

mai 2010

*Fiche de l'Irsem n° 3*

**L'avenir de l'OTAN :  
les regards académiques**

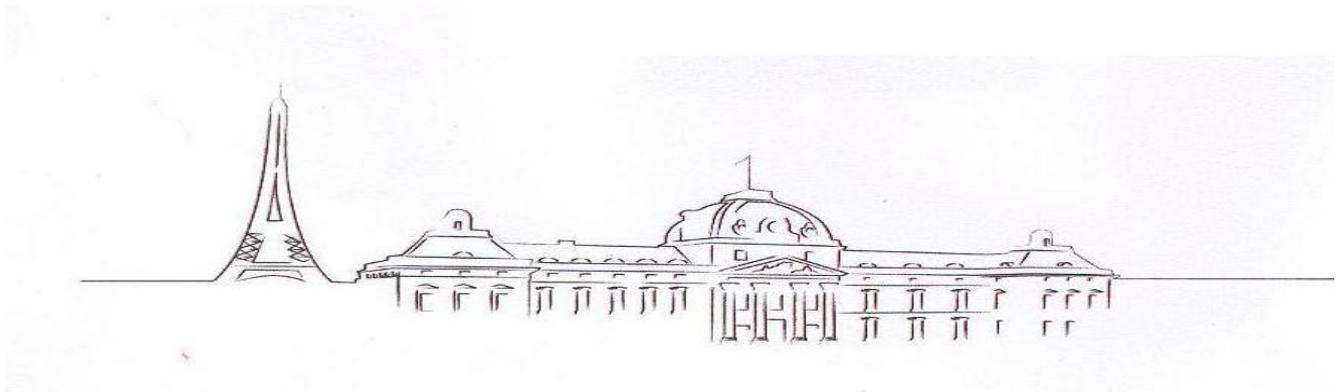
Sophie DAGAND, Oriane REYNAUD

Pour citer ce document :

Sophie Dagan, Oriane Reynaud, " L'avenir de l'OTAN : les regards académiques»

*Fiche de l'Irsem n° 3*, mai 2010, 4 pages

<http://www.irsem.defense.gouv.fr/spip.php?article74>



mai 2010

Le processus de révision doctrinale de l'OTAN suscite de nombreux travaux académiques depuis le début de l'année 2009, en France et plus encore dans le monde anglo-saxon. Deux points sont notables : 1- le débat se situe délibérément dans la prospective, pour aborder le rôle de l'Alliance face aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle. 2- Il mobilise des concepts de science politique classique, importés pour l'occasion au secours de l'analyse stratégique. Cette mobilisation (peu courante) de l'expertise académique vient nourrir et concurrencer à la fois le rapport en cours, confié par le Secrétaire général de l'OTAN à douze experts sous la présidence de Madeleine Albright, et qui doit être rendu en mai 2010. Quelles sont les principales orientations et conclusions des travaux scientifiques publiés à ce jour ? Six points principaux émergent. 1- La plupart des auteurs qui se sont exprimés sur la question soulignent la **nécessité de repenser l'Alliance**. 2- La question d'une « **alliance globale** » pose problème. 3- La présentation de **l'Afghanistan** comme « test » pour l'efficacité de l'Alliance ne fait pas l'unanimité. 4- La relation avec **la Russie** reste au cœur des débats ? 5- La **relation entre Union Européenne et OTAN** ne nourrit que peu d'illusions. 6- Enfin, **le retour de la France** dans l'OTAN a suscité un débat moindre que prévu, et qui s'essouffle désormais.

### 1- La nécessité de repenser l'Alliance

La révision du concept stratégique est perçue par les analystes comme essentielle : la dernière révision doctrinale de l'OTAN date de 1999, et il est urgent de repenser le nouvel environnement international, comme l'architecture interne et le processus décisionnel de l'Alliance. Vingt ans après la fin de la bipolarité, les experts sont nombreux à parler de **crise existentielle grave** de l'OTAN, et des deux cotés de l'Atlantique, ils craignent une « **perte de sens** » de l'Alliance, voire une « dissolution » à plus long terme. Si la validité fonctionnelle et politique de l'Alliance est souvent reconnue (elle est jugée « sans égal » en termes opérationnels), l'émergence de nouvelles menaces nécessite, de l'avis général, une plus grande concertation pour rapprocher des cultures stratégiques fort différentes.

