

# NOTES DE L'IFRI

VISIONS FRANCO-ALLEMANDES,  
N° 33



AOÛT  
2022

## L'Allemagne, le changement d'époque et l'avenir de l'OTAN



Comité d'études  
des relations  
franco-allemandes  
(Cerfa)

Detlef PUHL

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Les activités de recherche et de publication du *Comité d'études des relations franco-allemandes* – [Cerfa](#) – bénéficient du soutien du Centre d'analyse de prévision et de stratégie du ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et du Frankreich-Referat de l'Auswärtiges Amt.



Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 979-10-373-0580-0

© Tous droits réservés, Ifri, 2022

Couverture : Bruxelles, Belgique. 3 mars 2022. Olaf Scholz, chancelier fédéral, lors de la conférence de presse après le Sommet extraordinaire 2022 de l'OTAN  
© Gints Ivuskans/Shutterstock.com

#### **Comment citer cette publication :**

Detlef Puhl, « L'Allemagne, le changement d'époque et l'avenir de l'OTAN », *Visions franco-allemandes*, n° 33, Ifri, août 2022.

#### **Ifri**

27 rue de la Procession 75740 Paris Cedex 15 – FRANCE

Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00 – Fax : +33 (0)1 40 61 60 60

E-mail : [accueil@ifri.org](mailto:accueil@ifri.org)

**Site internet :** [ifri.org](http://ifri.org)

# ***Visions franco-allemandes***

Publiée depuis 2003, cette collection est consacrée à l'analyse comparative des enjeux franco-allemands en matière de politique étrangère, de politique intérieure, de politique économique et des questions de société. Les *Visions franco-allemandes* sont des textes académiques concis et de nature *policy oriented*. À l'instar des *Notes du Cerfa*, les *Visions franco-allemandes* sont accessibles sur le site de l'Ifri, où elles peuvent être consultées et téléchargées gratuitement.

## **Le Cerfa**

Le [Comité d'études des relations franco-allemandes \(Cerfa\)](#) a été créé en 1954 par un accord gouvernemental entre la République fédérale d'Allemagne et la France. Il bénéficie d'un financement paritaire assuré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères et l'Auswärtiges Amt. Le Cerfa a pour mission d'analyser l'état des relations franco-allemandes sur le plan politique, économique et international ; de mettre en lumière les questions et les problèmes concrets que posent ces relations à l'échelle gouvernementale ; de présenter des propositions et des suggestions pratiques pour approfondir et harmoniser les relations entre les deux pays. Cette mission se traduit par l'organisation régulière de rencontres et de séminaires réunissant hauts fonctionnaires, experts et journalistes, ainsi que par des travaux de recherche menés dans des domaines d'intérêt commun.

Éric-André Martin est Secrétaire général du Cerfa et dirige avec Paul Maurice et Marie Krpata, chercheurs, et Hans Stark, conseiller pour les relations franco-allemandes, les publications du Cerfa. Catherine Naiker est assistante au sein du Cerfa.

# Auteur

Jusqu'en 2016, **Detlef Puhl** a travaillé en tant que *Senior Advisor for Strategic Communication* pour le Secrétaire général adjoint de l'OTAN chargé des « Nouveaux défis de sécurité », une division nouvellement créée au sein de l'état-major international de l'Alliance atlantique à Bruxelles. Auparavant, de 2008 à 2011, il a été détaché à Paris par le ministère allemand de la Défense pour servir en tant que directeur adjoint à la Délégation aux Affaires stratégiques, l'état-major de planification du ministère français de la Défense.

De 2002 à 2008, il a exercé la fonction de doyen adjoint au College for International and Security Studies du George C. Marshall Center à Garmisch-Partenkirchen, une institution commune des ministères de la Défense allemand et américain pour la formation et la coopération avec des représentants d'Europe centrale et orientale et d'Eurasie. De 1998 à 2001, il a été chef d'état-major de presse et d'information et porte-parole du ministère allemand de la Défense à Berlin et à Bonn. Il avait travaillé de longues années comme journaliste, depuis 1986 comme correspondant militaire et de sécurité du *Stuttgarter Zeitung* à Stuttgart, puis à Bonn à partir de 1995.

# Résumé

L'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) a adopté un nouveau concept stratégique, qui doit donner une orientation pour les dix prochaines années. Mais l'agression russe contre l'Ukraine le 24 février 2022 a tout changé. Le chancelier Scholz parle de changement d'époque. Le concept stratégique est-il à la hauteur des défis qui se posent ? Les ambitions de la Chine sont définies pour la première fois comme une menace pour notre sécurité. Mais ne le sont-elles pas en premier lieu pour les États-Unis ? Le champ des missions de l'Alliance continue de s'étendre. Ne risque-t-elle pas ainsi la surcharge ? Une coopération renforcée avec l'Union européenne (UE) est-elle la solution ? Sa « boussole stratégique » définit des ambitions élargies. Les documents stratégiques de l'OTAN et de l'UE apportent des réponses limitées. La politique de sécurité de l'Allemagne change de façon radicale. Les attentes à l'égard de Berlin, pour prendre un rôle charnière en Europe, sont élevées. Le pays est-il prêt pour cela ? Cela n'est pas certain.

# Abstract

NATO has adopted a new strategic concept, which should provide guidance for the next ten years. But the Russian aggression against Ukraine on February 24, 2022, has changed everything. Chancellor Scholz speaks of a new era. Is the strategic concept up to the challenges that arise? China's ambitions are defined for the first time as a threat to our security. But aren't they first and foremost for the United States? The scope of Alliance missions continues to expand. Is there a risk of being overloaded? Does enhanced cooperation with the European Union provide a solution? Its "Strategic Compass" defines broad ambitions. NATO and EU strategic documents provide limited answers. Germany's security policy is changing radically. Expectations for Berlin to take on a pivotal role in Europe are high. Is the country ready for this? This is by no means certain.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>UNE NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'OTAN – ET APRÈS ? .....</b>	<b>11</b>
<b>UNE NOUVELLE STRATÉGIE POUR L'OTAN – VERS UN RAPPROCHEMENT AVEC L'UNION EUROPÉENNE ? ...</b>	<b>20</b>
<b>UNE NOUVELLE STRAGÉGIE POUR L'OTAN – ET LA « ZEITENWENDE » ? .....</b>	<b>29</b>

# Introduction

« Historique » – c'est le qualificatif qui s'impose pour le sommet de L'Organisation du traité de l'Atlantique nord (OTAN) tenu à Madrid du 28 au 30 juin 2022. Mais l'Alliance en est-elle pour autant prête à affronter l'avenir ? Les 30 chefs d'État ou de gouvernement de l'Alliance atlantique n'ont pas seulement adopté un nouveau concept stratégique pour l'Alliance. Ils ont également approuvé l'adhésion à l'Alliance de la Finlande et de la Suède, pays traditionnellement neutres. Celle-ci doit désormais être ratifiée par les parlements nationaux. Ils sont également parvenus, en une série de mesures, à faire front contre un agresseur auquel leurs prédécesseurs, dans le concept stratégique de 2010, proposaient encore un « partenariat stratégique » : la Russie<sup>1</sup>.

« Historique », ce sommet l'est également, parce qu'il clôturait une série de sommets, tous dominés par un thème : la guerre engagée par la Russie contre son voisin ukrainien le 24 février 2022, et qui se poursuit depuis lors<sup>2</sup>. Les jours précédant le sommet, du 26 au 28 juin, les dirigeants des pays du « G7 » s'étaient réunis à Elmau, en Bavière, pour coordonner les sanctions économiques des principaux pays industrialisés occidentaux contre l'agresseur et pour convaincre les principales puissances des « pays du Sud » de se joindre à leur action<sup>3</sup>. Encore auparavant, du 23 au 25 juin, le Conseil européen réunissait les dirigeants de l'Union européenne (UE) à Bruxelles pour examiner de nouvelles sanctions contre la Russie et accorder officiellement à l'Ukraine, ainsi qu'à la Moldavie voisine, le statut de pays candidat à l'adhésion à l'UE<sup>4</sup>. On ne saurait imaginer semaine plus chargée en décisions historiques.

Car à qualifier la situation actuelle de nouvelle guerre froide, on minimiserait l'ampleur et la portée des événements. C'est bien une

---

1. Déclaration du sommet de Madrid publiée par les chefs d'État et de gouvernement des pays membres de l'OTAN à l'issue de la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord tenue à Madrid le 29 juin 2022, Organisation du traité de l'Atlantique nord, 29 juin 2022, disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int).

2. En réalité, la guerre de la Russie contre l'Ukraine remonte à mars 2014 avec l'occupation de la péninsule de Crimée, appartenant à l'Ukraine, par des « petits hommes verts » russes (soldats sans insignes susceptibles de les identifier officiellement comme tels) et le soutien militaire apporté par les forces russes aux milices séparatistes des régions russophones de Louhansk et de Donetsk.

3. Communiqué des chefs d'État et de gouvernement du G7, Élysée, 28 juin 2022, disponible sur : [www.elysee.fr](http://www.elysee.fr). Le « Groupe des 7 pays les plus industrialisés » comprend l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, l'Italie, le Japon et le Royaume-Uni.

4. « Conclusions adoptées par le Conseil européen », Conseil européen, EUCO 24/22, 24 juin 2022, disponible sur : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

guerre chaude qui fait rage en Europe, jour après jour. Civils et militaires tombent par milliers. Plus nombreuses encore sont les victimes blessées ou forcées de fuir leur domicile. Les destructions frappent des villes entières, des installations industrielles, des infrastructures. Une superpuissance nucléaire européenne mène une guerre d'agression contre l'un de ses voisins. S'ensuit un risque de cobelligérance, qui pèse particulièrement sur quatre, bientôt cinq États membres de l'OTAN et appartenant à l'UE, dont trois qui, comme l'Ukraine agressée, faisaient partie de l'Empire russe puis de l'Union soviétique jusqu'en 1990<sup>5</sup>. Cette guerre constitue, aux dires de ses instigateurs, une « opération militaire spéciale ». Pour la première fois, les dirigeants de l'OTAN se sont donc réunis dans un contexte où l'un de leurs proches partenaires doit se défendre contre un agresseur militaire et dépend pour ce faire de l'aide des pays amis membres de l'OTAN et de l'UE, où plusieurs pays membres redoutent eux-mêmes une attaque de la Russie, mais où l'Alliance entend et doit éviter de devenir belligérante.

