



# Otan 2030 : vers une évolution majeure ?

Olivier GRAS | Ingénieur général de l'armement (2S), secrétaire général d'EuroDéfense-France.

L'avenir de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan) suscite de nombreuses interrogations. À l'instigation des chefs d'État et de gouvernement visant à renforcer la dimension politique de l'Alliance atlantique, le secrétaire général de l'Otan Jens Stoltenberg a réuni un groupe de réflexion qui a rendu son rapport le 25 novembre 2020 <sup>(1)</sup>. Ses conclusions seront matière à réflexion pour les prochaines réunions ministérielles et les sommets de l'Otan.

Le ministère des Armées vient d'actualiser sa vision stratégique publiée en janvier 2021 <sup>(2)</sup>. Ce document souligne que l'Otan reste le fondement de la défense collective du continent européen et du lien transatlantique. Fait nouveau, sans doute lié à l'entrée en vigueur le 22 janvier 2021 du Traité d'interdiction des armes nucléaires (TIAN) <sup>(3)</sup>, ce document stratégique précise que l'Otan reste également le fondement de la culture nucléaire des Européens.

Je me bornerai dans cette note à formuler quelques enjeux auxquels il me semble opportun de faire face.

## Les États-Unis et la défense de l'Europe

L'Otan a été fondée en 1949 sur la conjonction de la perception de la menace soviétique à la fois par les pays de l'Europe occidentale, le Canada et par les États-Unis. L'Otan est également un tournant fondamental dans la politique étrangère des États-Unis. Pour la première fois de leur histoire – contrairement aux exhortations de George Washington de se tenir à l'écart de toute alliance permanente – les Américains s'engageaient dans une alliance permanente en temps de paix en ratifiant le traité de l'Atlantique Nord.

C'est une Alliance à caractère politique, visant à promouvoir la démocratie selon les termes de l'article 2 du traité de l'Atlantique Nord <sup>(4)</sup>. C'est également une

<sup>(1)</sup> GROUPE DE RÉFLEXION CONSTITUÉ PAR LE SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DE L'OTAN, *Otan 2030 : Unis pour une nouvelle ère. Analyse et recommandations*, 25 novembre 2020 (<https://www.nato.int/>)

<sup>(2)</sup> MINISTÈRE DES ARMÉES, *Actualisation stratégique 2021*, janvier 2021 (<https://www.defense.gouv.fr/>).

<sup>(3)</sup> ONU, Traité sur l'interdiction des armes nucléaires (<https://treaties.un.org/>).

<sup>(4)</sup> Traité de l'Atlantique Nord, 4 avril 1949 ([https://www.nato.int/cps/fr/natolive/official\\_texts\\_17120.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natolive/official_texts_17120.htm)).



Alliance à caractère militaire instaurant une défense collective entre ses membres, selon les termes de l'article 3, invitant ceux-ci à maintenir et développer leurs capacités individuelles et collectives à résister à une attaque armée, et de l'article 5, précisant que toute attaque contre l'un de ses membres sera considérée comme une attaque contre tous ses membres. À cet égard, l'article 4 institue une consultation entre les alliés dès que l'un d'entre eux estime que son intégrité territoriale, son indépendance politique ou sa sécurité sera menacée.

L'Otan est l'alliance des démocraties occidentales qui vise à assurer l'engagement des États-Unis aux côtés de l'Europe de l'Ouest dans une défense collective de la région de l'Atlantique Nord prônant la démocratie face au communisme. L'esprit initial de l'Otan, pendant sécuritaire du *Plan Marshall*, est que les États-Unis aident les démocraties occidentales à développer et mettre en place leur défense. Dans l'esprit de ses concepteurs américains, cette aide militaire américaine était appelée à diminuer au fur et à mesure du renouveau économique et militaire des Européens de l'Ouest <sup>(5)</sup>.

La mission de l'Otan est précisée dans le concept stratégique. L'actuel <sup>(6)</sup>, qui date de 2010, identifie trois tâches fondamentales :

- **La défense collective**, fondement de l'Otan ; elle est étendue pour contrer toute menace d'agression et tout défi sécuritaire émergent qui compromettrait la sécurité fondamentale d'un ou plusieurs alliés de l'alliance voire de l'Alliance tout entière.
- **La gestion de crise**, en mettant en œuvre les capacités politiques et militaires de l'Otan pour agir sur la gamme complète des crises, que ce soit avant, pendant ou après un conflit, qui seraient susceptibles de porter atteinte à la sécurité de l'Alliance et pour aider à conforter la stabilité dans des situations post-conflit lorsque cela contribue à la sécurité euro-atlantique.
- **La sécurité coopérative**, où l'Alliance subit, mais peut aussi infléchir, les développements politiques et sécuritaires intervenant au-delà de ses frontières. L'Alliance s'emploiera activement à renforcer la sécurité internationale, en engageant un partenariat avec les pays et les organisations internationales appropriées, et en maintenant sa porte ouverte à l'adhésion de toutes les démocraties européennes qui répondent aux normes de l'Otan.

