèse d'un Berlin + inversé⁸⁴⁰. A l'heure de la globalisation des risques, le schéma binaire (néoréaliste) de Guerre Froide « Etats prenant en charge/Etats subissant » la division du travail est remplacé par un schéma plus modulaire d'Etats prenant en charge selon la situation et l'acceptation volontaire des autres. Le rapport « Etat meneur »/« Etat suiveurs » n'est donc pas fixe mais réversible selon l'étape

⁸⁴⁰ Balmond Louis, « Vers une relance de la PSDC : la refondation de la coopération UE/OTAN » dans Auvret-Finck Josiane (sous la direction de), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?* Paris, Larcier, p.271-290.

(rétablissement, construction, consolidation de la paix) des opérations car la finalité est de lutter contre des menaces globales dont la complexité exige de la flexibilité dans le partage des tâches.

Cinquièmement, les institutions ne parviendraient pas à transcender les antagonismes entre Etats faute d'une socialisation suffisamment profonde pour changer leurs préceptes égoïstes. Ce serait donc avant tout par impératif sécuritaire de collaborer contre une menace plus que par existence d'une communauté de valeurs que se créerait la solidarité entre Etats. Ce pessimisme néoréaliste sur la performativité normative des institutions est pourtant à nuancer dans une ère de globalisation des risques où la multiplication des espaces de dialogue travaille en continu les perceptions des acteurs. La dépendance des Etats les uns envers les autres par leur exposition commune aux menaces globales a continuellement institutionnalisé leurs rapports et donc démultiplié leurs échanges comme autant d'occasions de changement de leurs perceptions. C'est justement par adaptation à la déterritorialisation de ces menaces que l'OTAN a construit son réseau sécuritaire global depuis 1991. La construction d'actifs institutionnels à sa périphérie lointaine/prochaine fut aussi un vecteur d'influence sur les perceptions d'Etats d'Europe de l'Est (élargissements), Balkans (Initiative de l'Europe du Sud-est), Maghreb (Dialogue Méditerranéen), Proche-Moyen Orient (Initiative de Coopération d'Istanbul), Caucase/Asie Centrale (partenariats bilatéraux), ex-membres du Pacte de Varsovie (Conseil OTAN-Russie, Conseil OTAN-Géorgie, Conseil OTAN-Ukraine). Même si la capacité de modification des perceptions peut avoir des limites quand elle atteint le seuil des questions régaliennes, le travail routinier de formatage est incrusté parce qu'institutionnalisé et toujours capable d'impacter les perceptions des partenaires OTAN. La volatilité des menaces expose de plus en permanence les Etats et entretient entre eux la dynamique de dialogue pour y faire face. Il existe par conséquent un noyau dur de collaboration incrusté dans le monde global malgré la persistance des rivalités interétatiques, nuancé donc le pessimisme néoréaliste.

b. L'OTAN version 1991-2016 : une alliance de « soft security » adoptée aux formes contemporaines de la puissance.....

Après notre première sous-conclusion confirmant partiellement nos hypothèses de base et une tentative de renouvellement des théories néo- institutionnalistes/néoréalistes au regard de nos recherches, nous concluons notre travail en démontrant que l'OTAN a su s'adapter positivement à son nouvel environnement international et que sa transformation en une coalition de « *soft security* » est une preuve de sa vitalité. Sur la base de quels nouveaux paradigmes l'OTAN a-t-elle construit sa progressive et efficace transformation ?

Première rupture introduite par la globalisation, la transformation fonctionnelle de l'OTAN et son investissement de nouveaux champs sécuritaires sont une adaptation rationnelle aux changements de paradigmes sécuritaires nés de la globalisation. La sécurité des Etats ne se limite en effet plus à la sécurité nationale. Dans l'ancien monde westphalien, la protection de l'Etat dans un climat d'anarchie et d'absence de supranationalité s'obtenait par la souveraineté étatique, l'indépendance nationale et l'intégrité territoriale. Les Etats, pour se défendre, devaient toujours envisager le recours à la force. Dans cette perspective réaliste, la paix durable n'était donc pas envisageable à cause de la propension naturelle des Etats à se faire la guerre. Ces derniers ne pouvaient donc envisager leur sécurité qu'en se protégeant des autres par la dissuasion. La globalisation sécuritaire a transformé ce paradigme en modifiant la nature des menaces et les conditions d'exposition des Etats à ces dernières. Les principales menaces contre les Etats ne viennent pas tant des Etats voisins que des menaces non étatiques périphériques (terrorisme, virus, rivalités ethniques, Etats Faillis...) ⁸⁴¹. S'armer pour se protéger n'étant plus suffisant, il s'agit désormais de sécuriser sa périphérie et construire de la paix durable pour neutraliser des menaces décentralisées ⁸⁴². La globalisation sécuritaire nuance donc la conception purement égoïste de l'intérêt national. L'interdépendance des Etats, l'homogénéisation progressive des régimes politiques et la globalisation des risques réduisent l'efficacité de définitions purement nationalistes des politiques sécuritaires. L'idée d'une puissance hégémonique totalement indépendante des autres est fortement minorée par la complexité du système global. Celui-ci est en effet caractérisé par l'existence de sous-systèmes fonctionnels (sécurité, énergie, matières premières, financiers, innovations technologiques, environnements...) dont toute la diversité n'est par nature pas entièrement maîtrisable par une

⁸⁴¹ Brown Michal, *Global Dangers. Changing Dimensions of international security*, Cambridge, MIT Press, 1995.

⁸⁴² Matthews Jessica, « Redefining Security », *Foreign Affairs*, 68(2), printemps 1989, p.163-177.

puissance (ou une alliance). La maîtrise d'un sous-système fonctionnel n'exonère pas un Etat (ou une coalition d'Etats) d'être vulnérable dans un autre. Cette « interdépendance complexe »⁸⁴³ fait de la création de communautés transnationales et de liens institutionnels avec l'« extérieur » un impératif sécuritaire pour les Etats et les alliances.

Deuxième rupture introduite par la globalisation, l'emploi de la force brute comme mode d'expression de la puissance d'Etat est aujourd'hui partiellement discrédité. Si l'intensification des échanges économiques n'a certes pas totalement supprimé les rivalités entre Etats, l'institutionnalisation constante des rapports entre ces derniers a cependant partiellement transféré leurs conflits dans le cadre des institutions multilatérales (salles de négociations, cours d'arbitrage). Le recours à la force est donc moins adapté dans un monde plus caractérisé par la conquête des parts de marché que par la conquête territoriale⁸⁴⁴. Discrédité comme modalité de résolution des conflits, le « *hard power* » militaire est également moins efficace face au caractère désormais décentralisé des menaces. Les Etats ou coalitions d'Etats ne se confrontent plus désormais comme au temps de la Guerre Froide à un acteur collectif (URSS) mais à d'innombrables acteurs disséminés dont les actions ne sont pas entièrement maîtrisables. L'usage de la force contre ce type d'acteurs fugaces et difficilement identifiables peut, par un effet boomerang, se retourner contre la puissance l'utilisant. La puissance se définit donc moins par sa capacité à forcer qu'à transformer et contrôler. Le vrai pouvoir est donc à l'heure de la globalisation sécuritaire celui qui n'est pas basé sur la coercition⁸⁴⁵ mais sur la capacité à obtenir des gains sans brutalité. L'exemple-type de cette relativité de la force est le faible résultat de la stratégie de lutte globale contre le terrorisme menée par l'administration Bush en 2001-2008. L'ennemi (Al Qaeda) était déterritorialisé et la préparation des attentats s'était faite à des milliers de kilomètres des Etats-Unis. Dans cette logique de réseau où l'acteur n'est attaché à aucun territoire, il ne peut donc pas faire l'objet de répliques suffisamment fortes pour être détruit. La dimension très militariste de la stratégie Bush et son relatif échec à lutter contre la menace djihadiste (permanence d'Al Qaeda en Afghanistan/Pakistan, nouveau front djihadiste ouvert en Irak) confirme l'utilité relative du coercitif devant les menaces globales. C'est le paradoxe d'un Etat n'ayant jamais accumulé autant de puissance et ayant pourtant des difficultés à gérer les défis s'imposant à lui⁸⁴⁶. En Afghanistan, la rapidité de la chute des

⁸⁴³ Keohane Robert et Nye Joseph, *Power and Interdependence: World Politics in transition*, Boston, Little Brown and Company, 1997.

⁸⁴⁴ Strange Susan, *States and Markets*, 1988, Londres, Pinter, deuxième édition, 1994.

⁸⁴⁵ Cox Robert, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

⁸⁴⁶ Hoffman Stanley, « American Alone in the World », *The American Prospect*, 13, 17, septembre 2002.

Talibans grâce à l'application des préceptes de la RMA n'a pas abouti à la construction d'un Etat afghan suffisamment fort pour stabiliser le pays. En Irak, la destruction de l'armée de Saddam Hussein a débouché sur un vide de gouvernance et une très longue guerre civile. L'unilatéralisme partiel (Afghanistan) ou total (Irak) pratiqué par les Etats-Unis n'a pas produit de résultats probants faute de continuité institutionnelle capable de concrétiser les victoires militaires éclatantes. Cette pratique débridée du « *hard power* » militaire est d'autant moins efficace qu'elle s'applique dans des territoires étrangers et suscite donc des accusations colonialistes. Dès le début des années 1990, le cas somalien a illustré les limites de la puissance brute pour solutionner la déliquescence d'un Etat : inefficacité des méthodes conventionnelles face aux seigneurs de guerre, accusations de colonialisme occidental, désagrégation aggravée des structures étatiques. Les piètres résultats de *Restore Hope* ont rétrospectivement expliqué le coup de frein donné au processus d'institutionnalisation du droit d'ingérence par la suite. La frilosité de la communauté internationale à intervenir dans les conflits suivants (Bosnie, Rwanda, Zaïre) est venue des interrogations sur l'efficacité du « *hard power* » dans ce genre de conflits. D'un point de vue diplomatique, le « brut » apparaît disqualifiant pour celui qui l'utilise pour désigner ses ennemis. La définition d'un axe du mal (Irak, Irak, Corée du Nord) en 2003 par l'administration Bush n'a pas renforcé l'isolement de ces trois pays-ci mais au contraire radicalisé (continuation du programme nucléaire nord-coréen et iranien) ou maintenu (refus irakien du retour des agents de l'AIEA) leurs positions. Les conséquences dialectiques de l'usage de la force brute sont telles qu'elles nuancent le concept de puissance hégémonique bienveillante. L'interdépendance du monde augmente tendanciellement les sphères à contrôler et fait de leur contrôle total une illusion. L'échec de la stratégie Bush en Irak et Afghanistan fut aussi celle d'une conception hégémonique de la puissance consistant à faire du « *hard power* » (solitaire) un mode d'action ultime⁸⁴⁷. Interprétant les attentats du 11 septembre comme une preuve des limites du « *soft power* » (influence plutôt que contrainte), l'administration Bush a choisi de revenir à une approche plus traditionnelle et conforme à la théorie de la stabilité hégémonique de Kindleberger : wilsonisme botté, rôle de garante et de protectrice des équilibres, efficacité de l'exercice de la force⁸⁴⁸. La globalisation tend donc aujourd'hui à disqualifier tout excès d'usage de la puissance en créant des réflexes d'indignation dans les régions où elle s'exerce ou chez les alliés du pays l'utilisant. Le *hard power* exacerbe donc les conflits périphériques sans les résoudre. Source d'instabilité,

⁸⁴⁷ Goh Evelyn, « Hegemonic Constraints: the Implications of 11 September of American Power », *Australian Journal of International Affairs*, 57, 1, avril 2003, p.77-97.

⁸⁴⁸ Kindleberger Charles, *La grande crise mondiale 1929-1939*, Paris, Economica, 1988, 366 p.

l'exercice hégémonique de la puissance donne une motivation aux acteurs non étatiques pour créer le chaos dans les zones d'intervention ou au cœur des territoires sécurisés⁸⁴⁹. La force brute n'a donc plus cette efficacité prouvée car elle mobilise contre elle de plus en plus de forces hostiles.

Quatrième point de rupture introduit par la globalisation, le poids grandissant de l'opinion publique mondiale exerce une pression constante sur les puissances utilisant leur puissance brute. Le développement des médias de masse et l'activité grandissante de la société civile internationale jouent un rôle de contrepoids aux manifestations de la puissance⁸⁵⁰. Les pouvoirs exécutifs doivent désormais adopter leurs actions aux conséquences potentielles sur l'opinion publique : coûts budgétaires, risques de dommages collatéraux, létalité humaine du conflit, accusation d'impérialisme... Le ralliement populaire est la condition nécessaire à la durabilité des engagements militaires, élément d'autant plus sensible en cas d'emploi brut de la force. Dans le cas de la guerre en Irak, le caractère polémique des conditions américaines d'engagement (« coalition des volontaires », droit d'ingérence, guerre préventive) et la révélation de certaines pratiques de l'*US Army* (scandale d'Abu Ghraïb) ont pesé sur l'administration Bush au point d'aboutir à la stratégie de contre-insurrection en 2007. Durant la crise du Kosovo, les interrogations médiatiques sur l'efficacité des bombardements aériens furent un des facteurs explicatifs de la faible durée des opérations. En Afghanistan, la réticence des opinions publiques des pays partenaires européens fut une des causes de leur faible engagement humain et financier. L'opinion publique est donc un acteur de poids dans les relations internationales, capable de discréditer suffisamment l'expression de la force brute pour ne plus faire de cette dernière un mode d'action efficace pour une puissance⁸⁵¹.

Cinquième point de rupture introduit par la globalisation, l'absence de menace clairement identifiée provoque désormais des réflexes contestataires à toute expression hégémonique de la puissance. L'ère des soupçons réciproques brime justement les Etats utilisant leur force pour leurs intérêts égoïstes. Le caractère interconnecté du système globalisé ne justifie plus les stratégies de cavalier seul qui, lorsqu'elles se manifestent, sont immédiatement associées à des postures hégémoniques. L'unilatéralisme américain post-11 septembre a créé des réflexes de

⁸⁴⁹ Wilkinson David, « Unipolarity without Hegemony », *International Studies Review*, 1, 2, 1999, p.141-172.

⁸⁵⁰ Risse-Kappen Thomas, « Public Opinion, domestic structure and foreign policy in liberal democracies », *World Politics*, juillet 1991.

