

Note de recherche stratégique n°11 – septembre 2014

## L'OTAN au lendemain de la crise ukrainienne

**Général (2s) Maurice de Langlois<sup>1</sup>**

Directeur de domaine Politiques de défense à l'IRSEM

A la veille du sommet de Newport des 4 et 5 septembre 2014, l'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) se prépare à vivre sa troisième mutation après la guerre froide et la fin des engagements expéditionnaires.

Les derniers événements d'Ukraine, ceux du Moyen-Orient et du Sahel interpellent les nations de l'OTAN et vont influencer les débats du sommet. Le retrait d'Afghanistan, tout en restant une priorité, sera occulté par la confrontation OTAN-Russie et la montée de la menace de l'Etat Islamique au Levant.

**Si l'alliance ne semble plus avoir de question existentielle, les principaux enjeux du sommet concernent son recentrage sur sa mission principale de défense collective, le maintien de son niveau d'interopérabilité et les budgets de défense des nations européennes.**

Si l'OTAN a bâti sa crédibilité comme architecte des forces militaires alliées et que la solidité du lien transatlantique restera une donnée d'entrée, les Américains demanderont de plus en plus de réciprocité dans leur collaboration avec les nations européennes au sein de l'Alliance. Les Européens doivent trouver de nouveaux leviers pour démontrer qu'ils ont la volonté de devenir des acteurs crédibles en matière de sécurité.

L'Alliance reste indéniablement l'organisation qui « rassure » l'Europe. Les derniers événements de l'Ukraine la conduisent à revoir ses priorités. A ce titre, elle devrait devenir le catalyseur, avec l'aide des Etats-Unis, de l'émergence d'une véritable conscience européenne à prendre en charge l'ensemble de sa sécurité.

Cette note présente les derniers éléments de réflexion en cours, à la veille du sommet de l'OTAN. Après un point de situation sur l'état actuel de l'organisation face aux événements en cours et un rappel sur la position affichée de la France dans le Livre blanc de 2013, elle rappelle les principaux enjeux du sommet et fait un certain nombre de propositions visant à adapter l'OTAN à ce nouvel environnement et renforcer les capacités de défense des Européens.

<sup>1</sup> Le général de Langlois s'exprime à titre personnel. Ses propos ne sauraient engager ni l'IRSEM, ni le ministère de la Défense.



## Sommaire

La situation actuelle de l'OTAN .....	2
Le rôle des Etats-Unis.....	3
L'Ukraine et les relations OTAN-Russie.....	5
La France dans l'Alliance .....	5
Enjeux du sommet et évolution de l'OTAN.....	6

## La situation actuelle de l'OTAN

L'année 2014 pourra être considérée comme la dernière année des engagements expéditionnaires majeurs de l'Alliance, avec la fin de l'opération de l'ISAF (*International Security Assistance Force*) en Afghanistan en décembre. Son bilan devrait être présenté d'une manière positive au sommet. La transition vers la mission *Resolute Support*<sup>2</sup> est bien engagée même s'il y a encore de nombreuses interrogations sur l'issue des élections et la future présence des Américains : en effet, la mission ne sera lancée qu'une fois le pacte de sécurité signé par le nouveau président<sup>3</sup>. Cela dit, les deux principaux candidats à la présidentielle afghane se sont dits favorables à la signature de l'accord avec les Etats-Unis permettant le maintien d'une présence de 10 000 militaires américains sur place.

Les autres opérations en cours, KFOR au Kosovo, *Active Endeavour* en Méditerranée et *Ocean Shield* au large de la Somalie ne devraient pas faire l'objet d'évolutions importantes dans les mois qui viennent, même si leur utilité peut être mise en doute.

L'OTAN reste aujourd'hui la garante de la compatibilité, de l'interopérabilité, de l'aguerrissement et de l'expression des normes des alliés. Cependant certains font valoir qu'*in fine* le succès de l'Alliance est celui des Américains et rappellent qu'à la veille de la fermeture de l'opération de l'ISAF, le niveau de contribution financière américain à l'OTAN pour les opérations n'a jamais été aussi élevé, supérieur à 75%. De plus, les membres de l'Alliance ne sont plus aussi solidaires entre eux : ils ont subi les effets de la crise financière et tirent des enseignements contrastés des engagements expéditionnaires qui se terminent. La Libye a été le signe d'une fracture entre les nations et l'Afghanistan est un type d'opération que les alliés ne souhaitent pas renouveler, du moins à court terme (*war fatigue*). La faiblesse de l'implication aujourd'hui des Européens en Afrique pose la question de leur volonté politique d'engagement de leurs troupes.

