

**PROGRAMME
EUROPE, STRATÉGIE,
SÉCURITÉ**

REFONDER L'OTAN POUR QUE VIVE L'ALLIANCE

PAR **FRÉDÉRIC MAURO**

AVOCAT AUX BARREAUX DE PARIS ET DE BRUXELLES, CHERCHEUR ASSOCIÉ À L'IRIS

JUIN 2019

ANALYSE #7



L'OTAN a soixante-dix ans. Elle a survécu à la disparition de l'empire soviétique, œuvré à la pacification de l'ex-Yougoslavie, contribué à réunir les pays d'Europe de l'Est au reste de l'Europe et participé à l'expédition américaine en Afghanistan. « *Mission accomplished* »¹ serait-on tenté de dire. D'autant plus qu'elle continue à être utile en rassurant les États directement confrontés à l'agressivité de la Russie.

Jamais pourtant les interrogations sur sa pérennité n'ont été aussi nombreuses. Il a suffi d'un mot – « obsolète » – pour que de part et d'autre de l'Atlantique on se pose la question : « l'OTAN peut-elle mourir ? ». Vraiment ?

C'est un paradoxe, car si le lien politique transatlantique s'est profondément détérioré, jamais l'OTAN en tant qu'organisation militaire ne s'est aussi bien portée. Comme le relève à juste titre Bruno Tertrais : « l'OTAN va bien... mais l'Alliance atlantique va mal »².

Le fait est que les reproches s'accumulent de part et d'autre de l'Atlantique. Le mariage bat de l'aile sans pour autant que les partenaires se résolvent à se quitter. Il serait préférable qu'ils refondent leur relation avant de s'envoyer les plats à la figure. Mais comment ?

L'OTAN VA BIEN ...

Elle a survécu à tout et surtout à la disparition de son ennemi : l'URSS. Elle a su s'adapter et perdurer dans son être. Ce n'est plus une organisation. C'est une institution. Non seulement elle a survécu, mais elle s'est agrandie. Elle est passée de douze à vingt-neuf membres et de nouveaux candidats frappent à la porte. De nouveaux commandements et de nouvelles missions ont récemment été créés et le réinvestissement américain sur le territoire européen a été significatif au cours des dernières années. Enfin, cerise sur le gâteau, depuis le sommet de Varsovie en 2016, la coopération entre l'OTAN et l'Union européenne a progressé comme jamais auparavant. Vue de l'intérieur, l'OTAN est tout sauf une organisation moribonde.

Il faut bien admettre que, contrairement à l'Union européenne, l'OTAN a su concilier son élargissement et son approfondissement en restant une machine à fabriquer de la cohésion. Cela en partie grâce à la refonte de son processus de planification de défense – le *NATO Defence Planning Process* ou NDPP – en 2009 qui est l'horloge qui rythme les heures et enferme les participants dans une routine rassurante et une standardisation technologique. Et pour partie aussi parce qu'elle ménage l'apparence de la souveraineté,

¹ Il semblerait que cette expression ait été utilisée pour la première fois par Andrew J. Bachevich : *Time for the United States to leave NATO* – The New York Times, 16 septembre 2013.

² Bruno Tertrais : *NATO is doing fine, but the Atlantic Alliance is in trouble* – NATO Defence College – Policy Brief n° 8 Avril 2019 ; *l'OTAN va bien... mais l'Alliance atlantique va mal* – Ouest France, 2 mai 2019

tout en favorisant une prise de décision efficace. En théorie, les décisions sont prises par consensus, mais en pratique, il suffit que les représentants des États-Unis se fassent vraiment insistants pour que tout le monde s’aligne. Il existe même une règle – la règle dite du « consensus moins un » – qui autorise de prendre une décision contre la nation qui s’y oppose, notamment en matière d’attribution des cibles capacitaires. L’Union européenne en rêvait, l’OTAN l’a fait.

La clef de son succès réside peut-être dans le fait que l’on n’y traite quasiment jamais de questions politiques et qu’aucun État ne risque d’être mis en accusation pour sa politique intérieure. Que l’on s’appelle la Pologne, la Hongrie ou la Turquie, point de risque de s’y voir tenter de procès en illibéralisme. Il est bien plus grave d’acheter des missiles russes que d’emprisonner ses opposants ou de mettre les libertés publiques sous le boisseau. Rien de nouveau sous le soleil. C’est l’opposition à l’Union soviétique et non pas un engagement en faveur du libéralisme et des droits de l’homme qui a tenu ensemble les socialistes scandinaves, les tories britanniques, les chrétiens-démocrates allemands et une série de leaders militaires qui n’étaient pas tous attachés à la promotion de la démocratie.

Enfin, dernier facteur de succès, sa chaîne de commandement est extrêmement claire, ce qui a beaucoup d’importance pour les militaires. Pour ce qui est des opérations, les décisions sont prises *in fine* par le *Supreme Allied Commander Europe (SACEUR)*, lequel est toujours un général américain qui prend directement ses ordres du bureau ovale de la Maison-Blanche. Au fond, c’est à peu de choses près ce vers quoi tendait en 1954 le projet de « Communauté européenne de Défense (CED) », qui était, ne l’oublions pas, placée sous l’autorité d’un général américain, et qui n’a pas vu le jour du fait de l’opposition de la France³. Pourquoi continuer à pleurer la CED ? Elle existe. C’est l’OTAN.

... MAIS LE LIEN TRANSATLANTIQUE S’EST PROFONDÉMENT TRANSFORMÉ

Depuis la fin de la guerre froide, le lien transatlantique a subi, du point de vue qui nous occupe, plusieurs transformations majeures. On peut en dénombrer au moins cinq.

La première est la disparition de l’URSS. Cet ennemi a disparu et n’a pas été remplacé, car la Russie n’est pas l’URSS. Quel que soit le réquisitoire que l’on puisse dresser contre Vladimir Poutine⁴, de nombreux pays d’Europe occidentale ne voient pas dans ce pays une menace sérieuse. Évidemment, tel n’est pas le cas des pays baltes, des nordiques et de la Pologne, qui y voient – à juste titre – une menace mortelle. Certes, on ne peut nier que la Russie constitue à maints égards un problème de sécurité important pour l’Europe. Mais, pour l’instant, cette menace tient davantage au fait que la Russie divise les

³ Pierre Haroche : *Retour sur l’échec de “l’armée européenne” (1950-1954) : quelles leçons pour demain ?* – Les champs de mars 2018/01

⁴ Evelyn Farkas : *The future of NATO: new challenges and opportunities* GMF – 2 avril 2019

Européens plus qu'elle ne risque de les envahir. Quant à la position des États-Unis, elle est difficile à lire tant le décalage est grand entre les déclarations du président américain, très favorable à Vladimir Poutine, et les actions de son administration, très hostiles vis-à-vis de la Russie.

Deuxième évolution majeure, les menaces se sont diversifiées et complexifiées. Elles ne viennent plus seulement de l'Est, mais aussi du Sud. Elles ne sont plus seulement conventionnelles dans les espaces habituels, mais se déroulent sur tous les champs de bataille possibles : l'espace, le cyberspace, les cités européennes frappées par le terrorisme et même l'espace démocratique dans lequel les réseaux sociaux sont utilisés comme des armes pour manipuler l'information et les élections. Il est important d'observer que la plupart de ces menaces sont « sous le seuil de l'article 5 » et ce même lorsqu'elles émanent de la Russie (affaire Skrypal, manipulations de l'information, cyberguerre, etc.).

Troisième évolution majeure : l'attitude des dirigeants américains vis-à-vis de l'intégration européenne a changé du tout au tout. En 1951, Dwight Eisenhower déclarait : « c'est seulement en réalisant son unité dans une fédération, que l'Europe obtiendra la sécurité, tout en poursuivant sa contribution aux progrès de la civilisation occidentale. »⁵. À travers cet appel à l'intégration européenne, qui faisait écho à celui de Churchill en 1946 dans son discours de Zurich, il s'agissait avant tout de veiller à l'intérêt bien compris des États-Unis (« *enlightened self-interest* »). Cette vision des choses était en harmonie avec celle du président Truman et de Paul Hoffman, administrateur du plan Marshall qui déclarait : « Il s'agit de remettre l'Europe sur ses pieds afin de l'enlever de notre dos »⁶. Sept décennies plus tard le président Trump, voit dans l'Union européenne un « ennemi » commercial⁷, encourage le Royaume-Uni à rompre tous ses liens avec l'Union⁸,

⁵ Dwight D. Eisenhower : Address at The English-Speaking Union Dinner at Grosvenor House, Park Lane, London, 3 July 1951: "[With] unity achieved, Europe could build adequate security and, at the same time, continue the march of human betterment that has characterized western civilization. [...] The establishment of a workable European federation would go far to create confidence among people everywhere that Europe was doing its full and vital share in giving this cooperation. [...] Could we not help? We the people of the British Commonwealth and of the United States have profited by unity at home. If, with our moral and material assistance, the free European nations could attain a similar integration, our friends could be strengthened, our own economies improved and the laborious NATO machinery of mutual defense vastly simplified."

