

La réforme de l'OTAN : le besoin, les obstacles, les nouvelles perspectives

Diego A. Ruiz Palmer, Elsa Paroissien

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2009/4 Hiver, PAGES 897 À 910
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782865926145

DOI 10.3917/pe.094.0897

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2009-4-page-897?lang=fr>



CAIRN · INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

La réforme de l'OTAN : le besoin, les obstacles, les nouvelles perspectives

par **Diego A. Ruiz Palmer**

Diego A. Ruiz Palmer est directeur de la section Planification de la Division opérations du secrétariat international de l'OTAN.

Texte traduit de l'anglais (États-Unis) par Elsa Paroissien

L'histoire de l'OTAN, pendant et après la guerre froide, est celle de multiples réformes organisationnelles, greffées sur une trame institutionnelle très peu structurée. Il s'agit aujourd'hui, à l'occasion du débat sur le nouveau concept stratégique, de poursuivre cette dynamique de réforme en réaffirmant les objectifs fondamentaux de l'Alliance, en redéfinissant les équilibres entre ses diverses composantes, bref d'en arriver à une Alliance à la fois plus dynamique et plus pertinente.

politique étrangère

La réforme de l'Alliance atlantique et son adaptation à un environnement en constante mutation figurent à l'ordre du jour de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) depuis la fin de la guerre froide. Les leçons de l'engagement en Afghanistan, les désirs de transformation de certaines nations membres, le problème financier posé par la crise sont autant de facteurs accréditant le besoin de réforme. Celle-ci étant aussi vue comme un facteur de rajeunissement, en cette année de 60^e anniversaire... Enfin, l'élaboration du nouveau concept stratégique de l'OTAN permet d'associer réforme institutionnelle et redéfinition des tâches.

Les différentes propositions de réforme visent en général à :

- favoriser une meilleure connaissance des situations et encourager la consultation entre membres, pour permettre à l'OTAN d'être plus efficace et réactive en cas de crise, y compris dans le lancement de nouvelles opérations ;

Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que l'auteur et ne sont pas nécessairement représentatives de celles de l'OTAN ou de ses nations membres. L'auteur souhaite remercier tout spécialement Ludwig Decamps, Jo Godderij, Martin Howard, Maurits Jochems, Jonathan Parish, Chris Rose et David S. Yost pour leurs commentaires sur les précédentes versions de cet article.

- améliorer la supervision, la gestion et l'allocation des ressources aux opérations en cours ;
- s'assurer d'un meilleur équilibre entre les objectifs politiques, le développement de capacités de défense modernes, et la disponibilité des ressources, notamment par le biais d'un processus réformé de planification collective de la défense.

Certaines initiatives récentes ont cherché à transférer l'autorité sur les moyens et ressources vers les grands commandements. Ce fut le cas des propositions formulées au milieu des années 1990 par le commandant suprême allié de l'Atlantique (Supreme Allied Commander Atlantic, SACLANT), à l'époque le général John J. Sheehan : créer un nouveau poste de commandant suprême qui aurait des responsabilités élargies concernant les fonctions de soutien et les capacités, jusque-là dispersées entre une grande variété d'entités¹. La tendance est pourtant plutôt inverse², comme l'a illustré la consolidation du Groupe consultatif pour la recherche et le développement aérospatial de l'OTAN (Advisory Group for Aerospace Research and Development, AGARD) et du Centre technique du Supreme Headquarters Allied Powers in Europe (STC), qui sont devenus de nouvelles structures civiles³, pour améliorer les synergies mais aussi le contrôle budgétaire.

D'autres propositions de réforme sont allées beaucoup plus loin, jusqu'à mettre en cause la règle du consensus qui sous-tend la « gouvernance » de l'OTAN, lui préférant le vote à la majorité, envisageant des droits spécifiques pour des « coalitions d'Alliés volontaires », ou cherchant à borner le consensus à la seule prise de décision au Conseil de l'Atlantique nord (CAN)⁴. L'expérience montre pourtant que la règle du consensus est une puissante source de volonté collective, et un instrument de dépassement des disparités de taille, de puissance économique ou de capacités militaires entre Alliés, en même temps qu'elle permet de répartir équitablement les obligations de l'Alliance. Comme le rappelait le secrétaire général Anders

1. Sur certaines des idées du général J.J. Sheehan, voir M. Yost, « A Bold Plan for Restructuring NATO », *The Wall Street Journal Europe*, 23 novembre 1995.

2. Les autorités militaires de l'OTAN rassemblent le Comité militaire et les deux commandants stratégiques, le Commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) et le Commandant suprême allié de la Transformation (SACT).

