



Adapter l'Alliance au nouvel environnement géostratégique

Jean-Paul Paloméros

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2016/4 Hiver , PAGES 99 À 107

ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 9782365675369

DOI 10.3917/pe.164.0099

Date de mise en ligne : 07/12/2016

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2016-4-page-99?lang=fr>



CAIRN . INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Adapter l'Alliance au nouvel environnement géostratégique

Par **Jean-Paul Paloméros**

Jean-Paul Paloméros, général d'armée aérienne, a été Chef d'état-major de l'armée de l'Air puis Commandant suprême de l'OTAN pour la Transformation. Il est le président-fondateur de Palomeros Consulting.

Le sommet de Varsovie a complété les décisions prises lors du sommet du pays de Galles, pour accroître la réactivité de l'Alliance et son adaptation au contexte stratégique. Défense collective, gestion des crises et sécurité coopérative doivent s'appuyer sur un renforcement des moyens budgétaires des États membres, sur le développement de nouvelles capacités, en matière de renseignement, de reconnaissance et de cyber défense, et sur une coopération renouvelée entre l'OTAN et l'Union européenne.

politique étrangère

Les sommets des chefs d'État et de gouvernement de l'alliance Atlantique balisent le destin de l'Alliance au rythme des évolutions géostratégiques, des crises et des événements majeurs qui affectent la zone euro-atlantique. À ce titre, le sommet de l'OTAN qui s'est déroulé à Varsovie les 8 et 9 juillet 2016 s'est inscrit dans la continuité du précédent tenu au pays de Galles début septembre 2014. Ce dernier s'était tenu sur fond de crise en Ukraine, de détérioration de la situation en Irak et en Syrie, marquée par la montée en puissance de Daech, et de transition de la mission de combat de l'OTAN en Afghanistan vers une mission de soutien et de formation des forces afghanes. Si la solidarité des Alliés était de mise au pays de Galles, le grand écart de l'Alliance face aux tensions orientales et à la montée en puissance de la crise au Sud y était déjà bien perceptible.

Du sommet du pays de Galles au sommet de Varsovie

Dans ce contexte, fut en particulier décidée la mise en œuvre d'un plan destiné à accroître la réactivité de l'Alliance (RAP¹). Ainsi, depuis deux

1. Readiness Action Plan (RAP) : permet à l'Alliance d'être prête à répondre rapidement aux nouveaux défis de sécurité venant de l'est et du sud (NDLR).

ans, un ensemble de mesures défensives, dites « de réassurance », ont été mises en place, permettant d'établir une présence continue et dynamique, par rotation de forces de l'OTAN, auprès des Alliés orientaux. Sur le long terme, des mesures dites « d'adaptation » ont permis de renforcer sensiblement la NRF² avec, en particulier, la mise sur pied d'une force à Très haute réactivité (VJTF³), animée par sept pays-cadre, et prête depuis 2015 à se déployer sous deux à trois jours. De plus, huit unités multinationales ont été positionnées sur le territoire des Alliés orientaux pour faciliter le déploiement des forces de l'OTAN, ainsi que deux quartiers généraux, en Pologne et en Roumanie.

À Varsovie, il a été décidé de compléter ce dispositif en établissant, à compter de 2017, une présence avancée en Estonie, Lettonie, Lituanie et Pologne, sous forme de groupements tactiques multinationaux limités (de niveau bataillon). Cette nouvelle posture, qui se veut préventive et dissuasive, est clairement le fruit d'un compromis face à l'attitude de la Russie,

Un sursaut budgétaire

entre partisans de la démonstration de force et pays soucieux de ne pas offrir à Vladimir Poutine l'occasion de présenter l'OTAN comme l'agresseur – ce dont il ne se prive d'ailleurs pas. Le compromis trouvé au pays de Galles et confirmé à Varsovie permet également à l'Alliance de conserver la souplesse d'emploi nécessaire pour prendre en compte l'évolution de la situation au Sud, et maintenir sa capacité d'engagement « hors zone » – aujourd'hui essentiellement en Afghanistan.