B. d'ABOVILLE, « Les 60 ans de l'OTAN : un point de vue européen », *Politique étrangère*, 2008/1, pp 91-104.

Yves BOYER, « La métamorphose de l'OTAN », *AFRI*, 2009, Volume X, pp 155-164.

J.R. DENI, "Alliance Management and Maintenance, Restructuring NATO for the 21<sup>st</sup> Century", *Ashgate*, 2007.

Wallace J. THIES, *Why NATO endures*, New York, Cambridge University Press, 2009.

### 2- Le débat délicat sur une « Alliance globale »

Le débat le plus virulent (entre experts comme entre alliés) sur l'avenir de l'Alliance concerne très vraisemblablement la question d'une « Alliance globale », c'est-à-dire l'extension de l'OTAN à une alliance des démocraties, qui n'aurait plus d'ancrage ni de vocation géographique dans l'Atlantique Nord et en Europe. Cet élargissement pourrait ainsi porter l'Alliance à une soixantaine de membres, qui incluraient : a) l'ensemble des États du continent européen, et b) les principales démocraties (notamment Nouvelle-Zélande, Australie, Japon, Inde et Israël).

Premier constat : les lectures de ce concept d' « Alliance globale » demeurent extrêmement plurielles, au point que **le concept perd de sa validité scientifique**. Ainsi une OTAN mondiale se traduirait-elle pour certains par l'émergence d'une **sorte d' « OSCE »** de la défense occidentale », tandis que pour d'autres il s'agirait d'un « **global cop** » visant à remplacer les Nations Unies, conformément aux vœux de l'ancienne équipe néo-conservatrice aux États-Unis. Pour quelques auteurs, cette alliance globale aurait le mérite de **renforcer l'outil militaire**, tandis que pour d'autres, il s'agirait au contraire de palier la difficulté croissante qu'il y a à recourir à l'intervention armée, pour **s'ouvrir justement aux tâches civiles**. On estime parfois que l'Alliance globale est déjà en cours depuis les suites du 11 septembre 2001 (FIAS, surveillance maritime, soutien à l'Union Africaine...) mais on juge ailleurs que cette transition en est encore à un stade « embryonnaire », faute d'outils performants.

mai 2010

Deuxième constat, les réactions des experts académiques aux propositions d'élargissement des missions de l'OTAN sont souvent affaire de préférence politique. Les hypothèses avancées d'une « global Nato » suscitent des **interrogations de deux ordres**. 1- Des auteurs s'interrogent sur son **opportunité** : le risque existe de perdre de vue la fonction originelle de défense collective, à un moment où l'on observe un retour du rapport de force militaire classique (avec la Chine ou la Russie par exemple). 2- D'autres s'interrogent plutôt sur sa **crédibilité** et sur sa **légitimité** : agir en tant que « gendarme du monde » est-il possible ? Est-ce seulement souhaitable ? La crise de 2008 a par exemple montré que le fait d'envisager l'intégration de pays comme la Géorgie ou l'Ukraine était à la fois contreproductif (car de nature à radicaliser la politique étrangère russe), et peu crédible (qu'aurait-on fait si, en août 2008, la Géorgie avait déjà appartenu à l'OTAN ?).

La plupart des experts s'accordent sur le maintien de ce débat dans les années à venir, et invitent donc à en préciser les paramètres. Pour en désamorcer les aspects les plus difficiles, certains proposent **un nouveau « contrat social » entre Alliés** pour redéfinir les normes de leurs interactions et de leurs actions conjointes.

Michael CLARKE, « Le débat sur une OTAN globale », *Politique étrangère*, 2009/4, pp 779-790.  
Simon SERFATY, « Globaliser l'Alliance ? », *Politique étrangère*, 2008/1, pp 79-90.  
M.J. WILLIAMS, *NATO, security, and risk management: from Kosovo to Kandahar*, New York, Routledge, 2009.  
Jennifer Medcalf, *Going Global or Going Nowhere?: NATO's role in Contemporary International Security*, Oxford; New York, P. Lang, cop. 2008.