3. Respectivement l'Agence pour la recherche et la technologie de l'OTAN, et l'Agence de consultation, de commandement et de contrôle (NATO C3 Agency).

4. L.G. Michel, « NATO decisionmaking: Au Revoir to the Consensus Rule? », *Strategic Forum*, n° 202, août 2003. Le général J.L. Jones, ancien SACEUR, a également recommandé de se défaire « [...] de l'idée que la "règle du consensus" doit s'appliquer à tous les nombreux comités de l'Alliance ». Voir D.S. Yost, *An Interview with General J.L. Jones, USMC, Retired, SACEUR (2003-2006)*, Rome, Collège de défense de l'OTAN, « Research Paper », n°34, janvier 2008, p. 3.

Fogh Rasmussen à un public américain en septembre 2009 en faisant référence à l'engagement en Afghanistan : « [...] Les 28 pays de l'OTAN participent à la mission. Tous sans exception. C'est cela la solidarité. Et 13 autres pays, tous partenaires de l'Alliance, ont également des troupes sur le terrain : 41 pays au total, OTAN et non OTAN, mais tous sous commandement de l'OTAN. Il ne s'agit pas d'une coalition *ad hoc* de volontaires ; c'est une Alliance, qui prouve chaque jour sa pertinence et sa compétence [...] »⁵.

La réforme de l'OTAN tourne autour d'un double paradoxe. D'une part, presque tout dans l'Alliance a été transformé depuis la chute du Mur : ses fonctions (plus étendues), ses membres (plus nombreux), ses partenariats (avec un nombre croissant de nations hors Alliance), ses opérations et missions (sur quatre continents), ses capacités de planification. D'autre part, elle n'est pas encore aussi dynamique et souple que l'exigerait son environnement. Depuis sa création, les réformes organisationnelles ont été menées en dehors de toute référence institutionnelle précise. De là s'en est suivi une liberté bienvenue : chaque fois que c'était possible, les moyens s'accordaient à l'objectif fixé. Un comité, un commandement, une agence pouvaient être créés pour répondre à une nécessité géopolitique, à une circonstance stratégique ou opérationnelle nouvelle, à un besoin de développer telle capacité. Cette situation a également permis d'adapter les structures et procédures de l'OTAN à l'accroissement et à la diversité de ses membres, sans doute parfois aux dépens de l'efficacité, et, le plus souvent, de l'économie.

L'OTAN n'est pas aussi souple que l'exigerait son environnement

En bref, la constellation d'arrangements institutionnels qui forme la trame de l'OTAN répond à la volonté d'enraciner sa légitimité politique – comme structure à la fois intergouvernementale et collective –, en créant un réseau d'« interdépendances » entre ses membres. Ces structures et procédures peuvent paraître aberrantes du point de vue de la théorie organisationnelle. Il se pourrait bien qu'elles soient pourtant conformes à une théorie bien entendue des alliances⁶. Si les Alliés s'accordent sur le fait que la légitimité politique de l'Alliance demeure forte et si cette dernière peut s'appuyer dès lors sur un montage institutionnel plus réduit mais modernisé, le défi de la réforme sera relevé d'ici au prochain sommet atlantique.

5. A.F. Rasmussen, « Afghanistan and NATO: The Way Forward », discours du secrétaire général de l'OTAN au Conseil atlantique des États-Unis, Washington, D.C., 28 septembre 2009.

6. Voir S.M. Walt, *The Origins of Alliances*, New York, Cornell University Press, 1990.

Bilan et héritage

Les réformes durant la guerre froide

Les débats autour de la réforme de l'OTAN ignorent ou dissimulent souvent que, dès ses origines, l'Alliance a connu un changement institutionnel continu qui influe sur la portée qu'aurait une réforme aujourd'hui⁷. L'élan réformateur s'explique en partie par le besoin d'étoffer et d'adapter, en l'absence de structure originelle, les arrangements institutionnels. Hormis le CAN, le seul autre organisme mentionné dans le traité de Washington était un Comité de défense⁸, composé des ministres de la Défense des 12 membres d'origine, et qui n'a existé que pendant deux ans, avant d'être remplacé par le CAN lui-même, réunissant ambassadeurs et ministres⁹, ainsi que chefs d'État et de gouvernement¹⁰ à compter de 1957. En 1963, le Conseil atlantique réuni au niveau des ambassadeurs décidait que, pour donner un maximum d'efficacité au nouveau processus de planification triennal, il devait se constituer en Comité des plans de défense (Defence Planning Committee, DPC)¹¹. En 1966, le Comité des affaires nucléaires (Nuclear Defence Affairs Committee, NDAC) est créé : organe comparable au DPC, il est compétent pour les affaires nucléaires communes, avec un Groupe des plans nucléaires (Nuclear Planning Group, NPG) comme organe délibératif¹² plus restreint. Au début des années 1960, à l'initiative de l'Administration de John F. Kennedy, l'occasion se présente de transformer la gestion de la défense classique et nucléaire de l'OTAN pour mieux l'adapter à la vocation politique et à la nature collective de l'Alliance : la responsabilité passe du commandant suprême des forces alliées en Europe (SACEUR) au secrétaire général, illustrant ainsi la capacité de l'Alliance à restaurer les réformes institutionnelles adaptées à l'objectif politique voulu.

