

L'OTAN EST-ELLE OBSOLÈTE ?



JENNY RAFLIK*

L'Alliance atlantique vient de fêter ses 70 ans. Elle est la « doyenne » des alliances militaires contemporaines. Mais toujours active et pleine croissance : dès que le protocole d'adhésion de la Macédoine du Nord, signé en février 2019, sera ratifié par tous les États membres, elle réunira 30 pays, contre 12 lors de sa création. Elle affiche un tableau impressionnant : en 2018, 3,2 millions de membres du personnel militaire d'active, pour un total de près d'un milliard d'habitants (soit environ 13 % de la population mondiale), la moitié du PIB mondial, 55 % des dépenses militaires de la planète. En 2018, elle s'est installée dans son nouveau siège, rayonnant de haute technologie. D'un coût total de 1,2 milliards de dollars investis sur 10 ans, ses bâtiments flambants neufs ouvrent symboliquement une page nouvelle dans l'histoire de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (Otan) : celle d'une organisation arrivée à maturité et s'inscrivant dans l'avenir.

Et pourtant, depuis la fin de la guerre froide, une question récurrente est posée à son sujet : à quoi sert encore l'OTAN ? Question relancée lors de la dernière campagne présidentielle américaine, lorsque le candidat Donald Trump affirme en mars 2016, que l'OTAN est « obsolète ». Quelques mois plus tard, le 12 avril 2017, devenu président, dans un revirement dont il est certes coutumier, Trump change d'avis et affirme : « J'ai dit que c'était obsolète. Ce n'est plus obsolète. » Il va même plus loin en précisant que l'OTAN est un

* UNIVERSITÉ DE NANTES, CRHIA.

« rempart de la paix et de la sécurité internationales ». Mais lors de l'inauguration du nouveau siège, à Bruxelles, en avril 2018, les rumeurs vont de nouveau bon train à propos d'un possible départ des États-Unis ; lequel signerait la fin de l'Alliance.

Alors qu'en est-il ? L'Alliance atlantique présente-t-elle effectivement des signes d'obsolescence ? Peut-elle se maintenir dans un monde dont l'équilibre géopolitique a été bouleversé depuis sa création ? Quels intérêts ont les pays membres à la maintenir en vie malgré la fin de la guerre froide ?

Une alliance obsolète par rapport à ses missions initiales ?

98

Commençons par analyser les reproches qui lui sont adressés. L'un des plus classiques est l'inadaptation de l'Otan au monde postguerre froide : « Le pacte atlantique a été conclu en 1949 pour faire face à la menace soviétique. L'Union soviétique a disparu, et la menace avec elle. L'Alliance s'est doublée, après l'éclatement de la guerre de Corée, d'une organisation militaire intégrée pour dissuader l'Armée rouge d'envahir l'Europe de l'Ouest. Il n'y a plus d'Armée rouge, et l'armée russe campe plus de deux mille kilomètres plus à l'est »¹, constate en mars 2019 Gabriel Robin, ancien représentant de la France au Conseil atlantique.

En substance, Trump ne dit pas autre chose : « C'est obsolète. Lorsque l'OTAN a été créée, il y a plusieurs décennies, nous étions un pays différent. Le danger était différent. Il y avait l'URSS, l'URSS, pas la Russie, laquelle était bien plus grande que la Russie, comme vous savez. Et elle était même certainement beaucoup plus puissante que la Russie d'aujourd'hui. Mais [...] j'ai dit, je pense que l'Otan est obsolète, et je le pense [...] parce que [...] c'est le terrorisme que nous devons envisager, car le terrorisme aujourd'hui est le grand danger. Le terrorisme de toute part. Vous savez, dans le passé, nous avions des uniformes et nous allions à la guerre et nous voyions qui étaient nos ennemis, aujourd'hui nous n'avons aucune idée de qui est notre ennemi. »²

¹ Robin Gabriel, « L'OTAN, un donjon d'un autre âge », *Le Monde diplomatique*, mars 2019, p. 28.

