

# L'Otan face à la fin du modèle expéditionnaire

Olivier Schmitt

Doctorant au département des *War Studies* du *King's College* de Londres et chercheur à Sciences Po Aix. Membre des « Jeunes chercheurs » de l'Institut de recherche stratégique de l'École militaire (Irsem) et officier de réserve dans la Marine nationale.

L'Otan, dont la fonction première durant la guerre froide fut de se préparer à une bataille qui n'advint jamais, a survécu à la disparition de son principal adversaire pour devenir une organisation d'emploi opérationnel, suivant en cela l'évolution des armées occidentales passées d'une posture défensive à une organisation expéditionnaire. Cette prévalence du cycle expéditionnaire serait aujourd'hui sur le déclin pour un ensemble de raisons politiques, stratégiques et financières. Il conviendra donc de s'interroger sur les effets de la fin de ce cycle sur l'Otan qui avait fait de la « transformation » un cheval de bataille et une cause quasi existentielle. La réflexion qui suit revient sur ces évolutions et propose quelques pistes sur l'avenir de l'organisation.

## « Projeter les forces » : vingt ans de guerre expéditionnaire

Alors que la guerre froide est en voie d'achèvement en 1990, l'Irak décide de briser le consensus prévalant depuis 1945 et viole les frontières d'un État souverain, le Koweït. La réaction internationale est alors unique par son ampleur et ses conséquences. Au Conseil de sécurité de l'ONU, les États-Unis et l'URSS sont d'accord pour condamner l'invasion et, après quelques mois de tractations diplomatiques (et de manœuvre logistique servant à concentrer les forces de la coalition) <sup>(1)</sup>, l'invasion de l'Irak est réalisée rondement en janvier et février 1991.

Cette victoire rapide va influencer les conceptions stratégiques occidentales pour les deux décennies suivantes en ouvrant l'ère des interventions. Comme l'écrit Étienne de Durand : « L'adaptation aux réalités de l'après-guerre froide se traduit d'abord par l'acceptation du paradigme de l'intervention, l'optimisation subséquente des capacités requises par les impératifs conjoints de la projection et de l'interopérabilité, enfin les réductions de format et les désinvestissements capacitaires rendus indispensables par cette réorientation coûteuse et la baisse concomitante des

(1) Lawrence Freedman et Efraim Karsh : *The Gulf Conflict, 1990-1991, Diplomacy and War in the New World Order* ; Londres, Faber and Faber, 1993.

budgets de défense »<sup>(2)</sup>. Cette conception de l'intervention comme paradigme stratégique structurant se traduit par la transformation des forces armées en corps expéditionnaires, ainsi que par l'adoption de concepts américains tels que les « opérations basées sur les effets » ou « les opérations réseau-centrées », certes à des rythmes bien différents selon les armées européennes<sup>(3)</sup>.

Logiquement, l'évolution de l'Otan en organisation d'emploi suit exactement la même chronologie que celle de la transformation des armées des pays qui composent l'Alliance. En effet, la première mission de l'histoire de l'Otan est l'opération *Anchor Guard*, conduite entre le 10 août 1990 et le 9 mars 1991 pour surveiller le Sud-Est de la Turquie afin de se prémunir d'une attaque de l'Irak.

À ce jour, l'Otan a conduit trente-neuf opérations, principalement des missions de surveillance ou d'assistance humanitaire, mais également de maintien de la paix (*KFOR - Kosovo Force* ; *IFOR - Implementation Force* et *SFOR - Stabilisation Force* en Bosnie...), d'entraînement de forces armées étrangères (en Irak et en Afghanistan), de contre-piraterie (*Ocean Shield*) et de combat (*Force alliée* en 1999 au Kosovo et en Serbie ; commandement de la Force internationale d'assistance et de sécurité, la Fias, en Afghanistan depuis 2003 ; *Protecteur unifié* en Libye en 2011). Cette intense activité opérationnelle illustre bien la prééminence de la pensée interventionniste dans les conceptions stratégiques des pays membres de l'Otan.

L'Alliance a ainsi lancé en 2002 la *NRF (NATO Response Force, Force de réaction de l'Otan)*, héritière directe de la *RMA (Revolution in Military Affairs)*, et des leçons du Kosovo, et conçue comme outil principal de la transformation de l'Alliance. Le général James Jones, alors *SACEUR (Supreme Allied Commander Europe)*, avait déclaré : « L'Otan ne massera plus les grandes unités que nécessitait la guerre froide mais elle sera dotée de forces agiles et robustes, qui seront maintenues à des niveaux de préparation variables, pour que l'Alliance soit mieux à même de faire face aux menaces du XXI<sup>e</sup> siècle », exprimant ainsi le canon de la pensée interventionniste. La *NRF* n'a été utilisée que six fois, et pour des missions humanitaires, alors que la transformation des armées européennes se faisait *via* de vraies opérations, en particulier celles de l'Afghanistan<sup>(4)</sup>.