En ce qui concerne les crises du sud du bassin méditerranéen, les 28 confirment leur détermination à vaincre Daech et à lutter contre le terrorisme, en même temps qu'ils condamnent la violence des forces de Bachar Al-Assad contre les populations civiles⁴. Sur le plan militaire, l'OTAN met désormais une capacité AWACS⁵ à disposition de la coalition qui intervient en Syrie, et se positionne également en soutien aux opérations en cours, qu'elles soient menées par FRONTTEX⁶, par les pays riverains, ou dans le cadre l'opération maritime de l'Union européenne Sophia, que ce soit pour le renseignement, la surveillance, la reconnaissance, voire la logistique. Pour s'adapter aux évolutions rapides de la situation en Méditerranée,

2. La NATO Response Force ou Force de réaction de l'OTAN, est une force multinationale à haut niveau de préparation et à la pointe de la technologie et regroupe des éléments des forces terrestres, aériennes, maritimes et d'opérations spéciales. (NDLR).

3. Very High Readiness Joint Task Force.

4. La campagne de bombardements massifs conduite par les forces aériennes russes et syriennes n'avait pas encore débuté au moment du sommet.

5. Système de détection et de commandement aéroporté.

6. Aujourd'hui l'Agence européenne de gardes-frontières et gardes-côtes.

l'OTAN transforme l'opération maritime (article 5) Active Endeavour – décidée en réaction aux événements du 11 septembre 2001 – en une opération de sûreté maritime Sea Guardian (hors article 5) à même d'englober l'ensemble des tâches propres aux opérations maritimes, selon les besoins. D'une manière plus générale, il est prévu que les forces navales permanentes de l'OTAN soient dotées de capacités supplémentaires.

Au sud, la mission de sécurité coopérative de l'Alliance prend un relief particulier, dans la mesure où elle permet de soutenir la Jordanie au titre de l'initiative de construction capacitaire (*Defence Capacity Building*), mais aussi de former les forces irakiennes et libyennes, en coordination avec l'UE. Parmi les autres pays partenaires qui font l'objet d'une attention et d'un soutien particuliers de l'OTAN, on soulignera le cas de la Géorgie. Il y a peu de doute que cette attitude de l'Alliance alimente Moscou dans sa campagne anti-otanienne : il reste à voir si elle entraînera des actions concrètes sur le terrain. L'ouverture des portes de l'Alliance au Monténégro « dès que possible », confirmée à Varsovie, ne peut pas, non plus, laisser Moscou insensible. De plus, la mission de la KFOR⁷ se poursuit au Kosovo.

De même, la mission d'assistance et de formation des forces afghanes (*Resolute Support*) est maintenue pour soutenir le pays dans ses efforts de stabilisation et de reconstruction, cependant que la menace talibane ne faiblit pas, et qu'il est bien difficile à ce jour d'imaginer des progrès sensibles à court terme.

Au pays de Galles, les dirigeants de l'Alliance avaient mesuré l'impact des réductions budgétaires accumulées depuis plus de 15 ans sur la crédibilité militaire de l'OTAN. Ils avaient ainsi pris acte des déficits capacitaires de l'Alliance au regard de ses missions et de ses ambitions. Ils avaient en conséquence décidé de définir des objectifs chiffrés pour l'indispensable effort de recapitalisation des outils de défense nationaux, le fixant à un minimum de 2 % des PIB nationaux, dont 20 % au moins consacrés à la recherche et au développement d'équipements majeurs.

À Varsovie, les 28 ont pris acte des progrès accomplis dans ce domaine, puisqu'en 2016, et pour la première fois depuis 2009, les dépenses de défense des Alliés ont augmenté, cinq d'entre eux dépassant la barre des 2 % du PIB, et dix celle des 20 % pour les investissements. A cependant été soulignée la nécessité de poursuivre ces efforts sur le long terme, pour être en mesure de faire face à un environnement sécuritaire toujours plus

7. La Force pour le Kosovo (KFOR) est une force armée multinationale mise en œuvre par l'OTAN. (NDLR).

exigeant. De même, les grands axes de transformation de l'Alliance établis au pays de Galles ont-ils été confirmés, en particulier l'amélioration de la réactivité et de la souplesse d'emploi des forces, ou encore l'effort de dynamisation des exercices de l'OTAN (plus de 300 exercices en 2015, dont l'exercice majeur Trident Juncture, mené sur le flanc sud, et sans équivalent depuis dix ans).

Il s'agit pour l'Alliance de se doter d'une vaste gamme d'options pour renforcer sa posture de dissuasion et de défense face à l'ensemble des menaces, et de garantir la protection du territoire, des populations, des espaces aériens, maritimes, et de plus en plus celle du cyberspace. Les Alliés confirment ainsi la nature défensive de l'OTAN, mais ils veulent aussi donner l'image d'une institution dynamique et résiliente, préventive et active, adaptée aux enjeux de notre temps et prête à faire face à ses responsabilités.