7. Une étude de l'histoire politique, institutionnelle et opérationnelle de l'OTAN au cours de la guerre froide a été rédigée par R.L. Kugler, *Commitment to Purpose: How Alliance Partnership Won the Cold War*, Santa Monica (CA), Rand Corporation, 1993.

8. Article 9 du traité de l'Atlantique nord.

9. De 1951 au début des années 1960, les réunions ministérielles du CAN rassemblaient les ministres des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances, et de la Défense.

10. Le premier sommet de l'OTAN s'est tenu à Paris en décembre 1957.

11. Contrairement aux idées reçues, le DPC n'a pas été créé pour pallier le retrait de la France du processus collectif de planification de la défense de l'Alliance et de sa structure militaire intégrée en 1966, mais, suite aux décisions de la France, le DPC est devenu le forum de débat privilégié où les questions de défense, auxquelles la France avait décidé de ne plus prendre part, étaient discutées par les 14 autres Alliés aux niveaux des ambassadeurs et des ministres.

12. Rapidement, le NDAC est devenu inactif et c'est le NPG qui a pris en charge ses responsabilités, aux niveaux des ambassadeurs et des ministres. À l'origine, alors que le NDAC était ouvert à tous les Alliés, seuls la République fédérale d'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni et les États-Unis étaient membres permanents du NPG. En 1979, tous les Alliés en sont devenus membres permanents. La France n'a jamais été membre ni du NDAC, ni du NPG.

En 1968-1970, 1977-1979 et 1983-1984, l'OTAN a aussi lancé des programmes de modernisation à long terme des capacités : le programme Allied Defence in the 1970s (AD-70), le Programme de défense à long terme (Long Term Defence Programme, LTDP) et le Conventional Defence Improvement Programme (CDI). Ces initiatives visaient à dépasser les rigidités et les faiblesses du processus de planification, et à susciter une forte volonté politique pour renforcer les capacités classiques et nucléaires alliées vouées à la dissuasion et à la défense. À la fin des années 1970, le NPG est renforcé par deux comités : le Groupe de haut niveau (High-Level Group) et le Groupe consultatif spécial (Special Consultative Group), pour concrétiser les intentions de l'Alliance de moderniser ses forces nucléaires à moyenne portée tout en cherchant parallèlement à négocier avec Moscou le bannissement de cette catégorie d'armes.

Au même titre que les structures politiques de niveau élevé de l'Alliance, ses structures militaires ont été soumises, entre 1949 et 1989, à un processus d'adaptation presque constant. En 1951-1952, les « groupes de planification régionale » établis en 1949 pour mettre en œuvre les consignes stratégiques du Comité de défense sont remplacés par trois grands commandements : le Commandement allié en Europe (Allied Command Europe, ACE), le Commandement allié de l'Atlantique (Allied Command Atlantic, ACLANT), et le Commandement allié de la Manche (Allied Command Channel, ACCHAN). L'ACE, responsable de la défense collective de l'Europe de la Norvège à la Turquie a, selon les temps, engendré trois ou quatre commandements subordonnés¹³, ainsi que d'autres commandements de moindre importance, pour s'adapter aux circonstances politiques et aux nécessités opérationnelles. La structure militaire suprême, entre les trois grands commandements et le CAN, a dû également évoluer : partant d'un arrangement complexe et insatisfaisant, qui combinait un Comité militaire (Military Committee, MC) représentant le chef d'état-major des armées de chaque nation membre, et un Groupe permanent ne comprenant que la France, le Royaume-Uni et les États-Unis exécutant ses décisions, elle est passée au seul Comité militaire, investi de responsabilités élargies à la suite de la dissolution, en 1966, du Groupe permanent¹⁴.