⁶ Paul Hoffman : Statement at the 75th OEEC Council meeting 31 October 1949: "The substance of such integration would be the formation of a single large market within which quantitative restriction on the movements of goods, monetary barriers to the flow of payments and, eventually, all tariffs are permanently swept away. The fact that we have in the United States a single market of 156 million consumers has been indispensable to the strength and efficiency of our economy. The creation of a permanent, freely trading area, comprising 270 million consumers in Western Europe would have a multitude of helpful consequences. It would accelerate the development of large-scale, low-cost production industries. It would make the effective use of all resources easier, the stifling of healthy competition more difficult... This is why integration is not just an ideal. It is a practical necessity." Discours qu'il concluait par une menace à peine voilée sur le fait que le Congrès pourrait ne plus financer le plan Marshall si l'Europe ne s'intégrait pas.

⁷ Interview à CBS news - le 15 juillet 2018: « "Well, I think we have a lot of foes. I think the European Union is a foe, what they do to us in trade. Now, you wouldn't think of the European Union, but they're a foe. Russia is foe in certain respects. China is a foe economically, certainly they are a foe. But that doesn't mean they are bad. It doesn't mean anything. It means that they are competitive."

⁸ Interview à la BBC - le 26 novembre 2018: "President Trump has said the Brexit deal is great for the EU and has cast doubt on whether the UK will be able to make a trade arrangement with the US."

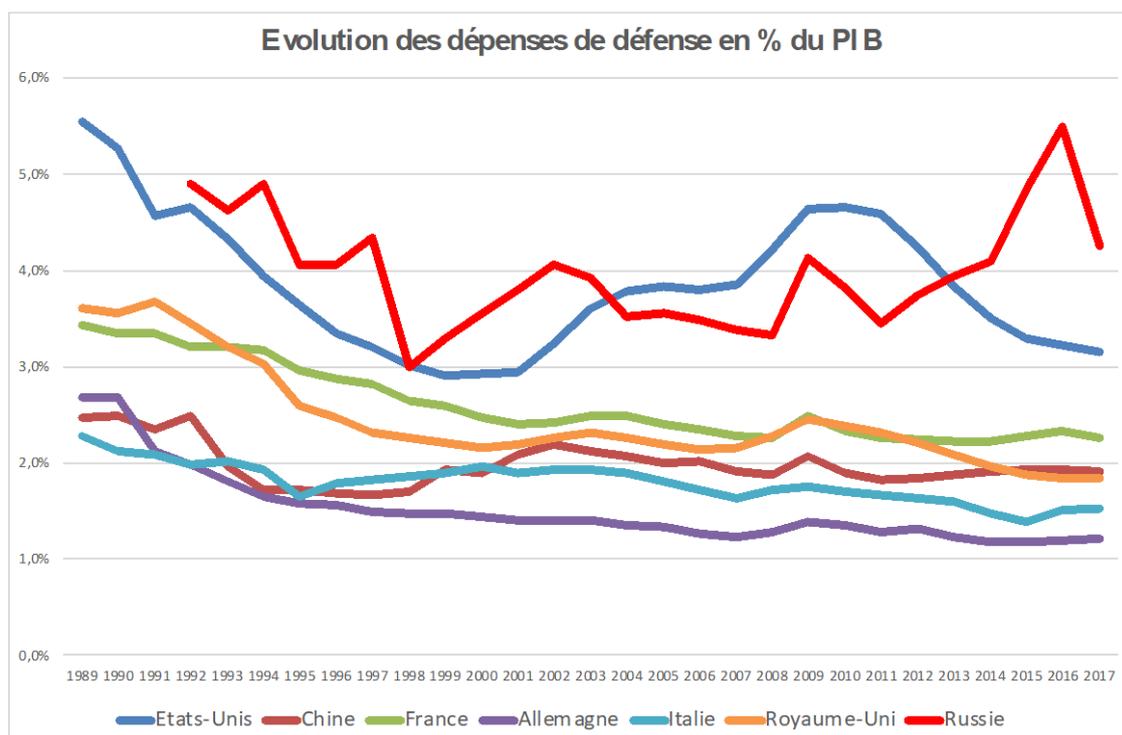
nomme un ambassadeur à Bruxelles ouvertement anti-européen⁹ et laisse son ancien conseiller stratégique, Steve Bannon, parcourir l'Europe avec l'objectif de coaliser les mouvements anti-européens !

La quatrième évolution qui date du 11 septembre 2001 est le décalage d'efforts et donc de capacités militaires entre Américains et Européens. Alors que sous l'effet des attentats terroristes et de la guerre en Afghanistan puis en Irak, l'effort américain s'est fortement accru, l'effort des Européens a continué de décroître comme si rien ne s'était passé. Les Américains ont investi massivement dans leurs capacités, mais aussi dans la recherche, et en particulier la défense antimissile. Ils ont relancé à outrance la recherche de défense dont le budget a augmenté de façon colossale ces dernières années et de 22 % lors du dernier exercice budgétaire, passant de 72,2 milliards de dollars en 2017 à 88,2 milliards en 2018¹⁰. Cette augmentation ne fait que prolonger les efforts déjà entrepris par l'administration Obama qui avait lancé en 2014 la *third offset strategy* ou *defence innovation initiative* dont l'objectif était de ne pas laisser s'éroder l'avance technologique de la défense américaine sur ses ennemis potentiels. De surcroît, il faudrait également prendre en compte les dépenses privées des GAFAs dont les budgets de recherche sont colossaux (15 milliards de dollars pour Google, 11 milliards pour Apple) et contribuent à la supériorité technologique américaine, particulièrement dans le domaine de l'intelligence artificielle et du *big data*.

Enfin, la cinquième transformation du lien transatlantique tient au fait que c'est la Chine – et non plus la Russie – qui est devenue le principal compétiteur stratégique des États-Unis. C'est la question bien connue du « pivot » : l'attention des dirigeants américains s'est tournée vers l'Asie, délaissant mécaniquement l'Europe.

⁹ Gordon Sondland, interview donnée au journal Politico, le 12 octobre 2018 : "Trump's man in Brussels slams 'out of touch' EU".

¹⁰ Mission pour la Science et la Technologie de l'Ambassade de France aux Etats-Unis, 6 avril 2018.



Source : SIPRI - Pour la Chine et la Russie, il s'agit d'estimations – par ailleurs le SIPRI donne des valeurs pour la France et le Royaume-Uni inverses à celles qui sont données par l'OTAN.

... ET L'ALLIANCE VA MAL

Mises ensemble ces transformations ont contribué à faire naître un ressentiment de plus en plus fort des Américains vis-à-vis des Européens.

Les reproches ont d'abord porté sur la question du partage du fardeau qui date quasiment de la naissance de l'Alliance. Depuis longtemps les dirigeants américains demandent aux Européens de ne pas être les « passagers clandestins » de leur propre sécurité et l'on se souvient encore à Bruxelles du discours d'adieu de Robert Gates à l'OTAN en juin 2011¹¹. Peu importe que le reproche soit fondé ou non, les dirigeants américains se sont auto-persuadés, et toute la communauté transatlantique avec eux, que « les Européens ne dépensent pas assez pour leur défense »¹². Ils sont intimement convaincus qu'ils paient pour la sécurité des Européens alors que ceux-ci ont tout à fait les moyens de payer. Ce faisant, ils ne peuvent concentrer leurs moyens pour affronter la Chine. Mais ce sentiment est enraciné depuis longtemps et Donald Trump n'a fait que l'exacerber avec des raccourcis simplistes dont il a le secret : « les Européens nous doivent d'énormes sommes

¹¹ *Remarks by Secretary Gates at the Security and Defense Agenda – Brussels Belgium*, 10 juin 2011.

¹² Derek Chollet and Richard Fontaine : *From Truman to Trump, why Kansas City matters to NATO* – The Kansas City Star - 7 avril 2019.

d'argent¹³ » et se « servent de nous à la fois à l'OTAN et dans le commerce international¹⁴ ». En un mot, les Européens sont des profiteurs.

Deuxième critique, les Européens sont de mauvais guerriers. Cette critique qui émane de médias proches des milieux républicains reflète l'opinion assez largement répandue dans les milieux militaires américains et qui, hélas, n'est pas sans fondements. On pouvait lire ainsi dans un article du *The National Interest*¹⁵ intitulé « l'OTAN a soixante-dix ans et a passé l'âge de la retraite »¹⁶ qu'« en Afghanistan les soldats américains murmuraient que la force internationale d'assistance de l'OTAN (ISAF) ne pouvait faire mieux que de dire : 'j'ai vu les Américains se battre'. Les plus charitables reconnaissent que c'était : 'j'ai vu les Anglo-saxons se battre' en incluant les forces britanniques et canadiennes qui avaient tenu le terrain dans le sud et le sud-ouest violents. En dépit de la valeur incontestable de soldats de toutes les nations dans la coalition, la réalité était que la plupart des contingents européens étaient paralysés par une aversion au risque et des règles d'engagement restrictives (...) ».