Les événements d'Ukraine ont pu parfois être considérés comme de nature à relancer le futur de l'Alliance, qui retrouve sa raison d'être première, la défense collective. Le sommet de Newport sera révélateur de la volonté des nations d'afficher leur cohésion et leur cohérence. Le terme de « réassurance » a fait son apparition, mais dans un contexte différent de celui de la guerre froide. Les événements n'ont, pour l'instant, pas la même ampleur : le souci du SACEUR<sup>4</sup> était à l'époque d'éviter la montée aux extrêmes à partir d'évènements bien plus graves (crises de 1956, 1968, 1970, 1980...).

<sup>2</sup> Mission non exécutive de conseil et de formation des forces armées afghanes qui doit débiter le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Effectifs prévus entre 8000 et 12000.

<sup>3</sup> L'investiture prévue initialement le 2 août a été repoussée au 10 septembre

<sup>4</sup> *Supreme Allied Command in Europe*



Outre-Atlantique, si l'administration Obama a renouvelé son soutien aux Européens, il n'en demeure pas moins que deux limites ont été soulignées. D'une part, les Américains se refusent désormais de corriger systématiquement les lacunes capacitaires européennes. D'autre part, les Etats-Unis – sans se désengager de l'Europe – vont continuer à effectuer leur « rééquilibrage » vers l'Asie, tout en demandant une certaine réciprocité aux Européens pour les appuyer dans cette région. Le 5 juin 2014, le secrétaire américain à la Défense, Chuck Hagel, a déclaré devant les membres de l'OTAN à Bruxelles qu'il déplorait la baisse continue des budgets militaires des pays européens et que cela obligeait les Etats-Unis à assumer une "part de plus en plus disproportionnée" dans la défense de l'Europe. Il a averti les Européens que, "sur le long terme, la tendance à la baisse des dépenses menaçait l'intégrité et les capacités de l'Otan". "Les Etats-Unis vont continuer à assumer leur devoir", a-t-il assuré, en citant le plan d'un milliard de dollars annoncé la veille par Barack Obama à Varsovie pour rassurer les alliés d'Europe de l'est. Ce dernier réaffirmait l'engagement des Etats-Unis « dans la sécurité de la Pologne et dans celle de nos alliés en Europe centrale et orientale » et insistait sur le besoin de maintenir crédible la dissuasion de l'Alliance et de renforcer ses capacités dans le domaine du renseignement, du cycle décisionnel et de la réaction rapide.

Deux principaux courants de pensée sur l'avenir de l'OTAN sont à prendre en compte.

Lors d'une intervention devant l'*Atlantic Council* à Washington, le 7 juillet 2014, le secrétaire général de l'OTAN, Anders Fogh Rasmussen, a plaidé pour une communauté transatlantique totalement intégrée, dépassant largement le contexte d'une alliance militaire : *"America and Europe working together. Trading together. And, when necessary, fighting together...To meet the challenges we face, we need a truly integrated transatlantic community"*.

Un autre courant de pensée vise à élargir le périmètre d'action de l'OTAN hors de l'Atlantique nord. Celui-ci a été tout dernièrement repris par le ministre de la défense norvégien, Ine Eriksen Søreide<sup>5</sup>, qui a affirmé que les membres de l'OTAN devaient se focaliser sur le développement de leurs capacités et dans des zones où les Etats-Unis ont leurs propres intérêts de sécurité, répondant par là aux souhaits de ces derniers d'avoir plus de réciprocité.<sup>6</sup>

