



# L'OTAN et le médecin légiste

André Dumoulin<sup>1</sup>

---

*Le Centre d'études de sécurité et de défense (CESD) de l'Institut royal supérieur de défense publie occasionnellement de brèves analyses portant sur l'actualité dans ses e-Notes. À l'instar de toutes nos publications, elles sont disponibles sur notre site Internet [www.irsd.be](http://www.irsd.be).*

Les déclarations audacieuses du président français Emmanuel Macron sur l'OTAN « en état de mort cérébrale » ont provoqué bien des réactions en tous sens au sein du landerneau otanien et parmi les experts en sécurité-défense européenne.

De toute évidence l'environnement est particulièrement instable avec la difficulté de réagir à l'imprévisibilité politique américaine, face à une Turquie « autorisée par Washington » à envahir une partie du Kurdistan syrien et les interrogations à propos de l'Iran en matière d'accord de sécurité nucléaire. Les propos « turbulents » de l'Elysée ont provoqué bien des remous et autres analyses autour du degré d'autonomie

stratégique européenne en matière de défense et de technologie, de degré de pertinence de la garantie américaine autour de l'article 5 de l'Alliance, de la capacité à édifier un véritable pilier européen dans l'Alliance, de la volonté de relancer un dialogue euro-russe clarifié ou de la difficulté à respecter l'article 4 sur les consultations préalables au sein de l'OTAN si « ...la sécurité de l'une des parties sera menacée ».

Moment idéal pour aller au chevet de l'OTAN afin d'examiner, si nous devons réellement appeler le « médecin légiste » alors que le président Macron persiste et signe, malgré de possibles divisions entre Européens sur l'exacte réalité du diagnostic.

---

<sup>1</sup> Attaché au Centre d'études de sécurité et de défense (CESD) de l'Institut royal supérieur de défense (IRSD). Les propos exprimés n'engagent que la responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement les positions ou les politiques adoptées par le ministère de la Défense ou l'Institut royal supérieur de défense.

À l'heure du 70ème anniversaire de l'OTAN qui a marqué le sommet des 3 et 4 décembre à Londres, le moment est bien choisi pour imaginer comment l'OTAN pourra « panser politiquement les plaies », alors que l'outil militaire lui-même fonctionne.

### Quelle mort cérébrale ?

Le 7 novembre 2019, le président Emmanuel Macron estimait, dans un entretien accordé à « The Economist », que l'OTAN était en état de « mort cérébrale », termes radicaux renvoyant pour lui à la crise de confiance vis-à-vis de la politique turque en Syrie face aux Kurdes mais aussi à la nécessité pour les Européens de prendre davantage de responsabilités face à la politique perçue comme incertaine sinon erratique de la Maison-Blanche à propos de la défense territoriale et de la mise en application possible de l'article 5 portant sur la défense collective de l'Alliance atlantique. Ces termes sans grande nuance, et qui tablent aussi sur le souhait hexagonal de voir l'Initiative européenne de défense (IED) prendre son envol, nous aurions tout aussi bien pu les entendre lors du départ de la France de l'organisation intégrée en 1966 ou à propos de l'invasion turque de Chypre (1974). Or à l'époque il y eut crise, certes, mais pas enterrement prévisible : la France quitta uniquement le commandement intégré mais pas l'Alliance. Quant à l'invasion turque, elle ne remit pas en cause les liens atlantiques. En 2019, les mots employés par le président Macron ont été analysés et souvent contestés par bien des capitales européennes, y compris par Berlin<sup>2</sup>, mais furent salués par les Russes, qui ne sont pas en reste pour appliquer la stratégie consistant à « diviser pour régner ».

Historiquement, l'Alliance atlantique est, au départ, « l'enfant de Staline ». C'est en ces termes que Paul Henri Spaak illustra les liens de cause à effet entre la montée des périls dans l'antagonisme Est-Ouest croissant et la naissance de l'OTAN le 4 avril 1949, destinée à faire barrage à la menace soviétique et à défendre par là même l'économie de marché et le modèle de société occidental. Le traité de Washington instituant l'Alliance atlantique exprime parfaitement cet objectif : « *sauvegarder la liberté de leurs peuples, leur héritage commun et leur civilisation* » (préambule), au besoin en invoquant l'article 5 de défense collective en cas d'agression, selon lequel « *[l]es parties conviennent qu'une attaque armée contre l'une ou plusieurs d'entre elles survenant en Europe ou en Amérique du Nord sera considérée comme une attaque dirigée contre toutes les parties, et en conséquence elles conviennent que, si une telle attaque se produit, chacune d'elles, dans l'exercice du droit de légitime défense, individuelle ou collective, reconnu par l'article 51 de la Charte des Nations Unies, assistera la partie ou les parties ainsi attaquées en prenant aussitôt, individuellement et d'accord avec les autres parties, telle action qu'elle jugera nécessaire, y compris l'emploi de la force armée, pour rétablir et assurer la sécurité dans la région de l'Atlantique Nord* ».

---

<sup>2</sup> *Le Monde*, 6 novembre 2019 ; *Le Soir*, 9, 20 et 21 novembre 2019 ; Thierry Tardy, « Calibring the scope of NATO's mandate », NDC Policy Brief, n°24, Nato Defense College, November 2019 ; Frédéric Mauro, « L'OTAN est morte mais l'Europe est malade », tribune, IRIS, Paris, 21 novembre 2019.

