

FORUM de l'UNION-IHEDN 2022

3AED-IHEDN

L'OTAN : quels défis et perspectives?

Au cours des années 2020 et 2021, l'OTAN a été un sujet d'étude pour les auditeurs de la cinquante-septième session AED de l'IHEDN et pour les membres de l'association 3AED-IHEDN. Ces études ont été menées en concurrence avec une actualité qui a remis l'OTAN à la première place dans le paysage géopolitique et sur le devant de la scène médiatique.

Le document ci-dessous s'appuie sur un ensemble de travaux dont le rapport du Groupe de Réflexion d'Athéna de 3AED-IHEDN « L'avenir de l'OTAN », des travaux de comité de la session nationale IHEDN, et enfin les principales conclusions de la table ronde consacrée « aux défis et perspectives de l'OTAN » lors des XVèmes Entretiens Armement et Souveraineté (EAS) en mai 2022,.

INTRODUCTION¹

L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord a eu soixante-dix ans le 4 avril 2019. Au cours de cette période d'une exceptionnelle longueur, elle a gagné une guerre et surmonté plusieurs crises. Elle a gagné la guerre froide, mais sans tirer un coup de fusil. La victoire a été obtenue par abandon de l'adversaire et effondrement sur lui-même du système instauré par l'Union soviétique en Europe de l'Est. Il faut en rechercher les causes dans les faiblesses inhérentes au système de l'URSS et non dans une efficacité de l'Alliance qui a certes dissuadé Moscou de tenter d'élargir son influence jusqu'à Brest, mais n'a pas eu à être testée. Elle a réussi plus ou moins bien (ou plus ou moins mal) dans les conflits dans lesquels elle a été engagée, au Moyen-Orient, dans les Balkans ou en Afghanistan. Elle s'est élargie. Douze pays avaient signé le traité de Washington. Les membres de l'Otan sont aujourd'hui au nombre de trente, le dernier à avoir adhéré étant la Macédoine du Nord. Elle a survécu à la crise de Suez et au départ de la France de la structure intégrée. Elle a réussi à surmonter les désaccords, parfois majeurs, qui ont pu survenir entre pays de l'Alliance (guerre du Viêt-nam, deuxième guerre du Golfe...). Cette histoire est incontestablement une « success story ». Et pourtant, l'Otan est en crise. Le président de l'un de ses membres fondateurs a pu dire qu'elle était en état de mort cérébrale sans qu'il s'ensuive une crise diplomatique. Le comportement de la Turquie ne plaît guère aux autres membres et semble inquiéter la Grèce au point de lui avoir fait passer une commande de dix-huit Rafale à l'improviste. Le président Trump a pu évoquer la sortie des États-Unis de l'Organisation sans que la terre s'ouvre sous ses pieds. Ces signes ne sont pas des augures de bonne santé et la plaisanterie prêtée à un diplomate russe comme quoi son pays avait fait beaucoup de mal à l'Otan en le privant de son ennemi était peut-être, justement, plus qu'une plaisanterie. L'Otan a mené, au cours de l'année 2020, malgré des conditions sanitaires défavorables, un examen de conscience réalisé par un groupe d'experts (dont monsieur Hubert Védrine pour la France) et intitulé Otan 2030.

¹ D'après le rapport « L'avenir de l'OTAN » du Groupe de réflexion d'Athéna de 3AED-IHEDN

Il n'était donc pas hors de propos de s'interroger sur l'avenir d'une organisation à laquelle la France participe depuis sa fondation et qui constitue, avec la dissuasion et la possibilité de conduire seule des OPEX, l'un des trois piliers de sa défense. Cette étude, menée de janvier 2020 à juin 2021 a permis d'aboutir au rapport qui suit, dont les conclusions s'appuient sur différents scénarios. Ces scénarii dépendent de la manière dont s'articuleront dans l'avenir les différentes conceptions de l'Otan qui prévalent au sein de ses pays membres :

- élément d'une stratégie mondiale pour les États-Unis.
- double lien avec le continent d'une part et avec les États-Unis d'autre part pour le Royaume-Uni.
- protection contre une Russie toujours vue (à tort ou à raison) comme hostile pour ses anciens satellites et sans doute aussi pour l'Allemagne.
- organisation multiplicatrice de puissance en vue de contrer une attaque de quelque côté qu'elle vienne ou d'organiser une OPEX en cas de besoin pour tous les pays, dont la France.

Les travaux du groupe de réflexion de 3AED-IHEDN, ont été conduits au cours des années 2020 et 2021. Ils se sont achevés plusieurs mois avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les « tensions majeures en Ukraine » qui étaient mentionnées se sont transformées en une guerre ouverte. Cette guerre, la première d'une telle ampleur en Europe depuis 1945, modifie certaines de nos conclusions sans les contredire :

- Le lien euro-atlantique en est encore renforcé.
- Au moment où est rédigé cet avertissement, l'entrée de la Suède et de la Finlande dans l'Otan est devenue vraisemblable. Elle peut devenir une réalité à court terme : quelques semaines, voire quelques jours. La frontière Otan-Russie se trouverait rallongée de 1 340 kilomètres.
- Enfin le « raccrochement » de la Russie à l'Europe, que nous avons souhaité, car imposé par la géographie, est évidemment repoussé dans un avenir imprévisible

QUELLES PERSPECTIVES POUR L'OTAN ?²

Pour la France, l'OTAN constitue avec la dissuasion et la possibilité de conduire des opérations extérieures l'un des trois piliers de sa défense il paraît donc important de s'interroger sur l'avenir de cette organisation à laquelle la France participe depuis sa fondation il y a plus de 70 ans.