13. L'Allied Forces Northern Europe (AFNORTH), l'Allied Forces Central Europe (AFCENT) et l'Allied Forces Southern Europe (AFSOUTH), et, à d'autres époques l'Allied Forces Mediterranean (AFMED) et l'United Kingdom Air Forces (UKAIR).

14. Pour plus de détails sur ces changements organisationnels au cours de la guerre froide, voir l'analyse de l'ancien président du Conseil militaire de l'OTAN : amiral Sir P. Hill-Norton, *No Soft Options: The Political-Military Realities of NATO*, Montréal (QC), McGill-Queen's University Press, 1978 ; OTAN, *NATO Facts and Figures*, Bruxelles, Service d'information de l'OTAN, 1978, p. 25-87.

Réformes après la guerre froide

Depuis la guerre froide, l'Alliance a connu des adaptations quasi ininterrompues

Depuis la fin de la guerre froide, l'Alliance a connu des adaptations d'organisation quasi ininterrompues, qui font écho à la volonté des Alliés de préserver son rôle clé dans un environnement en pleine évolution¹⁵, et qui ont été rendues possibles par le caractère très malléable, déjà souligné, des institutions atlantiques. Le choix d'une politique de coopération avec ses anciens adversaires a poussé le Conseil atlantique à établir, dans des configurations du niveau des ambassadeurs, ou des ministres, des organes spécifiques tels le Conseil de coopération nord-atlantique (remplacé en 1997 par le Conseil du partenariat euro-atlantique), le Conseil conjoint permanent OTAN/Russie (remplacé en 2002 par le Conseil OTAN/Russie), les Commissions OTAN/Ukraine et OTAN/Géorgie, ou des formules plus particulières encore pour consulter des pays partenaires du Dialogue méditerranéen et de l'Initiative de coopération d'Istanbul. La plupart des comités de haut niveau de l'OTAN fonctionnant en dessous du Conseil atlantique ont adopté des pratiques et des formats similaires. Nombre de réunions de comités de l'OTAN et de procédures d'échanges d'informations et de coopération incluent aujourd'hui ordinairement les pays partenaires concernés, voire d'autres pays non membres de l'OTAN.

Le modèle des programmes de développement des capacités militaires des années 1970 et 1980 (AD-70, LTDP, CDI) a été reproduit dans les circonstances différentes de la fin des années 1990 et au début des années 2000, via, successivement, l'Initiative sur les capacités de défense (Defense Capabilities Initiative, DCI) du sommet de Washington (1999) et l'Engagement sur les capacités de Prague (Prague Capabilities Commitment, PCC) de 2002. Le but de la DCI et du PCC était notamment de renforcer les moyens de mener des opérations de projection interarmées, en investissant sur les forces déployables, les systèmes d'information et de communication, la logistique et le soutien médical, ainsi que sur les moyens de mobilité stratégique, notamment le transport aérien.

De l'ensemble de ces réformes des structures et des procédures, on peut dégager certaines innovations caractéristiques :

- à Bruxelles

(a) Établissement en 1993 d'un Senior Ressource Board (SRB), chargé de fournir au Conseil des avis étayés sur toutes les questions liées aux moyens

15. Voir D.S. Yost, *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, D.C., United States Institute of Peace Press, 1998.

budgétaires militaires ; et la création en 2007 d'un bureau des ressources indépendant (NATO Office of Resources) pour travailler en appui du SRB, du Comité du budget militaire et du Comité de l'infrastructure ;

(b) Création en 1994 d'un Groupe politico-militaire de haut niveau sur la prolifération et d'un Groupe de défense de haut niveau sur la prolifération pour traiter des questions diplomatiques, de maîtrise des armements, et des questions militaires et de défense liées à la prolifération des armes de destruction massive (ADM) et de leurs moyens d'export, avec toutes leurs conséquences sur la posture de dissuasion de l'OTAN, sa défense aérienne et ses capacités de riposte. En 2000 a été créé un Centre sur les ADM (WMD Centre), qui fournit personnels et expertise sur ces sujets ;

(c) Création en 1997 d'un Groupe de coordination des orientations (Policy Coordination Group), chargé de formuler des propositions au Conseil sur les questions politico-militaires, parallèlement aux avis des autorités militaires de l'OTAN : il s'agit ici pour l'essentiel de proposer les réponses opérationnelles à une nouvelle crise, et de suivre les opérations en cours.