L'Otan, initialement alliance politico-militaire à caractère régional, est devenue, au fil du temps, une alliance à portée mondiale, en justifiant la défense de ses membres par la conduite d'opérations politico-militaires de par le monde

---

<sup>(5)</sup> Extrait des échanges entre le sénateur Vandenberg et le secrétaire d'État Acheson lors de l'examen du Traité de l'Atlantique Nord devant le Sénat américain, juillet 1949. Sénateur Vandenberg : « Pour ce qui concerne les futurs budgets, plus le programme destiné à accroître une sécurité pacifique et fiable sera couronné de succès, moins il y aura besoin d'argent ? » Secrétaire d'État Acheson : « Cela est tout à fait correct, M. le Sénateur. » Citation extraite de Benn STEIL, *Le Plan Marshall* ; Les Belles Lettres, 2020, p. 373.

<sup>(6)</sup> OTAN, Les concepts stratégiques, 22 octobre 2020 ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics\\_56626.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/topics_56626.htm)).

pour lutter contre leurs ennemis, là où ils se trouvent. La défense contre la menace soviétique, fondement initial, a été remplacée par la défense contre toute menace affectant la sécurité d'un ou plusieurs alliés, voire de l'Alliance. Les décisions sont prises à l'unanimité. Dans cette prise de décision, les États-Unis de par leur prééminence ont un effet d'entraînement certain sur les autres alliés.

Depuis son lancement, l'Otan est devenue un cadre militaire fédérateur attractif, d'une efficacité certaine. Elle encadre les planifications de défense des alliés. Elle a mis en place un important ensemble de procédures assurant l'interopérabilité des forces des alliés, tant au plan procédural qu'au plan matériel. Elle dispose de moyens communs indispensables pour mener des opérations militaires et essentiels pour assurer la surveillance de l'espace aérien de l'Europe. Elle offre une panoplie d'outils à la carte pour mener des coopérations d'armement dans le cadre d'agences dédiées. Elle incite à l'adaptation des forces et des équipements face aux nouvelles menaces, comme dans le cyberspace. L'Otan reste le cadre de référence pour la définition des conditions d'interopérabilité, y compris des équipements qui ne sont pas développés sous son égide.

## Otan, États-Unis, UE et défense européenne

Le partage du fardeau financier entre les Alliés peut être interprété de plusieurs façons :

- Les États-Unis se plaignent régulièrement du partage inéquitable du coût ; il convient de constater que ces doléances ne vont pas au-delà de déclarations verbales sans mesures de rétorsion comme on peut l'observer dans les différends commerciaux.
- La modicité, relative, de la contribution des États européens, est un moyen qui contribue à les inciter à rester au sein de l'Otan. Les États européens espèrent pouvoir ainsi bénéficier des moyens militaires américains en cas de nécessité sans avoir à en payer le coût qu'ils devraient eux-mêmes assumer s'ils en étaient les détenteurs.
- Inversement, cette modicité renforce l'impression que les États-Unis ont des Européens, celle de « *Junior Partners* », à traiter comme tels tout en respectant leurs susceptibilités nationales.

C'est dans ce contexte, que la relation entre l'Otan et l'UE mérite d'être évoquée. L'UE est sans équivalent dans le monde. D'un côté, l'Union européenne peut être assimilée à une fédération d'États européens, particulièrement en matière commerciale où la Commission, qui a le monopole des relations internationales en la matière, discute d'égal à égal avec le département américain du Commerce. De l'autre, c'est une construction fragmentaire, particulièrement en matière de défense où la souveraineté reste portée par les États-membres.



En matière de sécurité, l'UE a repris dans l'article 42, alinéa 7, du traité de l'Union européenne, la clause de défense collective de l'article 5 du Traité de l'ex-Union de l'Europe occidentale (UEO) <sup>(7)</sup>. Si les deux organisations travaillent de concert dans nombre d'opérations, l'Otan demeure le fondement de la défense collective pour les États-membres de l'UE qui sont également membres de l'Otan.