⁸⁵¹ Shaw Martin, *Civil Society and Media in Global Crisis*, Londres, Pinter, 1996.

contre-équilibre de certains pays européens (France, Allemagne, Belgique) inquiets de cette dissymétrie de puissance. L'impulsion franco-allemande du développement de la PESD a suscité l'inquiétude des Etats européens « secondaires » (Europe de l'Est) craignant une Europe à double vitesse non-inclusive et accélérant le désengagement américain du Vieux Continent. La perspective d'élargissement de l'OTAN aux anciennes républiques soviétiques a activé le réflexe obsidional russe percevant cet empiètement comme un déclassement de son statut de puissance. A l'ère de l'interdépendance complexe et globale où le dialogue est posé en vertu cardinale, l'unilatéralisme et la force brute peuvent nuire gravement à une puissance.

La globalisation introduit donc de nouveaux paradigmes transformant les conditions d'une expression efficace de la puissance. Nous démontrerons dans cette dernière partie que l'OTAN s'est efficacement adaptée à cette nouvelle configuration et que ses échecs médiatisés ne doivent pas occulter son travail invisible, routinier et bureaucratique de production de sécurité globale. Sa transformation d'une organisation de « *hard security* » (Guerre Froide) en un réseau sécuritaire global de « *soft security* » depuis 1991 (après Guerre Froide) est la marque de son succès car elle s'aligne rationnellement sur les conditions nouvelles de la globalisation sécuritaire. L'efficacité de l'OTAN sous la Guerre Froide étant déjà principalement dissuasive, l'Alliance Atlantique a surtout produit de la sécurité globale par la voie « non-offensive » (réseau sécuritaire) ou « semi-offensive » (missions extérieures).

L'OTAN est parvenue, sans l'intermédiaire de la puissance brute, à construire une communauté internationale de sécurité par la voie des élargissements et partenariats créés. Traduction de la souplesse de sa stratégie générale, le type de communauté de sécurité constitué est à la fois unifié via les élargissements et pluraliste via les partenariats. Cette modularité d'approches s'adapte à l'esprit d'une globalisation où le dialogue et la persuasion sont des principes consensuellement acceptés. Dépassant l'approche réaliste pour qui seul un gouvernement mondial peut résoudre les conflits en mettant fin à l'anarchie, l'OTAN a mis en place une stratégie plus fluide consistant à multiplier les flux de communications (exercices communs, programmes scientifiques, centres d'excellences...) pour socialiser par le dialogue ses partenaires⁸⁵². La constitution d'une véritable structure normative a progressivement transformé l'OTAN d'une simple alliance militaire⁸⁵³ en une communauté de sécurité mi-unifiée mi-pluraliste. En se calquant sur les idéaux démocratiques et de transparence prônés par

⁸⁵² Adler Emanuel et Barnett Michael, *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

⁸⁵³ Deutsch Karl, *Political Community and the North Atlantic Area*, Princeton, Princeton University Press, 1957.

la modernité, l'OTAN a créé une solidarité communautaire avec des zones géographiquement et culturellement éloignées de son centre historique par un travail bureaucratique routinier et invisible. Conformément au modèle de Robert Axelroad, l'OTAN n'a pas fait des valeurs de loyauté ou d'unité normative une condition préalable pour l'ouverture du dialogue avec de nouveaux partenaires non européens (Maghreb, Moyen-Orient, Caucase, Balkans, Asie Centrale). Plutôt que de faire des barrières culturelles un obstacle incontournable à la création de liens institutionnels, l'OTAN a privilégié la stratégie de répétition des interactions en s'appuyant sur des facilitateurs de dialogue (transparence, réciprocité, choix à la carte). Le choix de la flexibilité plutôt que la rigidité a rapproché la stratégie de réseau de l'OTAN de celle du « donnant-donnant » prônée par Robert Axelroad avec les conditions optimales de coopération entre Etats rationnels. Selon Robert Axelroad, le principe du « donnant-donnant » dans un processus de collaboration doit se décliner à quatre niveaux : irréprochabilité (ne jamais faire cavalier seul le premier), capacité de sévérité (savoir pénaliser quelle que soit la durabilité des interactions coopératives), indulgence mesurée (savoir pardonner et rétablir le contact), clarté (simplicité des objectifs)⁸⁵⁴. Cette modularité de comportements caractérise les actions de l'OTAN depuis 1994 (création du Partenariat pour la Paix) : légalisme (hors Kosovo), dureté (suspensions du Conseil OTAN/Russie, interventions contre des pouvoirs dictatoriaux, lutte contre les menaces globales, condamnations diplomatiques), clémence (rétablissement du Conseil OTAN-Russie, aides aux réformes des anciens pays du Pacte de Varsovie) et simplicité (création d'une communauté internationale de sécurité pour lutter contre les menaces globales). En proposant un cadre de collaboration fluide fondé sur le libre choix sans jamais exclure, sous certaines conditions, l'usage de sa force brute, l'OTAN utilise habilement sa supériorité technologico-militaire en évitant les accusations d'hégémonie autoritaire. La subtilité d'action de l'OTAN ne signifie donc pas qu'elle n'exerce pas de domination sur les pays « aspirants » ou « partenaires ». Tous les liens institutionnels alimentés par l'OTAN sont par le biais de l'interdépendance une autre forme de domination plus complexe et douce⁸⁵⁵. L'accumulation d'actifs capacitaires et logistiques permet en effet à l'Alliance Atlantique de se positionner comme première alliance militaire capable de peser sur la scène internationale en termes sécuritaires. Plutôt que d'utiliser cette supériorité en l'imposant par la force brute (interventions multiples, élargissements interrompus, politique du bras de fer avec la Russie), l'OTAN met à

⁸⁵⁴ Axelroad Robert, *Donnant-donnant : Théorie du comportement coopératif*, 1^{ère} édition, 1984, Paris, Odile Jacob, 1992.

⁸⁵⁵ Hassner Pierre, « Intégration et coopération ou inégalité et dépendance ? », *Revue française de science politique*, 6, décembre 1974, p.1261-1266.

disposition sa plus-value militaire (formation, transport stratégique, expertise sur les menaces civilo-militaires, procédure de gestion d'urgence civile...) pour aider les pays partenaires à renforcer leurs appareils de défense et sécuriser leurs territoires. Cette mise à disposition est une forme subtile d'influence car elle contribue, derrière la réciprocité, à otaniser les pays aspirants (définitivement après leur intégration) et partenaires (partiellement dans les cadres bilatéraux et régionaux). Cette interdépendance asymétrique génère des gains mutuels en sécurisant pour l'OTAN sa périphérie et en protégeant les partenaires contre les menaces globales. Par une douce attraction exercée sur sa périphérie, l'OTAN obtient des gains sécuritaires concrets sans jamais franchir le seuil du « brut » contraignant.

Cette absence de rigidité d'approche caractéristique de la stratégie OTAN lui permet d'éviter l'écueil du dilemme de sécurité. Une alliance peut produire de la sécurité lorsqu'elle dissuade l'agression d'une puissance hostile (type URSS) ou au contraire de l'insécurité paradoxale en établissant une division trop binaire de l'ordre créatrice d'incertitudes (Triple Alliance/Triple Entente avant 1914). Tout au long de son processus de transformation opéré depuis 1991, l'OTAN a su synthétiser ces deux approches en maintenant un cadre purement défensif efficace (dissuasion nucléaire) tout en globalisant son réseau sécuritaire aux partenaires intéressés à bénéficier de son expertise (notion de sécurité coopérative). Cet évitement de la rigidité a réduit les risques de méfiance de la part des pays partenaires. Les partenaires intégrés dans le réseau sécuritaire OTAN ont pu ainsi participer aux opérations extérieures, aux exercices communs, programmes scientifiques, échanges d'informations et travaux doctrinaux sans engagements trop contraignants. Cet exercice de la puissance douce est une modernisation de la stabilité hégémonique sans le caractère coercitif de cette dernière théorie. Selon la théorie de la stabilité hégémonique, la coopération est créée par l'existence d'une grande puissance imposant par ses capacités sa position d'arbitre et ses règles de conduite. La globalisation interdit cependant désormais toute domination coercitive excessive et unilatérale⁸⁵⁶. L'OTAN a donc exercé au contraire par adaptation une hégémonie douce basée sur un multilatéralisme (hors Kosovo) favorisant la coopération et la fourniture de biens collectifs. A l'heure de la société civile globale rendant impossible l'exercice unilatéral de la force brute, l'OTAN a distillé son influence auprès de ses partenaires en balisant ses normes sécuritaires dans ses institutions de dialogue (CPEA, PFP, ICI, DM, CNA, Assemblée Parlementaire...). La permanence de cette

⁸⁵⁶ Smouths Marie-Claude, « La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale », dans Smouths Marie-Claude (sous la direction de), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Paris, Presses de Sciences Po, 1998.

approche douce a permis à l'OTAN de patiemment construire son réseau sécuritaire pour passer d'une fonction de défense collective (protection de l'Europe) à une fonction de sécurité collective (sécurisation de sa périphérie). A l'origine simple alliance fondée sur la réciprocité militaire sous la Guerre Froide, l'OTAN a désormais un double statut d'alliance (permanence de l'article 5 et des fonctions dissuasives) et d'entente (communauté de sécurité institutionnalisée). En plus du caractère non-contraignant de l'exercice de sa puissance, un des autres piliers d'adaptation rationnelle et efficace de l'OTAN fut la dimension discrétionnaire (voire invisible) de son travail routinier à l'intérieur de son réseau sécuritaire. L'ultra-médiatisation de la société globale donne une visibilité immédiate à toute action génératrice de transformation de l'ordre international, comme pour le projet néoconservateur du Grand Moyen-Orient. La discrétion de présence et action est un gage d'efficacité car elle prévient les accusations d'occupation coloniale⁸⁵⁷. La démonstration de force des Etats-Unis en Irak a illustré les conséquences néfastes d'une visibilité excessive de la puissance⁸⁵⁸, d'autant plus que celle-ci a été renforcée par les polémiques ayant précédé l'intervention (existence d'ADM, guerre préventive, coalitions des volontaires). La discrétion d'action de l'OTAN dans le cadre de son réseau sécuritaire est donc un gage d'efficacité et d'adaptation aux exigences de la globalisation.

En quoi l'OTAN est-elle devenue malgré ses échecs et imperfections une organisation sécuritaire idéal-typique des nouvelles conditions de production de sécurité globale ? En quoi son action internationale est-elle devenue efficace pour continuer à produire des gains sécuritaires dans un monde allergique aux expressions brutes de puissance ? L'OTAN est une preuve qu'une organisation de *soft security* (avec manifestations sporadiques de *hard security*) reste pourvue de puissance. Son faible nombre d'interventions de haute-sécurité, ses résultats mitigés dans la réalisation des états finaux recherchés et le gel de l'intégration de ses actifs sécuritaires (en dehors des AWACS, NRF, C-17) ne font pourtant pas de l'OTAN une organisation en crise mais sont seulement la preuve de certaines imperfections dont la visibilité médiatisée ne doit pas occulter tout le travail de fond invisible institutionnel et missionnel effectué depuis 1991. L'OTAN a élaboré un nouveau mode de communalisation fondé non pas

⁸⁵⁷ Selon les sondages d'opinions, le taux de popularité des Etats-Unis à l'étranger est le plus faible dans les pays où sa présence est la plus visible. Voir Site Pew Research Center (2002), *What the World Thinks in 2002. How Global Publics View: Their Lives, Their Countries, The World, America* dans U.S. Politics (en ligne) disponible sur <http://www.people-press.org/2002/12/04/what-the-world-thinks-in-2002/> (consulté le 14 mars 2015).

⁸⁵⁸ Brzezinski Zbigniew, *Second Chance: Three Presidents and the Crisis of American Superpower*, Basic Books, Washington, 240 p.

sur l'intégration mais sur l'exportation ajustée de ses normes sécuritaires. Elle est donc une sorte de laboratoire du post-réalisme car elle n'envisage pas uniquement la production de sécurité par l'équilibre des puissances mais par le quadrillage institutionnel créateur d'une sécurité coopérative durable. L'influence ayant aujourd'hui remplacé la puissance contraignante, l'OTAN a donc opéré un travail de fond très peu lisible et d'autant moins saisissable que les bénéfices sécuritaires sont difficiles à chiffrer. Comment objectiviser les gains sécuritaires générés par l'aide aux réformes de défense des partenaires, les politiques de diplomatie publique, la multilatéralité des programmes scientifiques, les interactions institutionnelles répétées, le partage de renseignements, l'échange d'experts ou d'officiers ? Derrière l'impression d'inefficacité laissée par les échecs (médiatisés) de l'OTAN existe une véritable machine bureaucratique à mutualiser les politiques sécuritaires d'un grand nombre de pays. Même si son objet d'activité (défense/sécurité) diffère des autres organisations internationales, le modèle institutionnel (répétition des itérations) et le type de fonctionnement (mutualisation/conditionnalité) de l'OTAN se rapprochent du modèle des autres structures de la gouvernance régionale (UE, Union Africaine, ALENA, MERCOSUR, Traité de Coopération de Shanghai...) et globale (OMC, FMI, Banque Mondiale...). Cette stratégie de « *soft security* » consistant à produire rationnellement de la paix par la constitution d'un réseau sécuritaire global plutôt que par du « *hard power* » contre-productif rappelle l'efficacité invisible de l'ONU. L'ONU crée principalement de la sécurité par la voie normative compensant les échecs réguliers des Casques bleus à faire appliquer par la contrainte les principes de la Charte de l'ONU (efficacité relative en opérations extérieures). L'existence de ces défaillances médiatisées occulte pourtant tout le travail bureaucratique qui, à l'heure de la globalisation, sonne comme des formes d'expressions de la puissance douce : forums internationaux, association active d'ONG, promotion de la sécurité humaine, multiplication de grandes conventions internationales, conception/mise en pratique d'une justice internationale, approche humanitaire de l'ingérence. La trajectoire prise par l'OTAN où la rareté de l'exercice contraignant de sa puissance est compensée par son intense activité normative fait désormais de l'Alliance Atlantique une organisation adaptée aux nouvelles pratiques des relations internationales, où le fonctionnalisme se mélange au réalisme classique. L'OTAN combine à présent une posture réaliste classique (se protéger de l'extérieur par la dissuasion et l'intervention ponctuelle) et une posture institutionnaliste (créer de l'interdépendance en normant le comportement des autres acteurs).

CHRONOLOGIE

1991 : Chute de l'URSS et dissolution du Pacte de Varsovie / Publication du nouveau Concept Stratégique (sommet de Rome)/Création du Conseil de Coopération Nord-Atlantique (CCNA).

1993 : Début des opérations aériennes au-dessus de la Bosnie pour faire respecter l'interdiction de survol décrétée par l'ONU.

1994 : Lancement du programme de coopération militaire du Partenariat pour la Paix à destination des Etats non membres.

1995 : Début de l'opération *Deliberate Force* (Bosnie-Herzégovine). Première opération terrestre de l'OTAN avec déploiement d'une force de 60 000 hommes (IFOR).