Ces circonstances exceptionnelles se sont imposées à un gouvernement fédéral allemand constitué depuis six mois à peine et poursuivant un tout autre programme, axé sur le renouveau et le progrès<sup>6</sup>. Car le gouvernement s'était engagé à entreprendre un vaste programme de transformation relevant lui-même d'une mutation historique, avec l'ambition de permettre à l'Allemagne de relever les défis pressants que pose le changement climatique à l'échelle mondiale. Une guerre dans son voisinage n'était nullement prévue, pas plus qu'elle n'était au programme du président français et de son gouvernement : privé de sa majorité à l'Assemblée nationale par les élections législatives une semaine avant la série de sommets, il doit désormais se concentrer sur l'enjeu de sa propre capacité d'action, bien que la Constitution lui assure en matière de politique étrangère et de sécurité une marge de manœuvre qui, si elle n'est pas illimitée, reste considérable.

À la lumière de cette conjoncture, on comprend mieux le caractère exceptionnel de ce sommet. Car il ne s'agissait en principe « que » d'adopter un nouveau concept stratégique visant à orienter le développement de l'Alliance au cours des dix ans à venir – orientation commune qui faisait défaut à l'Alliance depuis quelques années. Or le chancelier allemand Olaf Scholz a pu, à l'issue du sommet de l'OTAN, en dresser le bilan suivant : « Il y a bien longtemps que l'OTAN n'a pas

---

5. Les pays voisins de la Russie appartenant à l'OTAN et à l'UE sont l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Finlande.

6. « Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit » [Oser plus de progrès – alliance pour la liberté, la justice et la durabilité], contrat de coalition, Bundesregierung [gouvernement fédéral allemand], 21 novembre 2021, disponible sur : [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).



revêtu une telle importance pour notre sécurité, pour la sécurité de l'Europe<sup>7</sup> ». À l'issue du sommet de Madrid, l'OTAN semble plus forte et plus soudée que jamais.

Et l'enjeu va encore au-delà aux yeux du chancelier allemand. Dans son discours devant le Bundestag le 27 février 2022, trois jours seulement après l'attaque de la Russie contre l'Ukraine, le chancelier évoque un « changement d'époque » (*Zeitenwende*), mettant à bas les principes établis en matière de politique étrangère et de sécurité<sup>8</sup>. Agissant de son propre chef – seuls quelques proches étaient au courant – il rompt avec le refus de principe de l'Allemagne de livrer des armes dans des zones de conflit et promet une aide à l'Ukraine en matière de défense.

Il passe outre la position de nombre de ses proches et partenaires en annonçant la création d'un « fonds spécial » (*Sondervermögen*) pour la Bundeswehr, doté de 100 milliards d'euros sur cinq ans et financé par de nouvelles dettes ; la Loi fondamentale devra être modifiée afin de contourner les règles constitutionnelles de frein à l'endettement, déjà suspendues par la crise sanitaire. Et il décide que l'Allemagne consacrerait dorénavant plus de 2 % de son produit intérieur brut (PIB) à la défense. Notons que cette dotation représenterait, après l'expiration du « fonds spécial » de la Bundeswehr, un budget d'environ 80 milliards d'euros, contre environ 50 milliards actuellement : il s'agirait du budget militaire le plus élevé de l'OTAN après celui des États-Unis, supérieur même au budget de la Russie, certes difficilement comparable<sup>9</sup>.

Dans le sillage du discours sur la *Zeitenwende*, Lars Klingbeil, président du parti social-démocrate (SPD) auquel appartient Olaf Scholz, prononce le 21 juin 2022, peu avant le sommet de l'OTAN, un discours sur « le début d'une nouvelle ère<sup>10</sup> » lors de la « conférence du Tiergarten » organisée à Berlin par la Fondation Friedrich-Ebert, proche du SPD. Il en appelle à ce que « l'Allemagne assume pleinement le rôle de puissance », exhortant ses collègues de parti qui considèrent avec aversion le qualificatif de « puissance » à propos de l'Allemagne, à revenir sur leur position – démarche déjà assumée par la « Gauche

---

7. O. Scholz cité dans « Eingestellt auf eine völlig veränderte Weltlage », *Süddeutsche Zeitung*, 1<sup>er</sup> juillet 2022, disponible sur : [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de).

8. « Regierungserklärung von Bundeskanzler Olaf Scholz am 27. Februar 2022 », déclaration gouvernementale du chancelier allemand Olaf Scholz le 27 février 2022, Bundesregierung [gouvernement fédéral allemand], le 27 février 2022. Disponible (en allemand) sur : [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de).

9. Au cours des premières années, l'objectif de 2 % sera atteint par une hausse du budget de la défense d'environ 50 milliards d'euros via le fonds spécial.

10. « Die "Zeitenwende" – der Beginn einer neuen Ära » [« Le "changement d'époque", début d'une nouvelle ère »], discours du président du SPD Lars Klingbeil, conférence du Tiergarten organisée par la Fondation Friedrich-Ebert, 22 2022. À consulter (en allemand) sur : [www.spd.de](http://www.spd.de).

parlementaire » du SPD<sup>11</sup>. Si, dans son discours, Lars Klingbeil fait peu mention de l'OTAN, il déclare en revanche que « le principal projet que porte la social-démocratie en matière de politique étrangère et de sécurité » est l'Europe. Et de souligner que « comme puissance, l'Allemagne doit œuvrer avec vigueur pour une Europe souveraine ». C'est désormais une mobilisation collective qui anime l'Allemagne, sa classe politique, sa coalition dite « feu tricolore » (« *Ampelkoalition* »), et le parti du chancelier, à la recherche commune d'un nouveau rôle dans la politique de sécurité, dont les contours restent à définir.

Nous assistons donc à des événements « historiques ». Outre que le nouveau concept stratégique de l'OTAN ne constitue qu'une facette de ces mutations radicales, il témoigne d'un « changement dans la continuité ». Car la guerre à laquelle l'Alliance doit à présent se confronter ne vient pas de nulle part, et l'Alliance en question ne s'est pas distinguée par une politique parfaitement unie et cohérente dans le passé récent. À examiner les sommets de l'OTAN des dix, voire des vingt dernières années, on constate que les menaces qui affectent la sécurité des pays de l'OTAN ont gagné en complexité (relevant de risques multidimensionnels, ou en anglais « *multifaceted* »), que les perceptions de ces menaces n'ont cessé de diverger selon les États membres (menaces venant de l'Est ou du Sud), et que les réponses des gouvernements sont loin d'avoir toujours été consensuelles. La guerre engagée par la Russie en Ukraine n'a rien changé à cette situation.

L'accord sur le nouveau concept stratégique ne saurait donc être interprété comme le gage d'un avenir certain pour l'OTAN, même si l'Alliance fait preuve d'une unité inédite dans sa réponse à l'agression de la Russie et rappelle à juste titre que seule sa cohésion sera en mesure d'impressionner le pays agresseur. Mais le périmètre d'action de l'OTAN prévu dans le concept stratégique dépasse bien évidemment largement la guerre, et peut donner lieu à des développements politiques qui vont bien au-delà. Les divergences d'intérêt existantes entre alliés, qui ne se limitent pas à celles qui paraissent comme étant les plus évidentes au regard du contexte actuel, persisteront et doivent continuer à être gérées. Les options se réduisent à mesure que la guerre dure en raison de l'ampleur considérable des moyens militaires déployés. Les divergences doivent être résorbées rapidement, même si cela semble compliqué, si l'Alliance souhaite conserver le regain en unité et en crédibilité dont elle bénéficie depuis quelques mois.

Or le coût de cet engagement est appelé à s'accroître, engendrant des confrontations politiques dans chacun des pays démocratiques. Pour caractériser cette nouvelle ère aux défis majeurs, Lars Klingbeil a emprunté la définition de la crise proposée par l'intellectuel italien

11. M. Miersch, vice-président du groupe parlementaire SPD au Bundestag, porte-parole de la Gauche parlementaire, à la tribune de la conférence du Tiergarten le 21 juin 2022.

Antonio Gramsci : dans une crise, l'ancien n'est plus, mais le nouveau n'a pas encore commencé<sup>12</sup>. On pourrait aussi bien en renverser les termes : le nouveau a commencé, mais l'ancien n'a pas encore disparu. Une telle situation ne facilite pas le débat, en Allemagne pas plus qu'ailleurs.

---

12. L. Klingbeil, discours à la conférence du Tiergarten, *op.cit.*

# Une nouvelle stratégie pour l'OTAN – et après ?

« *Changement dans la continuité* », dans la mesure où le nouveau concept stratégique fixe de nouvelles priorités tout en s'inscrivant dans une évolution en cours depuis quelques années. Celle-ci n'a pas toujours fait l'unanimité parmi les membres de l'Alliance. Toute menace pour la sécurité collective des pays de l'OTAN dépassant le domaine de la défense militaire classique reste sujette à controverse au sein de l'Alliance, même si ces questions figurent depuis des années dans les conclusions des sommets de l'OTAN. Ces divergences ne sont pas près de disparaître, car la nature et l'ampleur de ces menaces sont très variées et les réponses qu'y apportent les pays sont différentes<sup>13</sup> : d'où *la continuité*. Toutefois, les enjeux liés à la défense militaire du territoire de l'Alliance ont de nouveau clairement gagné en importance et en urgence aux yeux de tous les pays membres, donnant même lieu à un nouvel élargissement au nord de l'Europe : d'où *le changement*.

L'Alliance est « redevable » de ce résultat à la guerre déclenchée par Vladimir Poutine. Les termes qu'emprunte le nouveau concept en portent la marque. « La zone euro-atlantique n'est pas en paix », peut-on lire dans la première phrase sur « l'environnement stratégique ». « La possibilité d'une atteinte à la souveraineté et à l'intégrité territoriale de pays de l'Alliance n'est pas à exclure<sup>14</sup>. » Position diamétralement opposée à celle que présentait le concept stratégique de 2010, qui énonçait : « Aujourd'hui, la zone euro-atlantique est en paix, et la menace d'une attaque conventionnelle contre le territoire de l'OTAN est faible<sup>15</sup>. » Le 24 février 2022 a marqué le retour de la défense militaire au cœur des préoccupations d'une alliance politico-militaire qui définit sa mission comme visant « à protéger la population

---

13. Dès 2011, le secrétaire général de l'OTAN a institué au sein de l'état-major international de l'OTAN un nouveau service dédié aux défis émergents en matière de sécurité (« Emerging Security Challenges »). Sa mission consistait et consiste toujours à examiner les nouveaux défis, généralement de nature non militaire, affectant la sécurité des pays membres de l'OTAN dans des domaines variés tels que la cybersécurité, le terrorisme international, la sécurité énergétique, la guerre hybride, l'analyse stratégique et la coopération scientifique. Ce nouveau service a longtemps bataillé pour être reconnu et la portée de ses activités était (et reste ?) très limitée ; les États membres de l'OTAN y ont recours de manière variable. L'auteur a travaillé au sein de ce service.