(d) Création en 2003, au secrétariat international, d'une nouvelle Division des opérations, rassemblant en un même lieu tous les éléments s'occupant de la gestion de crise, de la gestion des opérations et de leurs suites – créant donc un point de contact unique sur les questions opérationnelles pour les autres organisations internationales ; création également d'une nouvelle Division de la diplomatie publique, chargée de gérer la communication stratégique de l'OTAN et ses relations avec les médias ;

(e) Création, à l'état-major militaire international, d'une Division coopération et sécurité régionale, chargée de définir les lignes de conduite pour les relations militaires avec les pays non-membres de l'OTAN et de gérer ces relations, que ces pays aient avec l'Alliance un partenariat formalisé ou non. Cette division est installée à proximité des membres du secrétariat qui traitent de questions similaires, pour faciliter les interactions civils-militaires et présenter à l'extérieur un visage unique de l'OTAN.

- les structures militaires

(f) La structure de commandement de l'OTAN a connu en 1994, 1997, 2002 et 2008, des réformes successives, aboutissant à la réduction progressive du nombre de quartiers généraux : de 65 à la fin de la guerre froide jusqu'à 12 aujourd'hui¹⁶ ;

16. Le Commandement allié opérations (ACO) comprend le SHAPE, trois commandements interarmées de forces, deux commandements de forces, deux commandements aériens et deux maritimes et un commandement sous-marin. Le Commandement allié de la Transformation (ACT) ne comprend que le quartier général du SACT, à Norfolk (VA, États-Unis).

(g) Dans ce contexte, les trois commandements de l'OTAN de la guerre froide – ACE, ACLANT et ACCHAN – ont été fusionnés en un unique Commandement allié opérations (ACO), avec à sa tête le SACEUR, qui exerce son commandement sur toutes les opérations de l'OTAN ;

(h) Création en 2003, en complément de l'ACO, d'un second commandement stratégique – le Commandement allié de la Transformation (ACT) – chargé de définir les grandes lignes de la transformation des forces militaires alliées et le développement de nouvelles capacités de défense ;

(i) Sous cet ACT, établissement d'entités spécialisées en Grèce, en Norvège, en Pologne et au Portugal, avec des responsabilités précises pour l'entraînement en matière d'opérations d'interdiction maritime ; en matière de doctrine et d'entraînement des états-majors ; en matière d'entraînement interarmées au niveau tactique ; et de retours d'expérience ;

(j) Création d'une douzaine de « Centres d'excellence », autonomes mais reliés à l'ACT, consacrés au développement, au perfectionnement des savoirs et capacités dans des domaines spécialisés comme la coopération civilo-militaire, la cyberdéfense ou la défense contre le terrorisme ;

(k) Établissement, aux côtés de la structure de commandement de l'OTAN, d'une structure de forces comprenant 14 quartiers généraux multinationaux – 9 terrestres et 5 maritimes – tous, sauf deux, de haute disponibilité, et qui, avec les forces terrestres et maritimes afférentes, constituent les composantes terrestre et maritime de la Force de réaction rapide de l'OTAN (NATO Response Force, NRF)¹⁷ créée en 2002 ;

(l) Sous l'ACO, création au Royaume-Uni d'un Centre de fusion du renseignement destiné à alimenter toutes les opérations de l'OTAN en renseignements provenant de tous types de sources ;

(m) Au SHAPE, création d'un Centre de coordination des Forces spéciales (Special Operations Forces, SOF), chargé de la préparation des forces spéciales aux opérations de l'OTAN.

- les agences

(n) Adoption d'un système de financement par facturation aux clients pour les agences de l'OTAN qui fournissent des services ; et unification des bonnes pratiques pour toutes les agences.

17. Les éléments de la composante aérienne de la NRF sont fournis par la Structure de commandement de l'OTAN ou individuellement par les Alliés. Sur la NRF, voir D.A. Ruiz Palmer, « From AMF to NRF: the Roles of NATO's Rapid Reaction Forces in Deterrence, Defence and Crisis Response, 1960-2009 », *NATO Review*, numéro spécial 60^e anniversaire, printemps 2009, p. 32-37.

L'OTAN n'est donc jamais restée inerte institutionnellement. Même au cœur de la guerre froide, l'adaptation aux circonstances était la règle, et non l'exception. La nature et le nombre des changements listés ci-dessus illustrent avec force l'importance et le dynamisme des réformes institutionnelles depuis la fin de l'affrontement Est-Ouest. À de multiples points de vue, ce modèle d'adaptation presque constante reflète le dynamisme d'une communauté très diverse de démocraties face à un environnement international en pleine mutation.