Troisième critique, les Européens sont de mauvais alliés, car ils se vendent aux ennemis de l'Amérique. Lors du sommet de l'OTAN de juillet 2018, le président Trump n'a pas craint de dire que l'Allemagne était « complètement contrôlée par la Russie ». Mais ce sont surtout les acquisitions chinoises en Europe qui inquiètent les leaders américains, en particulier l'acquisition des ports du Pirée, de Gênes et de Trieste et aussi le fait que le géant des télécommunications *Huawei* accompagne le déploiement des réseaux dits de cinquième génération (5G) en Europe et notamment en Allemagne.

Enfin dernière série de reproches : les dirigeants américains sont persuadés que l'Union est un partenaire déloyal qui finance ses champions industriels par des aides d'État et pratique le protectionnisme. Ils se sont du reste livrés à un lobbying très agressif afin d'obtenir, pour l'instant sans succès, l'ouverture du Fonds européen de Défense, qui devrait voir le jour en 2021, aux entreprises américaines ou à leurs filiales européennes.

Certes, l'Alliance atlantique a toujours connu des hauts et des bas : la crise de Suez en 1956, le changement de doctrine nucléaire dans les années 1960 et le départ de la France du commandement militaire intégré en 1966, la crise des missiles Pershing au début des années 1980, la deuxième guerre d'Irak en 2003, la campagne de Libye en 2011 et tout récemment encore au sujet d'éventuelles opérations en Syrie, sur la frontière turque.

Mais Donald Trump marque le franchissement d'une étape supplémentaire. Avec lui, l'Alliance est entrée sans complexe dans « l'ère du deal » ; ère dans laquelle la garantie de

¹³ Sommet de l'OTAN à Bruxelles du 25 mai 2017- propos rapporté par le [New York Times](#).

¹⁴ Déclaration à un groupe de gouverneurs américains, en marge du sommet de Washington le 2 avril 2019, [rapporté par USA Today](#).

¹⁵ Cette revue bimensuelle fondée en 1985 s'est rendue revue célèbre en 1989 en publiant l'article de Francis Fukuyama intitulé : « La fin de l'Histoire ? ».

¹⁶ Gil Barndollar - [NATO is 70 and past Retirement Age](#) - The National Interest - 8 avril 2019.

sécurité accordée est conditionnée à l'argent que l'on dépense en achetant des équipements américains. Or, une Alliance dans laquelle « on compte les dollars plus qu'on ne mesure la valeur »¹⁷ n'est plus vraiment une Alliance. C'est un contrat de sécurité.

Face à ce feu roulant de critiques, les Européens ont réagi de façon diverse.

Les premiers à prendre la mesure des transformations du lien transatlantique et plus largement des modifications de l'environnement sécuritaire ont été les autorités européennes. Cela est vrai aussi bien du côté de la Commission avec les déclarations du Président Juncker qui, dès 2014, a mis en avant l'idée d'une « armée européenne » et a appelé à l'établissement de la Coopération structurée permanente (CSP) prévue par le Traité sur l'Union européenne, que du côté du Parlement où pour la première fois en 2015 un parlementaire européen allemand, Michael Gahler, osa mettre le mot « militaire » au bout d'une ligne de crédits destinée à un projet pilote en faveur de la recherche de défense. Depuis lors les initiatives prises par les autorités européennes se sont multipliées.

On peut les ranger dans deux catégories. La première a été la relance du processus de planification européenne, avec l'adoption de la stratégie globale de l'Union européenne fin juin 2016 et dans la foulée d'un plan de mise en œuvre par le Conseil européen en novembre de la même année fixant pour la première fois un « niveau d'ambition militaire » pour l'Union. Cela a conduit à la réactivation du « mécanisme de développement capacitaire », mécanisme prévu par le traité sur l'Union européenne et conduit par le comité militaire de l'Union européenne avec le soutien de l'état-major de l'Union européenne. Ce processus s'est traduit par l'adoption en 2017 d'objectifs capacitaires hautement prioritaires. À la suite de quoi l'Agence européenne de défense a établi un plan de développement capacitaire, le troisième depuis qu'elle existe, rendu public en 2018. Elle a également mis en œuvre un examen annuel coordonné de défense qui participe lui aussi au processus de planification.

La seconde initiative, des autorités européennes a été la mise en place d'une série de financements en faveur de la recherche de défense, d'abord en matière de R&T au travers de l'action préparatoire de recherche de défense dotée de 90 millions d'euros sur trois ans, puis en matière de R&D avec le programme européen de développement de l'industrie de défense doté de 500 millions d'euros sur deux ans et finalement le Fonds Européen de Défense qui devrait être doté de 13 milliards d'euros sur sept ans, à compter de 2021.

Ces initiatives sont prometteuses et potentiellement de nature à changer la donne. Toutefois, le montant du Fonds européen de défense doit encore être confirmé budgétairement et, à supposer qu'il le soit, il ne produira ses fruits que dans une dizaine d'années au mieux. Le plus important pour l'instant est d'assurer la cohérence entre ces

¹⁷ Kathleen H Hicks et al. *Counting dollars or Measuring Value* – CSIS - July 2018.

initiatives et en particulier d'établir un lien entre les résultats de la planification européenne et le futur programme de travail du Fonds.

Enfin, en novembre 2017, à l'initiative de la France et de l'Allemagne, la CSP a finalement été établie. Il n'était que temps puisqu'elle aurait dû l'être dès l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne et au plus tard en 2010. Cependant l'instrument mis en place n'a plus grand chose à voir avec le processus capacitaire intégrateur sensé permettre la constitution d'une « capacité autonome » européenne pour la gestion de crises en dehors du territoire de l'Union. Telle que mise en place, la CSP n'est qu'un « cadre » de coopération, peu différent de celui que constitue l'Agence européenne de défense. C'est un accélérateur de projets de coopération, sur une base « modulaire » et « volontaire » où chacun fait ce qu'il veut. Ce n'est malheureusement, pour l'instant, que du vieux vin dans une nouvelle bouteille.

Pris individuellement, les États membres ont réagi en ordre dispersé, oscillant entre l'apathie, la soumission et l'agitation. Bon nombre d'entre eux ont préféré se taire en se disant qu'il suffirait d'attendre. Quasiment personne n'a contesté la fable selon laquelle les dépenses américaines représenteraient 70 % des dépenses de l'OTAN. Or cette idée repose sur une interprétation simpliste et erronée des statistiques de l'Organisation qui part du postulat que toutes les dépenses des membres de l'Alliance servent à la défense de l'Europe. Ce qui est évidemment faux. Si les États-Unis dépensent autant d'argent dans leur défense, ce n'est pas pour protéger l'Europe, mais pour conserver le rang de première puissance mondiale. Il est du reste intéressant de constater que les critiques les plus argumentées sur la « politique des 2 % » viennent des États-Unis et du Royaume-Uni. Le think tank américain *Center for Strategic & International Studies* (CSIS), l'un des plus réputés au monde pour les questions de sécurité, a montré en quoi ces indicateurs n'avaient que peu de valeur¹⁸ et qu'il convenait de mesurer les forces armées plus que les dollars. Quant au think tank britannique *International Institute for Strategic Studies* (IISS), ses chercheurs ont montré dans une étude de référence, publiée en juillet 2018, que les États-Unis ne consacraient qu'entre 5,1 % et 5,6 % de leurs dépenses militaires à la défense de l'Europe¹⁹. Cet effort qui représentait environ 30 milliards de dollars en 2017 et 36 milliards en 2018 éclaire d'une toute autre lumière la question du partage du fardeau, en regard des dépenses des Européens qui représentaient cette dernière année 256 milliards de dollars. La contribution américaine ne serait donc que de 15 %. Même si on multiplie par trois cette contribution afin de tenir compte des forces en réserve, cela ne fait qu'environ 100 milliards de dollars, soit 29 % du total.

¹⁸ Anthony H. Cordesman – CSIS February 21, 2019 : [*NATO's Pointless Burden Sharing Debates – the need to replace a Mathematically ridiculous 2 % of GDP Goal with Real Force Planning.*](#)

¹⁹ Lucie Béraud-Sudreau, Nick Childs : [*The US and its NATO allies : costs and value*](#) – IISS Military balance blog, 9 juillet 2018

Le tableau ci-après, tiré des statistiques de l'OTAN, montre bien où le malentendu transatlantique prend sa source. Si en 2018 les membres européens de l'Alliance avaient respecté les deux engagements quantitatifs de 2 % et de 20 %, cela se serait traduit par un montant supplémentaire de 76 milliards d'euros, dont 15 milliards pour les seuls équipements. Pour autant, la disproportion des efforts de défense entre les États-Unis et le reste de l'Alliance n'aurait guère diminué puisqu'il serait passé de près de 69 % à 62 %.