1996 : Remplacement en Bosnie-Herzégovine de la force d'interposition (IFOR) par une force de stabilisation (SFOR) dotée de 31 000 hommes.

1997 : Signature d'un Acte fondateur OTA-Russie/Remplacement du CCNA par le Conseil de Partenariat Euro-Atlantique (CPEA).

1999 : Début de l'opération *Allied Force* (Kosovo), campagne aérienne de 78 jours contre les forces serbes de la province/Déploiement d'une force OTAN de stabilisation (KFOR) et d'application des résolutions ONU.

1999 : Publication du nouveau Concept Stratégique (sommet de Washington) avec orientation doctrinale de l'OTAN vers la gestion des crises, la lutte contre le terrorisme et l'élargissement de sa zone d'action à l'ensemble de la zone euro-atlantique et Intégration de la Pologne, la République Tchèque et de la Hongrie.

2001 : Attentats du 11 septembre/Début de l'opération *Enduring Freedom* (Afghanistan) et première application de l'article 5 de son traité/Début de l'opération *Active Endeavour* (Mer Méditerranée).

2002 : Création du Conseil OTAN-Russie/Création de la Force de Réaction de l'OTAN/Première évocation du concept de « projection de stabilité » au sommet de Prague/Signature d'un partenariat stratégique entre l'OTAN et l'UE.

2003 : Début de l'opération *Iraq Freedom* (Irak) - soutien logistique à la Division Multinationale et formation des forces de sécurité irakiennes/Création de la Division « Diplomatie Publique »/Accords de Berlin (institutionnalisation du soutien de l'OTAN à l'UE en cas de crise).

2003 : Prise de commandement de la FIAS (Afghanistan) par l'OTAN.

2004 : Création de l'Initiative de Coopération d'Istanbul/Aide logistique suite au désastre Katrina/Partenariat avec l'Asie Centrale et le Caucase déclaré prioritaire au sommet d'Istanbul.

2004 : Intégration de l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie.

2004 : Relais des opérations en Bosnie-Herzégovine de la SFOR (OTAN) à l'EUFOR (Union Européenne).

2005 : Opération de secours et acheminement humanitaire suite au tremblement de terre au Pakistan.

2006 : Israël/Intégration du Kazakhstan au Plan d'Action Individuel pour le Partenariat (IPAP)/Signature d'un Programme de Coopération Individuel (ICP) entre l'OTAN et l'Israël.

2006 : Sommet de Riga et fixation d'un objectif d'engagement simultané de 300 000 hommes en opérations de maintien de la paix.

2006 : Extension de l'autorité de la FUAS à l'ensemble de l'Afghanistan (notamment dans les dangereuses zones du sud et de l'est).

2007 : Attaque cybernétique contre l'Estonie.

2008 : Création du Centre de Défense Cybernétique à Tallin (Estonie).

2008 : Début de l'opération maritime *Ocean Shield* (Mer rouge, Golf d'Aden).

2008 : Intégration de la Croatie et de l'Albanie/Création d'une chaîne TV OTAN.

2008 : Report des invitations d'adhésion à l'OTAN de la Macédoine, l'Ukraine et la Géorgie.

2009 : Réintégration de la France au commandement intégré de l'OTAN.

2010 : Publication du nouveau Concept Stratégique (sommet de Lisbonne).

2011 : Début de l'opération *Unified Protector* (Lybie), destinée au renversement de Mouammar Kadhafi, au soutien de l'opposition libyenne (CNT) et à la protection des populations civiles.

2012 : Publication de la Doctrine OTAN Alliée Interarmées pour la Contre insurrection/Signature d'accords de transit avec le Kazakhstan, le Kirghizistan et l'Ouzbékistan.

2013 : Publication de la Doctrine OTAN Alliée Interarmées pour la Coopération Civilo-Militaire.

2014 : Suspension du Conseil OTAN-Russie suite à l'annexion russe de la Crimée.

ANNEXES

Ci-dessous : Rapports d'information - « Déclaration franco-britannique sur la défense européenne de Saint Malo » - Site Sénat – 2016 (<https://www.senat.fr/rap/r98-167/r98-1679.html>)

Saint-Malo - 4 décembre 1998" Les chefs d'Etat et de gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et de la France sont convenus de ce qui suit :

1. L'Union européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale. Le Traité d'Amsterdam, base essentielle pour l'action de l'Union, doit donc devenir une réalité. La mise en oeuvre complète et rapide des dispositions d'Amsterdam sur la Politique Etrangère et de Sécurité commune (PESC) doit être achevée. Cela inclut la responsabilité du Conseil européen de décider le développement progressif d'une politique de défense commune dans le cadre de la PESC. Le Conseil doit être en mesure, sur une base intergouvernementale, de prendre des décisions portant sur tout l'éventail des actions prévues par le titre V du traité de l'Union européenne.

2. A cette fin, l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. Dans cette perspective, les engagements de défense collective auxquels ont souscrit les Etats membres (article 5 du Traité de Washington et article V du traité de Bruxelles) devront être maintenus. En renforçant la solidarité entre les pays de l'Union européenne pour que l'Europe puisse faire entendre sa voix dans les affaires du monde, tout en agissant en conformité avec nos obligations respectives au sein de l'OTAN, nous contribuons à la vitalité d'une Alliance atlantique rénovée qui constitue le fondement de la défense collective de ses membres. Les européens devront agir dans le cadre institutionnel de l'Union européenne (Conseil européen, Conseil Affaires générales et réunion des ministres de la défense). Le renforcement de la solidarité européenne doit prendre en compte la variété des positions des pays européens. La diversité des situations des Etats au regard de l'OTAN devra être respectée.

3. Pour pouvoir prendre des décisions et, lorsque l'Alliance en tant que telle n'est pas engagée, pour approuver des actions militaires, l'Union européenne doit être dotée de structures appropriées. Elle doit également disposer d'une capacité d'évaluation des situations, de sources de renseignement et d'une capacité de planification stratégique, sans duplication inutile, en prenant en compte les moyens actuels de l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) et l'évolution de ses rapports avec l'Union européenne. A cet égard, l'Union européenne devra

pouvoir recourir à des moyens militaires adaptés (moyens européens pré-identifiés au sein du pilier européen de l'OTAN ou moyens nationaux et multinationaux extérieurs au cadre de l'OTAN).

4. L'Europe a besoin de forces armées renforcées, capables de faire face rapidement aux nouveaux risques et s'appuyant sur une base industrielle et technologique de défense compétitive et forte.

5. Nous sommes déterminés à unir nos efforts pour permettre à l'Union européenne de progresser concrètement vers ces objectifs.

Ci-dessous : Affaires étrangères - « Déclaration PESD : Coopération Berlin Plus, Malte et Chypre » -
Site Bruxelles2– 2002 (<http://www.bruxelles2.eu/2012/01/01/declaration-pesd-cooperation-berlin-plus-malte-et-chypre-copenhague-12-decembre-2002/>)

DÉCLARATION DU CONSEIL RÉUNI À COPENHAGUE (Conclusions du Conseil européen – Annexe II) LE 12 DÉCEMBRE 2002

Le Conseil prend acte des points suivants:

1. En l'état actuel des choses, les arrangements dits « Berlin plus » et leur mise en œuvre ne seront applicables qu'avec les États membres de l'UE qui sont en même temps soit membres de l'OTAN, soit Parties au « Partenariat pour la Paix », et ont par voie de conséquence conclu des accords de sécurité bilatéraux avec l'OTAN.
 2. Le paragraphe 1 ci-dessus n'a aucun effet sur les droits et les obligations des États de l'UE en leur qualité de membres de l'UE. Ainsi, sauf disposition spécifique du traité ou d'un protocole y annexé (cas particulier du Danemark), tous les États membres de l'UE participeront pleinement à la définition et à la mise en œuvre de la PESC de l'Union, laquelle inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune.
 3. Le fait que, en l'état actuel des choses, lorsqu'elles seront devenues membres de l'UE, Chypre et Malte ne participeront pas aux opérations militaires de l'UE menées avec l'assistance des moyens de l'OTAN ne porte pas atteinte, dans les limites du règlement de sécurité de l'UE, au droit de leurs représentants de participer et de voter dans les institutions et organes de l'UE, y compris au COPS, pour les décisions ne concernant pas la mise en œuvre de telles opérations.
- De même, leur droit de recevoir des informations classifiées de l'UE dans les limites du règlement de sécurité de l'UE n'est pas affecté, pour autant que ces informations ne contiennent aucune information classifiée de l'OTAN ni aucune référence à de telles informations.

Ci-dessous : Public Intelligence - « NATO Allied Joint Doctrine for Counterinsurgency » - Site OTAN, 2012 (<https://publicintelligence.net/nato-allied-joint-doctrine-for-counterinsurgency/>)

AJP-3.4.4 provides a common NATO doctrine to guide commanders, staffs and forces engaged in the conduct of COIN. It also informs civil actors involved in security and stabilisation of the full range of capabilities that the military may contribute to a joint, interagency and multinational response to the resolution of such ‘wicked problems’.

AJP-3.2 ‘Allied Joint Doctrine for Land Operations’ provides the doctrinal underpinning for the counterinsurgency (COIN) campaign theme and its relationship to the conduct of operations across the full range of military activities. AJP-3.4 ‘Non-Article 5 Crisis Response Operations’ (NA5CRO) describes the considerations relevant to the successful conduct of various types of complex operations, insurgency being one of the identified irregular threats that the Alliance has to counter.

This document aims to inform and guide the planning and conduct of NATO counterinsurgency. It is based on the assumption that a decision to launch NATO or NATO-led operations involving COIN will be taken in accordance with the relevant provisions of international law. It is also based upon the assumption that the conduct of COIN operations will have to conform to relevant international law. Any provisions, definitions or obligations in this AJP may not be interpreted or construed as state practice or a change in effective agreements on the law of armed conflict (LOAC).

Understanding Counterinsurgency in Context

09. Insurgency is defined as the actions of an organised, often ideologically motivated, group or movement that seeks to effect or prevent political change of a governing authority within a region, focused on persuading or coercing the population through the use of violence and subversion.³ Conversely, COIN is defined as the set of political, economic, social, military, law enforcement, civil and psychological activities with the aim to defeat⁴ insurgency and address any core grievances.⁵ However, efforts taken to counter an insurgency cannot ignore the destabilising effects of irregular activity. For the purpose of this publication, irregular activity is defined as the use or threat of force by irregular forces, groups or individuals, frequently ideologically or criminally motivated, to effect or prevent change as a challenge to governance and authority.⁶ Insurgency and COIN are distinctly different but cannot be looked at in isolation; nor can countering an insurgency ignore the impact of irregular activity and its destabilising effects. Insurgents seek to force political change on those in political power,

whereas counterinsurgents seek to check insurgent activity and its associated irregular activity, so fostering perceived legitimacy of the HN government.

10. Both insurgents and counterinsurgents employ varied tactics and methods. These include political, military, economic, social, information and infrastructure activities (ways), in an attempt to reach a favourable outcome (ends) and within the resources available, including time (means). If this broad array is generally categorised as political and military in nature, political considerations are of much greater importance than military considerations in a struggle for the consent of the population. Therefore, every action in COIN should support a political resolution to the problem. This is particularly important when considering those organisations that contribute to humanitarian assistance and economic development efforts, some of whom operate in an impartial and neutral manner. When viewed through the lens of an insurgent these activities are unlikely to be perceived as neutral because they promote the legitimacy of the HN government. This presents a dilemma to the HN and the Alliance and provides the insurgent an opportunity to exploit such vulnerabilities. Unity of purpose and unity of effort are essential for the multiplicity of actors engaged within a COIN environment and such a coordinated approach must be nurtured and safeguarded.

Civil authorities should normally have the lead for delivering internal security and stabilisation. However, the lack of a permissive environment may require military forces to contribute more widely to security and capacity-building tasks. As a result the military contribution may dominate the early phases of a campaign during the contest to deliver a favourable security environment that protects the population. The aim of such activity is to foster HN government capacity and legitimacy, build human security and stimulate economic activity. Tasks that may fall to the military include: providing security for the population, restoration of essential services, support to economic and infrastructure development, establishment of interim governance and security of communication. This military contribution within a unified and comprehensive approach sets those decisive conditions that allow security and stabilisation to flourish and sits at the heart of the COIN campaign. Civil and military actors must work together in a coordinated and integrated manner.

Part of the military contribution is likely to involve countering a mix of insurgency, terrorism, criminality and disorder. For this reason, the threats to the security and stability of a state or region, and the variety of tasks the military may be called upon to perform, are wide-ranging. The military increasingly operates alongside a proliferation of multi-agency and multinational

actors to deliver a secure and stable environment. Increased globalisation, changes in international systems, complex sovereignty issues, and the increasing number of transnational actors who seek to influence international outcomes and the governance of global affairs, demand a new approach. While stability remains the decisive condition, the platform without which the state cannot prosper, the provision of security is the key element in delivering an enduring political settlement. Within this context, COIN represents an important aspect of the overall military contribution at the tactical level and demands the employment of the full range of military activities⁷; the application and employment of which must be guided by the “attributes of COIN”.

The likelihood of success in a COIN campaign is a function not simply of the application of coherent military power against an opponent, but also of a range of wider factors, such as the uncertainties induced by unpredictable events, the interplay of chance and the vagaries of human nature. It is therefore crucial, in order to identify opportunity and risk, that commanders understand fully the context in which military power is to be applied and the type of campaign in which they are engaged. Only then can commanders shape the situation to their advantage, learning, adapting and anticipating as the campaign evolves.

Section II – Key Conditions for an Insurgency

An insurgency usually requires two key conditions in order to flourish: core grievances and prerequisites.