² « Donald Trump Expounds on His Foreign Policy Views », *New York Times*, 26 mars 2016.

L'OTAN EST-ELLE OBSOLÈTE ?

Et pourtant, les textes et communiqués officiels de l'Otan continuent de se réclamer de la menace russe :

« Nous évoluons dans un contexte de sécurité imprévisible et difficile, marqué notamment par une Russie plus agressive », affirme le communiqué de presse du dernier Conseil atlantique, réuni à Washington le 4 avril 2019.

Un discours constant depuis les attaques russes contre la Géorgie en 2008 et l'Ukraine, dont la Russie a annexé la Crimée, en 2014. D'ailleurs, en déployant son bouclier antimissile en Europe orientale, l'OTAN semble bien poursuivre son « endiguement » de guerre froide à l'égard, non plus de l'URSS, mais de son héritière russe.

L'obsession russe de l'Organisation atlantique est-elle le signe de son inadaptation au monde contemporain ?

Il semble évident que la menace russe actuelle n'a plus rien à voir avec la menace soviétique de guerre froide. L'Alliance se justifiait alors par le déséquilibre des forces entre pays occidentaux et membres du Pacte de Varsovie³. En 1982, les pays de l'Otan alignaient en Europe 2,6 millions de soldats d'active face aux 4 millions du Pacte de Varsovie, soit 84 divisions contre 173, avec un déséquilibre en faveur du bloc communiste dans tous les types d'armement (à l'exception notable, à l'époque, des hélicoptères)⁴. Mais cet état de fait a été bouleversé par la fin de la guerre froide. En 2017, si on compare cette fois le potentiel de l'Otan aux seules forces russes (le Pacte de Varsovie n'existant plus), le déséquilibre est inversé : 3,2 millions de soldats d'active contre 831 000, et un rapport de force en faveur de l'OTAN sur tous les types d'armement.

Cette évolution est en partie due à l'adhésion à l'Otan de la plupart des anciens membres du Pacte de Varsovie. Et c'est là que prend racine le grand « malentendu transatlantique »

99

³ Raflik Jenny, *La Quatrième République et l'Alliance atlantique*, Rennes, PUR, 2013, 323 p.

⁴ Archives de l'OTAN, Division Diplomatie Publique, L'OTAN et le Pacte de Varsovie. Comparaison des forces en présence. Dossier de presse. 1^{er} mai 1982, 184 pages, archives de l'OTAN en ligne <http://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137777/0227_L_OTAN_et_le_Pacte_de_Varsovie-Comparaison_des_forces_en_pr_sence_1982_FRE.pdf>.

actuel. L'élargissement de l'Alliance atlantique aux anciens pays de l'Est n'est jamais allé de soi, même si les débats des années 1990 en la matière sont plus révélateurs de ce que sont alors les rapports de forces entre alliés que de la menace militaire pesant sur l'Ouest⁵. Les États-Unis préconisent dès 1989 un élargissement fonctionnel et géographique de l'OTAN⁶. À l'époque, les Français donnent la priorité à la dimension européenne, et si François Mitterrand s'affiche très hostile à l'élargissement de l'OTAN aux anciens membres du Pacte de Varsovie, c'est aussi qu'il y voit une provocation inutile et dangereuse à l'égard de la Russie. Mais voilà, les anciens satellites de Moscou voulaient adhérer à l'Alliance et se sont montrés nettement moins enthousiastes, à la fin de la guerre froide, vis-à-vis des alternatives européennes que les Français et les Allemands leur proposaient. De fait, les adhésions à l'OTAN ont systématiquement précédé celles aux institutions européennes, symbole d'une appétence, et donc d'un dynamisme, au moins supposé, plus fort pour l'OTAN que l'UE. Ce constat reste d'ailleurs valable avec le dernier élargissement en date, celui de la Macédoine.