Reste que la zone couverte par le traité de défense est circonscrite aux territoires des pays membres. L'article 6 stipule en effet, à propos de l'application de l'article 5, qu'est considérée « *comme une attaque armée contre une ou plusieurs des parties, une attaque armée :*

*contre le territoire de l'une d'elles en Europe ou en Amérique du Nord, contre les départements français d'Algérie<sup>2</sup>, contre le territoire de la Turquie ou contre les îles placées sous la juridiction de l'une des parties dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer ;*

*contre les forces, navires ou aéronefs de l'une des parties se trouvant sur ces territoires ainsi qu'en toute autre région de l'Europe dans laquelle les forces d'occupation de l'une des parties étaient stationnées à la date à laquelle le Traité est entré en vigueur, ou se trouvant sur la mer Méditerranée ou dans la région de l'Atlantique Nord au nord du Tropique du Cancer, ou au-dessus de ceux-ci ».*

En outre, l'article 10 du traité fondateur de l'OTAN autorise uniquement l'adhésion de nouveaux membres européens, à moins d'engager une complexe révision du texte.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'article 42 § 7 du traité de Lisbonne (UE) ratifié bien des années plus tard stipule qu'en ce qui concerne la sécurité des États membres de l'UE également pays membres de l'OTAN, c'est cette organisation qui doit gérer les agressions subies sur leur territoire<sup>3</sup>. Il est vrai qu'historiquement la construction européenne n'aurait pu avoir lieu sans la protection américaine via l'OTAN : c'est le parapluie américain qui a permis à la CEE puis à l'UE de se concentrer sur l'Europe commerciale et économique, puis politique, sans trop se concentrer sur sa propre défense.

Reste qu'au cours de son histoire, assez rapidement, l'OTAN va concentrer de nombreux éléments d'influence dans le champ sécuritaire : soutien à certaines opérations de gestion de crise hors zone, mise en avant d'une identité transatlantique et de défense des valeurs de l'Occident, formations militaires pour les pays tiers et partenaires, dialogue méditerranéen, « otanisation larvée » de l'Union de l'Europe occidentale (UEO), organisation d'antichambres à l'élargissement (Partenariat pour la paix, Conseil de partenariat euro-atlantique) et mise en place d'une « technostructure » vue comme une machine à interopéabiliser (normes, stanags). De plus, l'OTAN a été sous l'influence de son plus puissant membre avec une production doctrinale US (Tradoc, Net Assessment, Rand Corp) comme principal objet de la réflexion au sein de l'Alliance atlantique.

---

<sup>3</sup> « *Au cas où un État membre serait l'objet d'une agression armée sur son territoire, les autres États membres lui doivent aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, conformément à l'article 51 de la charte des Nations unies. Cela n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains États membres. Les engagements et la coopération dans ce domaine demeurent conformes aux engagements souscrits au sein de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, qui reste, pour les États qui en sont membres, le fondement de leur défense collective et l'instance de sa mise en œuvre ».*

### L'OTAN et la chute du Mur

Après la chute du mur de Berlin (novembre 1989), l'OTAN fut dans l'obligation de se chercher une nouvelle légitimité afin de garantir sa pérennité (pressions bureaucratiques) en tant qu'organisation transatlantique, le pacte de Varsovie ayant été dissous le 1<sup>er</sup> juillet 1991. En réalité, aucune capitale n'a souhaité renoncer à ses principes, surtout à celui de la défense collective. Se reposer sur une structure commune de sécurité est source d'économie et doit favoriser une diplomatie commune d'intérêts. Elle est également, en cette ère post-guerre froide, un fanal vers lequel vont se diriger les pays d'Europe centrale et orientale pour des motifs de sécurité et se protéger d'un éventuel changement de comportement de « l'ours russe » qui venait de perdre des milliers de kilomètres carrés de glaciaires. La création du Conseil de coopération nord-atlantique (CCNA) en décembre 1991, puis du Partenariat pour la paix en janvier 1994, aura pour mission de faire patienter les candidats et de les « enculturer » aux normes de l'OTAN, organisation vue comme « couveuse » avant une adhésion ultérieure à l'UE.

L'Alliance fut aussi à cette époque dans l'obligation de penser la défense des pays membres dans un cadre élargi et plus ouvert, dans un nouveau paysage la privant d'ennemi classique, dans l'esprit du « nouvel atlantisme » (John Baker, 1989). Un premier ajustement de l'organisation transatlantique fut de tenir compte de la nouvelle donne sécuritaire du Vieux Continent. L'OTAN s'est vu octroyer, lors du Sommet atlantique de Rome des 7 et 8 novembre 1991, une nouvelle mission de prévention et de gestion des crises : celles qui peuvent porter atteinte à la sécurité européenne, y compris hors zone. La défense statique en millefeuille en Allemagne de l'Ouest avait vécu suite au recul des frontières à la fin de la guerre froide. Ce fut l'heure des forces multinationales de réaction.

Dans le cadre de cette interprétation élargie des exigences en matière de sécurité, l'OTAN a mis ses moyens et son expérience à la disposition de l'Organisation des Nations unies et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), le Conseil de l'Atlantique nord conservant l'autorité politique concernant l'utilisation de ses outils. L'OTAN est sortie du cadre unique de la stricte défense collective. À partir de ce moment, les missions de l'OTAN se sont diversifiées tout en devenant plus concrètes, contrastant ainsi avec l'attente d'une agression à la frontière entre les deux Allemagnes durant la guerre froide, dans le goût du roman de Dino Buzzati « le désert des Tartares ». En parallèle, la dissuasion nucléaire de l'Alliance encore symbolisée par les bombes thermonucléaires à charge variable *B-61* américaines stockées sur certaines bases en Europe fut dorénavant associée à la notion de « dernier recours ».

L'OTAN fut engagée durant les guerres balkaniques dès lors que les États-Unis estimèrent nécessaire d'intervenir, aiguillonnés entre autres par la riposte de la force de réaction rapide intra-européenne sur le Mont Igman. Nous étions entrés dans le « hors zone », notion entérinée le 24 avril 1999 avec l'adoption du nouveau concept stratégique de l'Alliance intégrant les nouveaux défis de la sécurité : l'instabilité régionale due aux tensions ethniques et religieuses, les violations des droits de l'homme, les litiges territoriaux ou la dissolution d'États.