Les citoyens des pays membres de l'Union européenne ont une perception disparate de leur communauté de destin. L'histoire a laissé des traces profondes, toujours vivantes, dans nos peuples européens. À cet égard, le souvenir de l'action décisive des États-Unis dans le déroulement et la conclusion de la Seconde Guerre mondiale, dans l'effondrement de l'URSS, leur attirance comme phare de la démocratie et de l'action entrepreneuriale, la présence de diasporas européennes encore identifiables dans la population américaine, fondent le recours de nombre de pays européens aux États-Unis pour assurer leur défense. La solidité d'une alliance repose sur la conjonction des intérêts des pays qui la composent. S'il est évident que pour nombre de pays européens, il ne peut y avoir de défense sans la présence des États-Unis, il convient de s'interroger sur l'intérêt des États-Unis à rester partie prenante d'une alliance qui les engage.

Pour les États-Unis, l'Alliance peut être perçue comme :

- Un moyen d'assurer leur accès au marché européen, qu'ils ont incité à se constituer dans la ligne du *Plan Marshall* ; en cela, c'est la grande tradition américaine qui a toujours allié action militaire et ouverture du marché aux produits américains, comme le *commodore Perry* l'a fait en 1853 en forçant les Japonais à ouvrir leur marché sous la menace de ses canons.

- Un moyen de contrôler les dissensions entre pays européens, pour éviter qu'elles ne dégénèrent en guerres, à l'instar des deux guerres mondiales ; plus généralement, c'est un outil leur permettant d'influer sur les relations entre pays européens.

- Un moyen d'associer les pays membres de l'Otan, essentiellement européens, à leurs actions politiques ou militaires pour promouvoir leurs intérêts de par le monde ; à cet égard, le regain envers l'action multilatérale annoncée par la nouvelle présidence américaine visera-t-il à rallier les alliés de l'Otan à une action à l'égard de la Chine ?

Les premiers gestes de la présidence Biden augurent d'un regain d'intérêt pour l'action multilatérale et témoignent d'une considération certaine pour l'Otan <sup>(8)</sup>. Il conviendra que les Européens fassent preuve du sérieux de leurs enga-

<sup>(7)</sup> La rédaction de cet alinéa 7, « aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir » ne mentionne plus explicitement le recours à la force précisé dans l'article 5 du traité de l'ex-UEO : « aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres ».

<sup>(8)</sup> OTAN, « Entretien [téléphonique] du secrétaire général de l'Otan avec le président américain Joe Biden » 26 janvier 2021 ([https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news\\_180872.htm](https://www.nato.int/cps/fr/natohq/news_180872.htm)).

gements, qui doivent être conséquents, pour peser politiquement dans les orientations futures de l'Otan.

L'Otan et l'UE sont donc complémentaires.

Singulièrement, l'entrée en vigueur du TIAN que trois États-membres de l'UE ont ratifié – Autriche, Irlande et Malte –, interdit, de ce fait, tout débat potentiel sur l'arme nucléaire dans son cadre. Un tel débat ne peut maintenant être possible que dans un ensemble *ad hoc* entre États-membres de l'UE qui le souhaitent, voire avec des États non-membres de l'UE, comme l'Initiative européenne d'intervention (IEI) <sup>(9)</sup>. La nature politique de l'Otan, alliance nucléaire, s'en trouve renforcée.

Les forces européennes de l'Otan sont essentiellement celles que les États européens mettent à sa disposition. Ce sont également les mêmes qui sont mises à la disposition de l'UE dans ses opérations militaires.

Les Américains de leur côté auraient un intérêt à ce que les Européens, dans l'esprit de la déclaration franco-britannique de Saint-Malo <sup>(10)</sup>, soient plus forts pour être en mesure d'intervenir efficacement pour les décharger d'une partie du fardeau sécuritaire. On peut citer à cet égard les interventions de l'Union européenne en Afrique où les Européens sont en première ligne.

Il est indéniable qu'un rééquilibrage des dépenses aboutissant à un partage sensiblement égal entre les Américains et les Européens crédibiliserait les orientations politiques défendues par les Européens dont particulièrement l'autonomie stratégique que l'UE ambitionne d'affirmer. Encore faut-il que les Européens s'entendent sur la finalité et les moyens à consacrer sur cette question.

Une mise en synergie des efforts de défense des Européens, dont la somme cumulée des budgets de défense des 27 États-membres de l'Union européenne représente 192 Md€ en 2019 <sup>(11)</sup>, soit le 2<sup>e</sup> mondial après celui des Américains, est indispensable pour obtenir une efficacité à la hauteur de la somme dépensée et des ambitions européennes.