L'Otan a donc été l'un des principaux vecteurs de la conception stratégique expéditionnaire, avec les opérations qu'elle a conduites depuis 1990.

## Le déclin de « l'ère des interventions » ?

Toutefois, cette période pourrait bien toucher à sa fin, en raison de la combinaison d'un ensemble de facteurs.

(2) Étienne de Durand : « La "mère" de toutes nos batailles », *Guerres mondiales et conflits contemporains*, n° 244, 2011, p. 25.

(3) Theo Farrell, Terry Terriff et Frans Osinga, (dir.) : *A Transformation Gap, American Innovations and European Military Change* ; Stanford, Stanford University Press, 2010.

(4) Olivier Kempf : *L'Otan au XXI<sup>e</sup> siècle, La Transformation d'un Héritage* ; Montpellier, Artège, 2010.

Tout d'abord, une décennie d'opérations difficiles et coûteuses en Irak et en Afghanistan a fini par lasser les opinions publiques. Sans rentrer dans les analyses sur la « guerre post-héroïque » à la Luttwack et bien que les liens entre la pression de l'opinion publique et la politique étrangère d'un État soient plus complexes qu'une relation d'influence directe <sup>(5)</sup>, les décideurs devront assurément prendre de plus en plus en compte une opinion publique réticente à l'usage de la force armée. Ils pourront toujours passer outre (comme les Britanniques en 2003) mais le feront à leurs propres risques politiques.

Ensuite, les coûts et les contraintes de la guerre moderne rendent pratiquement indispensable la constitution d'une coalition, à la fois pour disposer d'une légitimité politique mais aussi pour compenser certains manques capacitaires. Nos armées interventionnistes et réduites coûtent cher et les communautés nationales ne semblent pas vouloir dépenser ce qui serait nécessaire à leur autosuffisance. L'Europe se désarme donc, certains pays décidant ouvertement de renoncer à un éventail élargi de capacités pour se concentrer sur des secteurs précis, afin d'être plus facilement intégrés dans des coalitions. Cependant, la réelle contrepartie de la guerre en coalition est la contrainte politique : en se rendant mutuellement dépendant des capacités des autres, les États se rendent également dépendants du bon vouloir politique de leurs partenaires. Donc, mis à part les États-Unis dont la domination sur l'ensemble de l'éventail des capacités est incontestée, les nations de l'Otan réduisent leur liberté d'action politique. Cette contrainte institutionnelle devrait également conduire à réduire le nombre des interventions, puisque les velléités de certains seront de plus en plus dépendantes du bon vouloir d'autres.

De plus, l'environnement politique international est clairement défavorable aux interventions. Rappelons-nous que lors du vote de la résolution 1973 sur la Libye, la Chine, la Russie, l'Inde et le Brésil se sont abstenus. Sourcilieux qu'ils sont de souveraineté, ils n'ont pas particulièrement apprécié ensuite que ce qu'ils avaient compris comme une mission de protection des civils se transforme en opération de déposition du régime libyen <sup>(6)</sup>. Il est peu probable qu'ils apportent leur soutien à d'autres opérations de ce type dans le futur. L'Allemagne s'est également abstenue militairement, révélant des tensions entre les principaux pays européens. Certes, il est toujours possible de contourner le Conseil de sécurité, comme l'Otan l'a fait en 1999 au nom de l'intervention « illégale mais légitime » au Kosovo ou comme les États-Unis en 2003. Cependant, affaiblir la norme qui fait de la détermination de la guerre légale une prérogative du Conseil de sécurité expose à ce que l'argument soit détourné et utilisé à l'encontre de nos intérêts comme les Russes

(5) Sarah E. Kreps : « *Elite Consensus as a Determinant of Alliance Cohesion: Why Public Opinion Hardly Matters for NATO Led Operations in Afghanistan* », *Foreign Policy Analysis*, n° 6, 2010, p. 191-215 ; Richard C. Eichenberg : « *Victory Has Many Friends: US Public Opinion and the Use of Military Force, 1981-2005* », *International Security*, n° 30, 2005, p. 140-177.