Parallèlement, l'OTAN organisait ses forces multinationales mobiles et ses modules de combat et de logistique, souplesse oblige.

Le deuxième ajustement fit suite à la difficile prise en compte des enseignements des attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis. Le fondement de la mission donnée à la coalition égratigna « l'esprit collectif » de l'Alliance et la solidarité autour de l'article 5, qui ne s'exprimera que faiblement à ce moment-là. Les opérations en coalition poussent alors les instances de l'OTAN à s'interroger sur son rôle.

Ce nouvel état de fait conduira, d'une part, à enfin mettre en œuvre les arrangements permanents OTAN-UE, dits « accords de Berlin Plus », (17 décembre 2002) par lesquels l'OTAN acceptait de mettre ses moyens et capacités à la disposition d'opérations de l'UE. Le Conseil de l'Atlantique nord pouvait dès lors, dans certaines circonstances, « prêter » à l'Union certaines de ses capacités « stratégiques » (quartiers généraux, logistique, avions Awacs, etc.), instaurant en quelque sorte une forme de dépendance militaire (mais pas politique) qui, aujourd'hui comme hier, reflète la différence de moyens stratégiques entre les organes et outils intégrés de l'OTAN et la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD/PSDC). Ce fut aussi l'époque des rivalités franco-américaines autour de la guerre en Irak, mais aussi de la question identitaire du Groupe des Quatre (2003) (France, Allemagne, Belgique, Luxembourg) et du débat très idéologique entre la « Vieille Europe » et la « Nouvelle Europe » à l'Est.

D'autre part, ce nouvel état de fait imposera de mieux adapter les forces aux nouvelles exigences de réactivité et de crédibilité face aux guerres asymétriques. Aussi, l'OTAN décida, lors de son sommet à Prague (2002), de créer une force de réaction rapide, la *NATO Response Force* (NRF), dont les éléments constitutifs et modulaires, alimentés pour l'essentiel de moyens européens, renvoient à la notion de transformation<sup>4</sup> de l'OTAN du point de vue doctrinal et capacitaire. Les autres avancées concernèrent un nouvel élargissement vers l'Est (2004).<sup>5</sup>

### Un troisième ajustement perturbé

Les sommets OTAN d'Istanbul (2004), de Riga (2006) puis de Bucarest (2008) devaient avoir pour fonction de lancer de nouveaux objectifs politico-stratégiques que nous aurions pu considérer comme le troisième ajustement si des interrogations et oppositions n'avaient surgi lors des débats. Ces divergences intra-européennes, transatlantiques, et franco-américaines selon les thèmes reposaient pour l'essentiel sur la question de savoir si l'OTAN devait s'occuper de tout et « *exporter la sécurité tous azimuts, là où cela sera nécessaire* » (Jaap De Hoop Scheffer, Secrétaire général de l'OTAN). Relevons que, lors du sommet d'Istanbul (28 juin 2004), l'OTAN a entériné le principe selon lequel elle est une alliance qui, en sus

---

<sup>4</sup> Il s'agit de faire évoluer les armées en fonction de certains des acquis de la révolution des affaires militaires (RAM) avec la mise en place de l'*Allied Command Transformation*. L'hyperpuissance rêve de pouvoir être en face d'un adversaire de type conventionnel, constitué de cibles détectables et destructibles avec une boucle de réaction rapide et destructrice (cf. enseignements tirés des guerres en Irak, en Afghanistan et au Liban), par l'imposition de sa propre culture du combat moderne (guerre dissymétrique) !

<sup>5</sup> À savoir la Bulgarie, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie et les États Baltes. Précisons que la République tchèque, la Pologne et la Hongrie firent leur entrée en 1999 sous la pression du président américain Bill Clinton.

d'être une organisation de défense collective, serait un organe de « *renforcement de la sécurité et d'instauration de la stabilité dans nombre de régions du monde* ».

Derrière ces ambitions nouvelles soutenues par Washington sous l'administration Bush, se dissimule la question de la compétence et de la légitimité internationale. Or, sauf à imaginer une sorte « d'accord de Berlin Plus inversé » – où l'OTAN se verrait prêter les capacités civilo-militaires de l'UE dans la mesure où aujourd'hui les organisations sont engagées dans les mêmes endroits –, seule l'OTAN dispose des moyens, de l'expérience, de la structure et de l'image pour organiser et mettre en œuvre les missions dans le champ humanitaire et dans le domaine de la reconstruction civilo-militaire. Nous avons pu constater, à l'époque, que certains pays membres ont réussi à opposer leur veto à l'usage de la force de réaction rapide, refusant que celle-ci s'ouvre à des missions non militaires, à l'image de ce qui s'était passé avec les premiers modules de la NRF envoyés en 2005 par l'OTAN aux États-Unis (ouragan Katrina) ou à la suite du séisme au Pakistan. Ce fut également le cas en matière d'énergie : il fut convenu que l'OTAN ne pouvait s'occuper de ce domaine, sauf en ce qui concerne la protection des infrastructures.

À cette OTAN globale contestée par certains États alliés qui firent barrage, s'ajouta la dimension « alliance avec des partenaires globaux », qui pouvait ouvrir une brèche dans la définition juridique du Traité à propos des pays membres qui peuvent en faire partie. L'idée américaine, rejetée lors du sommet de Riga (2006), était d'instaurer une nouvelle grande Alliance courant de Séoul à Canberra, de Tokyo à Stockholm, d'Helsinki à Brasilia, et même jusqu'à Israël en créant en quelque sorte un partenariat des peuples libres disposant, dans leur grande majorité, de capacités militaires crédibles.