## Le rôle des Etats-Unis

Les Américains se sont exprimés à plusieurs reprises sur la déception que leur causait le faible effort de défense des Européens, et ne soutiendront pas ces derniers outre-mesure, malgré leur discours rassurant après les événements d'Ukraine. Ils considèrent les Européens incapables de coopérer car, animés par des intérêts trop divergents sur les problèmes de voisinage et de sécurité. Le président Obama applique un discours ferme vis-à-vis de la Russie, principalement pour des raisons de politique intérieure et parce qu'il veut rassurer ses alliés européens. Cependant, cela ne changera pas fondamentalement sa posture actuelle vis-à-vis de l'Asie qui reste sa préoccupation majeure. Ainsi les annonces faites par les Américains restent limitées ; ils ne semblent pas avoir l'intention de renforcer

---

<sup>5</sup> Interview à *Defense News* le 25 juin 2014

<sup>6</sup> A noter que le nouveau Secrétaire général de l'OTAN sera norvégien, l'ancien premier ministre Jens Stoltenberg. Il prendra ses fonctions le 1<sup>er</sup> octobre 2014.



leurs bases permanentes en Europe ni d'en créer de nouvelles à l'est, comme la Pologne et les Etats baltes le réclament.

En Europe, d'ici 2017, le nombre des soldats de l'armée de terre américaine sous commandement de EUCOM<sup>7</sup>, passera de 42 000 à 30 000, avec deux brigades de combat en alternance. Depuis 2012, l'armée de l'air a désactivé deux des huit escadrons d'avions de combat stationnés en Europe, tout en augmentant son détachement aérien en Pologne. D'ici 2015, la Marine disposera de quatre « destroyers » spécialisés dans la défense antimissile balistique stationnés en permanence à Rota, en Espagne. Et d'ici 2018, les États-Unis auront achevé l'installation de systèmes de défense anti-missile balistique en Roumanie et en Pologne.

Les mesures annoncées par le président américain à Varsovie visent à permettre un déploiement plus rapide de forces militaires en cas de besoin. Ce plan, qui doit encore être approuvé par le Congrès, devrait servir à développer les capacités de pays non membres de l'OTAN, tels que l'Ukraine, la Géorgie et la Moldavie, pour leur permettre de coopérer avec les États-Unis et leurs alliés occidentaux tout en renforçant leur propre défense. Il prévoit l'envoi d'experts américains dans les pays est-européens, pour préparer l'installation d'équipements et améliorer les infrastructures, qui pourraient servir rapidement à l'OTAN en cas de besoin. Il vise aussi à intensifier les exercices et l'entraînement de troupes et forces aériennes envoyées par les États-Unis en Europe, notamment sur les territoires des « nouveaux alliés »<sup>8</sup>. Il prévoit le pré-positionnement d'équipements<sup>9</sup>, le déploiement permanent de bâtiments de l'US Navy en Mer noire et dans la mer baltique et la mise en place d'un détachement permanent de F16 (entraînement) en Pologne.

L'Amérique souffre aussi de la fatigue de la guerre, la *war fatigue*. Derrière les nouveaux concepts de *leadership from behind*, de réduction de l'empreinte au sol et d'usage immodéré des drones armés, l'administration Obama voudrait éviter d'être désavouée par une opinion publique de plus en plus réticente aux engagements militaires. En ce sens, elle ne devrait pas s'engager, du moins dans l'immédiat, dans des actions de stabilisation longues et coûteuses.

Au niveau industriel, les États-Unis continueront de conduire une politique agressive. L'OTAN reste un support efficace pour faire la promotion de la coopération, de l'intégration régionale et de l'interopérabilité, tout cela sous direction américaine.

Malgré les événements actuels, l'intérêt aux États-Unis pour l'OTAN et les Européens est en diminution régulière.

La Chine et la Russie, chacune de leur côté, cherchent à discréditer les États-Unis, en faisant état de ses échecs sécuritaires répétés en tant que « gendarme du monde » (Irak, Afghanistan, Syrie). Cette approche va de pair avec une offensive économique visant à « détrôner » le dollar américain.

---

<sup>7</sup> *European Command* basé à Stuttgart

<sup>8</sup> Dernier exercice Saber Strike du 9 au 20 juin 2014 incluant les pays baltes, la Pologne, le Canada, le Danemark, la Finlande, la Norvège, le Royaume-Uni et les États-Unis

<sup>9</sup> Chars Abrams et véhicules blindés M2A3 Bradley stockés à Grafenwoehr en Allemagne



## L'Ukraine et les relations OTAN-Russie

Les derniers événements en Ukraine montrent que la crise entre l'OTAN et la Russie sera longue. La suspension de la coopération dans le cadre du Conseil OTAN-Russie a été décidée en avril 2014.