### 3- L'Afghanistan doit-il être un test pour l'OTAN ?

L'opération déployée en Afghanistan depuis 2003 tient une place centrale dans le débat académique. De nombreux auteurs y voient un test décisif pour la survie de l'Alliance : la pérennité de l'OTAN serait conditionnée par la capacité de ses membres à répondre aux objectifs qu'ils se sont assignés en Afghanistan. Les arguments sont les suivants : a) **l'Afghanistan est le prototype de conflit que l'OTAN doit apprendre à gérer** : il se situe loin des territoires nationaux de ses membres, engage pourtant la sécurité de ces derniers, et l'ennemi auquel on a à faire face agit en réseau, sans être nécessairement étatique ni territorialisé. b) L'Afghanistan permet également de **tester du matériel, des schémas opérationnels, des chaînes de commandement**, et des combinaisons concrètes sur le terrain. c) L'Afghanistan est à cet égard un **révélateur des forces et des faiblesses** de l'Alliance. Souvent commentée, la **question des « caveats »** nationaux est ainsi considérée par beaucoup comme l'un des enjeux majeurs de l'efficacité de l'Alliance à conduire sa mission.

Philippe BONDITI, Christian OLSSON et al., *Le rôle des militaires dans la lutte contre le terrorisme*, *Les Documents du C2SD*, n°94, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Paris, 2008.  
Yann BRAEM, Alexandra de HOOP SCHEFFER, Christian OLSSON et al., *Le rôle des militaires dans la reconstruction d'Etats après les conflits*, *Les Documents du C2SD*, n°96, Centre d'Etudes en Sciences Sociales de la Défense, Paris, 2008.  
Michel GOYA, *L'Axe du moindre mal ?*, *Cahiers de l'IRSEM*, n°2-2010, EMS, Ministère de la Défense, Paris, 2010.

### 4- La relation OTAN-Russie, toujours au cœur de l'avenir de l'Alliance

Les relations entre l'OTAN et la Russie demeurent également un point récurrent de la littérature académique sur l'avenir de l'OTAN. Les auteurs soulignent **trois problématiques majeures**. a) Les **divergences de perception** entre alliés vis-à-vis de la Russie, et l'incidence de ces divergences sur la cohésion de la communauté transatlantique. b) La **gestion de la « pétro-diplomatie » russe**, perçue comme une menace, mais comme une menace qui ne se gère pas sur le terrain militaire : comment l'OTAN peut-elle appréhender cette dimension par ailleurs vitale pour sa sécurité ? (notamment après le rapprochement entre l'Ukraine et la Russie, à la suite des dernières élections ukrainiennes). c) Le **rôle de la Russie dans l'agenda nucléaire et du désarmement** (notamment après le renouvellement des accords START).

mai 2010

A. BRAUN, « L'OTAN et la Russie : perceptions des menaces après la Géorgie », IFRI, Mai 2009.  
Aurel BRAUN, *NATO/Russia relations in the twenty-first century*, New-York, London : Routledge, 2008.  
Marcel DE HAAS, « NATO-Russia relations after the Georgian conflict », Netherlands Institute of International Relations, Clingendael, Avril 2009.

### 5- La stagnation de la relation UE-OTAN

La relation UE-OTAN est généralement perçue par les chercheurs comme **un mélange de complémentarité et de subordination**. La réflexion porte le plus souvent sur la répartition des rôles selon la nature, la localisation des missions ou encore les aptitudes tant politiques qu'opérationnelles. Sans surprise, les auteurs les plus européenistes invitent l'OTAN à reconnaître dans le futur concept stratégique l'UE en tant qu'acteur international de la sécurité collective. Ils soulignent la pertinence pour les Etats-Unis de se doter d'un allié européen fort pour répondre aux nouveaux défis, et reprennent à cet égard les discours américains eux-mêmes (du président Obama, du vice-président Biden, ou de la Secrétaire d'État Hillary Clinton, dans son discours à Paris le 29 janvier 2010). D'autres auteurs, plus atlantistes, s'interrogent sur le risque de duplication entre les deux entités. Peu d'innovation donc sur ce terrain, où l'on observe que les spécialistes de la question ne s'attendent plus à de grands changements : leurs écrits semblent révéler une **résignation** quant à la capacité européenne de devenir un pilier important de l'Alliance.