14. « Concept Stratégique 2022 de l'OTAN », adopté par les chefs d'État et de gouvernement au sommet de Madrid, Organisation du traité de l'Atlantique nord, « Environnement stratégique », par. 6, le 29 juin 2022, disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int).

15. « Engagement actif, défense moderne : Concept stratégique 2010 de l'OTAN », pour la défense et la sécurité des membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique nord adopté par les chefs d'État et de gouvernement au sommet de l'OTAN à Lisbonne, Organisation du traité de l'Atlantique nord, par. 7, « L'environnement de sécurité », 19 et 20 novembre 2010, disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int).

de nos pays, soit un milliard de personnes, à défendre le territoire de l'Alliance et à y préserver la liberté et la démocratie<sup>16</sup> ». Mais les pays membres de l'Alliance à l'Est n'ont pas attendu cette date pour se préoccuper de la menace militaire pesant directement sur leur sécurité, notamment à l'automne 2021, lorsque les manœuvres d'intimidation militaire des troupes russes à la frontière de l'Ukraine prenaient déjà des proportions inquiétantes. Les dirigeants russes s'étaient alors aventurés à proposer à l'OTAN et aux États-Unis des accords à accepter sans négociation, c'est-à-dire des ultimatums, visant à exclure l'adhésion de l'Ukraine à l'OTAN et à revenir, dans les faits, sur l'élargissement de l'Alliance à l'Est<sup>17</sup>.

L'OTAN aurait dû intervenir dès 2014 lorsque des « petits hommes verts » russes vêtus d'uniformes sans insignes militaires occupèrent la Crimée et lorsque des milices séparatistes soutenues par Moscou commencèrent à expulser violemment les autorités légales ukrainiennes dans les régions majoritairement russophones de Louhansk et de Donetsk, formant le « Donbass ». À l'issue du sommet tenu au Pays de Galles en septembre 2014, les chefs d'État et de gouvernement avaient alors décidé, pour la première fois depuis bien longtemps, de mettre davantage l'accent sur la défense de l'Alliance, initiant une « présence avancée renforcée » (« *Enhanced Forward Presence* »); en vertu de ce plan d'action, des unités militaires multinationales de taille réduite, équivalentes à des bataillons, devaient être déployées par rotation dans les républiques baltes et en Pologne afin de dissuader le commandement des « petits hommes verts » de s'aventurer dans cette région, territoire de l'OTAN.

Il s'agissait d'unités restreintes et déployées par rotation, afin de ne pas enfreindre l'Acte fondateur OTAN-Russie de 1997, qui excluait tout « stationnement permanent supplémentaire d'importantes forces de combat » des forces de l'OTAN dans les nouveaux États membres<sup>18</sup>. Même en 2014, après l'agression russe sur l'Ukraine – pays qui ne fait pas partie de l'OTAN –, l'OTAN a veillé à ne pas violer les accords conclus avec la Russie.

---

16. « Concept stratégique 2022 de l'OTAN », op. cit., « Préface ».

17. Propositions de traités soumises le 17 décembre 2021, intitulées *Treaty between the United States of America and the Russian Federation on Security Guarantees* [traité entre les États-Unis et la Fédération de Russie sur les garanties de sécurité], Ministère de la Défense de la Fédération de Russie, 17 décembre 2021, disponible sur : <https://mid.ru/>; et « Agreement on Measures to Ensure the Security of the Russian Federation and the Members of the North Atlantic Treaty Organization » [accord sur les mesures pour assurer la sécurité de la Fédération de Russie et des États membres], Ministère de la Défense de la Fédération de Russie, 17 décembre 2021, disponible sur : <https://mid.ru/>.

18. « Acte fondateur sur les relations, la coopération et la sécurité mutuelles entre l'OTAN et la Fédération de Russie », Organisation du traité de l'Atlantique nord, 27 mai 1997, mise à jour le 12 octobre 2009, disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int).

À présent la donne a changé : « La Fédération de Russie constitue la menace la plus importante et la plus directe pour la sécurité des Alliés et pour la paix et la stabilité dans la zone euro-atlantique. [...] [N]ous ne pouvons pas la considérer comme un partenaire. Pour que nos rapports avec ce pays évoluent, il faudra que celui-ci se départisse de son attitude agressive et qu'il se conforme pleinement au droit international<sup>19</sup>. » Dans les conclusions des sommets de Varsovie en 2016 et de Bruxelles en 2018, soit après l'annexion de la Crimée par la Russie en violation du droit international, les dirigeants de l'OTAN s'employaient encore à souligner la valeur du « partenariat stratégique » et du dialogue avec la Russie. Et lors du sommet tenu le 14 juin 2021 à Bruxelles, alors qu'elle condamnait depuis longtemps « les actions agressives de la Russie », l'Alliance laissait encore la porte ouverte au dialogue dans le cadre du Conseil OTAN-Russie.

Tout cela appartient désormais au passé. Il s'agit maintenant de soutenir les partenaires de l'Alliance, et au premier chef l'Ukraine, pour garantir leur « droit naturel [...] de se défendre et de choisir [leurs] propres arrangements de sécurité<sup>20</sup> » ainsi que leur droit à « défendre chaque centimètre carré du territoire des Alliés », message martelé tant par le chancelier allemand Olaf Scholz que par le secrétaire général de l'OTAN Jens Stoltenberg : les dirigeants du Kremlin ne doivent pouvoir nourrir aucun doute sur le sérieux des intentions de l'Alliance. Pour asseoir la dissuasion, Jens Stoltenberg a annoncé peu avant le sommet que l'OTAN allait augmenter sa Force de réaction (*NATO Response Force*) pour en porter l'effectif de 40 000 à 300 000 soldats. Il s'agit de troupes intégralement équipées et formées, pouvant être déployées sous le commandement de l'OTAN dans un délai de cinq à trente jours à la frontière du territoire de l'OTAN<sup>21</sup>. La disponibilité des contingents de la « présence avancée renforcée » dans les États membres de l'OTAN situés en Europe orientale s'en trouve considérablement renforcée. La Bundeswehr, qui dirige la force de l'OTAN en Lituanie, se voit elle aussi concernée : il lui faut maintenant assurer la mise en place de l'infrastructure nécessaire.

Il s'agit là encore d'un infléchissement majeur de la position de l'OTAN. Non seulement le déploiement d'unités opérationnelles est étendu de quatre à huit pays<sup>22</sup>, mais leur taille évolue de celle d'un bataillon à celle d'une brigade, de sorte qu'elles ne se cantonnent plus

---

19. « Concept stratégique 2022 de l'OTAN », *op. cit.*, par. 8 et 9.

20. Déclaration du sommet de Madrid, par. 4 et 9, et « Concept Stratégique 2022 de l'OTAN », Organisation du traité sur l'Atlantique nord, par. 20., disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int).

21. « Force de réaction de l'OTAN », Organisation du traité de l'Atlantique nord, 24 juin 2022, disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int).

22. En sus de l'Estonie, de la Lettonie, de la Lituanie et de la Pologne, théâtres de ces opérations depuis 2014, sont désormais incluses la Bulgarie, la Slovaquie, la Roumanie et la Hongrie.

à assumer un rôle dissuasif mais ont désormais la capacité de contrer, voire de repousser, des attaques ciblées de la part de la Russie. Comme en Europe de l'Ouest au temps de la Guerre froide, l'Europe orientale accueille désormais des dépôts d'armes et de matériel, et voit la mise en place de brigades opérationnelles ; y sont affectées des troupes opérationnelles de la Force de réaction en mesure d'être déployées dans des zones définies, et qui suivent une formation commune et s'entraînent conjointement. Les États-Unis ont par ailleurs annoncé la création de leur propre quartier général permanent en Pologne.

Ainsi l'OTAN rompt-elle avec une ligne de conduite fondée au départ sur la coopération et le partenariat avec l'ancien adversaire, puis *a minima* sur une volonté de dialogue avec la Russie. Et elle se trouve face à un dilemme que le concept stratégique lui-même ne résout pas et ne saurait résoudre : comment une alliance d'États démocratiques, fondée sur les normes du droit international, de la coopération et du compromis lui ayant permis d'assurer une « coexistence pacifique » avec le régime soviétique non démocratique de Moscou, peut-elle traiter avec un régime dont le dirigeant ne semble avoir comme unique objectif stratégique que de recouvrer son Empire<sup>23</sup> ? Car Vladimir Poutine ne recule devant rien, viole sans états d'âme le droit international et multiplie les contre-vérités pour étayer son ambition révisionniste, conscient de son atout décisif : le bouton rouge lui permettant de déclencher l'utilisation d'armes de destruction massive. Dmitri Medvedev, son ancienne doublure au Kremlin, ex-premier ministre de longue date et actuellement vice-président du Conseil de sécurité de Russie, exprime cette position sans ambages : « L'idée de punir un pays qui dispose du plus grand arsenal nucléaire est tout bonnement absurde », écrit-il sur le réseau social *Telegram*, ajoutant qu'il pourrait en découler « une menace pour l'existence de l'humanité<sup>24</sup> ».

De tels propos témoignent ni plus ni moins que d'une prétention de la Russie à faire fi des normes internationales au motif que son statut de première puissance nucléaire la place au-dessus de toute « punition ». L'OTAN peut-elle, doit-elle laisser faire ? Peut-elle s'opposer durablement à ces revendications sans pour autant devenir cobelligérante ? La relation de l'OTAN et de ses États membres avec la Russie, qui n'a jamais vraiment fait l'objet d'un consensus au sein de l'Alliance<sup>25</sup> mais à propos de laquelle des règles avaient été convenues,

---

23. V. Poutine, « On the Historical Unity of Russians and Ukrainians » [ De l'unité historique des Russes et des Ukrainiens], Kremlin.ru, publié le 12 juillet 2021, disponible sur : [en.kremlin.ru/](https://en.kremlin.ru/).

24. Propos cités dans l'édition numérique du *Spiegel* : « Medwedew : Bestrafung einer Atommacht wäre » absurde », *Der Spiegel*, le 6 juillet 2022, disponible sur : [www.spiegel.de](https://www.spiegel.de).

25. J. de Hoop-Scheffer, « l'orientation stratégique de l'Otan », conférence à l'université de Bonn , 6 juillet 2022.

ne revêtra en tout cas plus jamais son caractère d'avant cette guerre, laquelle est appelée à se prolonger longtemps selon les estimations de nombreux experts. Nul ne doit espérer un retour au *statu quo*.