Comment poursuivre la réforme

L'absence de modèle organisationnel initial implique que, au moins en théorie, l'occasion s'est toujours trouvée d'en développer un ; les adaptations partielles apparaissent donc comme des solutions de substitution. La combinaison d'un environnement en perpétuel changement et plus difficile à gérer, d'un éventail élargi de fonctions essentielles et de tâches de soutien, d'un nombre croissant de membres et de partenaires, et de ressources limitées, appelle désormais à envisager une réforme de l'OTAN de manière plus réfléchie et plus innovante. Cette approche plus ambitieuse ne doit pas pour autant être considérée comme mettant en danger la nature même de l'Alliance : elle est au contraire un moyen essentiel de conforter sa pertinence et sa vitalité.

Pour aller plus avant en s'appuyant sur des fondations politiques solides, la réforme de l'OTAN doit saisir la chance unique de l'élaboration d'un nouveau concept stratégique d'ici à l'automne 2010. C'est là l'occasion de rechercher et de trouver une meilleure articulation entre les buts fondamentaux de l'OTAN et les fonctions associées d'une part, et les structures et les procédures qui les sous-tendent de l'autre. La réforme de l'OTAN se doit d'être à la hauteur des ambitions du nouveau concept stratégique.

Les buts fondamentaux de l'OTAN

Bien qu'il soit encore trop tôt pour spéculer sur l'étendue et la formulation de ces objectifs dans le prochain concept stratégique, le concept actuel approuvé en 1999, et la pratique courante, constituent une base assez solide pour émettre l'hypothèse qu'elles devraient confirmer les trois buts fondamentaux suivants :

- la dissuasion, la prévention des conflits, la protection des intérêts de sécurité *communs* aux Alliés, et la défense collective des membres de l'Alliance ;

- le renforcement de la coopération et de la stabilité euro-atlantique ;
- la contribution au maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Et alors que le prochain concept apportera quelques changements subtils mais importants à la formulation de ces trois objectifs, il pourrait aussi innover en assignant à l'OTAN une tâche de défense et de protection des intérêts de sécurité *partagés*. Il s'agit là d'intérêts – certains aspects de la sécurité énergétique, maritime ou intérieure – qui ne justifieraient pas forcément des garanties de sécurité collective, mais à propos desquels le rôle de l'OTAN pourrait être reconnu.

Intérêts de sécurité communs et intérêts de sécurité *partagés*

De plus, la France ayant repris sa place pleine et entière dans l'Alliance cela facilitera la réforme, et avec elle notamment la garantie d'une plus grande synergie, et d'une meilleure efficacité dans les rapports entre l'OTAN et l'Union européenne (UE). Dernier point – et non des moindres –, le déménagement du siège de l'OTAN dans un bâtiment plus moderne, prévu pour la prochaine décennie, représente aussi une occasion rare de matérialiser durablement la réforme de l'Alliance.

Les principes directeurs d'une réforme

Dans ce contexte, une réforme institutionnelle doit partir de cinq principes directeurs :

- (a) l'Alliance doit être adaptée à ses objectifs et à leur réalisation : son organisation doit donc servir les engagements politiques des Alliés et les fonctions, les missions et les activités qui en découlent ;
- (b) l'Alliance doit être unie : les arrangements institutionnels doivent refléter l'indivisibilité de la sécurité de l'Alliance, préserver et renforcer la cohésion et la solidarité entre Alliés, et promouvoir l'unité d'objectif. Les structures et procédures de l'OTAN doivent donc avant tout fédérer les intérêts, les préoccupations, les volontés politiques et les capacités militaires des Alliés de manière à faciliter la prise de décision par consensus et l'action commune ;
- (c) l'Alliance doit être inclusive : aussi souvent que possible, ses structures et ses procédures doivent encourager et faciliter le dialogue politique, la consultation, la planification, la formation, l'entraînement et l'action communs entre les Alliés et de plus en plus de nations non membres, ainsi

qu'entre l'Alliance et d'autres organisations internationales, qu'il existe ou non un partenariat formalisé ;