Bien sûr, la Russie s'est toujours opposée fermement à ces élargissements et dénonce régulièrement le manquement à la parole donnée lors de la réunification allemande. Les débats entre historiens restent vifs à ce sujet. Tout part d'une réunion de février 1990 où James Baker et Hans-Dietrich Genscher ont promis que l'Otan « n'avancera pas d'un pouce vers l'est ». Mais deux interprétations de cette promesse s'opposent : les Américains affirment que la discussion portait uniquement sur les territoires est-allemands après la réunification et qu'effectivement, la promesse a été tenue : aucune force de l'Otan ne s'est installée sur leur sol. Les Russes affirment que la promesse était globale et qu'elle a été trahie. Laissons à chacun le soin de sonder sa conscience et aux historiens le temps de trancher. Ce qui est sûr est que les élargissements de l'Otan aux anciens du bloc de Varsovie ont ravivé l'obsession séculaire russe de l'encerclement. Inversement, du côté des anciens

100

⁵ Dumas Roland. « Un projet mort-né : la Confédération européenne », *Politique étrangère*, n° 3, 2001, p. 687-703 ; Frédéric Bozo, *Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande*, Paris, Odile Jacob, 2005, p. 344-361 ; Hubert Védrine et Jean Musitelli, « Les changements des années 1989-1990 et l'Europe de la prochaine décennie », *Politique étrangère*, 1991, n° 1.

⁶ Archives du ministère des Affaires étrangères français, Europe, Allemagne, 1986-1990, discours de James Baker au Club de la presse de Berlin, 12 décembre 1989.

membres du Pacte de Varsovie passés à l'Otan, la guerre contre la Géorgie en 2008, l'annexion de la Crimée en 2014, mais aussi les récentes cyberattaques attribuées par les Occidentaux aux Russes ont ravivé la crainte tout aussi séculaire de l'expansionnisme russe. Comment les pays baltes, qui comportent un fort pourcentage de population russophone et ne sont indépendants que depuis 1991, ne pourraient-ils pas s'inquiéter du précédent de l'annexion de la Crimée ?

Et c'est là le principal paradoxe des élargissements de l'OTAN⁷ : ils ont renforcés ses effectifs, ses capacités opérationnelles et son emprise territoriale en Europe, mais, ce faisant, ils l'ont aussi fragilisée. Car la diversité de la perception des menaces est plus floue avec plus de membres. Les priorités ne sont plus les mêmes. Alors que les pays de l'ancien bloc de l'Est se méfient surtout de la Russie⁸, les pays occidentaux, non directement concernés par cette menace sur leur territoire, s'inquiètent des nouvelles formes de conflictualités et de l'hybridation de la menace (terrorisme, cyberattaques, etc.).

Une force : un concept stratégique en évolution constante

Alors cette « obsession russe » dénoncée par Trump lors de sa campagne paralyse-t-elle l'Alliance atlantique et la rend-elle, de ce fait, stratégiquement obsolète, face à ces nouvelles menaces ? Les choses ne sont pas si simples. Depuis la fin de la guerre froide, l'OTAN a constamment renouvelé son concept stratégique (c'est-à-dire le document officiel qui décrit la nature, les objectifs et les tâches de sécurité de l'organisation et en inspire la mise en œuvre) pour s'adapter aux mutations des menaces contemporaines. Suite aux guerres balkaniques des années 1990, le concept stratégique de 1999 a fait sienne une définition large

⁷ Rappelons la chronologie de ces élargissements : 1999, adhésions de la Hongrie, de la Pologne et de la République Tchèque ; 2004, adhésions de la Bulgarie, de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Roumanie, de la Slovaquie et de la Slovénie ; 2009, adhésions de l'Albanie et de la Croatie ; 2017, adhésion du Monténégro.