Les incertitudes sur l'avenir de l'Otan n'ont jamais été aussi grandes que ces dernières années : manque de cohésion, manque de solidarité entre les membres avec en particulier le comportement du régime turc du président Erdogan qui joue sa propre carte stratégique sur le flanc sud de l'Otan. C'est cette situation qui avait conduit le président français à déclarer en 2019 que l'Otan était en état de *mort cérébrale*

² D'après EAS 2022, Introduction de la table ronde « OTAN : quels enjeux et perspectives » ?
Synthèse du rapport du GRA « L'avenir de l'OTAN »

La cohésion entre alliés avait été remise en question par des craintes concernant la position stratégique de chacun en effet certains pays européens craignent que les États unis se désintéressent du territoire européen au profit de la zone indo pacifique et par ailleurs certains Américains craignent que les Européens ne prennent pas leurs responsabilités dans la défense commune ou qu'ils choisissent la voie de l'autonomie et fassent éclater l'alliance

Sont survenus depuis les événements en Ukraine un réveil brutal de la manifestation d'une menace russe. Ce manque de cohésion entre alliés n'a pas totalement disparu mais il est pour le moment éclipsé par la guerre Russie-Ukraine même si l'OTAN n'est pas formellement impliquée.

Le monde évolue très rapidement et celui des prochaines années sera très différent de celui de la guerre froide et les années qui ont suivi.

Les facteurs d'évolution sont dus essentiellement aux progrès technologiques à la mondialisation et à l'émergence de nouveaux pays qui accèdent au stade de grande puissance.

Du temps de la guerre froide dans la fin remonte maintenant à 30 ans le rôle de l'Otan était de protéger l'Europe dite de l'ouest contre la menace de l'union soviétique. Depuis cette époque et après la chute de l'URSS la situation est ambiguë. L'OTAN est devenue une alliance tous azimuts entre nations dites occidentales et elle a conduit une opération ou participé à des opérations en Europe, en Afrique et en Asie au Moyen-Orient et en Afghanistan. C'est devenu le club militaire occidental, le bras armé de l'occident qui peut avoir à répondre à toute menace d'où qu'elle vienne.

Tant que la Russie n'aura pas fait son entrée dans le club des démocraties occidentales elle restera une menace la situation aujourd'hui en Ukraine confirme que l'avenir d'une Russie rejoignant le club des démocraties n'est pas proche.

Depuis de nombreuses années déjà le gouvernement russe cherche à retrouver son hégémonie sur les anciennes possessions soviétiques et de saper leur souveraineté et leurs intérêts.

La Chine est également ressentie comme une menace plus lointaine mais stratégique si l'on en croit les paroles du secrétaire général de l'OTAN qui a proposé d'ouvrir un nouveau front en suggérant une alliance globale contre la Chine.

On constate effectivement aujourd'hui que la Chine met en oeuvre une stratégie globale supportée à la fois par une grande puissance économique et une grande puissance unitaire. Elle a prouvé sa volonté d'utiliser la force contre ses voisins aussi bien par des contraintes économiques que par une diplomatie que l'on peut qualifier d'intimidante et ceci sur une région s'étendant bien au-delà de la région indopacifique.

Côté américain déjà en 2012 Barack Obama définissait la politique dite du pivot asiatique qui indiquait le basculement des États-Unis confrontés au défi chinois vers l'Asie au détriment d'une Europe qui n'était plus un enjeu stratégique. Mais les États-Unis qui sont une puissance globale ne peuvent délaissier aucun continent et la Chine est un moteur de la croissance économique mondial et est un investisseur significatif dans bon nombre de pays de l'union européenne et de l'OTAN.

L'idée que l'on peut se faire de l'avenir de l'Otan dépendant d'une part de l'opinion que l'on a sur les menaces auxquelles les pays européens risquent de se voir confronter, et d'autre part

sur la manière dont on pense que les pays européens et les États-Unis vont tenir compte des incertitudes du moment. Une grande partie des pays de l'Union Européenne sont des alliés de l'Otan cependant au sein de l'Otan, il n'y a pas de représentation de l'Union Européenne.

L'Union Européenne d'aujourd'hui n'a pas de réelle politique étrangère de sécurité commune et les sommes allouées au fonds européen de défense sont encore faibles. La stratégie de la France est de faire avancer le projet d'initiative européenne d'intervention qui se situe entre les deux positions extrêmes à savoir d'un côté l'alignement sur les positions américaines et de l'autre l'autonomie de défense européenne.

Le groupe a estimé que dans ce contexte il y avait trois scénarios à considérer :

- une discussion avec la Russie sur l'Ukraine et le Haut-Karabakh et le respect des traités portant sur le contrôle des armements. Ce scénario est à écarter aujourd'hui et certainement malheureusement pour longtemps.
- l'affirmation d'un pôle européen de défense mais aujourd'hui vu le nombre d'obstacles à lever pour la mise sur pied d'une armée européenne opérationnelle le seul élément concret possible est l'établissement d'un pôle industriel ce qui posera dans ce cas la question de la concurrence entre matériels américains et matériel européen.
- Et enfin le statu quo, scénario aujourd'hui le plus vraisemblable qui repose sur l'idée que les Américains considèrent toujours que leur intérêt en Europe reste une composante solide de leur stratégie mondiale

RAPPEL HISTORIQUE : L'OTAN et la défense de l'Europe³

Au sortir de la Seconde Guerre mondiale (1945-1991)

Alors que l'Europe vient à peine de sortir de 6 années d'un conflit majeur, émerge une guerre d'un genre nouveau résultant de l'affrontement de deux blocs. Avec l'avènement de cette guerre froide, le besoin de promouvoir une sécurité et une défense collective de l'Europe se fait jour.