Core Grievances. Core grievances are causes of distress affording reason for complaint or resistance from the point of view of some of the population. These grievances may be real or perceived. Some or all may fuel insurgency to varying degrees. The importance of core grievances, or even their existence, can change over time. Additionally, insurgents can be adept at manipulating or creating core grievances to serve their purpose. The following represent common core grievances:

a. **Identity.** Many factors impact a person’s sense of identity, but identity is socio-cultural in character. Strong feelings based on identity can be in conflict with the views of the HN government, potentially leading to insurgencies aimed at secession, border changes, or political overthrow. External actors with similar identities to the insurgents may assist.

b. Religion. Religious extremism can become a core grievance of an insurgency. External groups with similar extremist religious views to those of the insurgents often provide support.

c. Economy. Pervasive and desperate poverty often fosters and fuels widespread public dissatisfaction. Young people without jobs or hope are ripe for insurgent recruitment. Additionally, a perceived disparity in people's means can be an economic core grievance, for example, a gap between a large poor majority and a small wealthy minority.

d. Corruption. The corruption of national politics, the HN government, or key institutions or organisations can be a core grievance. Institutional corruption is unfair or illegal actions or policies. Political corruption is the dysfunction of a political system. For example, corruption in government development programmes can cause resentment within the aggrieved group. Corruption leads to a loss of HN legitimacy and is often a key core grievance.

e. Repression. Repression can take many forms, such as discriminatory policies, rights violations, police brutality or imprisonment. Like corruption, repression can lead to popular dissatisfaction with the current government and leads to the reduction of HN legitimacy.

f. Foreign Exploitation or Presence. The perception of outsiders exploiting the HN, or of the HN government excessively pandering to foreigners, can be a core grievance. For example, if foreign businesses dominate critical portions of the local economy, some of the population may feel that they or their country are being exploited by outsiders. A foreign military presence or military treaty may also offend national sentiment. Finally, the mere presence or specific actions of foreigners may offend local religious or cultural sensibilities.

g. Occupation. Foreign military forces' occupation of another state is often a core grievance. If groups within the population have the will to fight on after a regime change or occupation, they may form a resistance movement.

h. Essential Services. Essential services provide those things needed to sustain life. Examples of these essential needs are the availability of food, law enforcement, emergency services, water, electricity, shelter, health care, schools, transportation, and sanitation (trash and sewage). Stabilising a population requires these basic needs to be met. People pursue essential needs until they feel they are met, at any cost and from any source. People support the source that meets their needs.

Prerequisites. For a root cause or core grievances to be sustainable there have to be specific prerequisites or conditions. Without these conditions the insurgency will likely wither and die. When a number of these conditions coexist, an insurgency can manifest and develop, gaining the support of the population, and become entrenched over time. The prerequisites are as follows:

- a. Vulnerable Population. The greater the expectation of the population, the more vulnerable it will become to alternatives for change. Insurgents can exploit political, economic or social dissatisfaction with the HN or local government and offer the population hope for change.
- b. Leadership Available for Direction. Exercising leadership in an insurgency is a complex issue and can be centralised or decentralised. There may be a transition from one form of leadership to another. Insurgency leadership has traditionally been perceived as centralised around a charismatic, persuasive and politically astute figure following a single narrative. Contemporary leadership in a globalised environment, with increased use of information technology, has enabled greater decentralised execution.
- c. Lack of Government Control. If insurgents operate with little or no perceived interference from security forces or other agencies, the population may feel the government lacks control and fear the potential for chaos, both undermining legitimacy of the government. The greater the control the government has over the situation, the less likely are the chances for insurgent success. The success of a government ultimately depends on the acquiescence, if not the active support, of the population. The aim of both sides is to secure this, and here the insurgents' task is easier, because they can choose the time and place for their actions and can orchestrate actions, including propaganda and measured violence, that will undermine the government more than they alienate the population. Notwithstanding, some insurgents are prepared to use brutality and terror to meet their needs

Ci-dessous : Documents officiels - « Déclaration Conseil OTAN-Russie », Site OTAN, 2002

(http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_19580.htm?selectedLocale=fr)

Nous avons ouvert aujourd'hui une nouvelle ère de coopération OTAN-Russie.

Nous, les chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et de la Fédération de Russie, avons signé aujourd'hui une déclaration intitulée "Les relations OTAN-Russie: une qualité nouvelle", par laquelle est créé un nouvel organisme, le Conseil OTAN-Russie, dont nous sommes résolus à faire un forum efficace d'établissement de consensus, de consultation, de décision conjointe et d'action conjointe.

Nous abordons ce nouveau degré de coopération avec un grand sens de nos responsabilités et une détermination tout aussi grande à façonner un avenir plus sûr et plus prospère pour tous nos pays.

Au sein du Conseil OTAN-Russie, les Etats membres de l'OTAN et la Russie oeuvreront en tant que partenaires égaux dans des domaines d'intérêt commun. S'appuyant sur l'Acte fondateur et le vaste champ de coopération qu'il définit, le Conseil OTAN-Russie intensifiera les efforts déployés dans la lutte contre le terrorisme, la gestion des crises, la non-prolifération des armes de destruction massive, la maîtrise des armements et les mesures de confiance, la défense contre les missiles de théâtre, la recherche et le sauvetage en mer, la coopération entre militaires et la réforme de la défense, les plans civils d'urgence, et dans d'autres domaines encore. Nous sommes unis dans notre détermination à surmonter les menaces et les défis de notre temps.

Nous avons adopté un ambitieux programme de travail qui guidera nos efforts de coopération dans les mois à venir. Nous nous attacherons à réaliser des projets spécifiques dans des domaines importants pour la sécurité euro-atlantique. Nous sommes déterminés à obtenir des résultats concrets qui serviront la paix et la sécurité de tous nos concitoyens et contribueront à accroître constamment notre coopération.

Nous ferons le point sur les progrès accomplis lors de prochaines réunions.

(http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_21017.htm?selectedLocale=fr)

1. Avec une Alliance transformée, résolue à répondre aux défis nouveaux, l'OTAN est prête à entreprendre une nouvelle initiative dans la région du Moyen-Orient élargi qui vise à contribuer davantage à assurer la sécurité et la stabilité à long terme aux niveaux mondial et régional, initiative venant en complément d'autres actions internationales.
2. Dans ce contexte, il faudrait que des progrès sur la voie d'un règlement juste, durable et global du conflit israélo-palestinien restent une priorité pour les pays de la région et l'ensemble de la communauté internationale, et pour le succès des objectifs de sécurité et de stabilité de cette initiative. La mise en application intégrale et rapide de la « feuille de route » élaborée par le Quartet est un élément clé des efforts internationaux visant à promouvoir une solution du conflit israélo-palestinien axée sur deux États, solution selon laquelle Israël et la Palestine vivraient côte à côte dans la paix et la sécurité. La feuille de route est un élément capital des efforts internationaux visant à promouvoir un accord de paix global sur tous les volets, y compris les volets syro-israélien et libano-israélien.
3. L'initiative de l'OTAN, fondée sur une série de relations bilatérales mutuellement bénéfiques destinées à promouvoir la sécurité et la stabilité régionale, devrait prendre en compte les principes ci-après :
 - importance de tenir compte des idées et propositions émanant des pays de la région ou d'organisations régionales;
 - nécessité de souligner que l'initiative de l'OTAN est une initiative de coopération, qui repose sur une coresponsabilité et sur les intérêts mutuels de l'OTAN et des pays de la région et qui tient compte de leur diversité et de leurs besoins spécifiques
 - nécessité de reconnaître que ce processus est distinct, mais qu'il prend en compte et vient en complément d'autres initiatives, y compris celles du G78 et d'organisations internationales comme l'UE et l'OSCE, selon les besoins. L'initiative de l'OTAN devrait également venir en complément de celle du Dialogue méditerranéen de l'Alliance et pourrait utiliser des instruments mis au point dans ce cadre tout en respectant sa spécificité. Par ailleurs, la nouvelle initiative pourrait appliquer les enseignements tirés d'autres initiatives de l'OTAN, comme le PPP, et, au besoin, les mécanismes et outils en découlant
 - nécessité de privilégier la coopération pratique dans des domaines où l'OTAN peut apporter une valeur ajoutée, en particulier dans le domaine de la sécurité. La participation de pays de la région à cette initiative ainsi que le rythme de progression et l'étendue de leur coopération avec l'OTAN dépendront en grande partie de la réponse de chacun et du degré d'intérêt

- nécessité d'éviter tout malentendu quant à la portée de cette initiative, qui ne doit s'entendre ni comme le prélude à une adhésion à l'OTAN/au CPEA/PPP ni comme un moyen d'obtenir des garanties de sécurité, et qui ne doit pas non plus être utilisée pour susciter un débat politique sur des questions qui pourraient être traitées de manière plus appropriée dans d'autres enceintes
4. En tenant compte d'autres efforts internationaux en faveur de réformes dans les domaines de la démocratie et de la société civile dans les pays de la région, l'offre de dialogue et de coopération faite par l'OTAN à ces pays contribuera à ces efforts, là où elle peut apporter une valeur ajoutée : en particulier, l'OTAN pourrait apporter une contribution notable dans le domaine de la sécurité en raison de ses atouts particuliers et de l'expérience qu'elle a acquise dans le cadre du PPP et du Dialogue méditerranéen.

Objectif de l'initiative

1. Cette initiative aurait pour objet de renforcer la sécurité et la stabilité régionale, par le biais d'un nouvel engagement transatlantique avec la région. À cet effet, on pourrait encourager activement la coopération de l'OTAN avec les pays intéressés dans le domaine de la sécurité, en particulier grâce à des activités pratiques là où l'OTAN peut apporter une valeur ajoutée visant à développer l'aptitude des forces de ces pays à opérer avec celles des pays de l'OTAN, notamment en contribuant à des opérations dirigées par l'OTAN, à lutter contre le terrorisme, à endiguer les trafics d'armes et les flux de matières pouvant servir à fabriquer des ADM, et à améliorer les capacités de ces pays de coopérer avec l'OTAN pour faire face aux menaces et aux défis communs.
2. Les pays de la région pourraient voir un avantage à coopérer avec l'Alliance en obtenant un soutien pratique contre les menaces terroristes, un accès à la formation, des compétences en matière de réforme de la défense et des possibilités de coopération militaire, et en engageant un dialogue politique sur des questions d'intérêt commun.

Contenu de l'initiative, notamment domaines prioritaires

1. L'objectif fixé serait atteint pour l'essentiel grâce à une coopération pratique et à une assistance dans les domaines prioritaires et dans les différentes activités spécifiques (citées à titre indicatif) ci-après :

- fournir un avis adapté sur la réforme de la défense, l'établissement des budgets de la défense, la planification de la défense et les relations civilo-militaires
- promouvoir la coopération entre militaires afin de contribuer à l'interopérabilité¹ par une participation à certains exercices militaires et activités d'entraînement et de formation connexes qui pourraient améliorer l'aptitude des forces des pays participants à mener des opérations avec celles de l'Alliance dans le cadre de contributions à des opérations dirigées par l'OTAN dans le respect de la Charte des Nations Unies
- inviter les pays intéressés à assister en tant qu'observateurs et/ou à participer aux activités OTAN/PPP appropriées, selon les besoins et pour autant qu'aient été conclus les arrangements nécessaires
- encourager une plus grande participation des pays intéressés aux opérations de soutien de la paix dirigées par l'OTAN au cas par cas
- lutter contre le terrorisme, notamment par un partage efficace des informations et par la coopération maritime
- inviter les pays intéressés, conformément aux procédures fixées par le Conseil pour un soutien, sous forme de contribution, de pays non membres de l'OTAN, à participer à l'opération Active Endeavour afin de renforcer la capacité d'aider à décourager et déjouer tout acte de terrorisme aussi bien qu'à s'en défendre et à s'en protéger en engageant des opérations maritimes dans la zone de l'opération Active Endeavour
- explorer d'autres formes de coopération contre le terrorisme, notamment par des échanges de données du renseignement et des évaluations, selon les besoins;
- contribuer aux activités de l'Alliance concernant les menaces que représentent les armes de destruction massive (ADM) et leurs vecteurs;
- promouvoir la coopération, selon les besoins et là où l'OTAN peut apporter une valeur ajoutée dans le domaine de la sécurité aux frontières, en particulier concernant le terrorisme, la contrebande d'armes légères et de petit calibre et la lutte contre les trafics illicites
- proposer de mettre à disposition des compétences parrainées par l'OTAN dans le domaine de la sécurité aux frontières, et faciliter la formation complémentaire à cet égard
- pouvoir accéder aux programmes PPP et aux centres d'entraînement;
- promouvoir la coopération dans les domaines des plans civils d'urgence

- proposer des stages de formation OTAN aux plans civils d'urgence, à la coordination civilo-militaire, et aux réponses aux crises pour faire face aux menaces en mer, dans les airs et sur terre
- inviter à participer ou à assister en tant qu'observateurs aux exercices OTAN/PPP pertinents selon les besoins et mettre à disposition des informations sur l'aide éventuelle en cas de catastrophe.

Champ géographique de l'initiative

- En vertu du principe de l'accessibilité à tous, cette initiative pourrait être ouverte à tous les pays intéressés de la région qui souscrivent à l'objectif et au contenu de cette initiative, notamment la lutte contre le terrorisme et la prolifération des armes de destruction massive, selon la description donnée ci-dessus. La participation de chaque pays intéressé serait examinée par le Conseil de l'Atlantique Nord au cas par cas et en fonction de ses qualités intrinsèques. Cette initiative viendrait en complément des relations spécifiques que l'OTAN entretient avec les pays partenaires du Dialogue méditerranéen ².

Mise en œuvre de la nouvelle initiative

1. Cette initiative amènerait l'OTAN à s'engager dans une nouvelle série de relations avec des pays qui ont parfois une perception limitée de la transformation de l'Alliance. Étant donné que le succès de cette initiative sera subordonné à l'implication des pays de la région, il conviendra d'actualiser les connaissances des responsables politiques et des faiseurs d'opinion concernant l'OTAN et cette initiative, et, à la lumière des réactions des pays concernés, d'envisager un effort conjoint de diplomatie publique. En outre, les points de vue des pays intéressés devront être pris en compte par un processus de consultations régulières au moment de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'initiative.
2. Cette initiative sera lancée au Sommet d'Istanbul. L'OTAN proposerait ensuite, en consultation avec les pays intéressés, toute une série d'activités pratiques - dans les domaines prioritaires énumérés ci-dessus - qui pourraient être développées avec les pays de la région intéressés. L'Alliance engagerait alors ces pays, en configuration 26+1, à élaborer et à exécuter des plans de travail agréés. Ce faisant, la nouvelle initiative pourrait appliquer les enseignements tirés d'autres initiatives de l'OTAN,

comme le Partenariat pour la paix (PPP) et, selon les besoins et au cas par cas, les mécanismes et outils en découlant. Il faudrait enfin mettre en place des arrangements appropriés d'ordre juridique, et en matière de sécurité et de liaison.

3. Les besoins en matière d'interopérabilité sont des préalables fermes pour les pays contributeurs; il s'agit notamment de la nécessité de communiquer les uns avec les autres, de mener des opérations ensemble, de se soutenir mutuellement et de s'entraîner ensemble.
4. On entend plus particulièrement ici par spécificité la composition de cette initiative et du Dialogue méditerranéen, ainsi que la dimension multilatérale de ce dialogue.

comme le Partenariat pour la paix (PPP) et, selon les besoins et au cas par cas, les mécanismes et outils en découlant. Il faudrait enfin mettre en place des arrangements appropriés d'ordre juridique, et en matière de sécurité et de liaison.