Les tensions conceptuelles, sinon « théologiques », furent alourdies par d'autres controverses plus prosaïques mais éminemment importantes : partage des zones d'intervention en Afrique sub-saharienne, critères de financement des opérations de l'OTAN et répartition des coûts, partage des risques humains et effets pervers des « *caveats* » (restrictions nationales). Quant aux dossiers politiques, ils sont autant d'espaces de contestation en ce qui concerne « le moment » et surtout la pertinence de l'intégration de l'Ukraine et de la Géorgie, qui n'ont pu bénéficier du *Membership Action Plan* en raison du refus des six pays fondateurs de l'Union européenne de s'engager dans une relation par trop tendue avec la Russie après la guerre éclair de l'été 2008.

Au final, l'histoire de l'OTAN est celle d'une organisation-forum qui évolue par crises, pliant parfois mais ne se rompant pas, se nourrissant de ses multiples agences et organes de travail, instances de coordination, alimentant via les milliers de normes techniques et procédurales (*Stanags*) les politiques de défense multinationale de ses pays membres. L'Alliance, machine « à vendre » des concepts et des programmes d'armements, est avant tout une organisation-pont entre les deux rives de l'Atlantique.

Aujourd'hui, elle est une organisation suffisamment souple et suffisamment pertinente pour que les pays membres veuillent y rester. Aucun gouvernement européen, à termes prévisibles, ne souhaite quitter l'Organisation, qui reste une structure de défense, une assurance-vie en cas

de tensions extrêmes, un outil permettant de faire des économies d'échelle par le partage des moyens, par la mutualisation, par le soutien réciproque.

L'OTAN est bel et bien une structure bureaucratique et comitologique – non dénuée de lourdeurs, certes – dont l'expérience, l'outillage et les capacités en font tout à la fois, selon les cas, un réservoir de forces pour des coalitions de circonstance, un instrument supplétif, et même un moyen utilisé par le passé pour contrer certaines prétentions de l'UE. L'Alliance, c'est enfin une formidable caisse de résonance des intérêts stratégiques, géoéconomiques et technico-industriels occidentaux en général et américains en particulier.

Reste que l'OTAN est une organisation intergouvernementale. Les décisions s'y prennent à l'unanimité, après négociations et recherche d'un consensus. Certes, son statut militaire et son fonctionnement interne ne sont pas totalement régis par des principes juridiques démocratiques au sens où l'entend l'Union européenne. Certes aussi, des pressions informelles existent lors des négociations, mais la décision finale reste souverainement aux mains des États. Entre rivalités, complémentarité compétitive et harmonisation<sup>6</sup>, la relation OTAN-UE vient également complexifier la prise de décision et la place de chaque organisation dans la gestion des crises et les problèmes de sécurité. Pour l'instant, le veto de plusieurs pays membres de l'Alliance empêche l'OTAN de devenir une machine « attrape-tout » et une organisation « tous azimuts aux multiples partenariats s'occupant de tout le champ de la sécurité et du domaine civilo-militaire ».

Mais tout se complexifie dès lors qu'il nous faut tenir compte des interactions et du recoupement des intérêts entre les États membres des deux organisations :

Actuellement, la grande majorité des 29 membres de l'OTAN sont aussi membres de l'Union européenne (NB : l'Albanie et la Croatie sont devenues membres de l'Alliance atlantique en 2009, le Monténégro en 2017). La Macédoine du Nord deviendra le trentième membre. Cependant, six pays membres de l'OTAN ne sont pas des États membres de l'UE : États-Unis, Canada, Islande, Turquie, Norvège, Albanie.

Rappelons qu'actuellement, 22 des 28 États membres de l'Union sont membres de l'OTAN (font exception l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède). À cela s'ajoute que Chypre ne fait pas non plus partie du Partenariat pour la Paix de l'OTAN et que le Danemark bénéficie de la clause d'exemption (*opting out*) en matière de PSDC.

Quant aux États-Unis, ils ont perçu la sécurité-défense intra-européenne (PESD/PSDC) de manière évolutive depuis son instauration :

- refus au départ que la PESD puis la PSDC finissent par engendrer un caucus au sein de l'OTAN ou des décisions majeures au niveau de l'UE ;
- scepticisme, indifférence, hostilité (sous Bush junior) ;

---

<sup>6</sup> DUMOULIN A., « UEO-OTAN : complémentarité, subsidiarité ou rivalité ? », dans *Relations internationales et stratégiques*, n°18, IRIS, Paris, été 1995.

- PSDC considérée comme « non menaçante » et constat par les États-Unis de ce que l'OTAN et la PSDC doivent coopérer (« mêmes » lacunes, « mêmes » besoins capacitaires, mêmes défis face aux risques et menaces) ;

- et enfin, sous Trump, mise en avant des difficultés à entrer dans les programmes capacitaires de l'UE (coopération structurée permanente, Fonds européen de défense) perçus par Washington comme de la concurrence, du double emploi dans une « guerre commerciale » qui est devenue le maître-mot.

Des signaux d'apaisement entre l'OTAN et l'UE apparurent dans les années 2000. Reflétant une communauté d'intérêts globaux (lutte contre le terrorisme et la prolifération d'armes, défense de la démocratie), cet apaisement aboutit au nouveau Concept stratégique de l'OTAN (20 novembre 2010) : l'OTAN était considérée comme incontournable en cas d'engagement commun. La problématique de la sécurité intérieure, la pleine participation de la France dans le commandement intégré sauf en matière d'armes nucléaires (Sarkozy, 2009) et le globalisme sécuritaire étaient passés par là.

Le sommet de Chicago de mai 2012 « reconnaît l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante (...). Dans ce contexte, l'OTAN coopérera étroitement avec l'Union européenne, comme convenu, pour faire en sorte que notre initiative de défense intelligente et l'initiative européenne de mutualisation et de partage soient complémentaires et qu'elles se renforcent mutuellement ». En outre, dans sa *Quadrennial Defense Review* (QDR) de 2014, le département de la Défense des États-Unis affirmait vouloir « continuer à adapter la posture de défense américaine en Europe pour soutenir les opérations militaires américaines dans le monde entier tout en menant une gamme d'actions de prévention, de dissuasion et d'engagement en Europe même ».