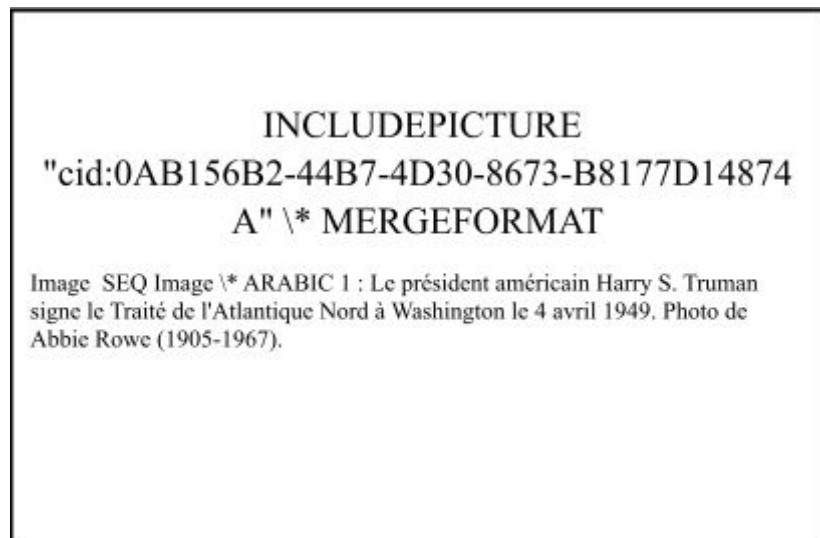
Il se manifeste tout d'abord par la création de l'Union de l'Europe Occidentale, à l'occasion de la signature du traité de Bruxelles le 17 mars 1948 lequel inclut un volet de défense collective (son article 5 prévoit une assistance militaire automatique entre les cinq membres en cas d'agression). L'échec de la communauté européenne de défense par le rejet du traité par l'Assemblée nationale française en 1954, du fait notamment du dilemme géostratégique entre les priorités à donner aux fronts Est ou Sud⁴, sonnera hélas la fin des ambitions européennes en matière de défense.

Il se concrétise également par la création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan), qui trouve son origine dans la déclaration du Président américain Truman le 12 mars 1947 ; mettant fin, ainsi, à la tradition isolationniste du pays en temps de paix. Mais l'Otan doit aussi sa création à la forte demande des Européens auprès des États-Unis, dès mars 1948, pour que ceux-ci se lient au Vieux Continent, par un pacte de défense, alors que les américains ont alors le monopole de l'arme atomique.

Le Traité de l'Atlantique Nord est signé à Washington le 4 avril 1949 et entre en vigueur le 24 août suivant.

Il fait expressément référence à la charte constitutive des Nations Unies et plus particulièrement à son article 51 qui affirme le droit légitime de défense individuel ou collectif des États. Ce n'est cependant pas

le Traité de l'Atlantique Nord, qui est uniquement un traité d'alliance « classique », qui crée l'Otan elle-même. En effet, l'article 9 du Pacte atlantique prévoit seulement l'existence d'un Conseil. C'est le déclenchement de la guerre de Corée, en juin 1950, qui incite l'Alliance à se doter d'une structure politique et militaire permanente : l'Organisation du Traité de



³ « Rappels historiques » d'après les travaux de comité consacré à l'OTAN de la session nationale IHEDN

⁴ « la concurrence entre un front est marqué par la menace soviétique d'une part, et un front sud marqué par les crises coloniales en Indochine et en Afrique du Nord d'autre part, est au cœur de l'évolution de la position française à l'égard de la CED ». [2]

l'Atlantique Nord ou Otan. Cette organisation internationale de défense collective est alors instituée par la Convention d'Ottawa du 20 septembre 1951.

Force est de constater que l'Otan a contribué de façon significative au maintien de la paix en Europe depuis plus de 70 ans, et que durant la guerre froide elle s'est pleinement consacrée à sa mission principale : la défense collective qui repose sur l'article 5 de son traité.

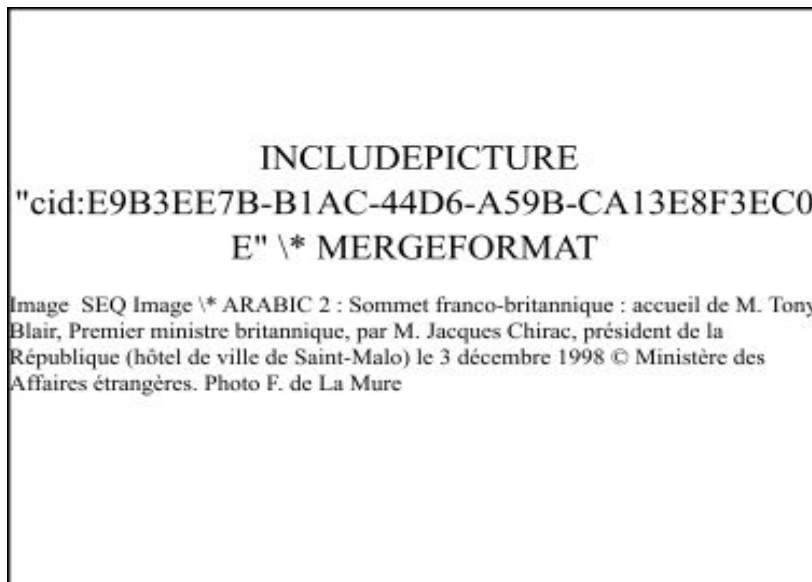
La fin de la guerre froide (1991-1999)

La disparition de la menace du Pacte de Varsovie, officiellement dissous en juillet 1991, ne condamne pas pour autant l'Alliance, même si la question de la défense collective du territoire et de la population du continent européen passe alors au second plan.

Tirant les enseignements de ce changement majeur, l'Union européenne, avec le traité de Maastricht signé en 1992 et la création de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), se dote d'un pilier incluant « l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire le moment venu à une défense commune ».

Les guerres de Yougoslavie (1991-2001), qui ébranlent le territoire de l'Europe, témoignent toutefois de la difficulté de l'Union à résoudre les conflits sur son propre sol. Cela constitue en revanche le premier test de capacité de l'Alliance à survivre à la disparition de sa raison d'être initiale et à assumer des missions totalement nouvelles. Elle doit désormais être capable d'effectuer des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, voire des missions humanitaires.