André DUMOULIN, « Adaptation de la Stratégie européenne de sécurité, Livre blanc européen, nouveau concept stratégique de l'OTAN ou le recadrage des postures », Annuaire français des Relations Internationales, Paris : Université Paris II- Sorbonne, 2009.  
Jolyon HOWORTH, « OTAN et PESD : complexités institutionnelles et réalités politiques », Politique Etrangère, Vol. 4, 2009.  
Mario A. LABORIE IGLESIAS, « La cooperacion OTAN-UE en el futuro concepto estrategico de la Alianza Atlantica », Real Instituto Elcano, ARI N°25/2010, 28/01/2010.- Antonio R. RUBIO PIO, « Rusia y la OTAN: una relacion formalista y de limitadas perspectivas », Real Instituto Elcano, ARI N° 164/2009, 03/12/2009.

### 6- Le « retour » de la France dans l'OTAN, un an après : le débat s'essouffle

Enfin, le débat qui avait occupé politiques et universitaires en 2009 (avec de nombreux rapports, et des colloques plus nombreux encore), sur le retour de la France dans la plupart des structures intégrées de l'Alliance, a **très nettement baissé d'intensité en 2010**. Les analystes s'accordaient sur trois points : 1- la décision du président Sarkozy scellait le **rapprochement franco-américain**, qui permettait de tourner la page irakienne. 2- **Ce « retour » n'en était pas un** : la France participe à plusieurs opérations majeures de l'OTAN, dont elle est l'un des premiers contributeurs en budget et en hommes, et le rapprochement était déjà progressif depuis le départ du général de Gaulle (Jacques Chirac en 1996, l'avait déjà envisagé). Il s'agissait donc de prendre acte au niveau des structures d'une situation qui avait déjà évolué dans les faits. 3- Enfin, **les gains obtenus par Paris en contrepartie de ce geste sont faibles** : de l'avis général, l'obtention du poste de SACT, ou le maintien en dehors du comité des plans nucléaires, sont peu par rapport à l'ambition entretenue, dans les années 90 par Jacques Chirac, d'obtenir un grand commandement.

Les expertises divergent ensuite sur la portée de la réintégration. Les **analystes favorables** à cette décision font valoir que : 1- il était contreproductif de demeurer absent de certains des groupes de travail les plus importants de l'alliance, 2- la décision gaullienne de 1966, justifiée en son temps, ne correspondait plus à la réalité géopolitique actuelle. 3- Plus encore, elle donnait de la France la double image d'une puissance de statu quo nostalgique d'un optimum désormais perdu, et d'un allié difficile, dont l'attachement à l'Europe de la défense comportait l'arrière pensée d'un affaiblissement de l'OTAN. Mais d'autre voix s'élèvent pour dresser la **liste des inconvénients** de cette même décision : 1- La posture antérieure de la France lui permettait de contribuer aux opérations de l'OTAN tout en gardant une certaine distance à la fois politique et militaire, ce qui est plus délicat désormais. 2- L'annonce d'une « normalisation » des relations de la France avec l'OTAN n'est pas dépourvue de coût politique : elle peut être interprétée, notamment au sud (Méditerranée, Afrique ou ailleurs) comme la fin d'une

mai 2010

voix française spécifique. 3- La présentation de la nouvelle stratégie américaine en Afghanistan, à laquelle les Alliés n'ont pas été associés, montre bien que l'OTAN ne se réforme pas, et que les Etats-Unis y décident toujours seuls. C'est ce qui avait poussé le général de Gaulle à prendre la décision de 1966. 4- L'espoir de servir l'Europe de la défense en réintégrant plus complètement l'OTAN se heurte à une limite : la France peut-elle envoyer à l'OTAN plus d'un millier d'officiers et sous-officiers supplémentaires sans démunir considérablement sa présence au sein de l'état major de l'Union Européenne ? N'assiste-t-on pas là, faute de moyens, à une inversion des priorités affichées depuis plusieurs années ? 5- L'actuelle administration américaine met un accent fort sur le désarmement nucléaire : n'existe-t-il pas un risque de dénucléarisation de l'Europe imposé par les États-Unis, au sein duquel la France, revenue dans le commandement intégré de l'OTAN même si elle ne participe pas au comité des plans nucléaires, aura bien du mal à défendre sa posture stratégique d' « isolat nucléaire » sur le vieux continent ?