Harmoniser les planifications de défense entre les États-membres de l'UE renforcerait non seulement l'efficacité des actions de l'UE et son autonomie stratégique mais contribuerait également indiscutablement à renforcer l'Otan au bénéfice de l'ensemble des Alliés. Cette question, trop récurrente, mériterait d'être portée dans les débats sur l'évolution de l'Otan.

<sup>(9)</sup> Présentation de l'IEI par la DGRIS en septembre 2020 (<https://www.defense.gouv.fr/>).

<sup>(10)</sup> Extrait du point 2 de la déclaration de Saint-Malo du 4 décembre 1998 : « l'Union doit avoir une capacité autonome d'action, appuyée sur des forces militaires crédibles, avec les moyens de les utiliser et en étant prête à le faire afin de répondre aux crises internationales. » (<https://www.cvce.eu/obj/fr-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f>).

<sup>(11)</sup> INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES (IISS), *Military Balance 2020*.



## La zone Indo-Pacifique

La conjonction d'intérêts qui fonde une alliance peut également se renforcer entre les États-Unis et la France dans la zone Indo-Pacifique, maintenant premier marché mondial, où tous deux, à la différence du continent européen où les États-Unis n'ont pas de possession, y ont d'immenses domaines maritimes à protéger. L'Union européenne, qui dispose de stations *Galileo* à Wallis (Îles Marquises), à Nouméa (Nouvelle-Calédonie), à la Rivière-des-Pluies (La Réunion), à Papeete (Polynésie française) et aux Kerguelen, est également concernée.

Les États-Unis pourraient réunir les pays de cette zone qui s'inquiètent des agissements de la Chine dans une alliance, sorte de réminiscence de l'ex-organisation du Traité de l'Asie du Sud-Est (Otase), dont la France en son temps a fait partie <sup>(12)</sup>. La France, pour sa part, a montré son attachement à cette zone en y envoyant en 2020 le Sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) *Émeraude* en patrouille pendant huit mois, avec des escales, entre autres, à Perth (Sud-Ouest de l'Australie) et à Guam (mer des Philippines) qu'elle a rejoint en passant par la mer de Chine méridionale. La France a également noué un partenariat stratégique avec l'Australie avec la vente de sous-marins <sup>(13)</sup>. Par ailleurs, le Royaume-Uni prépare le déploiement longue durée de son porte-avions *Queen Elisabeth* dans la zone Indo-Pacifique, notamment en mer de Chine <sup>(14)</sup>. Enfin, l'*US Navy* constate avec inquiétude la croissance très forte de la marine chinoise qui lui est dès à présent numériquement supérieure et qui tend à contester sa maîtrise mondiale des étendues maritimes.

\*  
\*\*

Les conditions politiques semblent se réunir pour nouer un rapprochement entre ces pays. La position de la France, soucieuse de la protection de ses intérêts dans cette zone, sera à définir. L'Otan, qui a évoqué la problématique chinoise dans son rapport du 25 novembre 2020, sera amenée à se déterminer sur cette question. La conjonction d'intérêts, entre les États-Unis qui tendent à mettre en priorité leur politique à l'égard de la Chine, et les Européens qui ont une politique distincte, pourrait devenir problématique. Tout ceci incite à renforcer la nature politique de l'Otan. Il est vraisemblable que 2021 verra le lancement de la révision du concept stratégique de l'Otan pour préciser en termes stratégiques les orientations que les chefs d'État et de gouvernement lui donneront. ♦

<sup>(12)</sup> L'Otase réunissait autour des États-Unis, l'Australie, la France, la Nouvelle-Zélande, le Pakistan, les Philippines, le Royaume-Uni et la Thaïlande dans un pacte de défense collective face au développement du communisme en Asie du Sud. Créée le 8 septembre 1954, elle a été dissoute le 30 juin 1977 après la fin de la guerre du Vietnam : la France s'en était retirée entre 1965 et 1974.

<sup>(13)</sup> Douze *Shortfin Barracuda* de Naval Group qui constitueront la classe *Attack* en remplacement des six sous-marins de classe *Collins*.

<sup>(14)</sup> ALLISON George, « British Carrier Strike Group to sail through South China Sea », *UK Defense Journal*, 28 avril 2021 (<https://ukdefencejournal.org.uk/british-carrier-strike-group-to-sail-through-south-china-sea/>).