Le Conseil Atlantique, réuni à Berlin en juin 1996, marque une nouvelle étape de la rénovation de l'Alliance en posant les bases du fameux « pilier européen » de l'Otan que la



France appelle de ses vœux. Dans un discours prononcé le 8 juin 1996 à l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), le Président Chirac se félicite de la décision prise à Berlin par le Conseil Atlantique : « Cette décision, si elle s'inscrit dans les faits, ouvre la voie à une participation pleine et entière de la France aux structures d'une Alliance dont les principes et les modes de

fonctionnement auraient été profondément transformés ».

L'incapacité de l'Europe à traiter le conflit des Balkans et le fait pour la France de ne plus ériger le projet européen en concurrence avec l'Alliance Atlantique constituent dès lors les éléments déclencheurs d'une avancée significative concrétisée par la déclaration commune Franco-Britannique de Saint-Malo du 4 décembre 1998 puis par la création de la politique

étrangère de sécurité et de défense (PESD) dont le projet fut lancé lors du conseil européen de Cologne les 3 et 4 juin 1999.

Le temps de la coopération (2000-2003)

C'est au début des années 2000 que les relations entre l'Otan et l'UE s'institutionnalisent. Lors du sommet de l'Otan des 21 et 22 novembre 2002 à Prague, les pays membres se déclarent disposés à donner à l'Union européenne l'accès aux moyens et capacités de l'Otan pour des opérations dans lesquelles l'Alliance n'est pas engagée militairement. Peu de temps après, la déclaration Otan-UE sur la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), adoptée en 2002, assure l'accès de l'UE à des capacités de planification de l'Otan pour ses propres opérations militaires. Cet accord ouvre la voie à une coopération politique et militaire entre les deux organisations

Par la suite, les accords «Berlin Plus », adoptés le 17 mars 2003, posent les fondements nécessaires pour que l'Alliance puisse soutenir des opérations dirigées par l'UE dans lesquels l'Otan n'est pas engagée en tant que telle. Sur la base d'un "Partenariat stratégique pour la gestion des crises", ils permettent à l'Union européenne d'accéder aux moyens et aux capacités de commandement de l'Otan pour des opérations qu'elle dirige⁵.

Ce dispositif est mis en œuvre pour la première fois lors d'un engagement opérationnel de l'UE en Macédoine en 2003.

Pour éviter la duplication des structures de l'Union européenne avec celles de l'Otan, deux nouvelles structures sont créées :

- Une cellule permanente de planification et de conduite des opérations civiles et militaires de l'UE menées sans recours aux moyens de l'Otan, placée auprès de l'état-major de l'Union européenne. Cette cellule est autonome et distincte des structures de l'Otan ;

Du 31 mars au 15 décembre 2003, l'UE a dirigé l'opération Concordia en ex-République Yougoslave de Macédoine. Concordia a inauguré les arrangements « Berlin Plus ». Le commandement de l'opération a été confié au D-SACEUR allemand l'amiral Rainer Feist, dont l'Etat-major était installé au SHAPE à Mons (belgique)

INCLUDEPICTURE

"cid:5D0F2BF5-3BD2-4F9D-B31B-31BD5E2F0CEC" * MERGEFORMAT

Image SEQ Image * ARABIC 3 : Amiral Rainer Feist au SHAPE à Mons (belgique) - © Otan

⁵ La mise en œuvre de cet accord « Berlin plus » connaîtra une période difficile dès 2004 du fait de la Turquie, suite à l'entrée de Chypre et de Malte dans l'Union européenne. Cette opposition perdurera jusqu'en 2016.

- Une cellule de l'Union européenne créée au sein de l'état-major de l'Otan (le SHAPE) pour améliorer la préparation des opérations de l'UE menées avec les moyens de l'Otan.

Lors du Conseil européen de mars 2003, l'UE se dote pour la première fois d'une Stratégie européenne de sécurité qui évalue les menaces auxquelles est soumise l'UE. Celles-ci sont relativement similaires à celles de l'Otan : le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massives et les États « défaillants ».

Le désaccord irakien (2003-2010)

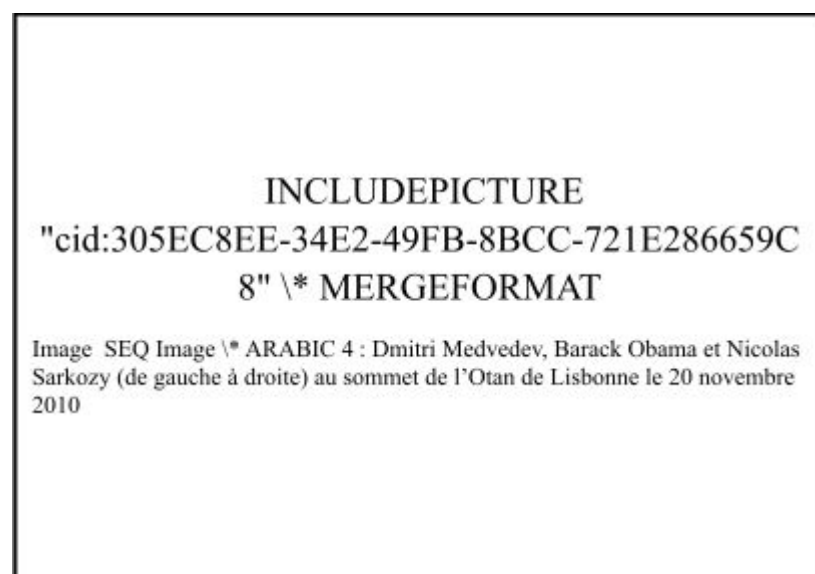
Les positions divergentes prises en 2003 par les États membres européens vis-à-vis de l'intervention américaine en Irak affaiblissent toutefois le partenariat entre l'Otan et l'UE et ancrent définitivement le Royaume-Uni et certains de leurs alliés dans une position de principe hostile à la défense européenne, perçue comme de nature à affaiblir le lien transatlantique.