(d) l'Alliance doit être efficace : ses arrangements organisationnels doivent optimiser les avantages d'une alliance permanente – en s'assurant par exemple que la planification commune favorise la génération de forces pour les opérations en cours et à venir –, et lui permettre de satisfaire les besoins de chacun de ses membres, en particulier ceux pour lesquels l'action multinationale ou collective serait souhaitable. Pour gagner en efficacité, il faut chercher à générer à la fois rendement tactique et impact stratégique. Au niveau tactique, cela signifie que les procédures et activités de l'Alliance doivent consommer moins de ressources. Au niveau stratégique, « efficacité » signifie que l'Alliance tout entière constitue plus que la somme de ses membres. On doit donc mettre l'accent sur les fonctions pour lesquelles l'OTAN a une valeur ajoutée propre, reconnue, et pour lesquelles elle peut vraiment aider les Alliés à titre individuel. En d'autres termes, du point de vue opérationnel, l'OTAN doit être l'orchestrateur pour tout ce qui tient à la génération des forces et des moyens et, du point de vue de la transformation de la défense et du développement des capacités militaires, l'OTAN doit être le grand architecte ;

(e) l'Alliance doit défendre sa différence : dans l'environnement de sécurité présent et prévisible, la plus grande contribution de l'OTAN à la sécurité et au bien-être de ses membres, ainsi qu'au maintien de la paix et de la sécurité internationales, est son aptitude unique à produire une combinaison sans équivalent de volonté politique et de capacité militaire. Si l'OTAN ne doit pas économiser ses efforts pour s'intégrer dans un réseau plus large d'organisations internationales coopérant mutuellement sous la bannière de l'« approche globale » – l'objectif des engagements actuels dans la gestion de crise ne pouvant être atteint par les seuls moyens militaires –, cela ne doit pas se faire aux dépens de cette combinaison unique de *hard power* et de *smart power* qui la caractérise.

Les « composantes » de l'OTAN

Toute tentative de réforme doit aussi prendre en compte le fait que, d'un point de vue organisationnel, l'OTAN est une architecture complexe à six « composantes ». Ensemble, ces composantes forment la capacité générale de l'OTAN ; mais prises séparément, elles ne sont pas forcément aussi efficaces qu'elles pourraient l'être, et organiquement ou opérationnellement en harmonie les unes avec les autres ; et elles ne sont pas toutes aussi essentielles aux succès de l'OTAN qu'elles le furent autrefois :

- au siège de l'OTAN, un secrétariat international et un état-major militaire international dotés dans une large mesure de structures similaires ;
- environ 350 comités et groupes de travail se réunissant au siège de l'OTAN, à des fréquences allant de plusieurs fois par semaine à seulement deux fois par an, composés de comités internes comme externes, de membres très haut placés pour certains, ou de groupes d'experts de niveau moins élevé pour d'autres ;
- quelque 12 agences en charge soit de la gestion de capacités collectives – commandement et contrôle aériens, moyens de communication, soutien logistique –, soit du développement d'un système d'armes particulier ;
- la structure de commandement ;
- la structure des forces ;
- les Centres d'excellence.

En outre, plusieurs Alliés hébergent sur leur territoire d'autres quartiers généraux ou des agences de défense, nationaux et multinationaux. Bien que non officiellement liés à l'OTAN, ceux-ci contribuent indirectement à sa capacité générale ; mais ils sont aussi consommateurs de ressources humaines et budgétaires, et ne peuvent donc être ignorés dans l'évaluation par l'OTAN de ses propres besoins, de ses capacités et de son efficacité.

Enfin, toute initiative de réforme se doit de reconnaître que le plus grand obstacle au changement est l'héritage institutionnel actuel ; la constellation de secrétariats, de comités, d'agences et de quartiers généraux constituant littéralement le résultat de centaines d'initiatives individuelles, de compromis et de consensus répartis sur une soixantaine d'années. La plupart des Alliés admettront pourtant que les nouveaux besoins stratégiques et le problème actuel des ressources rendent le maintien de cette pratique institutionnelle – loin d'être optimale – intenable financièrement et indésirable politiquement. Tôt ou tard, un programme de réformes plus ambitieux et la mise en place d'une organisation plus dynamique deviendront inévitables. Pour les nations membres, identifier au plus tôt les objectifs, les limites, les enjeux, les options, les compromis, et les bénéfices à retirer d'une réforme s'avère essentiel.