Par ailleurs personne ou presque²⁰ n'a relevé le caractère injustifié des critiques américaines contre le prétendu protectionnisme européen en matière d'achats d'équipements militaires. Le fait est que les Américains ont dénoncé la paille européenne sans voir la poutre des avantages exorbitants qu'ils tirent du dollar, de leur politique industrielle déguisée en politique de défense qui les a conduits notamment à annuler le contrat géant (120 milliards de dollars) des avions ravitailleurs attribué à EADS/Airbus en 2008 pour en faire bénéficier Boeing. Ignorant tout du principe de réciprocité dans les relations internationales, ils ne supportent pas l'idée de ne pas avoir accès au Fonds européen de défense et ont conduit un lobbying agressif pour l'ouvrir aux États tiers, alors que l'accès à leur marché de défense est verrouillé par le *Buy American Act* et les législations protectionnistes qui en sont dérivées.

La seule critique fondée vis-à-vis des Européens consiste à dire qu'ils ne seraient pas capables d'assurer seuls leur défense vis-à-vis de la Russie. Mais même cette critique repose davantage sur des opinions préconçues que sur des études sérieuses. De quelle agression parle-t-on ? D'une cyberattaque, d'une attaque éclair contre l'un des pays baltes pour défendre les russophones, ou bien d'une invasion de l'Europe ?

Quoi qu'il en soit, certains pays européens ont préféré obtempérer. Sans surprise, ce sont ceux pour qui la menace russe est la plus fortement ressentie. C'est le cas des pays baltes, de la Pologne et de la Roumanie qui se sont d'ores et déjà alignés sur les objectifs de 2014²¹. Le président polonais Andrzej Duda est celui qui est allé le plus loin dans cette direction puisqu'il n'a pas hésité à proposer la construction d'une base américaine en Pologne, un « Fort Trump »,²² pour deux milliards de dollars. Mais il n'est pas le seul. La Lituanie s'est engagée en avril dernier dans un accord de coopération très étroit avec les États-Unis, qui réserve une large part aux programmes d'équipement²³. D'autres pourraient suivre.

Certains autres pays européens ont préféré faire le gros dos. Ils ont acheté quelques équipements américains, et non des moindres puisqu'il s'agit d'aéronefs de combat et de

²⁰ Renaud Bellais : *Le commerce transatlantique des armements, à armes égales* – DSI (Défense & Sécurité Internationale) Hors-Série n°61 août-septembre 2018, pp. 92 à 98.

²¹ Dick Zandee *The future of NATO – Fog over the Atlantic* Clingendael, 18 décembre 2018.

²² Paul Taylor : *Fort Trump or Bust ? – Poland and the future of European defence* Friends of Europe, hiver 2018.

²³ Nicolas Gros-Verheyde : *La Lituanie s'engage avec les États-Unis dans un pacte de coopération militaire. Equipements à la clé* - Blog Bruxelles2Pro – 3 avril 2019.

systèmes de défense antimissiles, sans pour autant se donner les moyens de porter l'effort de défense à 2 %. C'est le cas en particulier des Pays-Bas, de la Belgique et de l'Italie.

L'Allemagne s'est initialement divisée entre « Atlantistes » qui pensent qu'il est vital de préserver le lien transatlantique et « Post-Atlantistes » qui pensent au contraire que l'Allemagne, et par extension l'Europe, doit organiser son « découplage » des États-Unis²⁴. Aujourd'hui, ce débat semble dépassé, tout le monde reconnaissant la transformation du lien transatlantique.

²⁴ Hans Kundnani, Jana Puglierin : *Atlanticist and "Post-Atlanticist" Wishful thinking* – GMF, 3 janvier 2018.

2018 (estimations)	Dépenses de défense (y compris dépenses de pension)					Investissements (équipements & coûts liés de R&D)				
	M USD	M EUR	En % du PIB	Montant des dépenses si respect de la norme des 2 % en M € ****	Effort nécessaire pour respecter l'objectif de 2 % en M EUR	M USD	M EUR	En % des dépenses de défense	Effort nécessaire pour respecter l'objectif de 20 % en M EUR	Effort nécessaire pour respecter les deux engagements en M EUR *****
Belgique	5 029	4 199	0,93	9 061	+ 4 862	493	412	9,80	+ 428	+ 1 401
Bulgarie*	937	782	1,43	1 094	+ 312	190	159	20,30	+ 0	+ 60
Croatie	1 057	883	1,71	1 035	+ 152	100	83	9,45	+ 93	+ 124
République tchèque	2 754	2 300	1,11	4 144	+ 1 844	341	285	12,39	+ 175	+ 544
Estonie	627	524	2,07	524	+ 0	114	95	18,15	+ 10	+ 10
France	51 200	42 748	1,82	47 042	+ 4 294	12 115	10 116	23,66	+ 0	+ 0
Allemagne	50 199	41 913	1,23	67 920	+ 26 007	7 091	5 921	14,13	+ 2 462	+ 7 663
Grèce	4 924	4 111	2,22	4 111	+ 0	611	510	12,40	+ 312	+ 312
Hongrie	1 820	1 520	1,15	2 633	+ 1 113	370	309	20,35	+ 0	+ 217
Italie	25 371	21 183	1,15	36 832	+ 15 649	5 359	4 474	21,12	+ 0	+ 2 892
Lettonie**	711	594	2,03	594	+ 0	251	210	35,37	+ 0	+ 0
Lituanie**	1 071	895	2,00	895	+ 0	328	274	30,59	+ 0	+ 0
Luxembourg	378	316	0,54	1 170	+ 854	158	132	41,77	+ 0	+ 102
Pays-Bas	12 817	10 701	1,35	15 805	+ 5 104	3 196	2 668	24,93	+ 0	+ 493
Pologne**	12 156	10 150	2,05	10 150	+ 0	3 226	2 694	26,54	+ 0	+ 0
Portugal	3 267	2 728	1,35	4 032	+ 1 304	424	354	12,97	+ 192	+ 452
Roumanie**	4 678	3 906	1,92	4 073	+ 167	1 607	1 342	34,36	+ 0	+ 0
Slovaquie	1 316	1 098	1,21	1 810	+ 712	293	245	22,27	+ 0	+ 117
Slovénie	558	466	1,02	917	+ 451	46	38	8,22	+ 55	+ 145
Espagne	13 506	11 276	0,93	24 147	+ 12 871	3 112	2 599	23,04	+ 0	+ 2 231
Membres communs OTAN- AED hors Royaume-Uni	194 377	162 293	1,37	237 990	+ 75 697	39 426	32 918	20,28	+ 0	+ 14 680
Royaume-Uni	61 622	51 451	2,15	51 451	0	14 878	12 422	24,14	+ 0	+ 0
TOTAL Membres communs AED-OTAN***	256 000	213 743	1,50	289 440	+ 75 697	54 304	45 340	21,21	+ 0	+ 12 548
Albanie	181	151	1,16	260	+ 109	19	16	10,72	+ 14	+ 36
Danemark	4 279	3 573	1,21	5 915	+ 2 342	575	480	13,43	+ 235	+ 703
Montenegro	85	71	1,55	92	+ 20	8	7	9,66	+ 7	+ 11
Norvège	7 222	6 030	1,62	7 454	+ 1 424	1 927	1 609	26,69	+ 0	+ 0
Turquie	13 898	11 604	1,64	14 190	+ 2 586	4 386	3 662	31,55	+ 0	+ 0
Europe OTAN	281 665	235 172	1,50	317 352	82 179	61 219	51 114	21,73	+ 0	+ 0
Canada	21 483	17 937	1,23	29 075	+ 11 138	2 804	2 341	13,05	+ 1 246	+ 3 474
Etats-Unis	684 360	571 397	3,39	571 397	+ 0	172 931	144 386	25,27	+ 0	+ 0
Amérique du Nord	705 843	589 333	3,18	600 472	11 138	175 735	146 728	24,90	+ 0	+ 0
Total OTAN	987 508	824 506	2,36	917 823	93 318	236 954	197 841	24,00	0	+ 0
Part de l'Europe en %	28,5	28,5		34,6		25,8	25,8			
Part de l'Amérique du Nord en %	71,5	71,5		65,4		74,2	74,2			
Part des Etats-Unis en %	69,3	69,3		62,3		73,0	73,0			

Source : chiffres retraités à partir des données disponibles sur le site Web de l'OTAN consulté le 08/04/2019

* Les dépenses de défense n'incluent pas les pensions.