Cet épisode va permettre une prise de conscience par l'Union de la nécessité de prendre davantage en charge la défense européenne et de la possibilité d'engagements opérationnels en commun. Cela va s'accompagner dès lors d'une volonté de doter cette politique des moyens nécessaires et donc d'outils lui permettant de développer les capacités afférentes. C'est ainsi qu'est créée en 2004 l'agence européenne de défense (AED), dont la direction sera assurée, à compter de 2007, par le Haut Représentant pour la politique étrangère et la politique de sécurité. C'est en effet le traité de Lisbonne qui entérine cette disposition. En matière de politique de défense, c'est également au titre de ce traité qu'une clause de défense mutuelle (article 42.7) est introduite et que la PESD devient la politique de sécurité et de défense commune (PSDC).

Le retour de la coopération et le début du partage du fardeau (depuis 2010)

La réintégration par la France du commandement intégré de l'Otan, le désengagement de l'Afghanistan et le rapprochement Otan-Russie à la fin des années 2000 sonnent le début d'une restructuration profonde de l'Otan et d'une diminution de ses effectifs, et marquent la détermination de l'Otan à renforcer son partenariat stratégique avec l'UE.

Lors du sommet de l'Otan de Lisbonne les 19 et 20 novembre 2010, les Alliés s'accordent sur un nouveau concept stratégique et ouvrent la possibilité à l'Alliance de travailler plus étroitement avec d'autres organisations internationales afin de prévenir les crises, de gérer les conflits et de stabiliser les situations post-conflit.



Puis la situation a évolué tant du fait de l'Otan que de l'Union européenne, d'abord au sommet de l'Otan de Newport des 4 et 5 septembre 2014 avec les engagements européens relatifs aux investissements de défense puis au sommet

de Varsovie des 8 et 9 juillet 2016, à l'issue duquel est établie une liste des domaines dans lesquels l'Otan et l'UE souhaitent intensifier leur coopération compte tenu des défis communs auxquels elles sont confrontées à l'est et au sud : lutte contre les menaces hybrides, accroissement de la résilience, renforcement des capacités de défense, cyberdéfense, sûreté maritime, exercices, etc. Un véritable partenariat stratégique transatlantique est institué entre l'Otan et l'UE, avec un plan comprenant 42 actions destinées à accroître la coopération, dont 6 spécifiquement sur les capacités de défense.

Cette coopération entre les deux organisations connaît une nouvelle impulsion en 2017, avec l'annonce de 32 mesures dont 3 concernent également le développement capacitaire.

La construction capacitaire européenne en quelques dates

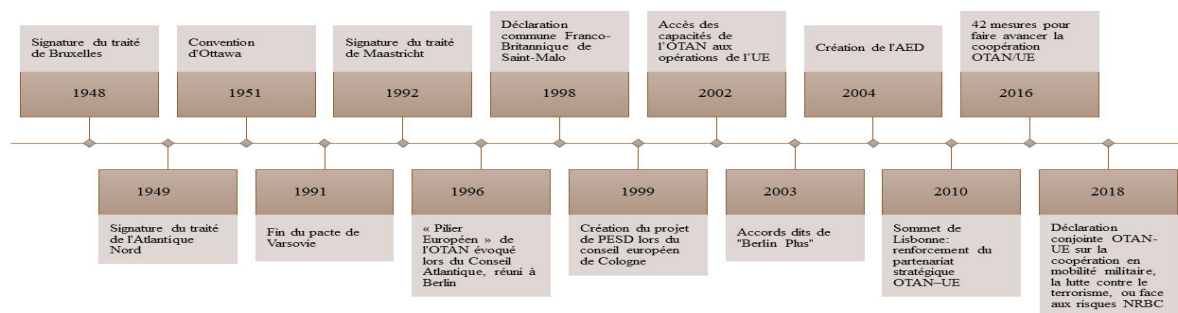


Image 5: La construction capacitaire européenne en quelques dates

La coopération entre l'Union Européenne et l'Otan n'a jamais été un long fleuve tranquille : On pourrait parfois penser qu'à peine des progrès sont-ils accomplis que tous les efforts semblent réduits à néant et qu'il faut repartir de zéro, sans plus de chance de succès. Si cette vision des choses comporte sûrement une part de vérité, elle est trop simpliste. Certes, la coopération entre l'UE et l'Otan, dont les sièges ne sont distants que de cinq kilomètres, n'a jamais été un processus linéaire – elle a connu des hauts et des bas – mais elle a toujours été en marche. Aujourd'hui, elle continue d'évoluer pour s'approfondir et s'étendre à de nouveaux domaines. Les services des deux organisations ont désormais des contacts quotidiens, et personne ne s'en étonne. Ce n'était pas le cas il y a encore quelques années, quand la visite d'un responsable de l'UE au siège de l'Otan constituait un fait rare et marquant.

L'Otan et l'UE ont actuellement 21 membres en commun.

Un nouveau contexte international

Une multipolarité

L'après-guerre froide a pu laisser croire à la création d'un ordre mondial unipolaire, dominé par les Etats-Unis et bénéficiant des dividendes de la paix. Mais les attentats du 11 septembre 2001, la résurgence de la Russie, l'émergence de la Chine comme puissance de premier plan, l'émancipation de la Turquie ou encore l'instabilité du monde arabe sont autant d'éléments qui bouleversent l'ordre mondial.

Au premier rang de ces évolutions, la montée de la Chine en tant que puissance économique mais également militaire est le fait le plus saillant de ce nouvel ordre mondial. Cette volonté de croissance constitue une source de déstabilisation de la zone indopacifique vis-à-vis notamment des pays riverains de la mer de Chine mais également des différentes routes commerciales vers l'Asie. Elle modifie les équilibres géostratégiques et force les différentes nations à se positionner en réponse à cette posture.