Vers une OTAN plus souple

Avec la redéfinition de ses buts fondamentaux, des principes de réforme et des « composantes » décrites plus haut, la réforme de l'OTAN doit chercher à améliorer :

1. sa capacité à anticiper et à réagir face aux crises : améliorer l'aptitude du CAN à consulter et à prendre des décisions sur les questions les plus importantes dans les domaines politique, diplomatique, opérationnel, du développement des capacités et des ressources, ainsi qu'à agir stratégiquement, en se libérant de la routine et des détails techniques ;

2. la qualité, la cohérence et le calendrier des avis que le CAN reçoit : il faut sans doute hausser le statut ou le rôle des cinq comités consultatifs clés qui entourent le Conseil – le Comité militaire, le Comité politique de haut niveau, le Groupe de coordination des orientations, le Groupe de travail exécutif, et le SRB – pour qu'ils puissent donner leur avis et leurs recommandations au Conseil de manière concertée, mieux synchroniser la planification de leurs travaux et aligner leurs programmes de travail sur le calendrier politique du Conseil. Il s'agit *in fine* de garantir que les intentions et les directives du Conseil sont répercutées sous forme de recommandations claires retransmises ensuite par tous les organes militaires et civils de l'OTAN ;

3. la dimension non militaire de l'OTAN : il faut s'assurer que, lorsque les Alliés décident d'engager l'Alliance dans une opération, elle bénéficie de l'expertise civile au niveau politique, et des capacités civiles dont elle a besoin sur le terrain pour mener à bien sa mission, de concert avec les autres organisations internationales et les acteurs locaux – ce qui pourrait requérir la création d'un Comité de sécurité civile ou d'une structure équivalente¹⁸ ;

La dimension non militaire de l'OTAN

4. la cohésion organisationnelle et la synergie interne de l'Alliance tout entière : il s'agit ici d'orienter non seulement le siège de l'OTAN mais aussi un ensemble mieux agencé d'organes, à Bruxelles et ailleurs, pour qu'ils puissent répondre aux priorités stratégiques de l'Alliance, avec plus de transparence, de visibilité et un plus grand sens du devoir commun. Ces priorités doivent être examinées et approuvées tous les six mois par le CAN, avant les réunions des ministres de la Défense en juin, et des ministres des Affaires étrangères en décembre ;

5. la capacité d'action opérationnelle de l'Alliance : il est nécessaire de dynamiser les structures de commandement et de forces, pour assurer une meilleure articulation entre les deux, d'une part, entre les besoins et les ressources de l'autre – ce qui implique une révision du rôle des agences de l'OTAN et des Centres d'excellence, ainsi que des quartiers généraux et

18. Voir D. Mc Gregor Pursley V, *NATO's Organizational Evolution: the Case for a Civil Security Committee*, Rome, Collège de défense de l'OTAN, novembre 2008.

agences de défense nationaux et multinationaux qui ne sont pas liés actuellement à l'OTAN¹⁹.

En même temps, les efforts de réforme à venir devront s'accommoder du fait qu'un certain nombre d'activités menées par les comités subalternes de l'OTAN vont continuer de satisfaire aux requêtes communes de seulement quelques Alliés, dans des domaines de l'armement ou de la logistique, au lieu de toucher les besoins collectifs de toutes les nations membres. Ces fonctions sont légitimes, si leurs buts distincts sont reconnus comme tels, structures et pratiques s'adaptant alors à ceux-ci. Cela peut signifier que les Alliés intéressés, et certaines nations non-membres de l'OTAN, devront assumer une plus grande part du fardeau administratif pour soutenir les entreprises qui les concernent spécifiquement.

Enfin, dans une Alliance aussi active et engagée que l'OTAN, la consultation a une valeur en soi, et doit mener à la formulation régulière, au plus haut niveau, de lignes politiques directrices. De même, les sommets officiels qui se tiennent tous les 12 à 18 mois – les plus récents à Riga (novembre 2006), Bucarest (avril 2008) et Strasbourg/Kehl (avril 2009) – devraient se doubler de sommets à caractère informel, plus fréquents, d'une durée maximale d'un jour, et se concentrant sur quelques thèmes, et accordant une priorité spéciale aux questions relatives aux opérations militaires et au contrôle des armements.

Au final, la réforme de l'OTAN doit choisir de deux routes l'une. Ou une approche qui a fait ses preuves avec le temps, et qui consiste à avancer par des mesures réformatrices minutieusement calibrées, d'une portée limitée mais avec suffisamment d'impact pour satisfaire dans la plupart des cas aux besoins politiques, opérationnels ou de ressources les plus pressants, tout en préservant le consensus général. Ou la tentative plus risquée, jamais encore testée, mais plus ambitieuse, de formuler un vaste plan institutionnel véritablement conçu pour moderniser l'OTAN d'une manière compatible avec les besoins du *xxi*^e siècle, et avec la vision qui sera développée dans le prochain concept stratégique.



MOTS CLÉS

Alliance atlantique, OTAN, réforme institutionnelle, concept stratégique

19. Tous ensemble, ces arrangements multinationaux représentent environ 70 entités individuelles, dotées de leurs propres infrastructures dans la plupart des cas.