3. Les besoins en matière d'interopérabilité sont des préalables fermes pour les pays contributeurs; il s'agit notamment de la nécessité de communiquer les uns avec les autres, de mener des opérations ensemble, de se soutenir mutuellement et de s'entraîner ensemble.
4. On entend plus particulièrement ici par spécificité la composition de cette initiative et du Dialogue méditerranéen, ainsi que la dimension multilatérale de ce dialogue.

Ci-dessous : Official Text - « La stratégie européenne de sécurité », Site EUROPA, 2003 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=URISERV%3Ar00004>)

Dans le présent document, l'Union européenne (UE) clarifie sa stratégie de sécurité afin d'assurer une Europe sûre dans un monde meilleur. Cette stratégie vise principalement à mieux identifier les menaces, à définir les objectifs stratégiques de l'Union et à dégager les implications politiques pour l'Europe.

ACTE

SYNTHÈSE

Le présent document a été rédigé sous l'autorité du Haut représentant (HR) de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), Javier Solana et présentée par lui au Conseil européen. Le Conseil européen adopte la stratégie européenne de sécurité lors de sa réunion des 12 et 13 décembre 2003 à Bruxelles. Le HR identifie les défis mondiaux et sur les principales menaces contre la sécurité de l'Union. Le document clarifie les objectifs stratégiques de l'UE afin de faire face à ces menaces. Ils consistent, notamment, à renforcer la sécurité dans le voisinage de l'Union et à promouvoir un ordre international fondé sur un multilatéralisme efficace. Ce document énonce également les implications politiques pour l'Europe qui résultent de ces objectifs.

L'environnement de sécurité: défis mondiaux et principales menaces

Dans le contexte de la mondialisation croissante, les aspects internes et externes de la sécurité sont indissolublement liés. Les flux de capitaux, le développement de la technologie et les progrès de la démocratie ont apporté la prospérité et la liberté à de nombreuses personnes. D'autres perçoivent la mondialisation comme un élément de frustration et d'injustice. Dans la plupart des pays en développement, la pauvreté et les maladies telles que le SIDA sont à l'origine de problèmes de sécurité. Dans bien des cas, l'échec économique est lié à des problèmes politiques et à des conflits violents. La sécurité est une condition nécessaire du développement. La concurrence pour les ressources naturelles est également facteur de troubles. La dépendance énergétique constitue pour l'Europe une source de préoccupation particulière.

La stratégie de sécurité identifie comme principales menaces pour l'Europe:

- Le terrorisme. Une action européenne concertée contre le terrorisme est indispensable. Les causes du terrorisme, qui met en danger des vies et vise à porter atteinte à l'ouverture et à la tolérance de nos sociétés, sont complexes. Elles sont notamment liées aux pressions exercées

par la modernisation, aux crises culturelle, sociale et politique, et à l'aliénation des jeunes vivant dans des sociétés étrangères;

- La prolifération des armes de destruction massive (ADM). La menace la plus importante potentiellement est constituée par la prolifération des ADM. Les traités internationaux et les arrangements de contrôle d'exportations ont permis de ralentir cette prolifération, mais nous entrons dans une période nouvelle et dangereuse. Les progrès réalisés dans le domaine des sciences biologiques risquent notamment de contribuer à l'augmentation de la puissance des armes biologiques. Le scénario le plus effrayant est que des groupes terroristes acquièrent des armes de destruction massive: un petit groupe de personnes serait alors à même d'infliger des dégâts d'une ampleur qui n'aurait pu être envisagée auparavant que pour des États ou des armées;
- Les conflits régionaux. Des conflits régionaux peuvent avoir un impact direct ou indirect sur les intérêts européens, indépendamment de leur situation géographique. Ces conflits constituent une menace pour les minorités, les libertés fondamentales et les droits de l'homme. Ils peuvent conduire à l'extrémisme et au terrorisme, et entraîner la déliquescence des États;
- La déliquescence des États. La mauvaise gestion des affaires publiques - corruption, abus de pouvoir, faiblesse des institutions et non-respect de l'obligation de rendre des comptes - et les conflits civils rongent les États de l'intérieur. Cette situation peut conduire à l'effondrement des institutions étatiques: l'Afghanistan des Talibans est, entre autres, un exemple connu. La déliquescence des États est un phénomène alarmant qui sape la gouvernance mondiale et ajoute à l'instabilité régionale;
- La criminalité organisée. L'Europe constitue une cible de premier ordre pour la criminalité organisée. Celle-ci a une dimension extérieure importante: le trafic de drogue, la traite des femmes ou des enfants ou le trafic d'armes ne s'arrêtent pas aux frontières de l'Union. Ces activités criminelles sont souvent associées à des États fragilisés: à titre d'exemple, les revenus du trafic de drogues ont contribué à l'affaiblissement des structures étatiques dans plusieurs pays producteurs. La criminalité organisée peut avoir des liens avec le terrorisme. Dans des cas extrêmes, elle peut dominer l'État.

Les objectifs stratégiques de l'Union européenne

L'Union européenne se concentre pour la défense de sa sécurité et la promotion de ses valeurs sur trois objectifs stratégiques, à savoir:

- faire face aux menaces. L'Union continue à développer ses activités pour lutter contre les principales menaces. Après le 11 septembre 2001, l'Union a réagi à titre d'exemple par l'adoption du mandat d'arrêt européen ou des initiatives contre le financement du terrorisme. L'Union continue sa politique de lutte contre la prolifération des armements, notamment en renforçant les traités internationaux et leurs dispositions en matière de vérification. L'UE contribue au règlement des conflits régionaux et au renforcement des États en proie à la déliquescence: le rétablissement de la bonne gestion des affaires publiques permet de promouvoir la démocratie et de s'attaquer à la criminalité organisée. Notre concept traditionnel d'autodéfense (guerre froide) reposait sur la menace d'une invasion. Face aux nouvelles menaces, c'est à l'étranger que se situera souvent la première ligne de défense. Nous devons être prêts à agir avant qu'une crise se produise. À chacune des nouvelles menaces, il faut opposer une combinaison de moyens d'action. L'Union est particulièrement bien équipée pour répondre à des situations aux aspects multiples;
- construire la sécurité dans notre voisinage. Il est dans l'intérêt de l'Union que les pays situés à ses frontières extérieures soient bien gouvernés. La tâche doit être de promouvoir à l'est de l'Union et aux frontières du bassin méditerranéen, un ensemble de pays bien gouvernés avec lesquelles l'Union pourra avoir des relations étroites, fondées sur la coopération. Le règlement du conflit israélo-arabe constitue une priorité stratégique. En l'absence d'un tel règlement, il n'y aura guère de chances de résoudre les autres problèmes du Moyen-Orient;
- fonder l'ordre international sur un multilatéralisme efficace. La sécurité et la prospérité dépendent de plus en plus d'un système multilatéral efficace: l'Union poursuit l'objectif de construire une société internationale plus forte, des institutions internationales - notamment les Nations Unies, dont la Charte constitue le cadre fondamental des relations internationales - qui fonctionnent bien et un ordre international fondé sur un ensemble de règles. La meilleure protection pour notre sécurité est un monde formé d'États démocratiques et l'Union poursuit sa politique dans cette voie.

Les implications politiques pour l'Europe

La politique étrangère de l'UE a gagné en cohérence, et sa gestion des crises est devenue plus efficace. Néanmoins, selon la stratégie de sécurité, l'Union doit:

- être plus active dans la poursuite de ses objectifs stratégiques: il faut des politiques actives pour faire face aux nouvelles menaces. L'Union doit développer une culture stratégique

- propre à favoriser des interventions en amont, rapides et, si nécessaire, robustes. Une UE qui assume des responsabilités accrues et qui est plus active aura plus de poids politique;
- développer des capacités: des actions telles que la création d'une agence de défense vont dans la direction d'un renforcement des capacités européennes. L'Union doit transformer ses armées en forces encore plus flexibles et mobiles pour faire face aux nouvelles menaces. Il lui faut également renforcer sa capacité à mobiliser les moyens civils nécessaires dans les situations de crise ou postérieures aux crises, et aller plus loin dans la combinaison des ressources diplomatiques des États membres et des institutions de l'UE;
 - mener des politiques cohérentes: l'enjeu consiste à regrouper les différents instruments et moyens des politiques européennes: les programmes d'aide européens, le Fonds européen de développement, les capacités militaires et civiles des États membres et d'autres instruments. L'Union doit mener des politiques cohérentes; les efforts diplomatiques, les politiques en matière de développement, de commerce et d'environnement doivent poursuivre les mêmes objectifs;
 - coopérer avec ses partenaires: ni l'Union ni aucun État ne peut à l'heure actuelle trouver seul une réponse aux menaces auxquelles nous sommes confrontés. La coopération multilatérale et des partenariats bilatéraux avec d'autres acteurs clés représentent une nécessité et une priorité pour l'Union. La relation transatlantique est à cet égard irremplaçable. L'Union doit également développer des relations étroites notamment avec des partenaires tels que la Russie ainsi que le Japon, la Chine, le Canada et l'Inde.

L'Union européenne: un acteur mondial

La création de l'UE a constitué le facteur essentiel de la période de paix, de stabilité et de prospérité sans précédent dans l'histoire européenne, marquée par la violence de deux guerres mondiales dans la première moitié du vingtième siècle. Les pays européens traitent pacifiquement leurs différends et coopèrent par le biais d'institutions communes.

Les États-Unis ont joué un rôle capital dans l'intégration et la sécurité européenne, notamment par le biais de l'OTAN. La fin de la guerre froide a laissé les États-Unis dans une position dominante en tant qu'acteur militaire, mais aucun pays n'est en mesure de faire face seul aux problèmes complexes de notre temps. L'Union européenne en tant qu'Union de vingt-sept États membres, avec une population dépassant 500 millions de personnes, constitue inévitablement un acteur mondial. Elle doit être prête à assumer sa part de responsabilité dans

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES

- Axelroad Robert, *Donnant-donnant : Théorie du comportement coopératif*, 1^{ère} édition, 1984, Paris, Odile Jacob, 1992
- Anquez Mathieu et Hubac Olivier, *L'enjeu afghan, la défaite interdite*, André Versailles, Paris, éditeur, 2010
- Asmus Ronald, *Opening NATO's Door: How the Alliance Remade Itself for a New Era*, New York, Columbia University Press, 2002
- Auerswald David, Saideman Stephen *NATO in Afghanistan, fighting together, fighting alone*, Princeton University Press, Princeton, 2014
- Badawi Wael, *Les opérations de maintien de la paix en Europe : Essai d'évaluation et de prospective à la lumière du cas de la Bosnie-Herzégovine*, Presses universitaires de Louvain, 2003
- Badie Bertrand, Marie-Claude Smouths, *Le retournement du monde*, Presses de Sciences Po, deuxième édition, Paris, 1995
- Balibar Etienne, *L'Europe, l'Amérique et la guerre*, PUF, Paris, 2003
- Battistella Dario, *Théorie des relations internationales*, Presses de Sciences Po, Paris, 2003
- Baud Jacques, *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*, Le Rocher, Monaco, 2003
- Beltran Jacques et Bozo Frédéric, *Etats-Unis/Europe : réinventer l'Alliance*, IFRI, Paris, 2001
- Bellamy Alex et Williams Paul, *Peace operations and global order*, Cass, Londres, 2005
- Bozo Frédéric avec Vaïsse Maurice et Mélandri Pierre (dir.), *La France et l'OTAN, 1949-1996*, Complexe, Bruxelles, 1996
- Bozo Frédéric *La France et l'OTAN. De la Guerre Froide au nouvel ordre européen*, Masson, Paris, 1991
- Brzezinski Zbigniew, *Le grand échiquier*, Bayard, New York, 1997
- Brzezinski Zbigniew, *Strategic vision: America and the crisis of global power*, Basic Books, New York, 2012
- Bryden Alen et Capriani Marina (dir.), *Private actors and security governance*, LIT, Genève, 2006

- Buzan Barry., *People, states and fear. An agenda for international security studies in the post-Cold War era*, Harvester Wheatsheaf, 2ème édition, Londres, 1991
- Call Charles et Vanessa Wyeth (dir.), *Building states to build peace*, Lynne Rienner, Londres, 2008
- Charillon F. (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002
- Chauprade Aymeric, *Géopolitique, constantes et changements dans l'histoire*, Ellipses, Paris, 2007
- Cohen Eliot et Bacevich Andrew, *War Over Kosovo. Politics and Strategy in a Global Age*, New-York, Columbia University Press, 2002
- Coutau-Bégarie Hervé, *L'Amérique solitaire ?* Economica, Paris, 2009
- Colard Daniel, *Les relations internationales de 1945 à nos jours*, Armand Colin, 6ème édition, Paris, 1996
- Collier Paul, *Breaking the conflict trap. Civil war and development policy*, Banque Mondiale, Washington, 2003
- Colson Bruno, *Europe, repenser les alliances*, Economica, Paris, 1995
- Chaigneau Pascal, *La sécurité Euro-Méditerranéenne* (codir. avec Pierre Pascallon), L'Harmattan, Paris, 2013
- Chaigneau Pascal, *Risques et management international* (dir.), L'Harmattan, Paris, 2004-2005 (revue annuelle)
- Chaigneau Pascal, *Gestion des risques internationaux* (dir.), Economica, Paris, 2001
- Chétail Vincent (dir.), *Lexique de la consolidation de la paix*, Bruylant, Bruxelles, 2009
- Cocker Christopher, *Globalisation and Insecurity in the Twenty-First Century: NATO and the Management of Risk*, Routledge, New-York, 2005
- Cuhe Bruno, *Armée de terre, les forces terrestres : Dans les conflits d'aujourd'hui et de demain*, Economica, Paris, 2007
- Daalder Ivo et O'Hanlon Michael, *Winning Ugly: NATO's War to Save Kosovo*, Washington, Brookings Institution, First Edition, 2000
- David Charles-Philippe, *La guerre et la paix : approches et enjeux de la sécurité et de la stratégie*, Presses de Sciences P, Paris, 2013
- David Charles-Philippe, Balthazar Louis, Vaïsse Justin, *La politique étrangère des États-*

Unis : fondements, acteurs, formulation, Presses de Sciences Po, Paris, 2003

- David Charles-Philippe, La consolidation de la paix : l'intervention internationale et le concept des Casques blancs, L'Harmattan, collection Raoul-Dandurand, Montréal, 1997

-Deighton Ann et Bossuat Gérard (dir.), L'Union Européenne, acteur de la sécurité mondiale ? Bilan de 50 ans de relations extérieures, Soleb, Paris, 2007

- Delcourt Beatrice (dir.), L'Union européenne et la gestion des crises, Université de Bruxelles, 2008

- Desportes Vincent, La guerre probable, Economica, Paris, 2008

-Desportes Vincent, Le piège américain, Paris, Economica, 320 p.