Sur le plan stratégique, le sommet de Varsovie confirme les orientations du concept stratégique de l'Alliance de Lisbonne fin 2010. La trilogie des missions de l'OTAN : défense collective, gestion des crises, et sécurité coopérative, est confirmée. Un nouvel accent est mis sur la posture de défense collective et sur la résilience de l'Alliance, dans un contexte sécuritaire dégradé en particulier par l'extension du terrorisme au territoire de pays alliés.

Au titre de la capacité dissuasive de l'Alliance, la dimension nucléaire est réaffirmée comme un constituant essentiel, soutenu par un ensemble de forces conventionnelles crédibles. Les modalités de la modernisation de la composante nucléaire propre à l'OTAN sont évoquées sans plus de détail pour conserver la confidentialité de cette opération, mais aussi semble-t-il pour ne pas compromettre le consensus prévalant en la matière entre les pays qui assurent aujourd'hui cette mission.

De nouvelles capacités : antimissiles et anticyber

De son côté, la capacité de défense antimissile balistique (BMD) franchit un cap important, avec la déclaration d'une capacité opérationnelle initiale reposant sur les navires *Aegis/BMD* déployés à Rota, le site dit *Aegis Ashore* de Deveselu en Roumanie, et l'hébergement d'un radar avancé de détection lointaine à Kurecik en Turquie. Une question clé reste à résoudre cependant : le contrôle politique de la BMD OTAN, question chère à la France. Dans ce domaine, la délicate mise au point du système de commandement/contrôle (BMD C2) demeure un enjeu stratégique, y compris au niveau industriel.

Enfin, les Alliés réitèrent l'assurance que la BMD de l'OTAN n'est pas dirigée contre la Russie, et qu'elle ne saurait porter atteinte aux capacités russes de dissuasion stratégique : elle n'en a ni l'ambition, ni les caractéristiques techniques. On ne voit toutefois pas, en dépit des déclarations répétées des dirigeants de l'Alliance, et qui plus est dans le contexte de tension actuel, la Russie changer d'attitude et de discours vis-à-vis de la défense antimissiles, et de l'OTAN en général.

Cette tension avec Moscou a fortement imprégné le sommet de Varsovie. Les Alliés ont collectivement condamné l'attitude de la Russie, accusée d'avoir violé les principes et les engagements sur lesquels repose sa relation avec l'OTAN. Cette accusation ne porte pas seulement sur l'annexion de la Crimée et la déstabilisation de l'est de l'Ukraine, mais aussi sur la tenue d'activités militaires non annoncées et au caractère agressif, aux frontières de l'OTAN, que ce soit en mer Noire, en Baltique ou en Méditerranée orientale (exercices impromptus, manœuvres combinées d'envergure incluant l'emploi de composantes nucléaires, violations de l'espace aérien de l'Alliance). L'action de la Russie en Syrie est également abordée sans concession, comme porteuse de risques et de défis supplémentaires pour la sécurité des Alliés et d'autres pays⁸. Prenant acte de la dégradation continue des relations avec Moscou et des déclarations belliqueuses du leader russe, les 28 ont manifesté leur crainte d'une remise en cause par la partie russe des engagements pris sur le désarmement et la non-prolifération, en particulier le traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (FNI). Ainsi, tout en appelant à renouer le dialogue OTAN-Russie, les Alliés ne semblent se faire aucune illusion sur sa reprise à court voire à moyen terme. Cet état de fait marquera indubitablement l'environnement géostratégique de l'Alliance pour de nombreuses années.

Le cyberspace, nouveau terrain d'affrontement

Le cyberspace constitue quant à lui un nouveau terrain d'affrontement des grandes puissances. Au pays de Galles, les Alliés avaient d'ailleurs reconnu que la défense contre les attaques cyber représentait « un réel défi pour la sécurité de l'Alliance », et avaient ainsi statué que la cyberdéfense pouvait relever de la défense collective de l'OTAN. Cette décision a marqué une étape importante dans la prise de conscience des cybermenaces, et dans la mise en place d'une véritable politique cyber de l'OTAN. Aujourd'hui, dans ce domaine, il est admis que la sécurité

8. Les événements survenus depuis la tenue du sommet, en particulier les bombardements massifs conduits par les aviations syrienne et russe sur la population de l'est d'Alep, ont encore aggravé la situation.

collective de l'Alliance repose sur un triptyque comprenant une capacité robuste de l'OTAN à protéger ses réseaux de commandement/contrôle/renseignement, tant pour ses missions permanentes qu'en opérations extérieures, une coopération renforcée de l'Alliance avec chaque État membre, et des coopérations développées directement entre Alliés.