** Selon l'OTAN, ces pays ont soit une législation, soit des accords politiques en vertu desquels ils sont tenus de consacrer chaque année au moins 2 % du PIB à la défense. Ces estimations devraient donc évoluer en conséquence.

*** Font également partie de l'AED, mais pas de l'OTAN : l'Autriche, Chypre, la Finlande, l'Irlande, Malte et la Suède

**** Lorsque la dépense constatée est supérieure à la norme des 2 %, nous avons fait figurer la dépense constatée

***** Dans ce cas le taux de 20 % est appliqué sur les dépenses de défense nécessaires pour atteindre 2 % du PIB et non pas sur le montant constaté

La chancelière Merkel a déclaré que les Européens devaient prendre leur destin entre leurs mains²⁵, mais concrètement rien ne s'est passé. Il est évident que, quelle que soit la configuration politique au pouvoir, les dirigeants allemands n'ont aucune intention d'augmenter les dépenses de défense à hauteur de 2 % du PIB en 2024, conformément aux engagements pris au sommet de l'OTAN en 2014. Cela représenterait en effet un effort de vingt-six milliards d'euros par an sur la durée, dont sept et demi pour les équipements. Les dirigeants américains en sont fortement irrités²⁶. Pour autant cela ne bénéficie pas à la défense européenne, car le rapprochement avec la France se fait à pas comptés et le veto mis aux exportations d'armements coproduits avec elle a fait l'effet d'une douche glacée. Le blocage vient des dirigeants du parti social-démocrate²⁷ et il est peu probable qu'ils évoluent sur la question.

Pour ce qui est de la France, le président Macron a multiplié les initiatives et les déclarations depuis son élection en 2017. Lors de son célèbre discours de la Sorbonne le 26 septembre 2017 il a lancé l'initiative européenne d'intervention, destinée à faire converger la culture stratégique européenne ; initiative qui intègre le Royaume-Uni dans un cadre qui se veut pragmatique et qui a rassemblé jusqu'à présent une dizaine de nations européennes. Cette initiative repose sur le postulat que c'est par le partage de la même vision de la situation sécuritaire que l'on fera progresser la défense européenne. Malheureusement elle ne semble guère avoir convaincu les dirigeants européens, pour la plupart mal à l'aise en dehors du cadre des traités. Elle a été interprétée comme une réaction de dépit de la France, incapable de faire prévaloir sa conception d'une CSP « ambitieuse ». En outre, l'inclusion du Royaume-Uni laisse perplexe soit qu'il séduise, soit qu'il inquiète.

Quant au Royaume-Uni précisément, bien qu'entièrement accaparés par le Brexit, ses dirigeants entendent jouer un rôle accru dans l'OTAN une fois sortis de l'Union²⁸.

Fait nouveau, le président Macron et la chancelière Merkel ont évoqué l'idée d'une « armée européenne » en novembre 2018. Ils ont été rejoints en cela par le Premier ministre espagnol. Mais pour l'instant ce ne sont que des mots jetés dans le vent et aucun acte n'a suivi. L'idée se heurte, aussi bien en France qu'en Allemagne, à une forte opposition des appareils d'État et des industriels, tous d'accord pour ne rien changer. Or

²⁵ Déclaration faite au meeting de la CSU en Bavière le 28 mai 2017 : « Les temps où nous pouvions compter les uns sur les autres sont quasiment finis. Je viens d'en faire l'expérience ces derniers jours. C'est pourquoi je ne peux que dire qu'il faut que les Européens prennent leur destin en main, bien sûr en toute amitié avec les Etats Unis et la Grande-Bretagne et comme bons voisins même avec des pays comme la Russie. Mais nous devons savoir que nous devons nous battre pour notre futur nous même, pour notre destinée en tant qu'Européens et c'est ce que je veux faire avec vous. »

²⁶ Nicolas Barotte : *Mauvaise élève de l'Alliance, l'Allemagne reste prisonnière de son dilemme militaire* - Le Figaro, 3 avril 2019.

²⁷ John Vinocur : *How Germany went wobbly on the West – Former Foreign Minister Sigmar Gabriel exemplifies his country's geopolitical misjudgments* - Politico, 2 mai 2019.

²⁸ Rob Oliver : *UK Can Expect enhanced NATO Role After Brexit, Top General Says* - forces.net, 17 avril 2019.

si rien ne devait changer et qu'une chape de plomb retombe à nouveau sur ce débat, cela signifierait que l'Europe a tellement peur de son avenir, qu'elle refuse d'en parler.

Pourtant l'idée d'une armée européenne est à ce jour la plus féconde jamais avancée et mérite mieux que ces mauvaises questions sans cesse retournées : « est-ce que la garantie de sécurité américaine est encore solide ? »²⁹. Évidemment qu'elle est toujours aussi solide, car il en va de la crédibilité des États-Unis. S'ils ne respectaient pas leurs engagements, leur crédit s'en trouverait instantanément ruiné vis-à-vis de tous leurs alliés de par le monde. Cette garantie est d'autant plus solide, qu'elle ne coûte pas grand-chose aux Américains : la disproportion des forces en présence est telle que les Russes ne risquent pas de s'en prendre aux pays membres de l'OTAN, du moins de façon conventionnelle. La vraie question est de savoir combien cette protection coûtera aux Européens à la fois en termes politiques - l'alignement - et en termes commerciaux dans les négociations à venir. Du reste, les dirigeants européens ont bien compris que les demandes du président Trump ne visaient pas à renforcer l'Alliance, mais à contribuer à l'achat d'équipements américains. Certains s'accommodent très bien de cette vision transactionnelle de l'Alliance. Ils sont prêts à supporter encore plusieurs années de présidence de Trump et de ses semblables. D'autres beaucoup moins. C'est le cas de la ministre de la Défense française, Florence Parly, qui a rappelé, avec panache, que l'alliance devait être inconditionnelle, sinon ce n'était plus une alliance et que la clause de solidarité de l'OTAN « s'appelle article 5 et pas article F-35 »³⁰.

LA SITUATION EST BLOQUÉE ...

Lors de la commémoration du soixante-dixième anniversaire de la signature du traité de Washington le 2 avril 2019, le secrétaire général de l'OTAN a déclaré que : « l'OTAN est bonne pour les États-Unis et bonne pour l'Europe ». Et, serait-on tenté de rajouter, c'est bien ça le problème. Tels des parents qui ne veulent pas se séparer « à cause des enfants », nous sommes bloqués face à une organisation qui sert nos intérêts réciproques, mais qui en même temps est la source de nos désaccords.

Car si les Européens sont de si mauvais guerriers, des profiteurs, des partenaires déloyaux et protectionnistes, en un mot de mauvais alliés et cela depuis tellement longtemps, pourquoi diable les États-Unis ne se retirent-ils pas de l'OTAN une bonne fois pour toutes au lieu de gémir en permanence ? Tout simplement parce « l'OTAN est bonne pour les États-Unis ». En d'autres termes, parce qu'ils y trouvent leur intérêt.

Le premier intérêt de l'OTAN pour les États-Unis est d'ordre commercial et se rapporte à la vente d'équipements militaires. En effet, leur position hégémonique leur crée un cercle

²⁹ Judy Dempsey : *Judy Asks: Is NATO Deterrence a Paper Tiger?* – Carnegie Europe, le 31 janvier 2019.

³⁰ Florence Parly : *The US-French relationship in a changing world* – discours à l'Atlantic Council de Washington, le 18 mars 2019.

de clients obligés. Entre 2008 et 2017, les pays européens ont commandé 21 milliards d'euros d'armement aux industriels américains³¹. Cette tendance s'est fortement accélérée, puisqu'entre novembre 2017 et novembre 2018, les Européens ont commandé pour 25 milliards d'euros d'armement aux industriels américains³². Parmi ces armements nombreux figurent les systèmes d'armes qui exercent un effet structurant sur les forces européennes tels les avions de combat F-35 (Danemark, Italie, Pays-Bas, Royaume-Uni, Belgique), les drones *Reaper* (France, Italie, Pays-Bas, Espagne, Royaume-Uni) ou encore les systèmes de défense sol-air Patriot (Allemagne, Pologne, Roumanie, Suède). Ce faisant, les industriels américains font d'une pierre deux coups. D'une part, ils écoulent leur production et s'assurent un flux de services considérable dans la longue durée puisqu'en matière aéronautique par exemple, pour un euro dépensé pour l'achat de l'équipement, il faut dépenser deux euros pour le maintien en conditions opérationnelles. D'autre part et surtout, ils empêchent les producteurs européens d'atteindre le Graal industriel - amortir le coût de leur R&D sur de grandes séries - et d'être compétitifs sur le marché international.