Du côté russe, le refroidissement des relations avec l'Alliance avait déjà été entamé. Les derniers élargissements de l'OTAN, créant des frontières communes avec la Fédération malgré les promesses de l'époque, ont été vécus comme un camouflet. Le dossier de la défense anti-missiles, la Libye puis la Syrie ont cristallisé les antagonismes. Dans son dernier concept sur la politique étrangère de la Fédération, la Russie reproche l'expansion de l'OTAN et son intention de rapprocher ses infrastructures de ses propres frontières.<sup>10</sup>

Concernant l'Ukraine et la Crimée, d'un point de vue opérationnel, le précédent de la Géorgie en 2008 n'avait pas été suffisamment pris en compte par l'OTAN ; pourtant le mode d'action de la Russie a été en partie similaire : basculement de forces et exercices à la frontière. Moscou a en outre employé des agents du renseignement et des forces spéciales, a fait une grande utilisation de la propagande, a utilisé des leviers financiers, économiques (notamment énergétiques) et mené des attaques cyber. L'OTAN découvre là le concept de guerre hybride<sup>11</sup>.

Les Russes continuent à tenter de diviser les nations de l'OTAN. Lors d'un discours de politique étrangère devant le corps diplomatique russe le 1<sup>er</sup> juillet 2014, le président Poutine s'est affiché en défenseur de l'Europe face aux Etats-Unis, et en particulier de la France contre le "chantage" américain, évoquant à la fois l'affaire BNP-Paris Bas et la vente des BPC<sup>12</sup> à la Russie.

Du côté de l'Alliance, Alexander Vershbow, adjoint du Secrétaire général, déclarait devant un groupe de journalistes le 1<sup>er</sup> mai 2014, que les Russes devaient être maintenant considérés comme des adversaires.<sup>13</sup>

## La France dans l'Alliance

Le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale d'avril 2013 a confirmé les conclusions du rapport Védrine de novembre 2012, soulignant l'intérêt d'une pleine participation de la France à l'OTAN. Les événements d'Ukraine n'en changent pas les principes fondamentaux.

L'intérêt de l'OTAN est de continuer à développer des procédures et des standards communs, qui sont essentiels pour l'interopérabilité des forces.

La France veut de son côté continuer à jouer dans l'Alliance un rôle de premier plan et garder notamment des capacités lui permettant d'être nation cadre. Elle s'engage ainsi à

---

<sup>10</sup> Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation 12 February 2013 "Russia maintains a negative attitude towards NATO's expansion and to the approaching of NATO military infrastructure to Russia's borders in general as to actions that violate the principle of equal security and lead to the emergence of new dividing lines in Europe."

<sup>11</sup> NATO review magazine juillet 2014: "Hybrid war? Hybrid response? ...And how can international security organisations like NATO adapt to these attacks?"

<sup>12</sup> Bâtiment de Projection et de Commandement

<sup>13</sup> "Clearly, the Russians have declared NATO as an adversary, so we have to begin to view Russia no longer as a partner but as more of an adversary than a partner".



fournir jusqu'à deux brigades des forces terrestres représentant environ 15 000 hommes, pour la constitution d'une division de type OTAN dont elle pourrait assurer le commandement. La France voit l'organisation comme un instrument important du partenariat stratégique entre les deux rives de l'Atlantique. Enfin, l'engagement de la France dans l'OTAN est considéré comme pleinement compatible avec la préservation de l'autonomie de décision et d'action nationale.

Au niveau organisationnel, Paris continuera d'accorder la priorité à l'adaptation de l'organisation du commandement aux engagements opérationnels les plus probables, à la rationalisation des agences, à l'amélioration de la prévision et de la gestion financière, les financements en commun devant être strictement maîtrisés.

A propos des projets de mise en commun et de partage des capacités militaires, sous l'auspice de la *Smart defence*, la France rappelle qu'elle veut promouvoir avec ses partenaires européens de l'Alliance, des initiatives capacitaires qui contribuent au soutien de la Base industrielle et technologique de défense européenne. La Défense anti-missile balistique (DAMB) est évoquée en précisant qu'elle est complémentaire de la dissuasion nucléaire. A ce titre, les forces nucléaires stratégiques nationales contribuent, avec le Royaume-Uni, à la dissuasion globale et à la sécurité des Alliés.