Quelle sera la suite ? Il n'est pas possible de le prédire, pas plus qu'on ne saurait répondre aujourd'hui de la capacité de l'Alliance à persévérer dans la concertation jusqu'à la fin de la guerre. L'unité restera-t-elle intacte ou Vladimir Poutine remportera-t-il le pari qui le fait miser sur l'incapacité de « l'Occident décadent » à tenir son cap, et escompter de tirer parti tôt ou tard des divergences inhérentes aux démocraties, de proclamer une victoire quelle qu'elle soit, et de convertir son « opération militaire spéciale » en un « conflit gelé<sup>26</sup> » lui assurant de garder une présence en territoire étranger malgré la cessation des combats ? Le nouveau concept stratégique est donc, par la force des choses, façonné par la guerre de la Russie contre l'Ukraine et le danger immédiat qu'elle représente pour les membres de l'Alliance en Europe orientale. Et il illustre une réalité stratégique marquée par l'impossibilité de se prononcer sur l'issue de cette guerre, ni même sur une solution à la crise qui l'a provoquée et qui procède uniquement des fantasmes de pouvoir et du révisionnisme des dirigeants du Kremlin. Le concept ne saurait indiquer d'issue à cette situation.

Mais le nouveau concept n'aborde pas uniquement ce dilemme stratégique. Pour la première fois de son histoire, l'OTAN évoque dans un document stratégique la République populaire de Chine, qui « affiche des ambitions et mène des politiques coercitives qui sont contraires à nos intérêts, à notre sécurité et à nos valeurs<sup>27</sup> ». Non que l'Europe se voie immédiatement menacée militairement par la Chine ; mais elle est confrontée à de multiples menaces, issues notamment d'une concurrence stratégique mondiale avec des régimes autoritaires, qui, pour étayer leurs prétentions territoriales, investissent dans des capacités militaires modernes, conventionnelles mais aussi nucléaires, incluant des dispositifs de lancement. Outre le gouvernement russe, le gouvernement chinois illustre ce phénomène.

L'Alliance voit dans le partenariat stratégique sino-russe la recherche par les deux puissances d'une déstabilisation de « l'ordre international fondé sur des règles », c'est-à-dire l'ordre démocratique occidental reposant sur « nos valeurs et [...] nos intérêts ». C'est donc avec préoccupation qu'elle observe les tentatives stratégiques de la

---

26. Les troupes russes sont par exemple intervenues en Moldavie (où elles sont présentes depuis 1990 aux côtés des séparatistes de Transnistrie), ainsi qu'en Géorgie en 2008 (occupation de l'Abkhazie et de l'Ossétie du Sud), sans que le conflit sous-jacent ne soit résolu. Les hostilités sont suspendues, mais Moscou pourrait les rouvrir à tout moment. De même, lors de la brève guerre entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie en 2020, la Russie a assuré la victoire de l'Azerbaïdjan mais a empêché que l'Arménie ne soit écrasée ; elle exerce désormais un contrôle en tant que puissance garante.

27. « Concept stratégique 2022 de l'OTAN », *op. cit.*, par. 13 et 14.



Chine d'étendre son influence en établissant des dépendances économiques et financières et en développant et exploitant ses compétences technologiques pour servir ses aspirations à la puissance. En témoignent notamment les cyberattaques et autres formes de guerre hybride auxquelles elle se livre. Les activités militaires menées par la marine chinoise, notamment en Europe, soulèvent également des inquiétudes.

Ces considérations ne signifient pas que la Chine apparaisse comme une nouvelle menace militaire pour l'OTAN. Les Allemands ont d'ailleurs veillé à ce que le texte du concept stratégique ne mette pas sur le même plan les défis posés à l'Occident par l'ambition chinoise de se constituer en grande puissance et les dangers émanant des menées russes. Berlin tenait à éviter de suggérer que la sphère d'intérêt de l'OTAN devait désormais s'étendre à la Chine. Pour les États-Unis, toutefois, la perspective stratégique est tout autre.

La Chine s'est constituée de longue date en principal rival géopolitique des États-Unis. Puissance économique à la militarisation active et à l'expansion constante, prétendant briser la domination géopolitique occidentale, elle a depuis longtemps devancé la Russie, laquelle, en tant que fournisseur de matières premières, économiquement faible, et doté de l'arme nucléaire, aspire à restaurer sa grandeur passée. La stratégie définie par le président américain Barack Obama visant à opérer un « pivot vers l'Asie », orientant les efforts des États-Unis vers les défis émanant de l'Asie, et plus précisément de la Chine, illustre le changement de priorités géostratégiques des États-Unis. La qualification de la Russie comme « puissance régionale », à laquelle il convient désormais d'accorder moins d'intérêt, relève de cette même logique. Cette tendance s'observe encore aujourd'hui. Des voix s'élèvent de nouveau aux États-Unis, en dépit de la guerre en Ukraine, pour appeler les Européens à mieux assumer la sécurité en Europe, « pour nous laisser nous reconcentrer sur la Chine ». Car cette guerre illustre aussi la dépendance des Européens vis-à-vis des États-Unis pour faire échec à l'agresseur.

C'est là que réside le deuxième dilemme de l'Alliance, auquel le concept stratégique n'apporte aucune réponse. Quelle importance revêtent, pour l'Alliance atlantique, la Chine, l'Asie et la région « Indo-Pacifique » ? Les États-Unis, *leader* mondial, accordent de toute évidence une importance majeure à leur rival Pékin car l'étendue de leur puissance couvre non seulement la région atlantique, mais aussi celle du Pacifique. Ils y disposent d'intérêts stratégiques et conçoivent leurs intérêts de sécurité à l'échelle mondiale.

Depuis longtemps, l'Alliance entretient également des relations étroites avec les démocraties de l'AP4 (pays partenaires dans la région Asie-Pacifique : Japon, Corée du Sud, Australie, Nouvelle-Zélande) ; or

les intérêts des États-Unis n'y coïncident pas systématiquement avec ceux de l'ensemble de leurs alliés européens<sup>28</sup>.

Reste en outre un troisième dilemme, que le nouveau concept stratégique, loin de résoudre, contribue au contraire à renforcer. Car le texte ne se contente pas de réaffirmer expressément les trois missions fondamentales de l'OTAN, telles qu'elles étaient déjà définies dans le concept stratégique de 2010, à savoir « dissuader et défendre », « prévenir et gérer des crises » et « assurer la sécurité coopérative ». Il ajoute que la « résilience nationale et collective » des États membres est une condition essentielle à la réalisation de ces trois tâches<sup>29</sup>. Ceci ne signifie pas seulement que le terrorisme international, les cyberattaques, les guerres hybrides, le changement climatique, les pandémies, les crises alimentaires et l'effondrement de l'autorité étatique constituent autant de menaces pour la sécurité des Alliés. Le texte énonce – et répète – également que des agressions telles que les cyberattaques ou les offensives hybrides peuvent déclencher l'application de la clause d'assistance prévue à l'article 5 du traité de l'Atlantique Nord<sup>30</sup>.

Le spectre des missions de l'Alliance, tel qu'il ressort du concept stratégique, a gagné en amplitude. Se pose *ipso facto* la question d'une redéfinition de l'OTAN. L'application de l'article 5 en cas de cyberattaque ou d'offensive hybride grave implique-t-elle un devoir d'assistance militaire ? Ou appelle-t-elle d'autres formes d'assistance ? Il y va une fois de plus de la raison d'être de l'OTAN. S'agit-il d'une alliance défensive destinée à protéger l'espace nord-atlantique contre des attaques militaires sur son propre territoire ? ou d'une alliance politico-militaire servant à la défense contre les atteintes portées aux intérêts « occidentaux » ? Est-elle une « communauté de valeurs » de démocraties occidentales – et *quid*, dans ce cas, des régimes autoritaires qu'elle compte en son propre sein, en Turquie ou en Hongrie ? Se doit-elle de répondre à l'ensemble de ces enjeux ou doit-elle en privilégier un seul ?

Le concept stratégique ne soulève évidemment pas cette question - pas plus qu'il n'y répond. Car la conception de l'OTAN et de sa finalité est sujette à de fortes divergences entre les États membres. Plus le cahier des charges de l'Alliance s'étoffe, plus il devient difficile pour elle de remplir ses missions. Cette problématique engage donc l'avenir de l'Alliance : elle conditionne

---

28. Récemment, la formation de l'alliance tripartite AUKUS (Australie, Royaume-Uni, États-Unis) destinée à limiter l'influence chinoise dans la région indopacifique a provoqué le courroux de la France, qui, partenaire de l'OTAN et elle-même puissance dans le Pacifique, s'est vue contrainte de renoncer à un contrat d'armement conclu de longue date avec l'Australie.

29. « Concept stratégique 2022 de l'OTAN », *op. cit.*, « Préface ».

30. *Ibid.*, par. 25.

son acceptation par les États membres, qui est loin d'être homogène, tout comme la planification et l'acquisition de moyens militaires, et les arbitrages budgétaires (pourquoi investir 2 % du PIB ?). La plupart des menaces à la sécurité nationale ou à celle de l'Alliance citées dans ce domaine relèvent soit du domaine de la gestion civile des crises (cybersécurité, changement climatique, pandémies, crises alimentaires) par les nations, pour laquelle l'Alliance peut tout au plus apporter son soutien, soit du pouvoir exécutif national (lutte contre le terrorisme, crises migratoires) qui relève aux yeux des nations de leur propre responsabilité, soit du secteur privé (cybersécurité, IA, sécurité énergétique), pour lesquels les pays suivent des approches contrastées, impliquant plus ou moins le secteur concerné. Dans ce contexte, la séparation classique, et généralement institutionnelle, opérée entre la sécurité extérieure et intérieure, entre l'implication des forces militaires et celle des forces de police, perd toute pertinence. Et se pose la question du rôle, de la responsabilité et du contrôle démocratique des acteurs privés. Ces menaces à notre sécurité mentionnées dans le concept stratégique, pour manifestes et significatives qu'elles soient, constituent donc un domaine susceptible de mener à un effilochage des missions de l'OTAN, phénomène qui a pu dans le passé générer une certaine désorientation. L'Alliance est-elle menacée d'« obsolescence » (comme l'estimait le président américain Donald Trump) du fait de son manque de concentration sur une capacité d'intervention militaire massive et de l'insuffisance des moyens financiers qu'elle y consacre ? La situation a certes évolué sur ce plan, mais s'agit-il d'un changement durable ? L'Alliance est-elle « en état de mort cérébrale » (comme l'affirmait d'Emmanuel Macron) faute de pilotage politique clair, c'est-à-dire transparent et politiquement concerté, de ses activités, chaque membre ayant toute latitude pour choisir parmi l'éventail de possibilités celle qui lui convient ? Ce reproche n'est plus justifié en ce qui concerne la stratégie actuelle envers la Russie, mais quelle sera la situation à l'issue de la guerre, voire avant cette issue si les combats se prolongent ?