Le deuxième intérêt pour les États-Unis à préserver l'OTAN est d'ordre militaire. Compte tenu de ce qui précède, les dirigeants américains ont un droit de veto sur l'emploi des armements qu'ils ont vendu aux Européens. Mais surtout, rien ne pourrait se faire sans eux en matière d'opérations. L'OTAN, on l'a dit, est commandée par un général américain. Les bases américaines en Europe fournissent un « rempart » aux forces américaines et leur permettent d'agir au Moyen-Orient et en Afrique³³. L'OTAN est donc pour les militaires américains tout à la fois une structure de commandement, un gage d'interopérabilité et un outil pour déployer leurs forces.

Le troisième intérêt est d'ordre stratégique. C'est celui d'avoir des « amis ». L'OTAN est un démultiplicateur de puissance. Comme l'a souligné Jens Stoltenberg : « la puissance d'une nation ne se mesure pas seulement à la taille de son économie ou au nombre de ses soldats, mais aussi par le nombre de ses amis »³⁴. Or l'un des avantages majeurs des États-Unis face à leurs compétiteurs stratégiques tient au nombre et à la qualité de leurs alliés. L'amiral James Stavridis le reconnaît : « le plus grand avantage que les États-Unis ont sur la scène mondiale est leur réseau d'alliés, de partenaires et d'amis »³⁵. Et de fait, les Alliés participent à la grandeur de l'Amérique plus qu'ils ne la desservent. C'est bien parce qu'ils sont à la tête d'un réseau d'alliances sans aucun équivalent que les États-Unis sont plus

³¹ Romain Mielcarek *Armements. L'Europe a commandé pour 21 milliards aux Etats-Unis en dix ans (enquête)* – blog Bruxelles 2Pro, le 27 février 2019.

³² Frédéric Mauro : *Défense de l'Union européenne : le processus de mise en œuvre du Livre blanc* – Étude pour le Parlement européen, décembre 2018 – annexe 7, p. 97

³³ Admiral James Stavridis (16^{ème} SACEUR) *Why NATO is essential for World Peace, According to Its Former Commander* – Time100, le 4 avril 2019.

³⁴ Jens Stoltenberg : *NATO: good for Europe and good for America – Adress for the United States Congress* – le 3 avril 2019.

³⁵ Ibid : “The greatest single advantage the U.S. has on the global stage is our network of allies, partners and friends”.

puissants que la Russie ou la Chine qui n'ont su agréger autour d'eux que peu d'amis et d'alliés.

Enfin, pour tous ceux qui aux États-Unis se souviennent que le désordre en Europe s'est traduit par deux guerres mondiales dans lesquelles leur pays a dû intervenir³⁶, le fait d'avoir une Europe stable et prospère, qui est de surcroît leur principal partenaire commercial, est un trésor sur lequel il convient de veiller précieusement. C'est là au fond la raison la plus importante de l'Alliance : l'Europe est le principal marché solvable des États-Unis. Il est important de veiller à son intégrité... comme un fermier prend soin de ses poules.

Il n'y a donc pour les États-Unis aucune rationalité à quitter l'OTAN. Quels que soient les coups de bluff de Donald Trump, il est peu probable que le Congrès le laisse faire. Après le sommet de l'OTAN de 2018, le Sénat a voté une motion adoptée par 97 voix contre 2 pour réaffirmer les engagements des États-Unis en faveur de la défense collective de l'Alliance. En janvier 2019 la Chambre des représentants a adopté le « *NATO Support Act* » par 357 voix contre 22 afin de « rejeter tout effort de retirer les États-Unis de l'OTAN ». Le même mois un groupe bipartisan de sénateurs a introduit une résolution exigeant du Président qu'il requière l'avis et l'approbation du Sénat pour se retirer de l'OTAN.

Réciproquement, « l'OTAN est bonne pour l'Europe » puisqu'elle est sa garantie de sécurité. Elle l'a toujours été depuis la Guerre froide et continue de l'être aujourd'hui face à une Russie agressive qui n'osera rien entreprendre qui ressemble à une attaque armée de type conventionnel sur le territoire de l'Union, tant que les Américains seront là. Quels que soient les progrès effectués par la défense européenne, il n'existe toujours pas d'alternative européenne crédible à l'OTAN ou, pour le dire à l'américaine, il n'y pas de « plan B ».

Certes, les Européens ont bien accru leurs coopérations et augmenté leurs budgets de défense. Mais ils ont échoué à résoudre leurs divergences stratégiques et tactiques et n'ont toujours pas réussi à faire émerger l'Europe comme un ensemble capable d'avoir une politique de défense cohérente. Chaque État reste figé dans ses obsessions. Ses élites se réfugient dans un conformisme navrant qui les conduit à radoter les mêmes antiennes et les empêche de prendre la mesure des bouleversements en cours. De ce fait, les Européens sont, dans leur quasi-totalité, totalement dépendants de la garantie de sécurité des Américains et seraient incapables – individuellement – d'empêcher une agression armée des Russes dans les pays baltes.

Seuls deux États font exception : le Royaume-Uni et la France qui tous deux conservent encore une certaine polyvalence, et surtout sont dotés de l'arme nucléaire. Mais le

³⁶ Voir notamment Karen Donfried, présidente du German Marshall Fund of the United States : *NATO at 70: A strategic partnership for the 21st Century* – GMF, le 2 avril 2019.

Royaume-Uni a depuis longtemps décidé de lier son sort à celui des États-Unis et n'est en réalité qu'un vassal, obligé de suivre, comme l'a prouvé l'affaire d'Irak en 2003, intervenue il est vrai en pleine renégociation des accords de Nassau de 1963 sur les missiles nucléaires américains utilisés par les forces britanniques. Quant aux Français, ils ont emprunté avec retard le même chemin et dépendent de plus en plus des Américains pour leurs opérations en Afrique ou au Moyen-Orient. En outre, ils se refusent à ouvrir sérieusement la question du partage du nucléaire et de son extension aux autres États européens. Les Britanniques et les Français sont devenus les chiens de chasse plus ou moins obéissants du chasseur américain.

En définitive, Européens et Américains se retrouvent piégés dans un mariage où les valeurs sont de moins en moins partagées et de plus en plus subordonnées aux intérêts. Les intérêts restent forts, mais divergents de plus en plus, notamment en matière commerciale. « L'histoire d'amour »³⁷ est en train de mal tourner. Le « découplage » semble inéluctable³⁸.

IL FAUT EN SORTIR AU PLUS VITE...

Se souvenir des accomplissements passés a du bon. Mais la nostalgie n'est pas une politique. Les défis à relever nous imposent d'être lucides : la situation actuelle n'est pas satisfaisante. Il faut en sortir au plus vite.

La situation n'est pas satisfaisante pour les États-Unis. Leurs dirigeants actuels sont en train d'abîmer le *soft power* américain, de détruire le fondement moral du leadership qu'ils avaient mis sept décennies à acquérir et qui avait été conforté par la disparition de l'Union soviétique. Ils sont passés du statut de grand frère bienveillant et généreux, de modèle économique, de phare de la démocratie, de pays où tout le monde veut vivre, à un repoussoir rongé par l'égoïsme, la suffisance et la cupidité, une société violente où les gens s'entretuent, qui exporte ses crises financières et qui n'a cure ni du climat, ni des autres, ni des règles, ni du droit... C'est un comble pour les inventeurs du multilatéralisme. Les dirigeants américains pris par l'*hubris* de la puissance sont en train de mettre fin d'eux-mêmes à ce qui rendait l'Amérique unique et exemplaire : *l'American exceptionalism*.

Le résultat en est qu'au lieu d'agir de façon concertée l'Occident se désunit. Cette situation est invraisemblable, car les liens qui unissent les Européens et les Américains sont infiniment plus forts que ceux qui les rapprochent des Chinois. Si la dispute allait jusqu'au bout, ce serait un suicide collectif : la mort de l'Occident. Le temps est-il venu pour nous d'en écrire la messe de requiem³⁹ ? Pas encore, mais en tous les cas, ce n'est déjà plus « un

³⁷ Nicolas Gros-Verheyde : *Entre USA et Union européenne, une histoire d'amour qui tourne mal. La diplomatie européenne face à un nouveau front*. – Blog B2Bruxelles2, le 3 mai 2019.

³⁸ Général Vincent Desportes : *Europe/États-Unis- L'inéluctable découplage* – DSI janvier 2019.

pour tous et tous pour un » ; c'est « chacun pour soi et Dieu pour tous ». Car peut-on être alliés militaires et ennemis commerciaux ? Combien de temps encore pourra-t-on compartimenter les choses ? Peut-on être en désaccord sur tout ou presque – sur le réchauffement climatique, sur l'Iran, sur Jérusalem, sur Cuba ... – et se jurer fidélité éternelle ? Comme dans un vieux couple que l'amour a déserté on s'efforce de sauvegarder les apparences. On célèbre et on commémore. On fait semblant. Mais la réalité est que les partenaires sont de plus en plus à l'étroit dans une relation qui leur devient insupportable.