⁸ Pascal Orcier, « Représenter la peur : la carte de la menace ressentie par les Européens », carte à la une de *Géococonfluences*, avril 2019. URL : <<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/carte-a-la-une/menace-ressentie-par-les-europeens>>.

de la sécurité, englobant des facteurs politiques, économiques, sociaux et environnementaux, en plus de la dimension de défense. Il recense les nouveaux risques pesant sur les pays membres, et notamment le terrorisme, les conflits ethniques, les violations des droits de l'homme, l'instabilité politique, la fragilité économique, la propagation des armes nucléaires, biologiques et chimiques et de leurs vecteurs. Après le 11 septembre 2001, le terrorisme et les armes de destruction massive sont devenus prioritaires pour l'Alliance. Un nouveau concept stratégique a été publié en 2010, confirmant cette orientation vis-à-vis de la lutte antiterroriste et accentuant la réflexion sur les menaces hybrides.

Reflétant l'évolution des concepts stratégiques, les missions actuelles assumées par l'OTAN n'ont plus rien à voir avec celle des années de guerre froide. Les opérations menées à ce jour sont d'ailleurs extérieures au territoire européen. La plus importante est l'opération non combattante *Resolute Support*, menée par 17 000 hommes en Afghanistan. Lancée en janvier 2015, il s'agit d'une mission de formation, conseil et assistance aux forces et institutions de sécurité afghanes. L'OTAN est toujours présente aujourd'hui au Kosovo (actuellement environ 3 500 hommes), en Irak (pour des missions de formation), ou en Méditerranée (l'opération *Sea Guardian* consiste en des opérations de surveillance, lutte contre le terrorisme en mer et soutien au renforcement des capacités). Depuis 2007, l'OTAN appuie également la mission de l'Union africaine en Somalie (AMISOM), en matière de soutien de transport aérien et maritime. Dans toutes ces opérations, l'organisation a fait la preuve de sa maîtrise de l'interopérabilité et de ses capacités logistiques.

La diversité des menaces prises en compte et celle des missions menées montre donc que l'Alliance est loin de ne se concentrer que sur la Russie.

Un grand point faible de l'OTAN : sa communication ?

Le contraste entre les discours officiels et les évolutions sur le terrain conduit à un autre constat : l'OTAN constitue aujourd'hui un espace politico-militaire unique en son genre, très efficace en termes militaires. Mais l'organisation semble avoir perdu une bataille, celle de la communication, notamment à l'égard de ses opinions publiques. Or, s'il est un domaine où l'adhésion des populations est fondamentale c'est celui de la défense. Surtout

L'OTAN EST-ELLE OBSOLETE ?

lorsqu'il s'agit de déléguer à une organisation internationale une partie de ce domaine régalien.

L'Otan est mal connue des populations de ses pays membres. En 2008, 63 % des Français reconnaissent connaître peu ou pas du tout le rôle de l'Otan, tout comme 25 % des Allemands, 60 % des Britanniques, 42 % des Italiens, 64 % des Espagnols et 55 % des Américains.

Sondage Harris, 2008 : **« Pensez-vous bien connaître le rôle de l'Otan ? » ***

	Français	Allemands	Britanniques	Italiens	Espagnols	Américains
Extrêmement bien	1 %	2 %	2 %	6 %	2 %	3 %
Très bien	4 %	21 %	10 %	13 %	7 %	10 %
Plutôt bien	32 %	52 %	28 %	38 %	27 %	32 %
Peu	49 %	1 %	27 %	35 %	48 %	26 %
Pas du tout	14 %	6 %	33 %	7 %	16 %	29 %

* Sondage de l'Institut Harris Interactive en partenariat avec la chaîne d'information internationale France 24 et l'*International Herald Tribune*, 28 mars 2008, <https://harris-interactive.de/wp-content/uploads/sites/6/2015/09/HI_FR_Nato_synthese_28mar08_FR.pdf>.

Il est significatif que les Allemands soient ceux qui estiment le mieux connaître l'Alliance. Mais parce qu'ils étaient en « première ligne » de la guerre froide. Et leur image de l'Otan est précisément restée celle de l'Alliance de guerre froide... Globalement, le stéréotype le plus fréquent est celui d'une alliance au service des États-Unis, d'où, dans la presse européenne, et notamment française, l'incompréhension absolue autour de l'attitude critique de Donald Trump à son égard.