Dans ce contexte, la France peut se présenter comme un acteur majeur et être à l'occasion du sommet de Newport, à l'origine d'initiatives qui restent en cohérence avec son ambition nationale et peuvent recevoir le soutien de partenaires fiables.

La relation actuelle qui vient de se dégrader avec la Russie ne remet naturellement pas en cause ce choix. Toutefois, si la coopération avec Moscou reste officiellement un objectif politique, le voisinage oriental de l'Europe requiert désormais une vigilance particulière. D'autant qu'à la veille de l'affaire de Crimée, mais au lendemain de la crise géorgienne, le Livre Blanc notait déjà : « Le budget militaire de la Russie est en croissance rapide. Ce pays modernise son arsenal nucléaire et veut donner à ses forces conventionnelles une capacité accrue d'intervention. Ce réarmement russe intervient alors que, depuis 2006, s'amplifient ses manifestations de puissance - utilisation de la ressource énergétique, pressions sur l'environnement proche et, en Géorgie, reconnaissance d'entités sécessionnistes»<sup>14</sup>.

## Enjeux du sommet et évolution de l'OTAN

Le rendez-vous des 4 et 5 septembre sera l'occasion pour toutes les nations de rappeler avec force la solidité du lien transatlantique. Il permettra cependant aux Américains de donner un nouvel avertissement, de plus en plus consensuel outre-Atlantique: « nous viendrons vous renforcer et vous rassurer que si vous vous mobilisez vous-mêmes». Il faut donc envisager des scénarios, en Europe et dans son voisinage immédiat, où les Américains ne seront pas présents, et en tirer toutes les conséquences, principalement en matière d'autonomie stratégique.

Le sommet marquera la fin du dernier engagement expéditionnaire majeur de l'Alliance, avec la clôture de l'opération de l'ISAF (*International Security Assistance Force*) en Afghanistan en décembre 2014. Cependant, peu d'orientations sont attendues car le

---

<sup>14</sup> Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale page 36.





nouveau président n'est toujours pas nommé. Cette nouvelle mutation se traduira par un recentrage de l'Alliance sur sa mission première de défense collective, suite aux événements d'Ukraine.

Même si les nombreux travaux de fond de préparation du sommet ont été bousculés par les derniers événements en cours, ils seront néanmoins utiles à l'évolution de la posture de l'Alliance. Ils ne devraient pas remettre en cause le concept stratégique de 2010, mais faire apparaître l'Alliance sous une autre forme selon le slogan « *from deployed NATO to prepared NATO* »<sup>15</sup>.

L'OTAN, selon eux, doit rester une alliance transatlantique capable de remplir les trois missions principales édictées dans son concept stratégique, à savoir, dans l'ordre de priorité, la défense collective, la sécurité coopérative et la gestion des crises. Au titre de la défense collective, les mécanismes d'alerte utilisés pendant la guerre froide doivent faire l'objet d'une mise à jour, tout en tenant compte de la nouvelle organisation de l'OTAN qui est maintenant basée sur des forces de réaction multinationales, les NRF (*NATO Response Forces*). Si le fait de revenir à des pré-positionnements à caractère permanent semble illusoire, il sera nécessaire de travailler à la réactivité des forces et leur interopérabilité. Il ne faudra pas toutefois céder à la tentation toujours présente de faire de l'organisation un réservoir de forces ayant vocation à combler les insuffisances des autres, notamment des pays européens, ni de la transformer en une agence de sécurité globale. A ce titre, le sujet très conceptuel des *Global commons*, qui fait référence au libre accès à tous les espaces (maritime, spatial, aérien, cyber), affiche une volonté de l'Alliance à se projeter sur les débats stratégiques à venir, en se focalisant initialement sur les thèmes du domaine maritime et de la cybersécurité. Ce sujet représente un certain danger car il va dans le sens d'une théorie portée depuis plusieurs années par un courant de pensée aux Etats-Unis<sup>16</sup> qui dessine une OTAN planétaire et « omnicompetente », adaptée à toutes les menaces et ayant la capacité à intervenir dans un périmètre plus étendu et englobant les espaces communs.