### Qui paie la facture ?

Lorsque l'on parle de l'OTAN, il s'agit souvent de défense collective, de son article 5 et de la politique de réassurance et de dissuasion (*European Deterrence Initiative*<sup>7</sup>) adoptée à la suite des événements qui ont déstabilisé l'Ukraine à partir de 2014 (annexion de la Crimée et conflit dans le Donbass<sup>8</sup>), ainsi que de la politique imprévisible de Poutine, sinon de Trump. L'autre grand thème abordé de manière récurrente au sein de l'Alliance atlantique est la question budgétaire.

En effet, si les Européens ont « toujours voulu de l'OTAN » pour maintenir les liens avec les Américains (couplage dissuasif), les maîtres-mots restent en définitive le « partage des coûts

---

<sup>7</sup> Anciennement *European Reassurance Initiative*.

<sup>8</sup> DUMOULIN A., « Crise russo-ukrainienne. Conséquences sur les politiques de défense OTAN, UE et de défense nationale », *Sécurité et Stratégie*, n°125, IRSD, Bruxelles, juin 2016 ; LASCONJARIAS G., « Forces terrestres et réassurance : quelles options pour l'Alliance ? », Focus stratégique n°65, IFRI, Paris, janvier 2016.

et du fardeau » et le « partage des risques »<sup>9</sup>, soit, en d'autres termes, « la doctrine de responsabilité » des Européens déjà souhaitée par Obama.

Les tensions sont palpables à ce sujet depuis des décennies et les « jeux comparatifs » entre États producteurs et États consommateurs de sécurité restent bel et bien présents, à quoi s'ajoute, sous la présidence Trump, la volonté américaine d'exiger de manière plus ferme encore un effort des Européens pour la sécurité-défense en Europe<sup>10</sup>.

Le budget militaire de fonctionnement de l'Alliance (infrastructure, communication, volet commun opérations, QG) est de 1,32 milliard d'euros (2019) provenant de l'apport des pays membres. Le budget civil concernant les 3.000 fonctionnaires internationaux (renseignement, cyber, plan) atteint 250,5 millions d'euros provenant des budgets des Affaires étrangères des États alliés<sup>11</sup>. Reste alors d'autres coûts cachés comme les opérations avec charges contributrices nationales (« coûts imputables à leur auteur ») ou les dépenses associées au personnel militaire national détaché. Enfin, si l'on additionne les budgets nationaux de défense des pays membres, ceux-ci atteignaient 954 milliards de dollars en 2017, faisant théoriquement de l'OTAN la plus puissante alliance militaire de tous les temps, loin devant la Russie et la Chine.

Au vu du poids des intérêts stratégiques américains dans le Pacifique, en Corée et au Moyen-Orient – mais qui pourraient être amenés à perdre en ampleur si l'administration Trump parvient à tenir son objectif de réduire la présence américaine dans ces régions –, force est de constater que la part du budget de la Défense US destinée à la défense de l'Europe (soit 30,7 milliards de dollars<sup>12</sup>) est passablement « réduite ». Précisons tout de même que les Européens réunis dépensent aujourd'hui davantage que les Russes et autant que la Chine, mais avec bien des doubles emplois et du gaspillage de moyens<sup>13</sup>. Les priorités économiques internes des États-Unis, la « lassitude interventionniste » et les promesses électorales « trumpistes » expliquent les nouvelles orientations américaines, mais aussi le regain de critiques concernant le partage du fardeau et les « dettes européennes accumulées », sachant que Washington a augmenté de 45 milliards de dollars son budget défense entre 2017 et 2018 pour atteindre 650 milliards l'année dernière ! Rappelons-nous les « piques » envoyées par Donald Trump à Bruxelles le 10 juillet 2018 : « *De nombreux pays de l'OTAN, que nous sommes censés défendre, sont non seulement en dessous de leur engagement actuel de 2 % (ce qui est faible),*

---

<sup>9</sup> Relevons que, selon *icasualties* et *bruxelles2*, 24 % des pertes sont européennes et canadiennes (875 décès, dont 455 Britanniques, 158 Canadiens, 86 Français, 54 Allemands et 43 Danois, + 430 blessés alliés européens).

<sup>10</sup> GROS-VERHEYDE N., « Trump secoue l'Alliance. Une fêlure sérieuse, mais la cassure est évitée », [club.bruxelles2.eu](http://club.bruxelles2.eu), 12 juillet 2018 ; « Les quatre raisons du coup de sang de Donald Trump à l'OTAN », [www.bruxelles2.eu](http://www.bruxelles2.eu), 13 juillet 2018.

<sup>11</sup> La clef de répartition est basée sur le PIB des pays membres (de 25 % à 0,1 %). Exemples : US 22,1 % ; Allemagne 14,7 % ; France 10,5 % ; UK 10,4 % ; Italie 8,1 % ; Canada 6,4 % ; Espagne 5,6 % ; Belgique 1,95 % ; Albanie 0,08 %. Cf. aussi le communiqué de l'OTAN PR-CP (2019)034 avec différents tableaux sur les dépenses de défense des pays membres de l'OTAN (2011-2018), OTAN, Bruxelles, 14 mars 2019.

<sup>12</sup> Données IISS 7/2018.

<sup>13</sup> Cf. DUMOULIN A. et GROS-VERHEYDE N., *La politique européenne de sécurité et de défense commune*, éd. Du Villard, 2017 (préface de Federica Mogherini). Actualisation via le blog [www.bruxelles2.eu](http://www.bruxelles2.eu)

*mais ils sont également en retard depuis de nombreuses années dans les paiements qui n'ont pas été faits. Vont-ils rembourser les États-Unis ? ».*

Or il y a bien constat d'une reprise des dépenses de défense des alliés européens depuis 3 ans avec une hausse de 87,6 milliards de dollars entre 2015 et 2018 avec la pression de l'OTAN et des États-Unis autour des fameux 2 % à atteindre en matière de budget de défense par les pays alliés<sup>14</sup>, même si les données chiffrées ne se traduisent pas nécessairement et automatiquement par une efficacité opérationnelle (guerre asymétrique, opérations hybrides et surprises stratégiques sont en embuscade).