Faut-il n'y voir qu'un mauvais passage, une tempête de plus dans un long mariage, ou bien la chronique d'un divorce annoncé ? Peut-on espérer qu'un autre président américain conduise une autre politique ? Pour ce qui est de la défense, c'est peu probable. L'idée selon laquelle les Européens ne font pas assez pour leur défense et que les Américains paient à leur place ne disparaîtra pas avec Trump. Pour le reste le doute plane. L'unilatéralisme américain est antérieur à Donald Trump. Il date de la fin de l'ère Clinton et du bombardement de l'Irak sans mandat de l'ONU. De la même façon, Bush le fils a envahi l'Irak en dehors de toute résolution du Conseil de sécurité de l'ONU et ordonné l'espionnage des transactions financières du réseau européen SWIFT. Et même Obama a commencé à taxer les entreprises européennes sur la base d'une extraterritorialisation abusive du droit américain et a fait espionner les dirigeants européens, notamment la chancelière allemande.

Il est donc peu probable que les choses évoluent de ce côté-là de l'Atlantique. C'est peut-être la loi du genre : toute puissance qui a du pouvoir tend à en abuser. Les États-Unis sont en train de devenir ce que Dwight Eisenhower ne voulait pas qu'ils deviennent : une « Rome moderne chargée de protéger le monde civilisé avec ses légions » et non pas une Athènes éclairée à la tête d'une Ligue de cités libres.

La mise en pièces du multilatéralisme à laquelle procède Donald Trump est dangereuse non seulement pour les États-Unis et l'Occident, mais aussi pour le monde. Le droit est impuissant s'il n'est pas servi par la force et c'est bien le problème de l'Europe. Mais la force est vile si elle n'est pas au service du droit. Et si seule compte la force, alors l'Amérique n'est pas différente des autres. Et les autres ne se laisseront pas bousculer indéfiniment.

Pour les Européens, la situation est encore plus insatisfaisante puisqu'aussi fou que cela puisse paraître, les Américains sont, si l'on y réfléchit froidement, devenus leur principale menace.

³⁹ Pascal Boniface : *Requiem pour le monde occidental – Relever le défi Trump*. Ed. Eyrolles. Paris 2019.

La première menace qui guette l'Union n'est en effet ni la Russie, ni le djihadisme, ni le terrorisme. C'est la désunion. Or le plus acharné à diviser les Européens n'est autre que Donald Trump lui-même. Il a fraternisé avec le plus enragé partisan du Brexit – Nigel Farage – et d'une manière générale avec tous les gouvernements qui tirent leur légitimité d'une opposition à Bruxelles. Bruxelles qu'il décrit comme une dictature aux mains d'un président « brutal » et dont il encourage les Européens à se libérer en renationalisant leurs politiques. Jusqu'à présent ses efforts ont plutôt poussé les Européens à rester unis. Mais cela pourrait changer s'il décidait de poursuivre de façon plus intense sa politique du « diviser pour régner ». C'est le scénario du pire que décrit Jana Puglierin dans une remarquable analyse pour le German Marshall Fund⁴⁰. En liant sa politique commerciale à sa politique sécuritaire et en conditionnant la garantie de sécurité américaine à l'achat de systèmes d'armes ou de gaz naturel américains, Donald Trump pourrait introduire un coin entre les États membres européens de nature à faire voler l'Union en éclats. Sa cible principale est comme on le sait l'Allemagne, car elle est avec la France au cœur de la construction européenne. En refusant de compartimenter les négociations en matière de défense où l'Union européenne est faible, parce que ses États sont divisés, des questions commerciales où l'Union est forte, parce qu'elle parle d'une seule voix, il réussirait à se servir de la garantie de sécurité américaine comme d'un levier pour obtenir les concessions qu'il souhaite, comme par exemple la limitation des exportations de voitures allemandes. Plus simplement, qu'est-ce qui peut faire accepter à un Européen de l'Ouest que les fonds structurels servent à acheter des armes américaines ? Il faut éviter à tout prix que les Européens aient à choisir entre la garantie sécuritaire américaine et l'intégration économique de l'Union. Certes, ils n'ont besoin de personne pour entretenir leurs divisions, mais en liant le sécuritaire et l'économique et en soufflant constamment sur les braises, l'administration américaine peut avoir à la longue un effet destructeur sur l'Union.

La deuxième menace que font peser les États-Unis sur l'Europe est celle du déclassement technologique. Compte tenu des sommes investies par le gouvernement fédéral américain dans la recherche de défense, il est probable que d'ici quinze ans tout au plus il n'y aura plus d'industriels européens capables de produire des capacités militaires critiques. Les États européens seront conduits à acheter des systèmes d'armes américains pour la simple et bonne raison qu'à défaut leurs forces ne seront plus interopérables avec les forces américaines⁴¹. C'est une situation qui s'était déjà produite avec la célèbre « liaison 16 » et qui avait conduit les généraux américains à exclure du champ de bataille afghan les alliés qui n'en disposaient pas. Et c'est probablement ce qui va se produire à mesure du déploiement de l'avion de combat F-35 et du futur système de surveillance aérienne

⁴⁰ Jana Puglierin : *The next two years in EU-US relations: bad, worse, worst* – GMF Policy Paper, mars 2019.

⁴¹ Voir le remarquable article de Alain de Neve : [l'OTAN et la supériorité technologique américaine : un risque pour la solidarité euro-atlantique ?](#) Centre d'études de sécurité et de défense de l'Institut Royal supérieur de défense (IRSD) de Belgique 18 mars 2019 ; Jean-Marc Vittori : [pourquoi la guerre du XXIème siècle sera technologique](#) - Les Echos, 5 avril 2019.

de l'OTAN : l'AFSC (Alliance Future Surveillance and Control) amené à remplacer les avions de guet aérien AWACS. Non seulement les Européens ne pourront plus conduire les guerres qu'ils entendent conduire, mais ils seront contraints d'obéir à des lois extérieures. Ce sera « l'hétéronomie stratégique », c'est-à-dire la dépendance. Le bulldozer américain écrase tout sur son passage, sans faire de distinction entre les compétiteurs stratégiques et les alliés, ne laissant à ces derniers que le choix de s'intégrer à l'armée américaine ou de se battre avec des équipements de second ordre.

Enfin la troisième menace venant des États-Unis prend la forme du risque d'être entraîné dans une guerre froide contre la Chine. La Chine est devenue l'obsession stratégique des Américains. Ils demandent aux Européens de prendre parti invoquant l'adage simpliste, qui semble tiré d'un mauvais western, selon lequel « ceux qui ne sont pas avec nous sont contre nous ». Du reste on ne sait pas ce qui est le plus à craindre d'une guerre froide entre les États-Unis et la Chine ou d'un accord commercial sur le dos des Européens. Une chose est sûre : l'Europe, si elle ne change pas, ne sera qu'un spectateur de son propre avenir.

MAIS COMMENT ?

La solution la plus simple et la plus logique serait que les Européens « s'approprient » l'OTAN et mettent en place ce fameux « pilier européen » dont on parle depuis si longtemps. C'est cette « européanisation de l'OTAN » à laquelle appelait déjà Hubert Védrine dans son rapport de 2012 sur la réintégration de la France dans le commandement intégré de l'OTAN. Le problème est en effet que l'OTAN a trop bien fonctionné et que son existence même empêche la mise en place d'une authentique défense européenne. Comme il le faisait remarquer à l'époque : « L'Alliance atlantique a si bien fonctionné qu'elle a annihilé tout esprit de défense en Europe⁴² ». Si les Américains veulent vraiment arrêter de payer pour la protection de l'Europe, qu'ils laissent les Européens prendre toute leur place dans l'OTAN. Cela pourrait prendre la forme d'une fusion entre la politique de sécurité et de défense commune et l'OTAN comme nous y invite depuis longtemps l'éminent professeur Jolyon Howorth⁴³, ce qui suppose de résoudre le cas de la Turquie, membre de l'OTAN, mais pas de l'Union, comme bientôt le Royaume-Uni.

Or, pour l'instant ce serait plutôt l'OTAN qui s'approprie la défense européenne. Dans le domaine de la planification de défense, le NDPP exerce un effet d'éviction sur la planification européenne. Dans le domaine des opérations, le Brexit une fois achevé, les deux commandements majeurs de l'OTAN – le SACEUR qui est américain, et son adjoint

⁴² Place de la France dans l'OTAN et perspectives de l'Europe de la défense - Audition de M. Hubert Védrine Commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat - 27 novembre 2012

⁴³ Jolyon Howorth : Autonomy and Strategy: what should Europe want? – Egmont Security Policy brief n°110, avril 2019.

direct le *Deputy SACEUR* qui est britannique – seront entre les mains d’États qui ne font pas partie de l’Union. Est-ce compatible avec l’idée d’autonomie stratégique européenne ?