La dualité entre dissuasion conventionnelle et dissuasion nucléaire est un impératif. L'objectif de forces expéditionnaires avec le maintien de capacités de projection doit être maintenu car il n'est pas question d'envisager la mise en place de nouvelles forces pré-positionnées. Il est nécessaire de crédibiliser les capacités conventionnelles dans le nouveau contexte avec une révision du NDPP<sup>17</sup> en faisant effort sur les capacités critiques<sup>18</sup>. La pérennité de la dissuasion nucléaire à l'OTAN doit être garantie, aussi bien au niveau des avions et des vecteurs que de sa doctrine d'emploi. Le retrait des armes nucléaires tactiques américaines du sol européen est une éventualité qui ne doit pas être sous-estimée<sup>19</sup>.

Les sujets de l'interopérabilité et de l'entraînement, qui font l'objet de travaux sous l'égide de la *Connected forces Initiative*, devraient déboucher sur des propositions concernant la nouvelle politique d'exercices plus ambitieuse, sans revenir sur des schémas de type guerre froide. Les nations doivent être réalistes et accepter le constat qu'elles ne sont plus capables

---

<sup>15</sup> Remarques du secrétaire général de l'OTAN, Anders F. Rasmussen, à la conférence de Munich sur la sécurité, 8 avril 2013

<sup>16</sup> Ivo Daalder and James Goldgeier (2006): "NATO no longer needs to have an exclusively transatlantic character"

<sup>17</sup> NATO Defense Planning Process

<sup>18</sup> Le renseignement à travers le projet JISR (Joint intelligence Surveillance and Reconnaissance), l'avenir de la composante terrestre lourde et la capacité à gagner la supériorité aérienne en sont quelques exemples.

<sup>19</sup> "We are again hearing calls for the United States to unilaterally withdraw its small arsenal of forward-deployed nuclear bombs" Washington Post, 18 août 2014 par Brent Scowcroft, Stephen J. Hadley et Franklin Miller



de monter des exercices de grande ampleur type article V, comme dans les années 1980. L'OTAN doit mener une politique crédible avec les moyens dont elle dispose.

Au niveau capacitaire, la *Smart defense* restera l'une des priorités du prochain sommet comme mode d'action de renforcement des capacités de l'Alliance. Peu de remises en cause majeures sont à en attendre sauf peut-être une visibilité accrue de l'importance pour l'OTAN du partage de l'information au travers du projet JISR<sup>20</sup>. La spécialisation des nations, qui correspond plus ou moins à la situation *de facto*, a débouché, en préparation du sommet, sur une proposition de concept de nation cadre faite par l'Allemagne. La nation cadre aurait vocation à fournir une plate-forme de soutien commune à un groupe de pays partenaires et deviendrait l'élément régulateur pour la définition de nouveaux besoins capacitaires. Si le débat a lieu, il sera nécessaire d'obtenir des garanties sur le respect des souverainetés, la volonté de l'engagement opérationnel des partenaires et un niveau minimum de polyvalence.

Le partenariat sera aussi abordé. Deux questions majeures se posent. Comment intégrer davantage les partenaires du premier niveau sans céder à la tentation d'une OTAN plus globale (position du Japon et de l'Australie notamment) ? Comment développer du *Capacity building* avec les nouveaux partenaires de l'Europe orientale, du dialogue méditerranéen et de l'Union africaine (notamment formation et entraînement) tout en respectant les priorités de la Politique de sécurité et de défense commune de l'Union européenne?

A la vue des derniers événements, le thème de l'élargissement de l'OTAN ne devrait pas être abordé, même si des propositions régulières d'ouverture restent adressées aux nations de l'est de l'Europe, principalement le Monténégro et la Géorgie.

Si l'Alliance retrouve une raison d'être avec la crise de l'Ukraine, l'enjeu de son avenir résidera bien, encore une fois, dans la mobilisation de ses membres européens, qui devront donner des signaux forts pour préserver leur crédibilité et celle de l'alliance.

---

<sup>20</sup> Joint Intelligence Surveillance and Reconnaissance