En réalité, dans sa communication actuelle, l'Organisation est prisonnière de ses contradictions internes, notamment celles, évoquées précédemment, relatives à la perception de la menace⁹. Si la plupart des pays membres d'Europe occidentale ne considèrent

⁹ Pascal Orcier, « Représenter la peur : la carte de la menace ressentie par les Européens », carte à la une de *Géococonfluences*, avril 2019. URL : <<http://geoconfluences.ens-lyon.fr/informations-scientifiques/a-la-une/carte-a-la-une/menace-ressentie-par-les-europeens>>.

pas, de fait, la Russie comme une réelle menace directe, ils sont obligés, pour rassurer leurs alliés de l'Est, dirigeants comme population, d'accepter que les discours de l'Alliance se recentrent sur cette menace, notamment dans les déclarations ministérielles. Et il est difficile de trouver des formulations qui conviennent à tous et dissimulent les tensions... Ce qui rassure certaines opinions publiques en inquiète d'autres. Un sondage Gallup de 2016 montre ainsi que si l'OTAN est clairement considérée comme une protection dans certains pays membres, comme en Albanie ou en Pologne, d'autres opinions publiques sont plus partagées (en Lettonie, 49 % de la population associe l'OTAN à une protection contre 16 % à une menace), voire négatif (au Monténégro, membre depuis 2017, donc un an après ce sondage, 28 % de la population associe l'OTAN à une menace et 21 % à une protection). Des chiffres à mettre en rapport avec la vie politique interne de ces États, la présence de communautés (russophones en Lettonie, serbes au Monténégro) se sentant culturellement plus proches de la Russie.

Or, ce problème de communication est d'autant plus grave que l'on peut se demander si les faiblesses actuelles de l'Alliance ne sont pas surtout internes...

Des tensions internes suffisamment fortes pour mettre l'OTAN en péril ?

Le premier paragraphe du communiqué de presse du dernier Conseil atlantique est tout à fait riche d'enseignement : déclaration de puissance, qui contient une menace à peine voilée pour l'extérieur (« notre alliance est la plus puissante qui ait jamais existé ») ; déclaration de valeurs (« démocratie, liberté individuelle, droits de l'homme et État de droit ») et d'objectifs (défendre la « liberté des citoyens de ses pays membres », assurer la « sécurité de son territoire »), dans des termes très généraux ; déclaration d'unité (« nous réaffirmons le lien transatlantique qui unit durablement l'Europe et l'Amérique du Nord »¹⁰). Immédiatement après est évoqué et réitéré la fidélité des membres à l'article 5 et aux engagements conclus en 2014 sur le partage des charges financières.

¹⁰ Déclaration pour le 70^e anniversaire de l'Otan publiée par les ministres des Affaires étrangères des pays de l'Otan, Washington, 3-4 avril 2019 - Communiqué de presse (2019) 041.

L'OTAN EST-ELLE OBSOLÈTE ?

Sondage Gallup, 2016* :

« Associez-vous l'Otan à une protection pour votre pays, une menace pour votre pays ou ni l'un ni l'autre ? »

	Protection	Menace	Ni l'un ni l'autre
	%	%	%
Albanie	70	3	22
Pologne	62	8	22
Lituanie	57	13	25
Estonie	52	17	26
Croatie	52	17	19
Roumanie	50	8	25
Hongrie	49	9	25
Lettonie	49	16	29
République tchèque	46	13	27
Macédoine	45	13	24
Slovaquie	37	19	35
Bulgarie	28	20	34
Grèce	23	19	45
Monténégro	21	29	35

* « Eastern European Countries > Views of NATO in 2016 », Gallup, 2016, <<https://news.gallup.com/poll/203819/nato-members-eastern-europe-protection.aspx>>.