À défaut de s’appropriier l’OTAN, et comme il semble exclu que les Allemands augmentent leurs dépenses de défense, il serait temps d’arrêter de faire semblant avec des concepts fumeux tels que « l’Europe de la défense » qui, vingt ans plus tard, n’ont toujours pas permis à l’Europe d’être capable de se défendre et de réfléchir sérieusement à une intégration des forces européennes, seules à même de nous dispenser d’appeler à l’aide les Américains chaque fois qu’une crise sérieuse se produit à la périphérie de l’Europe.

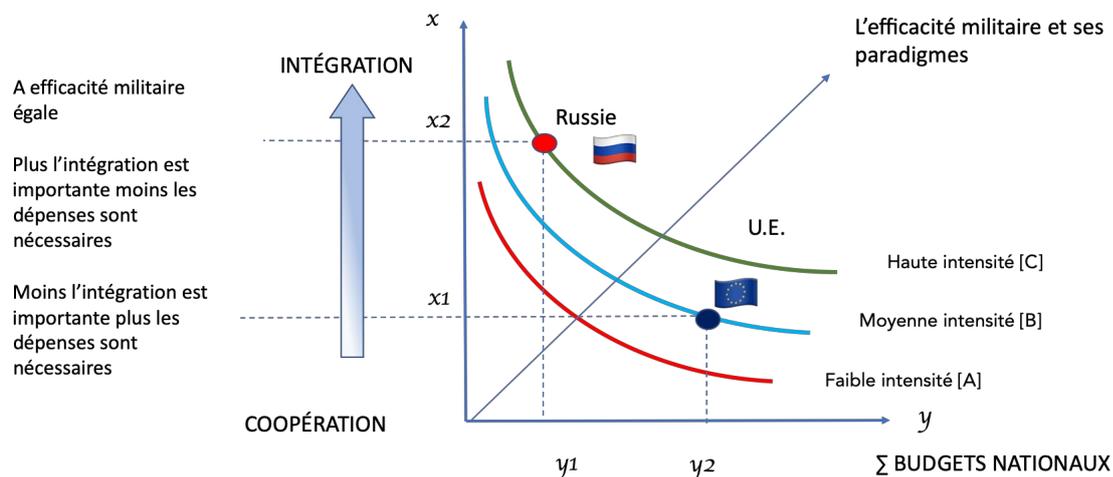
C’est en s’intégrant que les Européens deviendront des alliés capables, respectés parce que respectables. Or, avec vingt-huit chefs d’État, soucieux de prendre leurs décisions en fonction de leurs propres intérêts qu’ils soient industriels ou politiques, avec vingt-huit ministères de la défense qui s’inscrivent dans des perspectives de défense nationale différentes, la défense européenne est une immense gabegie. Il suffit pour s’en convaincre de comparer la somme des budgets de défense européens et celle du budget russe. Si les Européens, en particulier ceux de l’Est, ont si peur d’un État qui dépense trois fois moins qu’eux, c’est bien que le problème réside dans l’efficacité de leurs dépenses plus que dans leur volume.

La réalité n’est pas que les Européens ne dépensent pas assez, c’est qu’ils dépensent mal. Comme le montre le tableau ci-dessous, quelle que soit la source – SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*) ou IISS (*International Institute for Strategic Studies – the Military balance 2019*) les vingt-sept États de l’Union, sans même compter le Royaume-Uni, dépensent entre deux fois et demie et quatre fois ce que dépense la Russie pour sa défense ; entre trois et cinq si l’on prend en compte le Royaume-Uni.

2017	SIPRI		IISS	
	M\$	M€	M\$	M€
Etats-Unis	609 758	543 453	602 783	537 236
UE 27	173 747	154 854	186 744	166 437
UE 28 *	220 940	196 915	237 465	211 643
Russie	66 335	59 122	45 600	40 641
Chine	228 231	203 413	150 458	134 097

* avec le Royaume-Uni

Cette absence d'efficacité tient pour l'essentiel à la faible intégration des forces européennes entre elles, comme le montre de façon intuitive le schéma ci-dessous.



Pour l'instant, une telle intégration semble hors de portée. Même si les citoyens européens aspirent à plus d'intégration, notamment dans le domaine de la sécurité⁴⁴, leurs dirigeants sont divisés comme rarement. Les lignes de fracture passent entre tous les États, non seulement entre l'Est et l'Ouest, entre le Nord et le Sud, mais au cœur même de l'Europe entre l'Allemagne et la France, l'Italie et la France, sans même parler du Royaume-Uni.

Deux façons pourraient peut-être permettre d'y parvenir. La première serait de constituer en dehors des institutions européennes un « Eurogroupe de défense », embryon d'une « armée européenne » intégrée et autonome. L'avantage de cet eurogroupe pourrait être de fonctionner selon la règle de la majorité qualifiée pour la plus grande partie des décisions et de permettre ainsi une gouvernance efficace. Le problème est que pour l'instant très peu d'États européens, pour ne pas dire aucun, se résolvent à accepter l'idée d'un passage à la majorité qualifiée, pour les questions de défense. Ils pourraient au moins accepter de les prendre par consensus, voire *consensus minus one*, comme ils le font dans l'OTAN.

La seconde serait de réaliser au sein de la CSP un projet de développement capacitaire et opérationnel entre les États qui souhaitent donner souffle et vie à la clause de défense mutuelle de l'article 42-7 du Traité sur l'Union européenne, l'équivalent européen de l'article 5 du traité de Washington. Ce serait en quelque sorte recréer une CSP, au sein de la CSP. Après tout, il y a déjà un projet au sein de la CSP qui concerne la défense collective

⁴⁴ Anne Rován : [les Européens veulent plus d'intégration](#), Le Figaro, 13 mai 2019.

et qui regroupe la quasi-totalité des participants : la mobilité militaire. Cette voie aurait pour avantage de rester dans le cadre des traités et de préserver un cadre intergouvernemental où les décisions se prennent à l'unanimité. Mais ce serait aussi sa faiblesse.

CONCLUSION : DISSOUDRE L'OTAN OU BIEN LA REFONDER ?

Pour dissuader, une alliance doit être crédible. Pour être crédible, elle doit être soudée. Nous en sommes loin. La résilience de l'OTAN, organisation militaire, dissimule mal la détérioration du lien transatlantique qui en est à la fois le socle et la raison d'être. La mésentente est telle qu'on ne peut même plus parler d'Alliance. Les « Alliés » n'en sont plus. Le mot protectorat nous semble plus adéquat. À qui la faute ? Évidemment, les torts sont partagés, mais cela importe peu. Le fait est que les tweets impulsifs de Donald Trump qui en bon cynique « connaît le prix de tout et la valeur de rien » (Oscar Wilde), conjugués à l'inaction des Européens qui se satisfont à bon compte d'effets d'annonces et de fausses avancées érodent chaque jour davantage le lien transatlantique.

Comme l'OTAN ne se dissoudra pas toute seule, le moment est venu de revoir les termes du contrat de mariage. La balle est dans le camp des Européens qui doivent prendre en charge leur propre défense et pourquoi pas fusionner l'OTAN avec la PSDC ? Mais encore faut-il que les Américains l'acceptent. C'est pourquoi au lieu de s'opposer à l'armée européenne ils feraient mieux de l'encourager. Car si l'armée européenne ne voit pas le jour, ils seront condamnés à payer pour notre sécurité. Il nous faut donc sortir du *statu quo*. La défense européenne ne peut rester éternellement au milieu du gué.

Alain Lamassoure faisait remarquer que : « En 1774, les États-Unis ont eu besoin de proclamer leur indépendance par rapport à la première puissance européenne de leur temps, avant d'établir leur propre Constitution. Il nous faut faire de même aujourd'hui, vis-à-vis de la principale puissance mondiale. Et l'exemple est plutôt rassurant pour ceux qui sont attachés, à juste titre, à la relation transatlantique : deux siècles plus tard, les auteurs et les destinataires de la Déclaration d'indépendance américaine ne sont-ils pas les meilleurs amis du monde ? ⁴⁵ ». Autrement dit, ne faut-il pas refonder l'OTAN pour que vive l'Alliance ? ■

⁴⁵ Alain Lamassoure : *Histoire secrète de la Convention européenne* – Fondation Robert Schuman, Albin Michel, Paris 2004.

ANALYSE #7

REFONDER L'OTAN POUR QUE VIVE L'ALLIANCE

PAR **FRÉDÉRIC MAURO**

AVOCAT AUX BARREAUX DE PARIS ET DE BRUXELLES, CHERCHEUR ASSOCIÉ À L'IRIS

JUIN 2019

PROGRAMME EUROPE, STRATÉGIE, SÉCURITÉ

Sous la direction de Olivier de France, directeur de recherche à l'IRIS

defrance@iris-france.org

et de Jean-Pierre Maulny, directeur adjoint de l'IRIS

jpmaulny@iris-france.org

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercoeur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org