(6) Même si on peut légitimement avancer que la résolution 1973 prévoyant de mettre « tous les moyens en œuvre » pour protéger les civils, la chute de Kadhafi devenait le seul moyen de remplir cet objectif de manière efficace et durable. Voir Jean-Baptiste Jeangène Vilmer : *La Guerre au nom de l'Humanité. Tuer ou laisser mourir* ; Paris, PUF, 2012.

l'ont fait en Géorgie en 2008. Enfin, un certain nombre d'États mettent en place des stratégies de déni d'accès, spécifiquement conçues pour contrer le modèle stratégique mis en place depuis deux décennies <sup>(7)</sup>. Cela ne signifie pas qu'ils pourront empêcher toute intervention dans le futur mais ils espèrent la rendre suffisamment coûteuse pour faire réfléchir à deux fois les responsables politiques lorsqu'ils devront décider d'une intervention.

La combinaison de ces éléments politiques, économiques et stratégiques pourrait bien marquer la fin de « l'ère des interventions ». On peut donc se poser la question de son influence sur le futur de l'Otan.

### **Une Otan post-interventionniste ?**

Au cours des deux dernières décennies, l'Otan a trouvé une fonction et une utilité en conduisant de nombreuses opérations, démentant ainsi les pronostics selon lesquels elle était vouée à disparaître. Ce maintien de l'Organisation a également été possible car celle-ci s'est profondément transformée <sup>(8)</sup>. Qu'on le veuille ou non, elle a acquis un rôle politique important en créant un certain nombre de partenariats avec des pays de sa périphérie, en servant de forum de préservation du dialogue entre les États-Unis et la Russie et en socialisant de nouveaux partenaires privilégiés au sein de la Fias (par exemple l'Australie). Cet héritage ne va pas disparaître du jour au lendemain suite à la diminution du rythme opérationnel. Cette capacité de l'Otan à socialiser les États autour d'un socle de valeurs communes a pu être identifiée comme la raison principale de son maintien en tant qu'organisation <sup>(9)</sup>.

L'Otan dispose de trois avantages distincts sur lesquels elle peut compter pour continuer à jouer un rôle après la fin de l'ère des interventions.

Tout d'abord, l'Organisation est un formidable outil de standardisation. Il est coutumier, et bien souvent à raison, de critiquer le rôle des États-Unis dans la définition des normes et procédures techniques, mais il faut aussi reconnaître leur utilité. Alors que l'interopérabilité entre armées européennes n'est pas satisfaisante aujourd'hui, on pourrait se demander ce qu'elle serait sans l'Otan. Son rôle de générateur de normes doit continuer dans le futur. À ce titre, il faudra observer les développements de la « défense intelligente » proposée par Anders Fogh Rasmussen et arrêtée au Sommet de Chicago.

Ensuite, l'Otan doit continuer à jouer son rôle de défense collective. Certes, il ne s'agit plus de se protéger de l'Union soviétique mais des projets dans de nouveaux domaines, tels que la cyberdéfense, vont clairement dans ce sens. Le

---

(7) Corentin Brustléin : « Vers la fin de la projection de forces ? La menace du déni d'accès », Ifri, *Focus Stratégique* n° 20, avril 2010.

(8) Bastien Irondele et Lachmann Niels : « L'Otan est-elle encore l'Otan ? », *Critique Internationale*, n° 53, 2011, p. 67-81.

(9) Wallace J. Thies : *Why NATO Endures* ; Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

bouclier antimissile balistique, même s'il repose sur des conceptions stratégiques largement discutables, sera également un projet structurant, à défaut d'être fédérateur et consensuel <sup>(10)</sup>.

Enfin, le rôle politique de l'Otan va continuer car les Russes et les Américains apprécient de disposer de ce canal de discussion (qu'ils peuvent aussi instrumentaliser en fonction de leurs besoins), ou parce que la mission en Afghanistan a créé des liens forts avec de nouveaux partenaires qui voudront continuer d'interagir avec les membres de l'Alliance. L'attitude des Australiens ou des Finlandais est à cet égard caractéristique.

\*\*

La fin de l'ère des interventions ne devrait pas signifier la fin de l'Otan. L'Organisation a montré sa capacité d'adaptation et rempli un ensemble de fonctions nécessaires aux nations alliées. Même si les interventions se feront plus rares, elles ne disparaîtront pas complètement. Une organisation comme l'Otan dispose de structures à même de gérer ces situations. Néanmoins, elle va graduellement se reconcentrer sur son cœur de métier : la défense collective, déployant son expérience dans de nouveaux domaines tels la cybersécurité. Les rôles de forum et d'instance de socialisation de choix font également de l'Otan une organisation dont le rôle politique n'est pas à sous-estimer et qui remplit des fonctions stratégiques allant bien au-delà de la gestion des interventions militaires.

*L'auteur remercie la Direction générale de l'armement (DGA) pour son soutien financier dans la réalisation de sa thèse.*

---

(10) Joseph Henrotin et Philippe Langlois : « De la nécessité des défenses antimissiles de territoire », *Défense et Sécurité Internationale* n° 75, novembre 2011.