- Duffield M., Global governance and the new wars. The merging of development and security, Zed books, New-York, 2001

- Dumoulin André, France-OTAN : vers un rapprochement doctrinal, Bruylant, Bruxelles, 2006

- Durch William (dir.), Twenty-first century peace operations, USIP, Washington, 2007

-Fischer, Martina, Peacebuilding and Civil Society in Bosnia-Herzegovina: Ten Years after Dayton, LIT Verlag, 2006

- Foucher Michel, L'Europe et l'avenir du monde, Odile Jacob, Paris, 2009

- Galula David, Contre-insurrection, théorie et pratique, Economica, Paris, 2008

- Gaub Florence, The NATO and Libya, reviewing operation unified protector, US Army War College, Washington, 2013

-Gautier Louis, La défense de la France après la Guerre Froide, PUF, Paris, 2009

- Gere François, La guerre psychologique, Economica, Paris, 1997

- Général Beaufre, L'OTAN et l'Europe, Calmann-Lévy, Paris, 1996

- Gilbert C. (dir.), Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales, L'Harmattan, Paris, 2003

- Gheballi Victor Yves, L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996 : vers une identité paneuropéenne de sécurité, Bruylant, Bruxelles, 1996

-Gheciu Alexandra, NATO in the New Europe: The Politics of International Socialization after the Cold War, Stanford University Press, 2005

- Gnesotto Nicole, La Puissance et l'Europe, Presses de Sciences Po, Paris, 1998

- Gnesotto Nicole, *L'Europe a-t-elle un avenir stratégique*, Paris, Armand Colin, 2010
- Gnesotto Nicole, *Faut-il enterrer la défense européenne*, Documentation française, Paris, 2014,
- Gobicchi Alessandro, *Globalization, Armed Conflicts and Security*, Rubbettino, Londres, 2004
- Goldgeier James, *Not Whether But When: The US Decision to Enlarge NATO*, Brookings Institution Press, Washington, 1999
- Gordon Philip (dir.), *NATO's Transformation*, Rowman and Littlefield, Lanham; 1997
- Guerivière de Jean, *Voyage au Cœur de l'OTAN*, Le Seuil, Paris, 1996
- Haine Jean-Yves, *Les Etats-Unis ont-ils besoin d'alliés*, Payot, Paris, 2004
- Hassner Pierre et Vaïsse Justin, *Washington et le monde, dilemme d'une superpuissance*, Editions Autrement, Paris, 2003
- Hassner Pierre et Marchal Roland (dir.), *Guerres et sociétés. Etats et violence après la Guerre froide*, Karthala, Paris, 2003
- Hatto Ronald et Tomescu Odette, *Les Etats-Unis et la nouvelle Europe*, CERI autrement, Paris, 2007
- Henrotin Joseph, *La technologie militaire en question, le cas américain*, Economica, Paris, 2008
- Heisbourg François, *La Fin de l'Occident*, Odile Jacob, Paris, 2005, 256 pages
- Hottiaux Laurent et Liponska-Laberon Joanna, *La politique européenne de défense*, L'Harmattan, Paris, 2000
- Howorth John et Keeler Jolyon (dir.), *Defending Europe: the EU, NATO and the quest for European autonomy*, Palgrave Mac Millan, New-York, 2003
- Hyppia Remi, *L'OTAN dans l'après-Guerre froide*, L'Harmattan, Paris, 1997
- Immarigeon Jean-Philippe, *Pour en finir avec la Françamérique*, Ellipses, Paris, 2012
- Joxe Alain, *La globalisation stratégique*, CIRPES, Paris, 2006
- Kagan Robert, *La puissance et la faiblesse*, Plon, Paris, 2003
- Kahan Sylvain *Géopolitique de l'Union Européenne*, Armand Colin, Paris, 2007
- Kaplan Lawrence, *NATO Divided, NATO United: The Evolution of an Alliance*, Praeger Publishers, Washington, 2004

- Kay Sean, *Global Security in the Twenty-first Century: The Quest for Power and the Search for Peace*, Rowman & Littlefield Publishers, Washington, 2006
- Kaplan Lawrence., *NATO united, NATO divided, The evolution of an Alliance*, Praeger, Westport, 2004
- Kempf Olivier, *L'OTAN au XXIe siècle : La transformation d'un héritage*, Editions Artège Broché, Paris, 2010
- Keohane Robert, *After Hegemony*, Princeton Editions, Washington, 2010
- Keohane Robert et Nye Joseph, *Power and Interdependence: World Politics in transition*, Boston, Little Brown and Company, 1997
- Laïdi Zaki *La norme sans la force, L'énigme de la puissance européenne*, Les Presses de Sciences Po, Paris, 2008
- Lambeth Benjamin, *NATO's Air War for Kosovo: A Strategic and Operational Assessment*, RAND, 1999
- Lavorel Sabine, *La politique de sécurité nationale des Etats-Unis sous George W. Bush*, Paris, Editions L'Harmattan, 2008
- Le Moing Chrystel et Hazebourg Théophile (sous la direction de), *L'OTAN, une légitimité en question*, Gabriel Peri, Paris, 2009
- Lellouche Pierre et Montgrenier Jean-Sylvestre, *La France, l'Europe, l'OTAN : une approche géopolitique de l'atlantisme français*, Unicomm, Paris, 2006
- Lemoing Chrystel et Hazebourg Théophile (sous la direction de), *L'Otan, une légitimité en question*, Gabriel Peri, Paris, 2009
- Maury Jean-Pierre, *La construction européenne : la sécurité et la défense*, PUF, Paris, 1996
- Maxwell Rohan, Olsen John, *Destination Nato, defence reform in Bosnia Herzegovina. 2003-2013*, Routledge, Washington, 2013
- Mc Gregor Pursley David. *NATO's Organizational Evolution : the Case for a Civil Security Committee*, Collège de défense de l'OTAN, Rome, novembre 2008
- Melandri Pierre et Vaïsse Justin, *L'Empire du milieu. Les Etats-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre Froide*, Odile Jacobs, Paris, 2001
- Mélandri Pierre, *L'Alliance Atlantique*, Gallimard/Julliard, Paris, 1979
- Mélandri Pierre, *Les États-Unis face à l'unification de l'Europe (1945–1954)*, Publications de la Sorbonne, Paris, 1980
- Melandri Pierre, *La Politique extérieure des États-Unis de 1945 à nos jours*, PUF, Paris, 1995

- Melandri Pierre, *L'Empire du milieu. Les États-Unis et le monde depuis la fin de la Guerre froide*, Odile Jacob, Paris, 2001
- Menon Anand, France, *Nato and the limits of independence. 1981-1997*, Macmillan Press Ltd, Londres, 2000
- Mélandri Pierre Ricard Serge, *La politique extérieure des Etats-Unis au XXe siècle : le poids des déterminants intérieurs*, Paris, Editions L'Harmattan, 2008
- Mérand Frédéric et Schwok René, *L'Union Européenne et la sécurité internationale, Théories et pratiques*, Brulant, Bruxelles, 2009
- Merchet Jean-Dominique, *Defense européenne, la grande illusion*, Larousse, Paris, 2009
- *Militaires humanitaires : A chacun son rôle. Cohérence et incohérences des opérations militaro-humanitaires*, GRIP, Editions Complexe, Bruxelles, 2002
- Moore Rebecca, *NATO's new mission: projecting stability in a post-Cold War*, Praeger, Londres, 2007
- Morgenthau Hans et Thompson Kenneth, *Politics among Nations*, McGraw Hill, New York, 1993
- Novosseloff Alexandra, *Le Conseil de sécurité des Nations unies et la maîtrise de la force armée*, Bruylant, Bruxelles, 2003
- Nye Joseph, *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Public Affairs US, New Edition, New-York, 2005
- Olson Mansur, *The logic of collective action*, Harvard University Press, Cambridge, 1965
- Pascallon Pierre (sous la direction de), *Quel avenir pour l'OTAN ?* L'Harmattan, Paris, 2012
- Pascallon Pierre et Dumoulin André, *Quelle politique de sécurité et de défense pour l'Europe ?* Paris, Editions L'Harmattan, 2009+- Pauchant Thierry et Mitroff Ian, *La gestion des crises et des paradoxes. Prévenir les effets destructeurs de nos organisations*, Québec-Amérique, Montréal, 1995
- Petraeus Lt. General David, Amos Lt. General James, Nagl Lt. Colonel John, *The U.S. Army/Marine Corps Counterinsurgency Field Manual: U.s. Army Field Manual No. 3-24 Marine Corps Warfighting Publication No. 3-33.5*, University of Chicago Press, New-York, 2007
- Poidevin Estelle, *L'Union Européenne et la politique étrangère*, Paris, L'Harmattan, 2010
- Ponsard Lionel, *Russia, NATO and Cooperative Security: Bridging the Gap*, Routledge, Contemporary Security Studies 2006
- Reicherd Martin, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Burlington, Ashgate, Washington, 2006

- Reichard Martin, *The EU-NATO Relationship: a legal and political perspective*. Albershot, Ashgate, 2006
- Richmond Olivier, *The transformation of peace*, Palgrave, Washington, 2005
- Rid Thomas et Keaney Thomas (sous la direction), *Understanding Counterinsurgency: Doctrine, Operations, and Challenges*, Routledge, Londres, 2010
- Roberts Adam, “NATO’s Humanitarian War over Kosovo”, dans *Survival*, 41, automne 1999, p.102-123
- Roche Jean-Jacques, *Théorie des relations internationales*, Montchrestien, collection « Clefs », Paris, 2010
- Roche Jean-Jacques, *Chronologie des relations internationales de 1945 à nos jours*, Montchrestien, Paris, 1997,
- Roche Jean-Jacques et David Charles-Philippe, *Théories de la sécurité : définitions, approches et concepts de la sécurité internationale*, Paris, éditions Montchrestien, coll. “Clefs”, 2002
- Roche Jean-Jacques, *Le système international contemporain*, Montchrestien, collection « Clefs », 3^{ème} édition, Paris, 1998
- Roche Jean-Jacques (sous la direction de), *Sécurité publiques, insécurité privée ? Essais sur les nouveaux mercenaires*, Economica, Paris, 2005
- Roche Jean-Jacques, *Des Gardes Suisses a Blackwater – Mercenaires et Auxiliaires d'Hier et d'Aujourd'hui*, Les Cahiers de l'IRSEM, Paris, mai 2010
- Rose Jean-Didier, *Privatisation de la violence : Des mercenaires aux Sociétés militaires et de sécurité privées*, L'Harmattan, Paris, 2009
- Roucaute Yves, *La puissance de la liberté : le nouveau défi américain*, PUF, Paris, 2004
- Roucaute Yves, *Le néo-conservatisme est un humanisme*, PUF, Paris, 2005
- Roucaute Yves, *Vers la paix des civilisations : Le retour de la spiritualité*, Alban Editions, Paris, 2008
- Roucaute Yves, *La Puissance d'Humanité, du néolithique aux Temps contemporains : Le Génie du christianisme*, Histoire essentielle, Paris, 2011
- Roux-Dufort Christophe, *La gestion de crise. Un enjeu stratégique pour les organisations*. De Boeck, Paris, 2000

- Rupp Richard, *NATO after 9/11: An Alliance in Continuing Decline*, Palgrave Macmillan, New-York, 2006
- Rynning Sten, *NATO Renewed: The Power and Purpose of Transatlantic Cooperation*, Palgrave Macmillan, New-York, 2005
- Sandler Todd et Hartley Keith, *Handbook of defense economics: defense in a globalized world*, Elsevier Science Ltd, Washington, 2007
- Simon Luis, *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: The EU-NATO Conundrum*, Palgrave, New-York, 2013
- Singer Peter, *Corporate Warriors. The rise of the privatized military industry*, Cornell University Press, Ithaca, 2003
- Schmidt Gustav, *A history of NATO : the first fifty years*, Palgrave, New-York, 2001
- Sloane Stanley, *NATO, the European union and the Atlantic community*, Rowman and Littlefield publishers, Oxford, 2005
- Smith Adam, *Russia and NATO since 1991: From Cold War through Cold Peace to Partnership?* Abingdon, Routledge, 2006
- Smith Martin, *Russia and NATO since 1991: From Cold War through Cold Peace to Partnership?* Abingdon, Routledge, 2006
- Smith Rupert, *L'utilité de la force. L'art de la guerre aujourd'hui*, Economica, Paris, 2007
- Smouths Marie-Claude, *Les organisations internationales*, Armand Colin, Paris, 1995
- Solomon Gerald, *The NATO Enlargement Debate, 1990-1997: The Blessing of Liberty*, Washington, Praeger, 1998
- Summers Nakia, *Georgia's Quest for NATO Membership: Challenges and Prospects*, Naval Postgraduate School, Dudley Knox, 2010
- Strange Susan, *States and Markets*, 1988, Londres, Pinter, deuxième édition, 1994
- Tardy Thierry, *La France et la gestion des conflits yougoslaves. Enjeux et limites d'une opération de maintien de la paix de l'ONU*, Bruylant, Bruxelles, 1999
- Tardy Thierry, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix. Acteurs, activités, défis*, De Boeck Supérieur « Crisis », Bruxelles, 2009
- Tardy Thierry (dir.), *Peace operations after 11 september 2001*, Frank Cass, Londres, 2004
- Terpan Fabien, *La politique étrangère, de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Paris, La Documentation française, Réflexe Europe, 2010
- Tertrais Bruno, *Dictionnaire des enjeux internationaux*, Autrement, Paris, 2006

- Tertrais Bruno, *La Guerre sans fin : L'Amérique dans l'engrenage*, Paris, Seuil, 2004
- Texeira Pascal, *Le Conseil de sécurité à l'aube du XXI^e siècle*, UNIDIR-IFRI, Genève, 2002
- Tsytkin Mikhail, *Russia's Security and the War on Terror*, Taylor & Francis Ltd, Routledge, 2015
- Trinquier Roger, *La guerre moderne*, Economica, Paris, 2008
- Vaïsse Maurice, *La Grandeur, politique étrangère du général de Gaulle : 1958-1969*, Fayard, Paris, 1998
- Valasek France, *NATO and European Defence*, CER, Londres, 2008
- Van Ackere Patrice, *L'Union de l'Europe Occidentale*, PUF, Paris, 1995
- Waltz Kenneth, *Man, the State and War. A Theoretical Analysis*, New York, Columbia University Press, 1959
- Waltz Kenneth, *Theory of International Politics*, Washington, Waveland, 2010
- Wijk Rob, *NATO on the brink of the new millenium*, Brassey's, Londres, 1997
- Yost David, *NATO transformed, The Alliance's new roles in international security*, USIP, Washington, 1999
- Yost David, *NATO Transformed. The Alliance's New Roles in International Security*, US Institute of Peace Press, Washington, 1998
- Zajec Olivier, *La nouvelle impuissance américaine*, L'œuvre, Paris, 2011
- Zarka Jean Claude, *L'OTAN*, PUF, seconde édition, Paris, 1999
- Zimet J., *Les ONG. De nouveaux acteurs pour changer le monde*. Autrement, Paris, 2006
- Zorgbide Charles, *Histoire de l'OTAN*, éditions Complexe, Bruxelles, 2002
- Zorgbibe Charles, *L'Après-guerre-froide en Europe*, PUF, Paris, 1995
- Zorgbibe Charles, *Le Droit d'Ingérence*, PUF, Paris, 1994
- Zorgbibe Charles, *Histoire des relations internationales*, PUF, Paris, 1994