Ces questions interrogent en outre sur la nécessité d'organes dédiés au sein de l'Alliance. Celle-ci ne dispose pas de structures qui permettraient de se prononcer sur les questions en suspens en réunissant des responsables compétents. Faut-il que toutes les questions en suspens soient tranchées par un conseil de l'OTAN dont l'instance supérieure serait exclusivement composée de ministres des Affaires étrangères et de la Défense ? S'agissant des questions relatives à la protection des infrastructures critiques ou à la cybersécurité, il serait sans doute pertinent que s'y joignent les ministres de l'Intérieur ou de l'Économie. À moins que les ambassadeurs de l'OTAN ne soient chargés de représenter leur chefs

de gouvernement et mandatés pour se prononcer en leur nom ; c'est déjà pratique courante dans certains États membres. En Allemagne, le régime politique prévoyant l'autonomie des compétences ministérielles s'oppose à une telle évolution.

Certes, le mandat d'élaboration du nouveau concept stratégique ne prévoyait pas que le texte ait une portée aussi étendue. Mais l'OTAN ne saurait éluder les menaces de nature non militaire pesant sur sa sécurité, menaces qui tendent à se multiplier. Aussi la problématique d'une surcharge ou d'un effilochage des missions de l'OTAN reste-t-elle entière.

# Une nouvelle stratégie pour l'OTAN – vers un rapprochement avec l'Union européenne ?

Pour sortir de ce dilemme, l'une des issues consisterait pour l'OTAN à renforcer ses liens avec l'Union européenne. Car sur les 27 États membres de l'UE, 23 font par ailleurs partie de l'OTAN<sup>31</sup>. Ce rapprochement est prévu dans le concept stratégique tout comme dans la « boussole stratégique » de l'UE qui le précède de trois mois, adoptée le 21 mars 2022<sup>32</sup>.

Berlin et Paris se félicitent d'avoir œuvré de concert à l'élaboration de la « boussole stratégique » et veillé à sa compatibilité avec le « concept stratégique » de l'OTAN. Ces efforts ont impliqué une coopération très étroite entre les ministères et les états-majors concernés. *Changement dans la continuité là encore ?*

L'UE est une alliance d'États dont les compétences depuis 1992 (traité de Maastricht), si elles couvrent certes les questions de politique de sécurité, s'étendent bien au-delà, englobant un large spectre de domaines politiques. Concernant les défis de nature non militaire affectant notre sécurité, défis énumérés dans le concept de l'OTAN, elle dispose de multiples leviers, voire même de compétences réglementaires supranationales propres. Citons par exemple les sanctions économiques et financières prononcées contre la Russie en raison de sa guerre d'agression, ou les règles régissant les activités des sociétés privées, y compris dans le domaine de la haute technologie, essentielles pour l'industrie de l'armement – s'agissant notamment de l'intelligence artificielle ou des techniques de communication dans le cyberspace. Dans tous ces domaines, l'OTAN ne dispose pas de compétences propres (sauf en ce qui concerne les installations et systèmes dont elle est dotée) ; elle doit se cantonner à inciter ses États membres à coopérer le plus étroitement possible, et à les soutenir à cet effet, par exemple en leur proposant des modèles d'action élaborés en

---

31. L'Allemagne, la Belgique, la Bulgarie, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, (la Finlande), la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, la Slovaquie, la Slovénie (et la Suède) sont membres de l'UE et (bientôt) de l'OTAN.

32. Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense – Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, Conseil de l'Union européenne, le 21 mars 2022, disponible sur : [data.consilium.europa.eu](https://data.consilium.europa.eu).

commun. L'UE, elle, procède depuis longtemps à des actions intégrées décidées au niveau communautaire.

Et de fait, les réactions de l'OTAN et de l'UE à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine ont montré que les deux organisations peuvent coopérer étroitement en se montrant complémentaires dans leurs moyens d'action respectifs. Les États-Unis, première puissance de l'OTAN, ont d'ailleurs expressément salué le rôle actif de l'UE dans ce conflit, tranchant par là avec leur attitude passée, et n'ont cessé de coordonner leurs mesures de sanctions avec celles qu'adoptait l'UE. En définitive, l'UE a joué et continue de jouer un rôle manifeste en matière de politique de sécurité dans le conflit ukrainien – conflit qui relève en réalité d'un affrontement entre la Russie et l'« Occident », et au premier chef les États-Unis, et dont la dimension militaire, si elle ne concerne pas directement l'OTAN ni l'UE, les implique indirectement<sup>33</sup>. Le nouveau concept stratégique souligne également l'intention de l'OTAN de « maximiser les synergies avec d'autres acteurs, dont l'UE », ajoutant que celle-ci représente pour l'OTAN « un partenaire incontournable et sans équivalent », « les pays membres de l'OTAN et ceux de l'UE partag[ant] les mêmes valeurs ». En conséquence, « nous approfondirons le partenariat stratégique [entre l'OTAN et l'UE], nous intensifierons les consultations politiques, et nous développerons la coopération sur des questions d'intérêt commun », soit les questions de mobilité militaire (infrastructures et règles pour le transport de troupes à travers les frontières intra-européennes), la résilience (capacité de résistance de la société), les incidences du changement climatique sur la sécurité, les nouvelles technologies, la sécurité des personnes (migration), le programme « Femmes, paix et sécurité », la lutte contre les cybermenaces et les menaces hybrides, et les défis systémiques que la République populaire de Chine fait peser sur la sécurité euro-atlantique. Il s'agit là d'un programme de coopération assez exhaustif dans des domaines où celle-ci est déjà pratiquée<sup>34</sup>. *Continuité.*

Mais l'UE nourrit de plus vastes ambitions. Elle entend également se positionner elle-même en acteur mondial dans le domaine de la politique de sécurité et de défense – certes en complément de l'OTAN, qui assure le socle de la défense collective de ses membres, mais en tant qu'acteur autonome défendant les normes du droit international dans son propre intérêt. *Changement.*

---

33. Si l'OTAN et l'UE ne sont pas cobelligérantes et veillent à ne pas le devenir (il n'y a pas, par exemple, de zone d'exclusion aérienne qui ferait intervenir les avions de l'OTAN contre les avions russes), elles soutiennent l'Ukraine attaquée en lui fournissant armements et fonds, et ont pris contre l'agresseur russe des sanctions de diverses natures, et notamment économiques. L'UE est engagée dans une quasi-guerre économique avec la Russie.

34. « Concept stratégique 2022 de l'OTAN », *op. cit.*, par. 27, 39 et surtout 43.

Les projets de coopération avec l'UE figurant dans le concept stratégique de l'OTAN s'inscrivent dans le droit fil d'une évolution engagée début 2014 qui a mené à une coopération toujours plus étroite entre l'OTAN et l'UE en matière de politique de sécurité. Cette tendance doit beaucoup aux événements en Ukraine.

Le 5 mars 2014, tout juste une semaine après la destitution du président ukrainien Viktor Ianoukovytch par la Rada à la suite de la « révolution de la Dignité » menée à Kiev sur la place de l'Indépendance (Maïdan), les ambassadeurs du Conseil de l'Atlantique Nord et ceux du Comité politique et de sécurité de l'UE se réunissent pour la première fois pour discuter de la situation en Ukraine ; cette rencontre est suivie d'une seconde le 10 juin 2014, après l'occupation de la Crimée par les soldats russes en mars puis l'annexion de la péninsule par la Russie. Les premières atteintes au droit international à l'instigation du président russe Vladimir Poutine ont sans doute été décisives pour la coopération entre deux organisations tant essentielles pour la sécurité de l'Europe.

En effet, à ce premier rapprochement prudent au niveau des ambassadeurs succède, début 2016, un resserrement officiel des relations avec la première visite du secrétaire général de l'OTAN au président de la Commission européenne en mars, suivie en mai de celle de la haute représentante de l'UE pour les affaires étrangères et la politique de sécurité auprès de l'OTAN. Dorénavant, ce n'est plus en concurrents mais en partenaires stratégiques que se considèrent les dirigeants de ces deux organisations implantées à Bruxelles. Et à l'occasion du sommet de l'OTAN à Varsovie en juillet 2016, les présidents de la Commission et du Conseil de l'UE ainsi que le secrétaire général de l'OTAN publient une première « déclaration commune<sup>35</sup> » engageant une série de projets de coopération repris depuis dans la liste des activités « d'intérêt commun » du concept stratégique. Leur mise en œuvre, qui fait désormais l'objet de rapports semestriels, témoigne d'une coopération toujours plus resserrée et dynamique dans tous les domaines.

Le degré et l'étendue de la coopération entre ces deux organisations ne font cependant pas consensus. Pendant des années, ce sont surtout les États-Unis qui, du fait de leur position de première puissance de l'« Occident », percevaient tout rôle actif de l'UE en matière de politique de sécurité comme un danger pour l'unité d'une Alliance placée sous leur direction. Mais les Alliés européens entretenaient (et entretiennent) eux-mêmes des conceptions

---

35. Déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord, Organisation du traité de l'Atlantique nord, le 8 juillet 2016, disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int) ; Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, Conseil européen et Conseil de l'UE, le 10 juillet 2018, disponible sur : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

divergentes, voire opposées, du rôle que devaient jouer les États-Unis pour la sécurité de l'Europe, et de celui qui incombait aux Européens, et à l'UE, pour assurer leur propre sécurité. Sans oublier le rôle particulier de l'allié turc, fermement opposé au renforcement de la coopération militaire avec l'UE<sup>36</sup>. Ces désaccords persistent. Nombreux sont d'ailleurs les Alliés, surtout en Europe orientale, qui préfèrent la perspective d'une puissance dirigeante américaine à celle d'un tandem décisionnel franco-allemand.