Si le Congrès américain a verrouillé juridiquement en janvier 2019 toute tentative éventuelle de l'administration US de quitter l'OTAN et si le président américain lui-même a indiqué au même moment son soutien à l'Alliance, nous pourrions voir apparaître – selon des scénarios plus ou moins réalistes – des pressions autour dudit fardeau via, par exemple, un lien entre présence des GI's et apport budgétaire de l'État hôte (ex : Allemagne, Belgique), une remise en cause de l'automatisme de la solidarité américaine par une « entrée en dernier » des forces US en cas d'agression (procuration)<sup>15</sup>, processus de chantage à la dénucléarisation de certains théâtres, rappel de l'existence de l'article 13 de l'OTAN sur le retrait/dénonciation du Traité, etc. Certains ont même imaginé ce que pourraient être d'éventuelles sanctions à l'égard des « resquilleurs » et autres « passagers clandestins » : restrictions dans les postes au sein de l'OTAN, expulsion de l'Alliance, exclusion du processus de décision ou, plus symboliquement, transfert de militaires américains d'un pays à l'autre comme récemment avec le départ de quelques centaines de GI's d'Allemagne vers la Pologne<sup>16</sup>.

Au final, si l'OTAN reste, à un horizon prévisible, la pierre angulaire de la sécurité transatlantique, les intérêts économiques et commerciaux américains en Europe sont immenses et la question capacitaire et budgétaire au sein de l'OTAN repose aussi sur les parts de marché des équipements militaires à vendre. De là les discours de Trump en 2018 :

*« De nombreux pays de l'OTAN, que nous sommes censés défendre, sont non seulement en dessous de leur engagement actuel de 2 % (ce qui est faible), mais ils sont également en retard depuis de nombreuses années dans les paiements qui n'ont pas été faits. Vont-ils rembourser les États-Unis ? »*

*« L'Union européenne empêche nos agriculteurs et nos entreprises de faire des affaires en Europe (déficit commercial de 151 milliards de dollars américains) et ils veulent ensuite que nous les défendions avec joie par l'intermédiaire de l'OTAN et que nous payions gentiment la facture. Ça ne marche pas ! »*

---

<sup>14</sup> Sept pays l'ont atteint en 2018 : Les trois États baltes, la Grèce, la Pologne, le Royaume-Uni et les États-Unis ([club.bruxelles2.eu](http://club.bruxelles2.eu), 5, 10 et 11 juillet, 29 novembre 20 décembre 2018).

<sup>15</sup> Cf. MEARSHEIMER et WALT, *Foreign Affairs*, été 2016.

<sup>16</sup> COTTAIN R., « OTAN. Il y a des sanctions qui se perdent... », [www.geostrategia.fr](http://www.geostrategia.fr), 1<sup>er</sup> mai 2018 ; LAGNEAU L., [www.opex360.com](http://www.opex360.com), 13 juin 2019.

En cela, la complémentarité UE-OTAN en matière de sécurité et de défense cache bien mal les jeux d'influence, de lobby et de verrous/contrôles technologiques où s'affrontent les alliés, les industriels et les degrés d'autonomie stratégique des plus grands États<sup>17</sup>.

### L'OTAN a 70 ans : quel(s) pilote(s) dans l'avion ?

Peut-on dire, comme il y a dix ans, que l'OTAN se cherche encore, elle qui a déjà vécu des ajustements stratégiques importants suite à la fin de la guerre froide puis aux événements-ruptures que furent l'acte terroriste du 11 septembre 2001 et le retour de la France dans le commandement intégré ? Dans tous les cas, elle est restée ce que les pays membres ont toujours souhaité qu'elle soit en premier : une alliance de défense et de solidarité collective en cas d'agression.

Cependant, l'assurance-vie n'empêche pas cette organisation bureaucratique et comitologique d'édifier (avec l'aide et les suggestions de certaines capitales) de nouveaux concepts permettant d'introduire une réflexion doctrinale en matière d'engagement, de la lecture révisée des risques et menaces face aux conflits asymétriques, aux guerres hybrides et aux enjeux du cyber, des argumentaires dans le champ capacitaire, des missions dans le hors zone très élargi.

Tout s'est aussi complexifié. L'OTAN flirte avec les compétences civiles et civilo-militaires de l'Union européenne, sa politique de sécurité et défense et sa stratégie globale. Elle n'a pas assimilé l'Ukraine et la Géorgie au risque d'un « pont trop loin » face à une Russie « quelque peu remontée » devant l'avancée vers l'Est des « Occidentaux », mais elle a déjà engagé une coopération politico-militaire (snipers, munitions, armes anti-chars, formation) en réponse à la guerre dans le Donbass et à l'annexion de la Crimée. Elle n'a pas encore pu dépasser de manière systématique les divergences politiques et culturelles entre pays membres autour de l'usage de la force et s'interroge grandement aujourd'hui sur la politique de l'administration Trump qui déstabilise les Européens à propos de l'avenir de l'organisation transatlantique, née il y a 70 ans (en avril 1949).

Si les Européens ont « toujours voulu de l'OTAN » pour maintenir les liens avec les Américains (couplage dissuasif), les maîtres-mots restent en définitive le « partage des coûts et du fardeau » et le « partage des risques », soit, en d'autres termes, « la doctrine de responsabilité » des Européens déjà souhaitée par Obama. Malgré les déclarations renouvelées et les 74 domaines de coopération impliquant la complémentarité entre l'OTAN et l'UE, les tensions sont palpables et les « jeux comparatifs » entre États producteurs et États consommateurs de sécurité restent bel et bien présents<sup>18</sup>.