Les attaques dans l'espace cyber représentent un élément essentiel des stratégies hybrides déployées par certains pays, ou certains groupes, que ce soit pour contourner les règles internationales ou pour masquer leur implication dans des actions malveillantes à l'encontre d'un pays. Au niveau des États, il s'agit pour l'agresseur d'employer tous les moyens à sa disposition pour déstabiliser et affaiblir le pays cible, sans pouvoir être clairement identifié aux yeux de la communauté comme en étant la cause, ou du moins sans preuve manifeste. Ainsi une stratégie hybride peut-elle s'appuyer aussi bien sur des actions politiques, économiques, énergétiques, sociologiques, criminelles, ou sur la corruption et la propagande. L'arme médiatique est au cœur des stratégies hybrides, qu'elle use de moyens classiques (publications, radio, télévision) ou, de plus en plus, d'un emploi massif de tous types de médias sociaux sur internet. Il s'agit de désinformer, de créer le doute, de réfuter des évidences, d'occuper l'ensemble du spectre médiatique.

Pour les pays démocratiques et pour l'Alliance, ces formes d'attaques sont particulièrement pernicieuses car, par principe, ils ne peuvent répondre dans les mêmes termes, et ne peuvent non plus mettre en place des mesures restrictives des libertés sans preuve incontestable d'atteinte à leur sécurité. De par ses missions et ses moyens, l'Alliance n'a pas vocation à traiter ces formes d'attaque, sauf évidemment dans leurs formes les plus aiguës et à la demande du pays concerné. Pour ses membres, l'Union européenne est une organisation mieux adaptée pour agir face aux menaces hybrides. L'UE peut en effet employer toute une gamme de moyens (politiques, économiques, sécuritaires...) pour soutenir le pays attaqué. Cependant, dans la mesure où il est difficile d'évaluer les objectifs stratégiques de l'agresseur et la portée d'une attaque hybride, la prévention et la défense vis-à-vis de ce type de menace doivent bénéficier d'une coordination étroite entre trois acteurs clés : le pays visé, l'UE et l'OTAN. La résilience face aux stratégies hybrides est avant tout de la responsabilité du pays concerné. Au-delà du bon fonctionnement de ses institutions, il lui appartient de veiller à la robustesse de ses plans d'urgence, à la préparation de ses forces de sécurité intérieures, et à la cybersécurité de ses infrastructures vitales. Le soutien de l'UE, voire de l'OTAN en cas de crise doit être prévu à froid et répété lors d'exercices représentatifs.

Le développement des relations OTAN/UE

Au sommet de Varsovie, cette défense contre les menaces hybrides a été placée en priorité dans le document conjoint OTAN/UE signé par le président du Conseil européen, le président de la Commission européenne et le secrétaire général de l'OTAN. Six autres domaines de coopération prioritaires ont été également listés. Ainsi la cybersécurité constitue-t-elle à la fois un objectif commun et un levier puissant de rapprochement des deux organisations. Elles ont là l'occasion de partager leurs expériences, de créer un lien permanent entre leurs centres respectifs de gestion des risques cyber, de profiter de l'expertise du centre d'excellence de cybersécurité estonien de Tallinn, ou encore de mener des exercices communs. La formation d'experts en cybersécurité constitue également un objectif intéressant, eu égard à la rareté de cette ressource humaine.