Or, ce sont bien les actuels sujets de tensions dans l'Alliance, principalement entre les États-Unis d'un côté et les pays d'Europe occidentale, pour l'essentiel, de l'autre.

Les États-Unis, un maillon faible ?

Une des principales faiblesses actuelles de l'Alliance semble venir des positions ambiguës des États-Unis et de la posture changeante du président Trump. Après avoir déclaré que l'Otan était obsolète, puis ne l'était plus, il a laissé planer le doute sur un éventuel retrait des États-Unis et sur l'adhésion américaine à l'article 5. Or, il semble inenvisageable que l'Otan survive à un départ des États-Unis. L'Organisation a été créée, en 1949, justement, pour garantir leur engagement en Europe. Et l'Otan sans l'article 5, qui, rappelons-le affirme la solidarité entre alliés

en cas d'agression de l'un d'eux¹¹, n'aurait plus guère de substance, puisqu'elle ne garantirait plus cet engagement.

Alors les États-Unis envisagent-ils sérieusement de quitter l'Otan et le peuvent-ils ? Un tel retrait est envisagé par l'article 13 : « après que le Traité aura été en vigueur pendant vingt ans [donc depuis 1969], toute partie pourra mettre fin au Traité en ce qui la concerne un an après avoir avisé de sa dénonciation le gouvernement des États-Unis d'Amérique, qui informera les gouvernements des autres parties du dépôt de chaque instrument de dénonciation »¹². Légalement, Trump peut donc engager un tel processus. Mais encore lui faudrait-il obtenir pour cela un vote des deux Chambres, ce qui, dans la situation politique américaine actuelle, est inenvisageable. L'OTAN bénéficie de soutiens forts, autant au sein du Parti républicain que du Parti démocrate, et une majorité serait impossible à trouver. Un retrait américain est donc aujourd'hui très improbable.

Les déclarations provocantes de Trump tranchent d'ailleurs avec la réalité de la participation américaine à l'OTAN. Depuis son arrivée à la présidence, la contribution américaine a augmenté, et non diminué. Certes, c'est en partie dû à l'influence de l'ancien secrétaire à la Défense, James Mattis, qui avait été à la tête du commandement transformation de l'OTAN avant d'accéder à cette responsabilité ministérielle et qui, depuis, a été remplacé. Mais son successeur n'a pas inversé la donne. Et cela reste l'intérêt américain que d'être dans l'OTAN, de conserver un moyen de contrôle et un pied en Europe.

¹¹ « Article 5. Les 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. Toute attaque armée de cette nature et toute mesure prise en conséquence seront immédiatement portées à la connaissance du Conseil de sécurité. Ces mesures prendront fin quand le Conseil de sécurité aura pris les mesures nécessaires pour rétablir et maintenir la paix et la sécurité internationales », Traité de Washington, 4 avril 1949.

¹² Traité de Washington, 4 avril 1949.

L'OTAN EST-ELLE OBSOLÈTE ?

La seule vraie question qui demeure est celle de l'article 5, ou plutôt de l'interprétation qui pourrait en être donnée dans des *scenarii* d'attaques non conventionnelles. Il se trouve que l'article 5 a été invoqué à une seule reprise, jusqu'ici, dans l'histoire de l'Alliance : après les attentats du 11 septembre 2001, et donc en faveur des États-Unis. Ce précédent ouvre la voie à son utilisation en cas d'attaque terroriste. Mais la dilution de la menace, et surtout l'arrivée d'acteurs non étatiques, interrogent son utilisation. En 2001, c'est contre un ennemi étatique, l'Afghanistan, qu'il fut invoqué, et non contre l'organisation de Ben Laden. Son automatisme suppose donc bien, plus que jamais, un consensus parmi des pays membres très divisés. Cela dit, la plupart des interventions de l'Otan se sont faites dans le passé hors du cadre de l'article 5, ce qui relativise les menaces de Trump à cet égard.