<u>ARTICLES DANS OUVRAGES COLLECTIFS</u>

- Batistella Dario, « L'intérêt national. Une notion, trois discours » dans F. Charillon (dir.), *Politique étrangère. Nouveaux regards*, Presses de Sciences Po, Paris, 2002

- Kempf Olivier « L'OTAN et la Transformation » dans P. Pascalon (dir.), La guerre technologique en question, L'Harmattan, Paris, 2010

- Roche Jean-Jacques, « Le réalisme face à la sécurité humaine », dans Jean--François Rioux, La sécurité humaine, une nouvelle conception des relations internationales, L'Harmattan, Paris, 2001

ARTICLES DANS LES REVUES SPECIALISEES

- Anthony Ian, « L'OTAN et les armes nucléaires » dans Revue Politique Etrangère, 4:2009, p.883-896

- Asmus Ronald, Jackson Bruce, “Does Isreak Belong in the EU and NATO” dans Policy Review, février-mars 2005, p. 47-56

- Bellamy Alex et Williams Paul, “The West and contemporary peace operations” dans Journal of Peace Research, vol. 46, n°1, 2008, p.39-57

- Bell Robert, « Renforcer les capacités de l'Alliance » dans Revue de l'OTAN, printemps 2005, pp.9-14

- Bercq Isabelle, « La militarisation de l'aide humanitaire en Afghanistan » dans Notes d'analyse du GRIP, mai 2005

- Berdal Mats et Ucko David., « NATO at 60 » dans Survival, vol.51, n°2, 2009, p. 39–57.

- Brzezinski Zbigniew, « An Agenda for NATO. Towards a Global Security Web” dans Foreign Affairs, volume 88, n°5, septembre-octobre 2009, pp.2-20

- Bouhou Kassim, « L'OTAN et le monde arabe : peur, dialogue et partenariat » dans Revue Politique Etrangère, 1 :2008, p. 119-130

- Brzezinski Zbigniew, « Un programme pour l'OTAN : vers un réseau de sécurité mondiale », dans Revue Politique Etrangère, 4 :2009, p. 763-778

- Burgess Peter et Costas M. Constantinou, “New Middle East, new insecurities and the limits of liberation geography » dans Security Dialogue, 2013, 44(5), p.365–373

- Burgess Peter, « Modernité et obsolescence du concept de sécurité énergétique » dans Cahiers De La Sécurité, 2012, p. 2129–38

- Carp Mihai., « Renforcer la stabilité en Afghanistan » dans Revue de l'OTAN, 2006/1, p.5-10

- Carter Ashton. et Omand David., « Contrer la prolifération des risques : adapter l'Alliance » dans Revue de l'OTAN, 1996/5, p.9-14

- Chivvis Christopher, « Quelle orientation future pour l'OTAN ? » dans Revue Politique Etrangère, 4/2009, p.791-804

- Clarke Michael, « Le débat sur une OTAN globale » dans Revue Politique Etrangère, 4/2009, p.779-790
- Collins Brian, « Operating enduring freedom and the future of NATO », dans Georgetown Journal of International Affairs, vol.3, n°2, été-automne 2002, p.51-56
- Daalder Ivo Daalder et Goldgeir James, « Global NATO » dans Foreign Affairs, vol.85, n°5, septembre-octobre 2006, p. 105-113
- Defontaine Catherine et Pelikanova Krystina., « La Turquie dans l'Alliance : jouer l'ambiguïté ? » dans Revue de Défense Nationale, été 2012
- De Hoop Scheffer Jaap, "Global NATO : Overdue or Overstretch?" dans Military Technology, décembre 2006, p.10-14
- Delcour Laure, « Les points de crispation de la politique étrangère russe », dans IRIS, février 2008, 14 p.
- De Nevers Renée, "NATO's International Security Role in the Terrorist Era" dans International Security, 2007, vol. 31, n°4, p. 34-66
- Duffield J.S., "International Regimes and Alliance Behavior", dans International Organization, Volume 46, N°4, 1992, p.819-855
- Dufourcq Jean, « L'OTAN à venir » dans Revue Défense Nationale et Sécurité Collective, n°702, novembre 2007, p. 21-31
- Dumoulin André, « UE/OTAN : état des relations et questionnements », dans Recherches internationales, n°81, janvier-mars 2008, p.65-88
- Dumoulin André, « PSDC et prise de risque : telle est la question », dans Revue de Défense nationale, Paris, été 2013
- Eide Espen Barth. et Bozo Frédéric, « L'OTAN doit-elle devenir plus politique » dans Revue de l'OTAN, printemps 2005, p.30-41
- Ekovitch Steven, « Les États-Unis, l'Europe et les crises au Moyen-Orient » dans Géostratégiques (février 2007 - N° 15)
- Ekovitch Steven, « Les États-Unis et la réforme de l'ONU : Idéalisme et Réalisme » dans Géostratégiques (novembre 2006 - N° 14)
- Enders Walter and Sandler Todd, "Transnational terrorism in the post-Cold War era" dans International Studies Quarterly, vol. 43, p. 145-67
- Facon Isabelle, « La Russie, l'OTAN et l'avenir de la sécurité en Europe », Politique Étrangère, 3/97, p. 291-305
- Flanagan S.J., « NATO and Central Eastern Europe. From liaison to security partnership »,

dans *Washington Quarterly*, vol.12, n°2, printemps 1992

- Flockhart Trine et Soby Kristensen, “NATO and Global Partnership: to Be Global or to Act Globally?” dans *Danish Institute for International Studies, DIIS Report*, n°7, 2008, 34 p.

-Frydrych Eurika Katarzyna, « The Debate on NATO Expansion » dans *The Quarterly Journal*, 2008, vol. 7, n°4, p.1-43

- Gauster Markus, « Provincial reconstruction team in Afghanistan » dans *Georges Marshall Center Occasional Paper* n°16, janvier 2008, p.32-57

-Ghez Jeremy and Larrabee Stephen., “France and NATO” dans *Survival*, vol. 51, n°2, avril-mai 2009, p.77-90

- Goldgeier James and Daalder Ivo, “Global NATO”, dans *Foreign Affairs*, September/October 2006, p.105-113

- Goldgeier James., “Non pas quand, mais qui?” dans *Revue de l’OTAN*, 2002, volume 1, p.9-14

- Grant Robert, “France’s new relationship with NATO” dans *Survival*, vol. 38/I, IISS, printemps 1996, p.58-80

- Grasser Luc, « La gestion civile des crises par l’UE » dans *Défense Nationale*, août 2004

-Grieco Joseph, “International Theories of Cooperation among Nations. Strengths and Weakness”, dans *World Politics*, n°44 (Avril 192), p.471-472

-Grieco Joseph, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, dans *International Organization*, Volume 42, No. 3, Été 1988), p. 485-507

-Grieco Joseph, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, dans *International Organization*, volume 42, numéro 3, été 1988, p.485-507

- Grieco Joseph, Powell Robert et Snidal Duncan, “The relative-gains problem for international cooperation” dans *The American Political Science Review*, Volume 87, n°3 (septembre 1993), p. 727-743

- Fritsch Marc de, “Un nouveau départ” dans *Revue de l’OTAN*, 2002/02

-Haas Peter, “Epistemic Communities and International Policy Coordination”, dans *International Organization*, Volume 46, n°1 (Hiver 1992), p.1-35

-Haas Peter, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, dans *International Organization*, volume 46, n°1 (hiver 1992), p. 1-53

- Hamilton Daniel, “Alliance reborn: an Atlantic compact for the 21st Century” dans *The NATO Washington Project, The Atlantic Council, CSIS, NDU, SAIS*, Washington, février 2009

- Hampton Michael, « NATO, Germany and the United States: Creating Positive Identity in Transatlantica», dans Security Studies, Volume 8, n°2-3, 1999, p.239
- Harsch Micheal et Varwick Johannes, “NATO and the UN” dans Survival, vol. 51, n°2, 2009, pp.5-12
- Heisbourg François, “La défense européenne fait un bond en avant” dans Revue de l’OTAN, 2000/1, pp.2-25
- Hellmann Gunther et Reinhard Wolf Reinhard, “Neorealism, Neoliberal Institutionalism, and the Future of NATO”, dans Security Studies, Volume 3, n°1, 1993, p.3-43
- Holmberg A., « The Changing Role of NATO: Exploring the Implications for Security Governance and Legitimacy », dans European Security, 2011, p.529-546
- Howorth Jolyon, « France, NATO and European Security : Status Quo Unsustainable : New Balance Unattainable ? » dans Politique Etrangère, 2002/4, p.1001-1016
- Howorth Jolyon, “OTAN et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques » dans Politique étrangère, 2009/04, p.817 – 828
- Humbert Marc, « Effect Based Approach to Operations : mode ou méthode » dans Défense Nationale et Sécurité Collective, janvier 2008
- Hyman Harold, « La notion de partenariat : idée de relations publiques, ou réel statut » dans Défense Nationale et Sécurité Collective, décembre 2005
- Ian Anthony, « L’OTAN et les armes nucléaires » dans Revue Politique Etrangère, 4 :2009, p.883-896
- Jannuzzi Giovanni, « La politique extérieure et de sécurité commune de l’Union Européenne et sa contribution à la sécurité globale » dans Revue de l’OTAN, 1994/6
- Jochems Maurits, « Le rôle humanitaire croissant de l’OTAN » dans Revue de l’OTAN, printemps 2006
- Kagan Robert « Power and weakness » dans Policy Review, n°113, 2002, p.2-26
- Kamp Karlheinz., « L’OTAN de Washington à Strasbourg » dans Politique étrangère, 2009/4, p.747-760.
- Kempf Olivier, « Géopolitique spatiale de l’OTAN » dans Cahiers du CREMOC, n°37, mai 2003
- Kempf Olivier, « Les stratégies d’alliance des Etats-Unis depuis la fin de la Guerre Froide » dans Revue Française de Géopolitique, n°3, octobre 2004
- Kempf Olivier, « L’OTAN et la Cyberdéfense » dans Sécurité Globale, n°19, printemps 2012, p. 133-142

- Kempf Olivier, « Sécurité énergétique : la géopolitique, allié de l'environnement ? », dans Défense et Sécurité Internationale, printemps/été 2007
- Kempf Olivier, « L'OTAN et la Cyber défense » dans Sécurité Globale, n°19, printemps 2012, p. 133-142
- Keohane Robert, "International Institutions : Two Approaches", dans International Security, Volume 32, n°4 (Décembre 1998), p.379-396
- Keohane Robert et Martin Lisa, "The Promise of Institutional Theory", dans International Security, Volume 20, n°1 (Eté 1995), p.39-51
- Keohane Robert, International Institutions and State Power, Westview Press, Washington, 1989, p.5-6
- Keohane Robert et Wallander Celeste, "Risk, Threat, and Security Institutions", dans Keohane Robert et Wallander Celeste (sous la direction de), Imperfect Unions: Security Institutions in Time and Space, Oxford, Oxford University Press, 1994, 40p.
- Keohane Daniel et Bardaji Rafael, « La sécurité intérieure doit-elle constituer une mission fondamentale pour l'OTAN ? » dans Revue de l'OTAN, été 2006
- Kokeyev Mikhail, « Russia-NATO Relations: Between the Past and the Future », dans Russia in Global Affairs 5, n°2, 2007, p.95-96
- Kosanic Zoran, « L'intégration retardée de l'ARYM à l'OTAN, un agenda plus lourd que prévu » dans NDC Research Paper n°44, février 2009
- Kramer Steven Philip, « Les relations franco-américaines à l'épreuve de la crise du Kosovo » dans Politique étrangère, IFRI, 2^{ème} trimestre 2000, p. 359-374
- Glaser Charles, "Realists as Optimists, Cooperation as Self-Help", dans International Security, Volume 19, N°3 (Hiver 1994-1995), p.50-90
- Goh Evelyn, « Hegemonic Constraints: The Implications of 11 September of American Power », dans Australian Journal of International Affairs, 57, 1, avril 2003, p.77-97
- Grant Robert, "France's new relationship with NATO" dans Survival, vol. 38/I, IISS, printemps 1996, p.58-80
- Lazarevic Dusica, « NATO enlargement to Ukraine and Georgia: Old Win in New Bottles? » dans Quarterly Journal, 2009, vol.9, n°9, p.29-67
- Legge Michael, « L'élaboration de la nouvelle stratégie de l'OTAN » dans Revue de l'OTAN, 1991/6, p. 9-14
- Lieutenant-colonel Humbert Marc, "Que reste-t-il de la transformation", dans Revue Défense Nationale et Sécurité Collective, novembre 2007, p.49-58.
- Major Claudia et Becker Sofia, « Une européanisation par défaut », dans Défense nationale et sécurité collective, été 2012, p. 133-134

- Marshal Will and Peter Rudolf, "Le Moyen-Orient doit-il constituer le nouveau front central de l'OTAN ?" dans Revue de l'OTAN, printemps 2004

-Martin L. et Simmons B., « Theories and Empirical Studies of International Institutions », dans International Organization, Volume 52, N°4, 1998

-Matthews Jessica, « Redefining Security », dans Foreign Affairs, 68(2), printemps 1989, p.163-177

-McCalla, Robert, « NATO 's persistence after the Cold War » , dans International organisations, Volume 50, n°3, Été 1996, p.445-475

-McGwire Michael, "NATO expansion: a policy error of historic importance", dans Review of International Studies, volume 24, 1998, p.23-42

-Mearsheimer John, « Back to the Future - Instability in Europe After the Cold War », dans International Security, Volume 15, No. 1, Été 1990, p.5-56

-Mearsheimer John, "A Realist Reply", dans International Security, Volume 20, No. 1, Été1995, p.82-90

-Mearsheimer John, « The false promise of international institutions », dans International Security, Volume19, No. 3, Hiver 1994/1995, p.5-49