**Hors de France**, des analyses (anglo-saxonnes notamment) expriment **des craintes**, qui tranchent avec l'enthousiasme officiel des Alliés à l'annonce de la décision française. 1- un renforcement de l'influence française au détriment d'autres membres moins « turbulents » est possible. 2- La France pourrait faire pression sur ses partenaires pour augmenter leurs contributions financières au budget de l'OTAN. 3- Le « retour » français ne signifie pas nécessairement un changement d'attitude de Paris vis-à-vis de l'Alliance ni des Etats-Unis. Auquel cas la « différence » française aurait plus de moyens encore de se faire entendre dans la nouvelle configuration.

Frédéric BOZO, "France and NATO under Sarkozy: end of the French exception?", Working Paper, Fondation pour l'Innovation Politique, Mars 2008.  
Alastair CAMERON - Jean-Pierre MAULNY, "France's NATO reintegration Fresh Views with the Sarkozy Presidency?", Occasional Paper, Royal United Services Institute, Février 2009.  
Bruno L.G. CARRE, « Perception et impact au Royaume-Uni de la politique de défense française », La Revue internationale et stratégique, N°77, Printemps 2010, pp. 175-180.  
Frédéric CHARILLON, « Politique étrangère : à la recherche d'une capacité d'entraînement », p.3-115, dans Frédéric CHARILLON – Pierre Alain GRECIANO – Patrice LIQUIERE, « La France en 2009, chronique politique, économique et sociale », la Documentation française, Edition 2010.  
Dominique DAVID, « France/OTAN : la dernière marche », *Politique étrangère*, 2/2008, pp 429-441.  
Louis GAUTIER, « La défense de la France après la guerre froide », Paris, PUF, 2009.  
Jérémy GHEZ - F. Stephen LARRABEE, "France and NATO", *Survival*, 51/2, Avril-Mai 2009, pp 77-90  
Borja LASHERAS - Vincente PALACIO, "Implications for European defence of France's return to NATO military structure", *Opex Memorandum*, n°120/2009.  
Pierre LELLOUCHE, « L'Allié indocile, la France et l'OTAN, de la guerre froide à l'Afghanistan », Paris, Edition du moment, 2009.  
Gisela MÜLLER BRANDECK BOCQUET, "France's New NATO Policy Leveraging a Realignment of the Alliance?", *Strategic Studies Quarterly*, Hiver 2009.

Au final, l'OTAN a souvent fait l'actualité de la recherche scientifique en sciences sociales, notamment en science politique et relations internationales, depuis deux ans. Certains sujets, abordés dans des colloques ou des grands rendez-vous académiques (comme l'International Studies Association – ISA, qui réunit chaque année plusieurs milliers de spécialistes en Amérique du Nord), n'ont pas fait l'objet de beaucoup d'écrits. C'est le cas de la montée en puissance militaire de la **Chine**, et ses conséquences sur l'OTAN. D'autres sujets ont été abordés dans des cercles restreints, mais peu de façon académiques. C'est le cas de la relation de l'OTAN au **monde musulman**, qui a considérablement évolué, et a été abordée par exemple lors de deux journées d'études au Collège de l'OTAN (Rome), les 1-2 décembre 2009 (il a été notamment analysé que a) L'OTAN pâtit d'un déficit d'image dans la région Golfe – Moyen-Orient, due à une défiance vis-à-vis des États-Unis, et à une réputation d'hégémonie, b) Il y a difficulté à gérer les attentes, entre demande politique de « boîte à outil » otanienne pour la sécurité extérieure, et réticence sociale arabe à travailler avec l'Occident). Il conviendra donc d'encourager les recherches stratégiques sur ces aspects de la relation entre l'OTAN et le monde non occidental, et sur le rôle que la France peut jouer en la matière.