Aujourd'hui, l'OTAN organise des missions non combattantes en Afghanistan (« Resolute Support »), ainsi que des missions de formation en Irak et de soutien à la paix au Kosovo. Parallèlement, elle s'est engagée dans une coopération militaire et sécuritaire avec des pays

---

<sup>17</sup> DE NEVE A., « L'OTAN et la supériorité technologique américaine : un risque pour la solidarité euro-atlantique ? », e-Note 26, IRSD, Bruxelles, 18 mars 2019.

<sup>18</sup> Cf. à ce sujet Coentlin Brustlein (ed.), *Mutual reinforcement. CSDP and NATO in the Face of Rising Challenges*, Études de l'IFRI, focus stratégique n°93, Paris, October 2019.

partenaires : Ukraine, Géorgie, Moldavie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo, Finlande, Suède, Jordanie, Tunisie et pays du Golfe.

Quel avenir pour l'OTAN ? Navigue-t-elle à vue en se contentant de réagir aux événements extérieurs (réactivité) ? Joue-t-elle sur le plan préventif (proactivité) ? On perçoit combien les réponses ne peuvent être qu'attachées à des scénarios et situations à chaque fois spécifiques. Peut-on estimer que les tensions avec la Russie dans cette « paix froide » – à ne pas confondre avec la guerre froide d'avant 1989 – ont créé une dynamique de nouvelle définition d'un « ennemi » (au pire) ou d'un défi (au mieux) ? Comment analyser la politique américaine sur l'avenir du nucléaire en Europe et la dimension anti-missiles ? Comment gérer les menaces cyber et hybrides ? Comment répondre à l'évolution rapide des technologies (hypervélocité, intelligence artificielle, robotique) ? D'ores et déjà, après deux ans de réflexion, la stratégie militaire de l'OTAN a été adoptée le 22 mai 2019.

Comment appréhender la dichotomie entre, d'une part, le discours politique critique vis-à-vis des Européens et l'idée d'un possible « retrait américain » et, d'autre part, la politique de réassurance concrète engagée par les Américains – impliquant manœuvres militaires à l'Est (« *Trident Juncture* »), protections des lignes de communication transatlantiques (QG Norfolk), gesticulation nucléaire américaine (sous-marins nucléaires lance-engins, chasseurs *Raptor*, B-52 en visite en Europe), soutien à la logistique et à la mobilité militaire<sup>19</sup> (franchissement des frontières des alliés<sup>20</sup>) (QG à Ulm) et réactivation des grands dépôts avancés de l'US Army dans certains pays membres européens<sup>21</sup> dont la Belgique – et la nouvelle culture de la réactivité<sup>22</sup> opérationnelle ? Peut-on y voir une contradiction ou n'est-elle qu'apparence, sachant que la politique américaine (géoéconomie<sup>23</sup>) voit l'Europe aussi comme un marché d'équipements de défense à conquérir et à surveiller.

Qui peut affirmer que la solidarité transatlantique a totalement disparu, quand bien même on peut constater la part « réduite » du budget de la défense US destinée à la défense de l'Europe (30,7 milliards de dollars sur les 602 milliards de dollars du budget de la défense US)<sup>24</sup>, et alors

---

<sup>19</sup> Parallèlement au programme de l'UE.

<sup>20</sup> Objectif : Réduction à 5 jours du délai de franchissement des frontières (pour 2024) (TIGNER B., « Briefing. Military mobility in Europe. Locking arms », dans *Jane's Defence Weekly*, Londres, 4 juillet, 2018 ; [www.club.bruxelles2.eu](http://www.club.bruxelles2.eu), 18 et 19 mai, 9 et 10 juin, 16 juillet, 12 octobre 2018).

<sup>21</sup> Décision américaine de 2018 (200 millions de dollars) pour la rénovation des installations militaires en Europe (bases aériennes en Estonie, Slovaquie, Lettonie, Hongrie, Roumanie, Islande (avions anti-sous-marins)) ; le dépôt logistique à Sanem (Luxembourg) ; la réactivation de dépôts de prépositionnement de matériel et véhicules (POMCUS) de l'US Army en Belgique (Zutendaal), aux Pays-Bas (Eygelshoven) et en Allemagne (Grafenwöhr). Relevons aussi que les crédits demandés par le Pentagone pour renforcer la présence militaire en Europe devraient passer de 4,7 à 6,5 milliards de dollars (budget 2019).

<sup>22</sup> Rappel : force de premier échelon à court (force de réaction *Nato Response Force* (NRF) en 2002) et à très court préavis (force opérationnelle interarmées à très haut niveau de préparation (VJTF en 2014) du plan de réactivité (effet Crimée)), à quoi s'ajoute une initiative de réactivité mise en place d'ici 2020 (initiative « 4 X 30 ») : préavis de 30 jours, 30 bataillons, 30 escadrilles aériennes et 30 navires de combat (forces de deuxième échelon). Culture de la réactivité renforçant le plan « réactivité » de 2014 (effet Crimée).

<sup>23</sup> « *L'Union européenne empêche nos agriculteurs et nos entreprises de faire des affaires en Europe (déficit commercial de 151 milliards de dollars américains) et ils veulent ensuite que nous les défendions avec joie par l'intermédiaire de l'OTAN et que nous payions gentiment la facture. Ça ne marche pas !* » (TRUMP D., Bruxelles, 10 juillet 2018).

<sup>24</sup> Données IISS 7/2018.

que les Européens réunis dépendent aujourd'hui davantage que les Russes et autant que la Chine, mais avec bien des doubles emplois et du gaspillage de moyens. Mais nous n'en sommes pas encore à un pilier européen fort dans une OTAN en grande partie « désaméricanisée » ! Ni à un commandement intégré allié en Europe aux mains des Européens !