Si la coopération UE-OTAN qui, jusqu'à présent, se révèle être un succès dans le contexte de la guerre en Ukraine, c'est essentiellement parce que le gouvernement américain actuel, sous l'impulsion notamment du président Joe Biden, œuvre activement à la coopération avec l'UE, là où son prédécesseur Donald Trump la qualifiait encore d'ennemie (« *foe* ») des États-Unis. L'UE, quant à elle, a jusqu'à présent toujours réussi à obtenir l'accord unanime de ses 27 États membres pour adopter des sanctions contre la Russie, même si des exemptions ont également été accordées, et l'Allemagne y est également pour quelque chose (surtout s'agissant de l'embargo sur l'énergie). L'impératif d'unanimité est porteur d'incertitude : celle qu'un État utilise son veto pour bloquer une décision. Et à mesure que les sanctions contre la Russie proposées par la Commission européenne gagnent en sévérité, le risque de chantage, par lequel pourraient être tentés certains lors des votes au Conseil, s'accroît.

Tant que l'unanimité demeurera si chèrement acquise ou hors d'atteinte, et tant que le risque d'un retour d'un gouvernement américain hostile à l'UE après les élections de 2024 perdure, l'UE ne disposera pas des conditions nécessaires pour mener une politique commune active. La poursuite et l'approfondissement de la coopération entre OTAN et UE requièrent l'établissement d'un *modus vivendi* accepté par les membres des deux organisations. Car, rappelons-le, le processus décisionnel de l'OTAN repose lui aussi sur le principe du consensus et donc de l'unanimité, même si les décisions dont il s'agit concernent un périmètre limité (ce qui en facilite l'adoption), restreint essentiellement aux opérations militaires, et n'incluent pas des décisions à portée économique ou sociopolitique.

Or un tel *modus vivendi* est à peine en train d'émerger malgré l'existence de quelques réserves. Il n'existe pas et n'est pas prévu dans le concept stratégique qui se contente de reprendre sur ce point les propositions du groupe de réflexion « OTAN 2030 » de

---

36. Tous les pays membres de l'UE ont conclu avec l'OTAN des protocoles relatifs à l'échange d'informations militaires classifiées – à l'exception de la république de Chypre, qui ne reconnaît pas la « république turque de Chypre du Nord » créée par la Turquie, membre de l'OTAN et seul pays à la reconnaître ; or Ankara en a fait une condition préalable à l'approbation d'un tel protocole.



novembre 2020<sup>37</sup> qui, prévoit un net renforcement de la coopération avec l'UE dans « le souci de la cohésion de l'OTAN et au profit d'une vision commune, en respectant pleinement les fondements sur lesquels repose la coopération entre les deux organisations et en s'appuyant sur ceux-ci ». « Plutôt que de mettre au point de nouveaux mécanismes pour développer leurs relations, les deux organisations doivent travailler de concert afin d'accroître la confiance, [et] de mieux tirer parti des arrangements existants<sup>38</sup>. »

Si la coopération entre l'OTAN et l'UE revêt une importance croissante, au point d'être considérée par certains experts à Berlin comme une orientation porteuse d'avenir<sup>39</sup>, les bases qui permettraient son approfondissement officiel restent fragiles. C'est ce qu'on constate à travers la « boussole stratégique » (cf. *supra*) dans laquelle les 27 énoncent leur conception en termes d'agencement des interactions. Au centre de l'ordre international, au sein duquel l'UE aspire à assumer un rôle autonome, se trouvent les Nations unies. Le partenariat stratégique avec l'OTAN est cité aux côtés de la coopération renforcée avec d'autres partenaires régionaux, tels que l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), l'Union africaine (UA) et l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE). Nulle mention, donc, d'un partenariat unique et privilégié avec l'OTAN sur la base de valeurs communes.

La « boussole stratégique<sup>40</sup> » présente des dispositions plus concrètes dans le domaine de la capacité de l'UE à agir sur le plan militaire (« Agir<sup>41</sup> »). L'intention est clairement affichée d'orienter le développement et la mise en place de capacités militaires en vue d'interventions en toute autonomie en qualité d'acteur mondial dans le cadre d'opérations de gestion de crise. L'UE recherche ici une « autonomie stratégique » par rapport à l'OTAN et aux États-Unis. La « boussole » formule en outre des objectifs ambitieux en matière de sécurisation autonome d'espaces stratégiques, dans des domaines tels que la communication dans le cyberspace ou l'espace, ainsi que la défense contre le terrorisme et la guerre hybride (« Assurer la sécurité<sup>42</sup> ») ; ces domaines comprennent des activités pour lesquelles l'UE travaille déjà en étroite collaboration avec l'OTAN.

---

37. « OTAN 2030 : Unis pour une nouvelle ère – Analyse et recommandations du Groupe de réflexion constitué par le secrétaire général de l'OTAN », Organisation du traité de l'Atlantique nord, le 25 novembre 2020, disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int).

38. *Ibid.*, par. 4.4.2, « Consultations politiques avec l'Union européenne ».

39. Conclusion des entretiens menés par l'auteur avec des experts à Berlin.

40. « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense – Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales, 21 mars 2022 », *op. cit.* : « Quatre priorités : agir, assurer la sécurité, investir, travailler en partenariat ».

41. *Ibid.*, p. 19-20.

42. *Ibid.*, p. 27-29.

Par ailleurs, de manière explicite, l'aspiration à l'« autonomie stratégique » formulée dans la « boussole stratégique » de l'UE se réfère notamment –voire au premier chef – aux moyens technologiques nécessaires à l'industrie européenne de la défense pour développer, construire et commercialiser ses propres systèmes stratégiques (« Investir<sup>43</sup> »). De nouveaux véhicules de financement doivent être établis afin de réduire la dépendance stratégique de l'UE ; y sera associée systématiquement l'autorité supranationale qu'est la Commission européenne<sup>44</sup>. On voit ainsi qu'au sein de l'UE, la question d'un rôle géopolitique autonome est indissociable de celle de la compétence : ce rôle relève-t-il de la « méthode communautaire », que le traité de Lisbonne associe essentiellement à la politique économique, c'est-à-dire aux intérêts industriels, commerciaux et financiers ? Il incomberait dès lors aux institutions supranationales de l'UE que sont la Commission européenne et le Parlement européen, opérant dans le cadre du droit communautaire. À moins qu'il ne relève de la coopération intergouvernementale en matière de politique de sécurité, domaine distinct du traité, du ressort des seuls États membres<sup>45</sup> ? Ainsi la « boussole stratégique » de l'UE sert-elle à fournir aux 27 États membres un cadre leur permettant d'identifier les défis qui se poseront dans les dix années à venir en matière de politique de sécurité, et à indiquer les voies par lesquelles ils entendent les relever de concert en tant qu'UE.

Tel est donc le sens de la notion d'« autonomie stratégique » de l'UE, qui, introduite par le président Emmanuel Macron en 2017, avait suscité un large rejet au sein des cercles d'experts berlinois spécialistes de la politique de sécurité, qui y percevaient une volonté de la part de la France de se distancier des États-Unis (et de l'OTAN), option intenable, hier comme aujourd'hui, aux yeux de tout responsable politique allemand. Mais l'expression s'est récemment imposée (dans sa déclinaison de « souveraineté stratégique ») dans le vocabulaire officiel des dirigeants allemands ; on la retrouve sous différentes variantes dans le contrat de coalition du gouvernement de l'*Ampelkoalition* présenté le 24 novembre 2021<sup>46</sup>. Et en France, les

43. *Ibid.*, p. 36-38.

44. Le rôle central dévolu à l'institution communautaire supranationale qu'est la Commission européenne apparaît clairement dans les dispositions du chapitre « Investir » de la « boussole stratégique », qui appellent à plusieurs reprises la Commission à développer, « en coordination avec l'Agence européenne de défense », des plans de soutien financier à l'industrie européenne de l'armement.

45. « Traité sur l'Union européenne », Journal officiel de l'Union européenne, C 83/28, le 30 mars 2010, art. 24 : « La politique étrangère et de sécurité commune est soumise à des règles et procédures spécifiques. Elle est définie et mise en œuvre par le Conseil européen et le Conseil, qui statuent à l'unanimité [...]. », Traité sur l'Union européenne (version consolidée), Journal officiel de l'Union européenne, 26 octobre 2012, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/>.

46. « Mehr Fortschritt wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit » [Oser plus de progrès – alliance pour la liberté, la justice et la durabilité], *op. cit.*, par. 7,

responsables politiques répètent à l'envi que l'idée d'une « autonomie stratégique » de l'UE n'est nullement dirigée contre les États-Unis et l'OTAN, et qu'il faut y voir le simple fruit des évolutions géopolitiques.

La « boussole stratégique » entend également aider l'UE elle-même à se préparer à de telles missions. Car la raison d'être de l'UE, contrairement à l'OTAN, ne réside pas dans une alliance militaire ou une politique commune de sécurité, bien qu'elle ait absorbé l'Union de l'Europe occidentale (UEO), l'alliance de défense européenne. L'enjeu, pour l'UE, reste son propre développement en tant que projet d'intégration politique globale en vue d'une « union toujours plus étroite<sup>47</sup> ». En revanche, dans le cas de l'OTAN, le nouveau concept stratégique a pour « seule » vocation d'adapter l'orientation stratégique de l'Alliance aux nouveaux défis contemporains. C'est en cela que la « boussole » se distingue très nettement du « concept » de l'OTAN.

Dans le cadre de ses considérations sur l'« autonomie stratégique » de l'Europe, la « boussole stratégique » de l'UE n'évoque d'ailleurs les États-Unis que comme l'un des nombreux partenaires bilatéraux – certes de première importance – aux côtés desquels l'UE entend exercer son rôle géopolitique (« Travailler en partenariat<sup>48</sup> ») Quant aux dépendances stratégiques en matière de moyens militaires dont il convient pour les Européens de se défaire, il ne peut s'agir que de celles qu'ils entretiennent vis-à-vis de l'industrie américaine et, dans une moindre mesure, de l'industrie britannique, fournisseurs de la plupart des Alliés européens. La « boussole » préconise donc indéniablement une distanciation par rapport au partenaire américain dans le domaine de la politique d'armement, ne serait-ce que pour une raison de concurrence industrielle. Le paragraphe sur la coopération de l'UE avec ses partenaires renvoie, en ce qui concerne l'OTAN, aux déclarations communes de l'OTAN et de l'UE<sup>49</sup>, recommandant d'en faire le socle du développement du partenariat – sans plus.

Selon un procédé assez courant, la formule nourrit une ambiguïté toute diplomatique permettant de concilier des messages différents, voire contradictoires, dans une proposition consensuelle ; d'aucuns

---

« Deutschlands Verantwortung für Europa und die Welt » [« Responsabilité de l'Allemagne vis-à-vis de l'Europe et au niveau international »], p. 130-158.

47. Traité sur l'Union européenne, *op. cit.*, préambule : « RÉSOLUS à poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe, [...] ».