Le basculement des Etats-Unis

Cette nouvelle donne a pour conséquence un basculement des Etats-Unis vers l'Asie et une volonté de désengagement de l'Europe. Ce concept de « pivot stratégique » américain défini sous la présidence Obama a en effet conduit les Etats-Unis à se désintéresser de la Méditerranée, de l'Afrique et du Moyen-Orient au profit de l'Asie du Sud Est. Dans ce contexte, l'Europe n'est plus le principal centre d'attention des Etats-Unis et les pays européens sont priés d'assumer un peu plus du « fardeau » de leur défense.

Ainsi, les Etats-Unis considèrent qu'une partie des défis sécuritaires de l'Europe, crises migratoires ou opérations de maintien de la paix ou anti-terroristes dans le voisinage immédiat de l'Europe ne relèvent pas de leur responsabilité. Cette vision américaine pourrait être résumée par une attribution à l'Otan des menaces du haut du spectre et à l'Union Européenne et aux Etats Européens des opérations de la « défense de l'avant », i.e. les interventions hors d'Europe et les missions de sécurité.

Cette position a été exacerbée durant la présidence Trump, peu amène envers les Européens, mais l'élection du président Biden semble offrir une perspective claire de détente dans les relations transatlantiques pour les 4 années à venir, avec notamment une équipe atlantiste tant au secrétariat d'Etat qu'au Département de la Défense. Il n'est toutefois pas certain que cette embellie modifie les positions fondamentales américaines, concernant notamment l'engagement budgétaire minimal attendu des Alliés et le pivot vers l'Asie.

En outre, si l'ère Biden signe un retour vers davantage de multilatéralisme, il faut souligner qu'il a notamment été élu sur un slogan de « *buy american* ». Cette posture aura forcément un impact sur les ventes d'armement, notamment en Europe, et donc sur les politiques de programme d'armement et de construction capacitaire.

Ce rapport comprend, en annexe I, une analyse plus approfondie de l'impact de la présidence Biden sur les relations transatlantiques.

Le schisme du Brexit

La contestation du multilatéralisme a eu également un impact direct au cœur de l'Europe. Le 23 juin 2016, 51,89% des électeurs britanniques se sont en effet prononcés pour un retrait de leur pays de l'Union Européenne.

Du point de vue de la politique de défense de l'Europe, ce Brexit pourrait n'être pas considéré comme une mauvaise nouvelle car le

Royaume-Uni a souvent bloqué les initiatives de défense de l'UE (notamment PESCO, FED). En effet, longtemps partisan de la primauté de l'Otan, le Royaume-Uni a toujours limité le renforcement des capacités propres de l'UE.

Il est à noter d'ailleurs que le domaine de la défense a été exclu du champ de négociation de l'accord entre l'UE et le Royaume-Uni. Néanmoins, compte tenu de l'importance économique de l'industrie de défense du Royaume-Uni et de sa criticité, il est probable que des coopérations industrielles (à l'instar de Tempest ou de One MBDA) soient encouragées de part et d'autre de la Manche. Le Royaume-Uni cherchera d'ailleurs sans doute à participer, avec le statut de pays tiers, aux projets éligibles aux subventions européennes.

S'agissant de l'Otan, le Royaume-Uni était déjà avant le Brexit un membre clé de l'Alliance, pesant 10-11% du budget, derrière les Etats-Unis et l'Allemagne et à part quasiment égale avec la France.

Après le Brexit, il ne fait pas de doute que le Royaume-Uni réinvestira massivement l'Otan grâce à un redéploiement de toutes les ressources (humaines et financières) qu'il consacrait jusqu'ici aux structures sécuritaires de l'UE. Ce réinvestissement devrait lui permettre de renforcer sa position au sein de l'Alliance.

Les intérêts sécuritaires du Royaume-Uni restant ceux des Européens (lutte contre le terrorisme, immigration illégale, gestion des crises ou stabilisations post-conflit etc.), il est probable que le Royaume-Uni, fort de son influence renforcée au sein de l'Otan, pousse l'Alliance vers plus de soutien à l'UE sur certaines questions de sécurité, lorsque celles-ci correspondent à un intérêt britannique (par exemple, opérations ciblées de désarmement ou de lutte contre les trafics).

Ce rapport comprend une annexe II dédiée à l'impact du Brexit sur la politique de défense britannique.

INCLUDEPICTURE
"cid:5526DB9F-A4F0-4B13-BF7B-D537F949192
C" * MERGEFORMAT

Image SEQ Image * ARABIC 7 : Fresque réalisée par des partisans du
"Remain" © Geoff Caddick / AFP

L'impact de la COVID19

La crise de la COVID19 a montré la perte d'autonomie du continent européen, notamment en matière de médicaments ou de produits de santé, avec comme corollaire la forte dépendance au marché asiatique.



Cet épisode a permis une prise de conscience sur la nécessaire réindustrialisation de notre continent et l'Union a d'ailleurs prévu de se doter d'instruments pour favoriser le développement et la compétitivité de son industrie. Il a abouti également à la mise en place du plan de relance NextGenerationEU, doté de 750 Md€, dont 672,5 Md€ sous forme de prêts et de subventions destinés à soutenir les réformes et les investissements entrepris par

les pays de l'UE.

La crise de la COVID a porté un éclairage cru sur les conséquences de la perte de souveraineté sur des segments stratégiques. Elle a démontré au demeurant une capacité des États de l'Union à prendre des décisions fortes en commun pour recouvrer davantage d'autonomie et a signé "la fin de la naïveté", comme l'a souligné le commissaire européen Thierry Breton [3]. Cette prise de conscience constitue donc un contexte favorable à l'évolution des mentalités des pays européens sur les questions de défense où les problématiques se posent souvent dans les mêmes termes.

Les évolutions en Europe

Dans un contexte international en mutation (essor de la Chine, pivot asiatique des USA, etc.), une étape importante est franchie en septembre 2016 avec le discours sur l'état de l'Union prononcé par le président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker. L'objectif, soutenu par la France, reprend l'idée « d'aider les États membres à accroître l'efficacité de leurs dépenses dans les capacités de défense communes, à renforcer la sécurité des citoyens européens et à promouvoir une base industrielle compétitive et innovante ».