- Melandri Pierre, « Du nouvel atlantisme à l'Alliance Lite, Les Etats-Unis et l'Europe depuis la fin de la Guerre Froide » dans Relations internationales, n°120, hiver 2004, p.499-512

- Menon Anand., "In defense of Europe: a response to Kagan" dans Journal of European Affairs, vol.2, n°3, 2004, p. 5-14

- Michel Leo., « NATO-EU cooperation in operations » dans NC Research Paper n°31, février 2007, p. 2-5

- Missiroli Antonio., "EU-NATO Cooperation in Crisis Management: No Turkish Delight for ESDP" dans Security Dialogue, vol. 33, n°1, 2002, p.9-26

- Molke (von) Gebhardt., "L'évolution de l'OTAN vers l'élargissement" dans Revue de l'OTAN, 1996/1, p.3-6

- Momtaz Djamchid., « L'intervention d'humanité de l'OTAN au Kosovo et la règle du non-recours à la force » dans Revue internationale de la Croix-Rouge, N° 837, 2000, p.89-99

-Mongnot Eric, "Expérimentation multinationale dans la gestion des crises", dans Défense Nationale et Sécurité Collective, août-septembre 2007

-Mongrenier Jean-Sylvestre, « L'OTAN et la Russie après le sommet de Lisbonne : un improbable « partenariat stratégique » entre adversaires-partenaires », dans Sécurité Globale, 2011/3, numéro L'OTAN après Lisbonne, n°17

- Niblett Robin, « Obama II : quel avenir pour l'Alliance Atlantique ? » dans Politique étrangère, pp.13-25, été 2013, p.13-25
- Nordam Jette, « The Mediterranean Dialogue: Dispelling Misconceptions and Building Confidence » dans NATO Review, vol. 45, n°4, juillet-août 1997, p.26-29
- Novosselov Alexandra, « L'organisation politico-militaire de l'OTAN à l'épreuve de la crise du Kosovo » dans AFRI, 2000, p. 179-196.
- Palmer Diego Ruiz, « La réforme de l'OTAN : besoin, obstacles, et nouvelles perspectives » dans Revue Politique Etrangère, 4:2009, p. 897-910
- Palmeri Francesco, « Une capacité euro-atlantique de réaction en cas de catastrophes » dans Revue de l'OTAN, 1998/3, p.24-28
- Parmentier Guillaume, « Les Etats-Unis et l'OTAN, de l'alliance à la coalition » dans AFRI, 2005
- Pipolo CH et Kempf (O.), « Le concept GFIM à l'heure de Prague » dans Revue Défense Nationale, décembre 2002, p. 93-104
- Posen Barry, « European Union Security and Defence Policy: Response to Unipolarity » dans Security Studies, vol. 15, n°2, p. 149-186.
- Saisy Brahim, « Le rôle de l'OTAN en Méditerranée et au Moyen-Orient » dans Revue internationale et stratégique, n°73, 2009, p. 42-55.
- Schweller Randall, « Bandwagoning for Profit: Bringing the Revisionist State Back In », dans International Security, Volume 19, N°1 (Eté 1994), p.72-107.
- Schneider Catherine, « Les opérations extérieures de l'UE au Proche-Orient », dans Proche-Orient et sécurité internationale, J. Tercinet (éd.), Bruxelles, Bruylant, 2012, p.281-297
- Sens Allen, « Riga et au-delà : la transformation politique de l'OTAN » dans Revue de l'OTAN, 2006/4, p. 8-12
- Shea Jamie, « L'OTAN à venir » dans Revue Défense Nationale et Sécurité Collective, Novembre 2007, p.41-48.
- Sloan Stanley, « Burden sharing in NATO, the US and the Transatlantic Burdensharing », dans Notes de l'IFRI, n°12, 1999
- Sloan Stanley, « NATO's Future in a New Europe : An American Perspective », dans International Affairs, Volume 66, n°3, p. 495-512
- Smith Roland, « Une nouvelle OTAN » dans Revue de l'OTAN, 1997/3, p. 5-9
- Smith Martin, « A Bumpy Road to an Unknow Destination? NATO-Russia Relations, 1991-2002 », dans European Security 11, n°4, 2002, p.59-77
- Smith Michael, « A Bumpy Road to an Unknown Destination? NATO-Russia Relations, 1991-

2002 », European Security 11, n°4, 2002, p.59-77

-Sur Serge, Le recours à la force dans l'affaire du Kosovo et le droit international, dans Note d'IFRI, n°22, Paris, septembre 2000

-Stark Hans, « La politique étrangère de l'Allemagne. Entre vocation globale et contraintes européennes », dans Politique étrangère, IFRI, Paris, 2007/4, p.789-801

- Roche Jean-Jacques, « Défense et sécurité globale – Des mutations en cours, un débat embryonnaire » dans Les Cahiers de la Sécurité, n° 14, janvier 2011, p.16-20

- Roche Jean-Jacques, « Ecologie et sécurité globale, dans Les Cahiers de la Sécurité, n°3, janvier-mars 2008, p. 99-105

- Roche Jean-Jacques, « Sécurité Globale et relations internationales », dans Les Cahiers de la Sécurité, n°2, octobre-décembre 2007, p. 84-90

- Rouby Gilles, « Le rôle de l'OTAN dans la lutte contre le terrorisme » dans RDN, mai 2009

- Rühle Michael. "NATO after Riga: A New Direction?" dans NATO's Nations and Partners for Peace, vol.52, n°1, 2007, p. 36-41

- Ruiz Palmer Diego, "From AMF to NFR: the Roles of NATO's Rapid Reaction Forces in Deterrence, Defence and Crisis Response, 1960-2009" dans NATO Review, numéro special 60ème anniversaire, printemps 2009, p. 32-37

- Ruiz Palmer Diego., « La réforme de l'OTAN : besoins, obstacles et nouvelles perspectives » dans Politique étrangère, hiver 2009, p. 897 – 910

-Rutten Maartje, « De Saint-Malo à Nice : les textes fondateurs de la défense européenne », dans Cahiers de Chaillot, 47, mai 2001, p.20-21

- Sloan Elinor, « DCI: Responding to the US-led Revolution in Military Affairs » dans Revue de l'OTAN, printemps –été 2000, p.14-19

-Tardieu Jean-Philippe, « Le bouclier antimissile américain en Europe : les ambiguïtés de la main tendue », dans Politique Etrangère, 2010/2 Eté, p.443-453

- Tardy Thierry, « La France et l'ONU : entre singularité et ambivalence » dans Politique étrangère, n°4, 2002, p. 931-947

- Tardy Thierry « L'ONU et le recours à la force, ou le mariage de la carpe et du lapin » dans Etude Raoul-Dandurand, n°12, Université du Québec à Montréal, 2006

- Tardy Thierry. « The European Union and the United Nations: global versus regional multilateralism » dans Studia Diplomatica, Bruxelles, vol. LX, n°1, 2007, p.43-53

-Vaïsse Maurice, « La France et l'OTAN : une histoire », dans Politique étrangère, Paris, IFRI, 2009/4, p.861-872

- Van Evera Stephen, « The Hard Realities of International Politics », dans *Boston Review*, Volume 17, N°6, November/December 1992), p.4-43
- Vinet Guy, «L’OTAN, Force Alliée et le Kosovo, dix ans plus tard», dans *DNESC*, août-septembre 2009
- Wallander Celeste., «Institutional Assets and Adaptability: NATO After the Cold War» dans *International Organization*, vol. 54, n°4, p. 705-717
- Wallander Celeste, «Institutional Assets and Adaptability: NATO after the Cold War», dans *International Organization*, Volume 54, N°4, 2000, p.712-715
- Waltz Kenneth, « Structural Realism after the Cold War », dans *International Security*, Volume 25, numéro 1, Eté 2000, p.5-41
- Waltz, Kenneth, «The Emerging Structure of International Relations», dans *International Security*, Volume 18, numéro 2 (Automne 1993), p. 44-79
- Waltz Kenneth, «International Structure, National Force, and the Balance of World Power,» dans *Journal of International Affairs*, Volume 21, Numéro 2 (1967), p. 215-231
- Walt Stephen, «Why Alliances Endure or Collapse», dans *Survival*, Volume 39, n°1, Printemps 1997, p.166-167
- Weitz Richard, « Le renouvellement des partenariats avec l’Asie centrale » dans *Revue de l’OTAN*, automne 2006, p.14-19
- Wilkinson David, « Unipolarity without Hegemony », dans *International Studies Review*, 1, 2, 1999, p.141-172
- Williams Peter, «NATO-Russia Military Co-operation: From Dialogue to Interoperability?», dans *RUSI Journal* 150, n°5, 2005, p.44-47
- Yost David, «NATO and the Anticipatory Force» dans *International Affairs*, vol. 83, n°1, p. 105-118
- Yost David, « France and the Gulf War of 1990-1991: Political-Military Lessons Learned », dans *Journal of Strategic Studies* 16, septembre 1993, p.339-374
- Zakaria Fareed, «Realism and Domestic Politics: A Review Essay», dans *International Security*, Volume 17, N°1 (Eté 1992), p.190-196

<u>ARTICLES DANS LES PERIODIQUES</u>

- Fayeaux Cédric, « Terminator versus Talibans. Ou savoir verser le sang pour se défendre » dans *Revue Défense et Sécurité Internationale*, n°82, avril 2010
- Henrotin Joseph, « Quelques élémentaires de la robotique militaire » dans *Revue Défense et Sécurité Internationale*, Hors-série n°10, 2010, p. 8-11

- Roche Jean-Jacques, « La privatisation de la sécurité : structure ou nouvelle norme internationale ? », dans *Enjeux Diplomatiques et Stratégiques*, 2006 n°3

JOURNAUX OFFICIELS OU SOURCES OFFICIELLES

- Site OTAN (2013), *NATO's relation in Bosnia and Herzégovine* Dans Nato A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *NATO in the Balkans* Dans Nato A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *Crisis management* Dans Nato A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *Crisis management* Dans Newsroom [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *NATO's role in Kosovo* Dans Organization [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *NATO' relation in Bosnia and Herzégovine* Dans Nato A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49127.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *NATO in the Balkans* Dans Nato A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_52060.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *NATO' role in energy security* dans Nato A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49208.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *Crisis management* Dans Nato A-Z [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *Crisis management* Dans Newsroom [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49192.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *Defending against cyber attacks* Dans Nato A-Z [En ligne], <http://www.nato.int/cps/en/natolive/75747.htm> (Page consultée le 11 mars 2012)

- Site OTAN (2013), *NATO's role in Kosovo* Dans Organization [En ligne], http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_48818.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- OTAN (2007), « Dossier de l'OTAN, la campagne aérienne du Kosovo », en ligne sur [nato.int](http://www.nato.int), accès le 21 octobre 2007

- OTAN, Manuel de l'OTAN, plusieurs éditions : 1999, 2002, 2006, 2010 – accessible sur <http://www.nato.int/docu/basicxt/b060329e-f.htm> (Page consultée le 13 juin 2013)

- Clinton Bill (1996), Conférence de presse du président Clinton à Prague avec le groupe de Visegrad, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/print.php?pid=49832> (Page consultée le 12 mai 2012)

- Gates (2011), Reflexions on the status and future of the atlantic alliance, Discours tenu le 11 juin devant le SDA, <http://www.securitydefenseagenda.org/Contentnavigation/Activities/Activitiesoverview/tabid/1292/EventType/EventView/EventId/1070/EventDateID/1087/PageID/5141/Reflectionsonthestatusandfutureofthetransatlanticalliance.aspx> (Page consultée le 10 juin 2013)

- Rumsfeld D., <http://transcripts.cnn.com/transcripts/0109/23/se.02.html>, (« *the mission determines the coalition* ») (Page consultée le 14 juin 2012)

ARTICLES - COLLOQUES ET CONGRES

- Roche Jean-Jacques, Règles d'engagement, culture stratégique occidentale et désignation de l'adversaire : entre culture de la peur et la peur de ses peurs dans *La Peur*, Publications des Facultés Universitaires Saint Louis, Bruxelles, 2006, pp. 159-174

- Tardy Thierry. UN-EU relations in crisis management. Taking stock and looking ahead, dans *International Forum for the Challenges of Peace Operations*, Stockholm, 2009

- Kempf Olivier, « L'avenir de l'OTAN » dans « L'OTAN, une légitimité en question dans Actes du colloque (06/06/08) de la fondation G. Péri, Paris, janvier 2009

CONTRIBUTIONS D'AUTEURS SUR INTERNET

- Akçadag Emine, « Public diplomacy : a remedy for NATO's image » dans *USC Public Diplomacy*, 2009, en ligne sur <http://www.bilgesam.org/en/images/stories/makaleler/Public%20Diplomacy%20a%20Remedy%20For%20NATO's%20Image%20Problem.pdf> (Page consultée le 11 mars 2012)

- Babst Stefanie, « Reinventing NATO's Public Diplomacy » dans *Research Division - NATO Defense College*, 2009, en ligne sur https://transnet.act.nato.int/WISE/TNB/TNBReaserc/Battleofth/BabstStefa/file/_WFS/Babst.pdf (Page consultée le 13 mars 2013)

- Bigo Didier, « La mondialisation de l'(in)sécurité ? : Réflexions sur le champ des professionnels de la gestion des inquiétudes et analytique de la transnationalisation des processus d'(in)sécurisation » dans *Cultures et Conflits*, 2010, en ligne sur <http://conflits.revues.org/1813> (Page consultée le 11 mars 2012).

- Brzezinski Zbigniew, « NATO Agenda » dans *Foreign Affairs* [En ligne], http://www.nato.int/docu/review/2009/0901/0901_VID3/EN/index.htm (Page consultée le 11 mars 2012)

- Delcourt Barbara, « Théories de la sécurité », dans *ULB Université Libre de Bruxelles*, 2007,

en ligne sur
http://www.ulb.ac.be/students/bespo/documents/Cours/THEORIES_DE_LA%20SECURITE_.pdf (Page consultée le 11 mars 2012).

- Di Paola Amiral Giampaolo, « Global security challenges and NATO's response » dans *International Military Staff*, 2008, en ligne sur <http://www.nato.int/ims/opinions/2008/o080708a.html> (Page consultée le 11 mars 2012).

- Morelli Vincent et Gallis Paul, « NATO in Afghanistan : A Test of the Transatlantic Alliance » dans *CRS Report for Congress*, 2008, en ligne sur <http://fpc.state.gov/documents/organization/112055.pdf> (Page consultée le 11 mars 2012).

- Pascallon Pierre, « L'évolution de l'OTAN : variation des visages d'une institution dans l'orbite des Etats-Unis » dans *Theatrum Belli*, 2009, en ligne sur www.wmaker.net/pascallon/attachment/134674/ (Page consultée le 11 mars 2012).