48. « Une boussole stratégique en matière de sécurité et de défense – Pour une Union européenne qui protège ses citoyens, ses valeurs et ses intérêts, et qui contribue à la paix et à la sécurité internationales », 21 mars 2022, *op. cit.*, p. 44-46.

49. Cf. Déclaration commune du président du Conseil européen, du président de la Commission européenne et du secrétaire général de l'Organisation du Traité de l'Atlantique nord, Organisation du Traité de l'Atlantique nord, 8 juillet 2016, disponible sur : [www.nato.int](http://www.nato.int) ; Déclaration conjointe sur la coopération entre l'UE et l'OTAN, Conseil européen et Conseil de l'Union européenne, 10 juillet 2018 disponible sur : [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

pourraient la qualifier de « compromis mou ». Car d'une part, la référence que fait la « boussole stratégique » de l'UE aux déclarations conjointes avec l'OTAN comme fondement d'une avancée future signe la reconnaissance que la coopération se trouve déjà à un stade avancé et appelle naturellement d'autres développements. Une telle évolution pourrait intervenir sans devoir passer par de nouveaux accords, comme cela ressort du catalogue de propositions issu des travaux de « OTAN 2030 », également soutenu par la Turquie. Cette approche est donc susceptible de fonctionner. C'est le premier tranchant.

Mais d'autre part, cette formulation élude un élément majeur du contexte dans lequel elle s'inscrit, à savoir que l'ambition de l'UE en matière de politique de sécurité dépasse largement le contenu des déclarations communes. Les deux documents s'abstiennent de toute mention à ce sujet. Une dissension avec l'OTAN n'est donc pas à exclure. Voilà pour le deuxième tranchant.

Un différend avec l'OTAN surviendrait si le débat venait à porter, à l'échelle européenne, sur la qualification de l'obligation d'assistance mutuelle, telle que définie au paragraphe 7 de l'article 42 du traité de Lisbonne, comme partie intégrante de « l'autonomie stratégique » que l'UE entend développer, et sur les incidences de cette inclusion sur la planification militaire. Bien sûr, plus les mécanismes de planification militaire des deux organisations (soit le processus OTAN de planification de défense [*NATO Defence Planning Process*, NDPP] et le Plan de développement capacitaire [*Capability Development Plan*, CDP]) sont alignés – et ils font bel et bien l'objet d'une étroite coordination –, plus il sera facile d'éviter un différend à cet égard, surtout si l'affrontement reste implicite. Reste qu'il existe à tout le moins, au niveau communautaire, une ambition, même si celle-ci ne fait pas l'unanimité au sein des États membres de l'UE. En Allemagne, particulièrement, se multiplient à ce sujet les déclarations du bout des lèvres, servant le discours officiel d'une classe politique tant pro-OTAN que favorable à l'UE.

Les jalons majeurs de la sécurité et de la défense européennes ont été posés au cours du premier semestre 2022, d'abord à Bruxelles puis à Madrid, mais leur genèse se situe en premier lieu et surtout à Moscou. Car s'il était prévu de longue date de doter l'OTAN et l'UE, *via* une boussole stratégique et un concept stratégique, d'une orientation décennale dont elles avaient et ont, pour des raisons différentes, grand besoin, le président du Kremlin, en rompant avec toutes les règles du droit international et les normes politiques et morales, a forcé les deux organisations à réagir à la guerre qu'il a déclenchée en Ukraine, quand bien même elle n'affectait pas leur propre territoire.

Ainsi s'est imposée l'urgence d'un nouveau paradigme. Le chancelier allemand Olaf Scholz a évoqué un « changement d'époque »

(*Zeitenwende*) après lequel rien ne sera plus comme avant<sup>50</sup>. Certes, l'avenir de l'OTAN semble de nouveau assuré, ce qui est salué comme une bonne nouvelle. Les ambitions géostratégiques de l'UE passent au second plan au vu des événements. On se contente d'en faire le constat. Pour de nombreux experts allemands, l'ordre des choses est rétabli. Mais dans le débat public qui a cours en Allemagne sur la politique en matière de sécurité, ce sont désormais la guerre et ses répercussions et non les textes de l'UE et de l'OTAN qui occupent le devant de la scène. Et ce sont bien aussi ces préoccupations qui animent les partis politiques, ceux de la coalition gouvernementale comme ceux de l'opposition.

---

50. O. Scholz, déclaration gouvernementale, *op. cit.*

# Une nouvelle stratégie pour l'OTAN – et la « *Zeitenwende* » ?

Le discours prononcé par le chancelier le 27 février 2022 au Bundestag n'a pas manqué de surprendre. Annonce énergique, judicieusement mise en scène lors d'une session extraordinaire du Bundestag organisée de façon inédite un dimanche, l'allocution constituait un témoignage de force, de capacité à entraîner et de détermination ; elle a été accueillie comme telle. C'est ce qui l'a rendue recevable aux yeux de ceux des membres de la coalition, nombreux parmi le SPD et les Verts, qui nourrissaient des opinions pacifistes et se montraient critiques envers l'armée, et qui, à l'instar du chef du groupe parlementaire SPD Rolf Mützenich, n'avaient pas été impliqués dans l'élaboration de ce discours. Car le chancelier a pris au dépourvu son entourage, au sein du parti comme de la coalition, avec un message porteur d'annonces concrètes et ambitieuses que rien ne laissait présager. Un « changement d'époque » à tous niveaux (cf. *supra*).

Si ce discours a eu un tel retentissement, c'est parce qu'il était porteur de deux messages très attendus. D'une part, il constituait une réponse ferme à la guerre d'agression menée par la Russie contre son voisin, intervenant tout juste trois jours après l'avancée des premiers chars et les premières destructions causées en Ukraine par l'artillerie russe. À la différence de sa réaction à l'occupation de la Crimée et d'une partie du Donbass par les soldats russes en mars 2014, Berlin n'a pas procédé à une recherche de désescalade, d'apaisement, d'issue diplomatique permettant au Kremlin de sauver la face<sup>51</sup> : l'Allemagne s'est portée au secours du pays agressé en lui fournissant des armes, cette assistance fût-elle inférieure aux attentes de l'Ukraine. D'autre part, le discours d'Olaf Scholz représentait un témoignage de sa capacité à entraîner le pays, faculté qui avait, au cours des semaines et des mois précédents, fait l'objet de doutes croissants.

Au pouvoir depuis quelques mois seulement, à la tête d'une coalition marquée par d'importantes divergences de fond, il avait déjà manifesté un déficit d'autorité dans la gestion de la crise sanitaire. Sa majorité parlementaire, à peine constituée ne le suivait pas.

Aux alentours de décembre-janvier, alors que Vladimir Poutine avait déjà déployé ses chars à la frontière de l'Ukraine, alléguant une

---

51. Cf. accords de Minsk I et Minsk II, à l'issue de négociations en « format Normandie » entre la France, l'Allemagne, la Russie et l'Ukraine – ces deux accords n'ayant jamais vraiment été mis en œuvre.

simple manœuvre militaire que suivrait un retrait imminent, puis exerçant ses pressions sur les États-Unis et l'OTAN avec des revendications aux allures d'ultimatum, le chancelier tentait encore de faire office de médiateur, répugnait à s'exprimer clairement et, lors d'une visite à Moscou, se laissait manipuler par le maître du Kremlin, comme avant lui le président Emmanuel Macron. Il éludait également toute prise de position sur le funeste dossier du gazoduc « Nord Stream 2 », censé acheminer le gaz russe directement vers l'Allemagne en contournant les pays de transit comme la Pologne et l'Ukraine. Ce projet suscitait non seulement l'opposition de l'UE et de l'OTAN, mais aussi le rejet, au sein de la coalition gouvernementale, des Verts et du parti libéral-démocrate (FDP), partis alors dans l'opposition contrairement au SPD. Si le président américain Joe Biden a pris soin de préciser, lors de la première visite d'Olaf Scholz à Washington le 7 février 2022, que ce gazoduc, auquel les États-Unis n'étaient pas associés, ne serait pas mis en service si Poutine en venait à déclencher une guerre, il a fallu attendre le jour de l'attaque pour que le chancelier en fasse autant. Et tout le monde d'en conclure qu'Olaf Scholz ne faisait que se conformer aux directives de Joe Biden.

Aux atermoiements d'un Olaf Scholz réticent à s'engager publiquement a succédé la résolution d'un chancelier indiquant clairement le cap. Une autorité donnant des orientations, enfin ! Les annonces prévoient la dotation de 100 milliards d'euros supplémentaires à la Bundeswehr pour financer, via une dette dont le remboursement s'échelonne à partir de 2031, des équipements qui auraient dû être acquis de longue date. De ce budget, 20 milliards d'euros seront alloués aux capacités de commandement numérique, 16 milliards d'euros dévolus aux systèmes terrestres, dont le développement du Système Principal de Combat Terrestre (« *Main Ground Combat System* », MGCS) en coopération avec la France, 8,8 milliards d'euros affectés aux moyens navals et 33,4 milliards d'euros aux forces aériennes (comprenant notamment l'*Eurofighter ECR* dans le cadre d'une guerre électronique, le *F-35* qui remplace la flotte de *Tornado* dans le cadre du partage nucléaire de l'OTAN, mais aussi le Système de combat aérien du futur (*Future Combat Air System*, FCAS) en coopération avec la France et l'Espagne), et près de 2 milliards d'euros consacrés à l'équipement individuel des combattants<sup>52</sup>. Un investissement considérable, dont certains experts estiment pourtant qu'il ne saurait couvrir plus de la moitié des besoins de modernisation de la Bundeswehr.

---

52. « Anlage Wirtschaftsplan 2022 des Sondervermögens Bundeswehr » [« Annexe Plan économique 2022 du fonds spécial de la Bundeswehr »], *Bundestag-Drucksache [Journal officiel du Bundestag] 20/2090*, Bundesministerium der Justiz, disponible sur : [www.gesetze-im-internet.de](http://www.gesetze-im-internet.de).

L'objectif convenu avec l'OTAN en 2014 de consacrer 2 % du PIB à la défense, engagement pourtant systématiquement récusé par le SPD, parti du chancelier<sup>53</sup>, est donc en passe de se réaliser. Et l'Ukraine se voit livrer des armes, en dépit des avertissements répétés de détracteurs d'une politique dont ils estiment qu'elle ne fera que prolonger la guerre. Le message envoyé par Olaf Scholz est qu'il entend rester ferme, et agir, de manière réfléchie et sereine.