On le voit, la coopération entre l'Alliance atlantique et l'Union européenne est source de débats en Europe, où deux visions s'affrontent. D'un côté, certains pays sont pleinement engagés dans l'Alliance et souhaitent conserver l'assurance de la protection américaine. Ces États - les pays baltes et la Pologne, notamment - craignent une résurgence militaire russe et estiment que l'Europe n'a pas les moyens d'y faire face seule. Par ailleurs, des pays comme la France et l'Allemagne sont partagés entre cette vision et le besoin de développer une structure

de sécurité collective autonome et plus indépendante des États-Unis, idée résumée dans le terme d'autonomie stratégique sans que ce dernier ne dispose d'une définition officielle et comprise de la même manière dans les différentes capitales européennes.

Soixante-dix ans après la signature du Traité de l'Atlantique Nord, le sommet de Londres de 2019 s'est tenu alors que l'Alliance faisait face à plusieurs difficultés importantes, mises en exergue par les propos tenus par le Président Macron dans l'interview qu'il avait accordé à *The Economist*, fin octobre 2019. Et pourtant, la déclaration finale a réaffirmé sans hésitation le « lien transatlantique qui unit durablement l'Europe et l'Amérique du Nord » et souligné que « l'Otan reste le fondement de notre défense collective et le forum essentiel pour les consultations et la prise de décision en matière de sécurité entre Alliés ».

Avec, au niveau européen, les travaux sur la boussole stratégique dont l'issue est prévue en 2022 pendant la présidence tournante de la France et, au niveau de l'Otan, la révision stratégique prévue à la fin de l'année 2021, la période apparaît propice⁷ pour une redynamisation de la coopération entre les deux piliers de la défense de l'Europe et pour une clarification de leurs rôles respectifs.

⁷ Il est à craindre toutefois que les calendriers nationaux allemands (élections législatives fin 2021) et français (élections présidentielles suivies des législatives en 2022) ne viennent interférer avec les réflexions stratégiques en cours.

REGARDS CROISES SUR L'OTAN⁸

EAS 2022 : Conclusions de la table ronde « L'OTAN : quels défis et perspectives ? »

L'OTAN vu de l'intérieur : le commandement transformation de l'OTAN

Le commandement « transformation » n'est pas très connu mais sa mission est de garantir que l'OTAN s'adapte en permanence et dans le long terme à l'évolution du contexte géostratégique et à l'évolution politique militaire de cet environnement : le réarmement des grandes puissances face à des menaces croissantes.

Par exemple lors des événements en Géorgie, puis en Crimée en 2014, l'OTAN a joué un rôle militaire, mais surtout un rôle politique, car il s'agit de la seule organisation politico-militaire intégrée, qui a montré son efficacité.

Concernant la structure de commandement militaire : soit on est dans l'Alliance atlantique, on y contribue, comme la France qui est une des puissances crédibles pour de multiples raisons, soit on fait autre chose.

Cette position a été précisée lors du sommet au Pays de Galles en 2014, avec la nécessité d'investir à un certain niveau fixé à 2% du PIB dont 20% d'investissement! Parmi les membres, il y a les bons élèves comme la France ou le Royaume Uni. Ensuite, il y a les pays du milieu du spectre comme l'Allemagne et bien d'autres, mais surtout il y a la position des États-Unis. Si l'OTAN, certes les intéresse, à Washington, peu y sont réellement attachés. Le rôle des commandeurs américains contribue à maintenir cet attachement. Quelles sont les attentes des différents pays de l'OTAN ? Pour les pays de l'Est, l'appartenance à l'OTAN est un élément de fierté, de sécurité et de prospérité grâce à l'Union Européenne.

L'alliance est donc bien perçue, à cause de cette dimension politico-militaire. Elle est crédible. Ces deux commandements lui confèrent les deux piliers opérationnel et transformationnel. On ne retrouve pas quelque chose d'équivalent dans l'Union Européenne.

Le commandement « transformation » de l'OTAN est chargé d'animer les partenariats avec tous ses partenaires. Cela fait partie des missions stratégiques de l'Otan et les partenariats avec la Suède et la Finlande ont une importance toute particulière, élevés au rang de partenariat privilégié. A titre d'illustration, les exercices de défense collective ont été relancés et on a préparé pour 2018 un exercice qui a eu lieu au nord de la Norvège et d'emblée la Suède la Finlande ont été intégrés.

L'OTAN : comment est-il perçu de l'extérieur ?

Rappelons-nous que les missiles qui sont actuellement tirés par les Ukrainiens ont été développés par les ingénieurs de l'armement pendant la guerre froide. Ils étaient faits pour tirer du chat russe. Cela montre que les prédécesseurs ne s'étaient pas totalement trompés qu'ils soient américains français ou européens.

L'alliance peut être perçue comme un club qui devrait être normalement assez confortable pour un Français puisqu'il est régi par les règles du consensus. Le focus sur la Chine va rester

⁸ EAS Mai 2022 : principales conclusions des débats lors de la table ronde « OTAN : quels défis et perspectives ? »

durablement quelle que soit l'évolution du contexte en Europe. Ce club regroupe des partenaires avec des géographies différentes et on a observé en 2014 un réveil d'une intensité inégale chez les différents pays avec une esquisse générale d'une remontée en puissance de l'adversaire.

L'OTAN est aussi une organisation qui permet de contrôler et canaliser les tensions entre les partenaires de l'alliance, comme par exemple cela s'est passé en méditerranée. Le comportement de la Turquie n'est pas satisfaisant, mais cela aurait été probablement bien pire sans l'OTAN. Quelle serait l'Europe sans Otan ? Comment serait gérée une architecture de sécurité fondée sur des relations multilatérales. C'est une organisation qui existe et qui a le mérite d'avoir survécu même si pendant des décennies, des parties prenantes ont réduits leurs cotisations avec des capacités en déclin. Il y a sans doute eu, malgré des efforts, une perte de la culture de la haute intensité. Il est important de rappeler que l'alliance est une alliance nucléaire.