Le développement de capacités complémentaires et interopérables constitue un autre axe d'effort pour l'OTAN et l'UE. Il s'agit d'un domaine important, puisqu'il touche à l'aptitude future des forces à remplir leurs missions. Il s'agit également de tirer le meilleur parti de l'existant en promouvant des mutualisations de moyens (initiatives de *smart defence* de l'OTAN et de *pooling and sharing* de l'UE). Il faut toutefois souligner que cette volonté de coordination des programmations de capacités se heurte depuis plusieurs années à de sérieux obstacles. Du côté européen, aucun niveau d'ambition n'est clairement identifié, et l'approche capacitaire de l'UE s'appuie sur une construction *bottom up* peu propice à une véritable planification. Sur ce point, la nouvelle Stratégie européenne met clairement en évidence le besoin de déterminer un niveau d'ambition pour la Politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Cela ne pourra qu'aider au rapprochement, à condition que les contraintes pesant sur l'échange d'informations entre les deux organisations soient levées, ou au moins assouplies. Ce dernier point, hautement politique, est en particulier lié au règlement du contentieux chypriote et à l'attitude de la Turquie, de la Grèce et de Chypre. Sans cette possibilité d'échange d'éléments de planification confidentiels, on peut craindre que la coopération capacitaire ne stagne et reste limitée à une approche à petits pas sans rapport avec l'ampleur de l'enjeu.

Le développement des capacités militaires de l'OTAN, aussi bien que de celles de l'UE⁹, doit bénéficier de l'engagement des Alliés à réinvestir pour leur défense évoqué plus haut (2 % du PIB, dont 20 % d'investisse-

9. Après la sortie du Royaume-Uni de l'UE, l'OTAN devrait compter 21 pays de l'UE parmi ses 29 membres (intégration du Monténégro comprise).

ments). D'une manière générale, on constate que la prise de conscience des risques et menaces du nouvel environnement géostratégique, tant à l'est qu'au sud, voire sur le territoire même de l'Alliance, a conduit à stopper la constante dégradation des budgets de défense constatée ces 15 dernières années. Il faut souhaiter que cette tendance se confirme, et que les dirigeants de l'UE assument pleinement les conséquences de leurs engagements et concrétisent leur volonté de réinvestissement en lançant des projets ambitieux de recherche et technologie, et d'équipements. Ceci répondrait aux demandes répétées des États-Unis pour un rééquilibrage des efforts de défense consentis de part et d'autre de l'Atlantique. D'ailleurs, à Varsovie, l'Alliance a une nouvelle fois souligné « l'importance d'une défense européenne plus forte et plus performante pour fortifier l'OTAN et accroître la sécurité de tous les alliés ».

Encore faut-il que ces réinvestissements européens bénéficient aux industries européennes de défense, comme c'est le cas outre-Atlantique pour les industriels américains, uniques bénéficiaires ou presque de l'énorme manne que constitue le budget d'investissement américain pour la défense. Dans ce domaine, les déclarations de bonnes intentions se succèdent, sommet après sommet, pour renforcer l'industrie de défense et promouvoir une meilleure coopération intra européenne et transatlantique, en particulier pour la recherche et les technologies. Mais il faut l'avouer, les progrès tardent à se faire sentir, et les choix de nombreux pays européens en faveur d'équipements américains¹⁰ obèrent sérieusement le potentiel de l'industrie européenne d'armement – au point où certains dirigeants d'entreprises s'interrogent ouvertement sur le potentiel du marché européen. La décision des Alliés visant à lancer la préparation de capacités propres à succéder aux avions AWACS E-3 à l'horizon 2035 fournit une intéressante occasion de tester la volonté de coopération transatlantique. Il en est de même pour la poursuite du développement de l'initiative Joint Intelligence Surveillance and Reconnaissance (JISR), dans laquelle s'inscrit la capacité alliée de surveillance terrestre (AGS) à base de drones américains *Global Hawk*, et qui deviendra opérationnelle en 2017.

Le sommet de Varsovie a marqué une grande continuité dans la transformation de l'Alliance, confirmant les grandes orientations décidées deux années plus tôt au pays de Galles, tant pour améliorer la réactivité des forces, pour réassurer les Alliés orientaux, que pour réinvestir dans

10. À l'instar de l'acquisition du F35.

les domaines capacitaires déficients, soutenir certains partenaires dans leurs efforts de reconstruction, ou encore maintenir un soutien « résolu » aux forces afghanes.

Dans un environnement géostratégique très instable, l'Alliance demeure ainsi à la fois une référence et un pôle de sécurité. En revanche, pour l'OTAN trois grandes questions restent posées, tout d'abord sur ses relations avec la Russie, puis sur son rôle vis-à-vis des crises au Sud et de leurs graves conséquences, enfin sur la volonté des Alliés de poursuivre sur le long terme leurs efforts de défense pour garantir à l'Alliance sa pertinence et sa crédibilité.



Mots clés

Alliance atlantique
Sommet de Varsovie
Union européenne
Renforcement des capacités