De toute évidence, malgré l'*America first* à destination d'une audience nationale, la fatigue des Alliances et les réclamations plus affirmées sur le partage des coûts, les intérêts commerciaux et économiques US en Europe sont tels que l'on voit mal l'effacement américain au sein de l'Alliance, formidable outil d'influence. D'ailleurs, malgré les incertitudes « trumpistes », la Chambre des représentants (à majorité démocrate) a approuvé (par 357 « oui » contre 2 « non ») une loi réaffirmant que la politique des États-Unis doit être de rester membre de l'OTAN, tout en interdisant l'utilisation de fonds pour quitter l'Alliance. Fameux verrou.

\*\*\*

### Références bibliographiques

- Pieyre-Alexandre Anglade et Joaquim Pueyo, *Proposition de résolution européenne relative à l'Europe de la défense et son articulation avec l'OTAN*, n°720, Assemblée nationale, Paris, 22 février 2018.
- Jacques Beltran et Frédéric Bozo (dir.), *États-Unis-Europe : réinventer l'Alliance*, IFRI, Paris, 2001.
- Sven Biscop, « EU-NATO Relations: A Long-Term Perspective », *Nação e Defesa*, n°150, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2018.
- Frédéric Bozo, *La France et l'OTAN. De la guerre froide au nouvel ordre européen*, Paris, Masson-IFRI, Paris, 1991.
- Frédéric Bozo, *Alliance atlantique : la fin de l'exception française ?* Fondation pour l'innovation politique, Paris, 2008.
- Frédéric Bozo, *Deux stratégies pour l'Europe : de Gaulle, les États-Unis et l'Alliance atlantique 1958-1969*, Plon, Paris, 1996.
- Paul Cornish, *NATO: back to the Future?* Chatham House, Londres, 21 octobre 2008.
- Benoît d'Aboville, « Les soixante ans de l'OTAN : un point de vue européen », dans *Politique étrangère*, n°1, IFRI, Paris, 2008, pp. 91 à 104.
- Dominique David, « France-OTAN : la dernière marche », dans *Politique étrangère*, n°2, IFRI, Paris, 2008, pp. 429-441.
- André Dumoulin (dir.), *France-OTAN : vers un rapprochement doctrinal ? Au-delà du 40<sup>ème</sup> anniversaire de la crise franco-atlantique*, Bruylant, RMES, Bruxelles, 2006.
- André Dumoulin, « Les *Combined Joint Task Forces* (CJTF) : interfaces entre l'OTAN et l'UEO », dans *Quelle politique de sécurité pour l'Europe ?*, éditions Publisud, Paris, 1995.
- André Dumoulin, « L'OTAN au seuil du XXI<sup>e</sup> siècle », dans *Universalis 2000*, édition de l'Encyclopaedia Universalis, Paris, 2000.
- André Dumoulin, « La France et l'OTAN : vers la normalisation ? », *Courrier du CRISP*, n°2005, Bruxelles, 2008.
- Nicholas Fiorenza, « Briefing NATO Strategy. Realigning the alliance », dans *Jane's Defence Weekly*, London, 13 mars 2019.
- Rémi Hyppia, *L'OTAN dans l'après-guerre froide*, L'Harmattan, Paris-Montréal, 1997.
- Olivier Kempf, *L'OTAN au XXI<sup>e</sup> siècle*, Artège, Paris, novembre 2010.
- Olivier Kempf, « Vers l'avis de décès de l'Alliance ? », *Revue Défense nationale*, Paris, avril 2019.
- Pierre Melandri, *L'Alliance atlantique*, Gallimard, Paris, 1979.
- Jean-Sylvestre Mongrenier, *La France, l'Europe, l'OTAN. Une approche géopolitique de l'atlantisme français*,

Unicom, Paris, 2006.

-Arthur Paecht (dir.), *Les relations transatlantiques. De la tourmente à l'apaisement ?* IRIS-PUF, Paris, 2003.

-Pierre Pascallon (dir.), *L'Alliance atlantique et l'OTAN, 1949 – 1999. Un demi-siècle de succès*, Bruxelles, Bruylant, Bruxelles, 1999.

-Pierre Pascallon (dir.), *Quel avenir pour l'OTAN. ?* L'Harmattan, Paris, 2007.

-Ion Mircea Pașcu, *Projet de rapport sur les relations UE-OTAN*, Commission des affaires étrangères, Parlement européen, Bruxelles, 21 février 2018.

-Jean-Paul Perruche (dir.), « OTAN : continuité ou rupture ? », *Études de l'IRSEM*, n°4, École militaire, Paris, septembre 2010.

-Simon Serfaty, « Globaliser l'Alliance ? », dans *Politique étrangère*, n°1, IFRI, Paris, 2008, pp. 79 à 90.

-Thierry Tardy, « Calibrating the scope of NATO's mandate », *NDC Policy Brief*, n°24, NATO Defense College, novembre 2009.

-Charles Zorgbibe, *Histoire de l'OTAN*, Complexe, Bruxelles, 2002.

-*Manuel de l'OTAN*, Bruxelles, 2001 (+<http://www.nato.int>; <http://www.nato-pa.int>)

-Dossier « L'OTAN après Lisbonne », dans *Sécurité globale*, n°17, Choiseul, Paris, automne 2011.

-Dossier « L'OTAN au XXIe siècle », *DSI hors-série 57*, Areion, décembre 2017-janvier 2018.

-Dossier « Relancer la défense de l'Europe », *Revue Défense nationale*, Paris, avril 2019.

-Numéros du *Jane's Defence Weekly*.

*Vous pouvez adresser vos commentaires ou remarques à l'adresse :*

***irsd-cesd-scvd@mil.be.***

*Plus de publications du Centre d'études de sécurité et défense peuvent être téléchargées sur **notre site Internet.***