Avant la crise en Ukraine il y avait des éléments de diversité des positions de certains pays vis-à-vis de la Russie. Certains pays vivaient cela sur le thème de l'engagement et de l'interdépendance économique comme outil de bon voisinage surtout un grand pays à l'Est. D'autres pays comme la Suède ont toujours eu le soin de la gestion d'un bon voisinage avec la Russie, tout comme la Norvège ou la Finlande et les Pays-Baltes. Certains pays avaient le sentiment d'un encerclement de l'Europe par la Russie depuis le Grand Nord jusqu'à l'Afrique en passant par la Syrie voire la Libye. Ceci permet d'éclairer la position des Turcs. Quatre tendances semblent se dégager :

- une certaine régionalisation de la sécurité entre « nord baltique » et « centre-sud,
- une révision engagée des priorités entre prospérité et sécurité,
- une interrogation sur la préparation à la haute intensité après des décennies d'opérations expéditionnaires,
- la fin d'une dichotomie complète entre guerre et paix au profit d'un continuum compétition-confrontation-conflit qui souligne la nécessité d'avoir des moyens militaires sur tout le spectre face à des pays tentés par la désinhibition.

Des difficultés persistent néanmoins :

- la Turquie et sa politique en Méditerranée
- l'Albanie et la Macédoine du Nord (issue de la Yougoslavie),
- les autres pays issus de la Yougoslavie, y compris la Serbie,
- les achats de missiles soviétiques par la Turquie, voire par la Grèce

L'OTAN : un générateur de puissance

Il y a une question au sein de l'OTAN qui a toujours existé et qui est très bien identifiée dans sa structure de l'Otan au travers d'un site, et de ses capacités de transformation et d'adaptation, en bref sa capacité à générer de la force. L'OTAN est un organisme de multiplication de puissance.

L'OTAN s'est retrouvée face à une question qui était le maintien de l'avantage technologique sur deux aspects : le premier l'innovation que les compétiteurs pouvaient afficher vis-à-vis de la Chine mais aussi de la Russie, et le second les nouveaux milieux.

La guerre en Ukraine même si elle a un impact émotionnel très important, souligne aussi cet aspect-là, c'est-à-dire que les Russes montrent un certain nombre d'éléments dans la façon qu'ils ont de faire la guerre. Cela remonte au discours de Poutine de 2018. Les forces ukrainiennes utilisent aussi des technologies d'une certaine façon et transforment la manière de faire la guerre. L'Otan a donc une question en interne sur sa structure : comment faire face aux technologies émergentes ? Et comment faire face aussi à un autre aspect : les nouveaux milieux qui sont beaucoup plus technologiques.

Tout le monde a en tête au moins la cyber et l'espace. A l'heure actuelle, l'OTAN a toujours eu une réflexion top-down. Sur des bases politico-militaires, l'OTAN fait un travail assez remarquable qui a toujours existé au travers de ce qu'on appelle le NADREP. On obtient un processus de programmation de défense au sein de l'OTAN qui est prescrit aux pays et qui implique aux pays de fournir ces capacités. Cela se fait très bien via un travail assez lourd, travail qui doit réfléchir la transformation en associant les pays membres. Ensuite, le processus de *peer review* qui permet la confrontation entre ce que les pays ont déclaré et la réalité, est mené de façon très sérieuse par les personnels de l'OTAN.

Mais depuis fin 2016, avec les questions de *burden sharing* et de budget de défense à 2% du PIB, on voit apparaître à l'OTAN, la multiplication de travaux multilatéraux. Auparavant, il existait au sein de l'OTAN des programmes portés par les pays et des programmes d'interopérabilité (ACCS par exemple). Mais pour le programme le NH90 à travers de la NAHEMA, il s'agissait surtout d'un certain nombre de pays qui se sont mis ensemble et sont allés voir l'OTAN pour avoir le soutien d'une agence pour faire le travail. Donc ce n'est pas la même approche, ni la même structure ni la même l'alliance. On voit apparaître cela dans le discours de la structure, de l'alliance et notamment du secrétariat international, des notions telles que les *low visibility, smart defense project* L'accélérateur de l'innovation au sein de l'OTAN qui devrait être générateur de force et multiplicateur de puissance ne l'est plus. On est passé au stade du développement de programmes et du développement technologique. On commence à arriver un risque entre le caractère prescriptif d'une part et la conduite de programmes d'autre part. D'aucun pourrait y voir un risque de duplication voire conflit d'intérêts. Quand il y a une démarche *top down*, cela s'accompagne souvent il y a du *bottom up*. A un moment, soit elles se rejoignent et elles sont complémentaires soit il y a duplication. Bref, un savant équilibre !

CONCLUSION

En conclusion, on peut considérer que l'OTAN se trouvait dans une situation métastable. La guerre en Ukraine a été le choc perturbateur dont toutes les conséquences ne sont pas encore établies. Aujourd'hui aucun élément ne laisse prévoir une refonte de l'OTAN à court ou moyen terme. L'importance de l'Europe pour les États unis sur le plan politique et sur le plan économique est un élément majeur qui est là certainement pour durer. La faiblesse des capacités de défense de chacun des États européens pris individuellement et leur désir de protection crédible ne sont pas près de changer. Avec le retrait chaotique de Kaboul, le monde a changé et ni l'OTAN ni l'Europe ne pourront faire l'économie d'une profonde réflexion sur la sécurité collective. La situation qu'on connaît aujourd'hui en Ukraine fera certainement prendre conscience aux alliés de l'OTAN qu'il est urgent de lancer cette réflexion. Le sommet de Madrid en juin 2022 et le plan OTAN 2030 vont constituer des étapes structurantes pour ces réflexions.