Alors s'il ne peut/veut pas vraiment quitter l'Otan, pourquoi ces discours régulièrement provoquants ? En grande partie à cause d'une obsession américaine, partagée par l'actuel président et ses prédécesseurs : obliger les Européens à s'investir davantage dans leur propre défense. Ce fut le *leitmotiv* de toutes les administrations américaines durant toute la guerre froide ; en demandant aux pays européens de fournir plus de troupes, plus de matériels. Le 12 avril 2017, c'est bien cette participation européenne que cible le président américain, lorsqu'il déclare : « Pour faire face à nos défis communs, nous devons veiller à ce que les membres de l'Otan respectent leurs obligations financières et paient ce qu'ils doivent. Beaucoup ne le font pas ». Ce que doivent les pays membres, aujourd'hui, précisément, c'est consacrer 2 % de leur PIB aux dépenses de défense. Il s'agit d'un engagement collectif pris en 2014, par les membres de l'Alliance, pour l'horizon 2024. Or, en 2018, seuls 7 pays membres respectaient cet engagement (États-Unis, 3,39 % du PIB consacré à la défense ; Grèce 2,22 % ; Royaume-Uni 2,15 % ; Estonie 2,07 % ; Pologne 2,05 % ; Lettonie 2,03 % ; Lituanie 2 %). Il n'est pas surprenant de voir que la Pologne et les pays-baltes, très mobilisés face à la menace russe sur leur territoire, soient parmi ceux qui dépensent le plus en faveur de leur défense. La France est en 9^e position avec 1,82 % de son PIB consacré à la défense et l'Allemagne en 17^e position, avec 1,23 % (comme le Canada). Si la France a affirmé son attention de respecter l'objectif des 2 % vers 2025, l'Allemagne ne semble pas l'envisager.

Comme souvent dans l'histoire de l'Otan, un malentendu transatlantique profond s'est développé autour de cette barre des 2 %. En 2014, lorsque l'engagement fut pris, beaucoup d'Européens s'inquiétaient de voir les capacités militaires de l'Alliance décliner, du fait de la baisse des budgets militaires depuis la fin de la guerre froide. Il y avait donc une demande européenne, sur fond de crise ukrainienne, pour un renforcement de l'Alliance. D'où l'agacement depuis des dirigeants américains, face à des Européens qui semblent vouloir plus de sécurité, tout en dépensant moins pour l'assurer. Autre problème, ancien dans l'Otan : que compter dans l'effort commun ? Il existe un vieux débat au sein de l'Alliance où certains pays ont toujours pensé que leur influence, leur rôle mondial pouvaient les dispenser de certains financements. Il fut un temps où c'était la position de la France, qui considérait son empire colonial comme une participation suffisante à la sécurité collective... Aujourd'hui, ce sont les Allemands qui estiment que leur rôle politique peut les dispenser de cet investissement militaire direct, impopulaire en Allemagne...

108

On peut se demander si les déclarations et menaces de Trump peuvent vraiment convaincre ses alliés de participer davantage aux dépenses militaires. Le temps seul permettra de répondre. Dans l'immédiat, l'organisation communique sur des chiffres en croissance¹³. Mais l'utilisation de ces chiffres par Trump risque d'être très contre-productive. Le 27 janvier 2019, il tweetait : « Le secrétaire général de l'Otan, vient de déclarer que grâce à moi, l'Otan avait pu récolter plus d'argent que jamais de la part des États membres, après de nombreuses années de déclin ». On imagine les effets très négatifs de telles déclarations sur les opinions publiques européennes.

L'Europe de la défense : danger ou force pour l'Otan ?

D'autant que l'Europe peine également à se positionner face à l'OTAN. Les projets d'Europe de la défense fusent régulièrement, se succédant et se superposant les uns aux autres. Mais, comme

¹³ Archives de l'OTAN, Division diplomatie publique, « Les dépenses de défense des pays de l'OTAN (2011-2018) », communiqué de presse, PR-CP (2019) 034, 14 mars 2019.

le soulignait, en mars 2019, Gabriel Robin : « Une défense européenne apte à s'occuper de tout sauf de défendre l'Europe est un oxymore. Or elle ne pourrait défendre l'Europe sans prendre la place de l'OTAN... dont c'est la chasse gardée. »¹⁴

Effectivement, sans revenir sur les multiples projets d'Europe de la défense, la principale entrave à une organisation européenne en ce domaine est bien l'existence de l'OTAN, en charge, précisément, de la défense de l'Europe. Pour ne pas faire double emploi, il faudrait construire une Europe de la défense qui ne défend pas l'Europe... ou alors qui se place dans le même cadre que l'OTAN. La problématique n'est pas nouvelle : le projet de Communauté européenne de défense, de 1952-1954, prévoyait déjà de placer les forces de l'armée européenne sous le commandement de l'Otan. Fort significativement, les 27 pays de l'Union européenne, qui se sont regroupés dans le cadre de la coopération structurée permanente en novembre 2018 (la CSP est désignée surtout sous l'acronyme anglais PESCO), se sont entre autres engagés à augmenter leur budget de la défense pour atteindre la barre fatidique de 2 % du PIB, ce qui correspond exactement à l'engagement contracté par ceux qui en sont membres au sein de l'OTAN. Et il faut noter que certains pays, à commencer par la Pologne, ont accepté de participer à la CSP à la condition qu'elle ne se substitue pas à l'OTAN.

Le partage des tâches entre l'OTAN et l'Union européenne est un vieux débat. Reste pour le nuancer un constat : le soldat qui intervient sur le terrain peut le faire au nom de l'UE, au nom de l'Otan ou au nom des Nations unies. Il reste le même soldat, envoyé par son pays.

Conclusion

Indéniablement, aujourd'hui, l'Alliance transatlantique est en crise. Le secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, déclarait lui-même le 1^{er} avril dernier : « Nous devons être honnêtes et reconnaître qu'il existe des désaccords entre les Alliés de l'Otan. Nous voyons de sérieux désaccords sur des sujets comme le commerce, les énergies, le réchauffement climatique, l'accord sur le programme nucléaire iranien, entre autres ». Les déclarations

¹⁴ Robin Gabriel, « L'OTAN, un donjon d'un autre âge », *op. cit.*

et volte-face du président Trump, sa « diplomatie du tweet » ont mis en lumière des tensions, dont l'analyse montre qu'elles sont anciennes et dépassent la personnalité exubérante de l'actuel président américain. Même entre Européens, la perception des menaces, et donc des priorités, diverge. Ces tensions internes à l'Alliance, qui s'exposent en public, sont une faille importante : elles permettent de douter de la solidarité des alliés et contribuent à les affaiblir face à leurs ennemis ou rivaux potentiels.

Mais attention, si l'Alliance transatlantique est fragilisée, l'organisation, la structure, installée à Bruxelles, évolue et s'adapte et ne se porte pas si mal. Elle est aujourd'hui devenue force de proposition. Il faut donc bien distinguer la relation transatlantique de l'OTAN. Sa structure civile est devenue celle d'une grande organisation internationale. Sa structure militaire a fait de l'interopérabilité une plus-value essentielle. Encore reste-t-il à savoir au service de qui et de quelle politique mettre cette organisation.

110

Résumé :

L'Alliance atlantique, doyenne des alliances militaires contemporaines, vient de fêter ses 70 ans. Et pourtant, son rôle, sa composition, son existence même ne cessent d'être interrogés. Conçue pour faire face à la menace soviétique en guerre froide, est-elle toujours adaptée à un contexte géopolitique qui a depuis totalement muté ? Les récentes mises en cause de l'OTAN par le président des États-Unis, Donald Trump, qui l'a qualifiée d'obsolète, l'ont encore affaiblie. Et pourtant, l'Alliance se maintient et tente de s'adapter, sans toujours convaincre.