Depuis, la dynamique semble toutefois s'être essouffée. Les livraisons d'armes annoncées n'ont pas été d'une grande rapidité et leur volume a été modeste dans un premier temps. La Bundeswehr est « plus ou moins à sec », selon les commentaires publics de l'inspecteur de l'armée de terre. Et le ministère de la Défense de déclarer que la capacité nationale de défense ne doit pas être négligée et qu'il faut respecter les engagements pris envers l'OTAN. La nouvelle ministre de la Défense, Christine Lambrecht (SPD), a pu donner l'impression de ne pas toujours savoir exactement de quoi elle parlait. La visite du chancelier à Kiev a fait l'objet de débats pendant des semaines<sup>54</sup>.

Tout ceci a provoqué parmi les Alliés une forte irritation, largement sous-estimée en Allemagne<sup>55</sup>. Si le chancelier soutient que l'Allemagne choisit de ne jamais agir isolément, mais avance toujours de concert avec ses alliés – ce dont Joe Biden, notamment, l'a félicité – la concorde affichée est de moins en moins crédible aux yeux des observateurs.

S'en est suivi en Allemagne un débat portant moins sur l'avenir de l'OTAN ou de l'UE que sur la guerre russe analysée au prisme des choix du nouveau gouvernement fédéral. D'une part émergeaient des questions pratiques : livrons-nous suffisamment d'armes ? lesquelles ? à qui ? à quel rythme ? Faudrait-il s'abstenir de toute livraison d'armes, celles-ci risquant de prolonger la guerre ? L'Ukraine doit-elle cesser le feu, afin que cesse l'hécatombe ? Autant d'interrogations adressées jour après jour à un gouvernement qui n'a pas su ou pu donner de réponses. La guerre donne lieu à des débats avec des experts et des généraux à la retraite au cours d'émissions télévisées, avec sondages d'opinion à la clé. En somme, les manifestations politiques classiques d'une démocratie.

D'autre part ont émergé des interrogations s'inscrivant dans le cadre plus large de la « *Zeitenwende* », mot qui fait fureur. Car il est

---

53. En 2014, le ministre des Affaires étrangères Frank-Walter Steinmeier (SPD) souscrivait encore à cet objectif.

54. La qualification par Kiev d'une visite du président fédéral Frank-Walter Steinmeier en Ukraine comme « indésirable » a poussé Olaf Scholz à ajourner sa propre visite.

55. Analyse de Peter Wittig, qui a exercé les fonctions d'ambassadeur auprès des Nations unies, puis des États-Unis, puis du Royaume-Uni, lors d'une vidéoconférence organisée par les anciens étudiants de l'université de Fribourg le 22 mars 2022. Cf. aussi les déclarations des gouvernements de Pologne et des pays baltes.



rapidement devenu manifeste que la guerre d'agression russe, l'« opération militaire spéciale » déclenchée par Vladimir Poutine, ne se contente pas de détruire les fondements du système de sécurité européen, appelant à une réorientation fondamentale de la politique de sécurité<sup>56</sup>. La grande dépendance de l'Europe, et particulièrement de l'Allemagne, vis-à-vis des importations d'énergie provenant de Russie bouleverse également tous les plans de transition énergétique établis par la nouvelle coalition. Ceux-ci misaient principalement sur l'importation bon marché de gaz russe pour assurer la transition jusqu'à la neutralité climatique. Avec l'appréhension croissante d'un effondrement économique et d'un hiver rigoureux, la sécurité de l'approvisionnement énergétique est devenue un enjeu prioritaire, la sauvegarde du climat et de la planète subissant de ce fait une amnésie médiatique.

Enfin, la guerre en Ukraine sonne le glas de l'*Ostpolitik*. Cette problématique concerne au premier chef le SPD dont est issu le chancelier. Comment convient-il désormais de se comporter vis-à-vis de Moscou ? À l'autocritique de certains responsables (dont le président Frank-Walter Steinmeier, jadis architecte en tant que ministre des Affaires étrangères d'un « partenariat de modernisation » avec la Russie), au silence plus ou moins assourdissant d'autres (notamment l'ancien chancelier Gerhard Schröder, proche de Poutine et opérant, jusqu'au printemps 2022, à son service) est venu s'ajouter un désarroi durable.

Avec la « *Zeitenwende* » s'est opéré non seulement un basculement de la politique allemande en matière de sécurité, d'approvisionnement énergétique et de relations avec la Russie, mais aussi un questionnement sur la nouvelle relation à développer avec les « pays du Sud » qui, victimes des répercussions des sanctions contre la Russie (augmentation des prix de l'énergie, baisse des exportations de céréales en provenance d'Ukraine et de Russie), ne se sont pas ralliés à la ligne dure adoptée par l'« Occident » vis-à-vis de la Russie. S'est ouvert, en outre, un débat sur la tolérance aux épreuves dont sont capables les sociétés démocratiques, et sur leur capacité d'endurance, avec la crainte que l'unité remarquable dans la résistance à l'agression russe ne résiste pas à une poursuite de l'inflation, à une crise industrielle due à la pénurie énergétique et à un hiver sans chauffage. Comment les sociétés démocratiques pacifiques peuvent-elles, doivent-elles faire face à une guerre qui, si elle ne les affecte pas

---

56. Cf. « NATO 2030, Erfahrung, Herausforderung, Zukunft » [OTAN 2030 : une expérience, un défi, un avenir], mémorandum de la Société atlantique allemande, qui situe déjà le « tournant de la politique de sécurité en Europe » au moment de « l'agression de la Russie contre l'Ukraine en 2014 ». In : Heinrich Brauss, « NATO 2030. Erfahrung · Herausforderung · Zukunft », Deutsche atlantische Gesellschaft e.V., 16 novembre 2021, disponible sur : <https://ata-dag.de/>.

directement, a des répercussions sensibles sur leur vie quotidienne et sur la coopération mondiale<sup>57</sup> ?

La donne se transforme, tant au niveau local que mondial. Le changement climatique, l'avenir de l'humanité, les ambitions des grandes puissances autocratiques – tout converge vers un même constat : impossible de continuer comme avant : changement d'époque, « *Zeitenwende* ». S'agit-il d'un débat typiquement allemand ?

Tout dépendra des mesures concrètes qu'adopteront les décideurs politiques. Si aucune ligne claire ne se dessine encore à cet égard, on n'observe pas non plus de conflit majeur entre les protagonistes. C'est pourquoi les documents stratégiques de l'UE et de l'OTAN n'ont qu'une valeur limitée dans un premier temps. Les parties prenantes n'ont pas mené de débat significatif à ce sujet.

Plusieurs impulsions ont d'ores et déjà été données. En premier lieu, la « stratégie de sécurité nationale » sous la direction du ministère des Affaires étrangères, innovation politique que la nouvelle coalition annonçait dans son contrat de coalition<sup>58</sup>. Le coup d'envoi en a été donné le 18 mars par la ministre des Affaires étrangères Annalena Baerbock lors d'une conférence inaugurale. Les travaux se poursuivent activement et peut-être reprendront-ils certains éléments des documents stratégiques de l'OTAN et de l'UE : une telle approche n'aurait rien que de logique. Quoi qu'il en soit, l'époque où l'Allemagne, « entourée de pays amis », pouvait se contenter de poursuivre sa politique de *statu quo* est révolue. Il faudra veiller aux détails.

Ensuite, la mise en œuvre du programme d'investissement au sein de l'armée allemande a été engagée. Le fonds spécial de 100 milliards d'euros a été constitué. Les programmes d'acquisition élaborés de longue date peuvent désormais être appliqués. Le plan économique relatif à la dépense des 100 milliards d'euros a été adopté. Il s'agit à présent d'assurer le développement, la production, les achats et la formation. Il faudra en outre veiller à disposer de suffisamment de militaires pour assurer le fonctionnement de l'ensemble des systèmes

---

57. « Mehr Solidarität wagen – Zeitenwende bedeutet weit mehr als Aufrüstung: Warum die freiheitlichen Demokratien ihr Verständnis von globaler Zusammenarbeit überdenken sollten » [Oser plus de solidarité – La « *Zeitenwende* » implique bien davantage que le réarmement : pourquoi les démocraties libérales devraient repenser leur conception de la coopération mondiale], tribune de Gesine Schwan, politologue et présidente de la commission des valeurs fondamentales du SPD, *Süddeutsche Zeitung*, 17 juillet 2022, disponible sur : [www.sueddeutsche.de](http://www.sueddeutsche.de).

58. C'est la première fois qu'un gouvernement fédéral présente une « stratégie de sécurité nationale ». La rédaction n'en relève toutefois pas de la chancellerie, mais du ministère des Affaires étrangères. Le dernier document stratégique en date était le *Weißbuch 2016 [Livre blanc 2016]*, élaboré, comme tous les livres blancs du gouvernement fédéral, sous la houlette du ministère fédéral de la Défense.

modernes acquis au cours des prochaines années. La Bundeswehr connaît elle aussi une pénurie de personnel qualifié.

Pour ce faire, les experts s'accordent à dire que des changements s'imposent dans l'organisation de la Défense. Cela passe tout particulièrement par une réorganisation du système des commandes et achats de la Bundeswehr, problématique identifiée depuis des décennies. Les responsables politiques doivent aussi, tâche plus aisée qu'auparavant, prendre publiquement position en faveur d'une augmentation des dépenses militaires. Ce positionnement n'a pas toujours été assumé, notamment au sein du SPD ou des Verts, dont les responsables préféreraient éluder ce type de sujets. La « *Zeitenwende* » doit encore se faire dans les têtes des membres de la Bundeswehr et de ses dirigeants, tant militaires que politiques.

Reste la question toujours entière : quelle sera désormais l'attitude des Allemands vis-à-vis de la Russie ? C'est là un sujet particulièrement épineux, en raison de l'histoire et du mythe d'une relation spéciale entre l'Allemagne et la Russie<sup>59</sup>.

Car le slogan selon lequel la paix en Europe ne saurait se faire sans la Russie est caduc. Désormais, le mot d'ordre est de garantir la sécurité face à la Russie, voire contre elle.

À Berlin, les partisans de l'alliance transatlantique voient malgré tout un aspect positif au 24 février 2022 : il marque le retour de l'OTAN classique, oblitérant la fin honteuse, le 15 août 2021, de l'opération militaire qui avait mobilisé l'OTAN en Afghanistan pendant près de 20 ans, opération à laquelle la Bundeswehr avait pris part jusqu'aux derniers jours et qui avait manifesté la dépendance de l'Allemagne et de tous ses alliés vis-à-vis des décisions de Washington. Le balancier marque un retour vers l'OTAN. *Exit* l'éloge de la politique de sécurité européenne (« cette vieille chimère de la PSDC »), de l'autonomie stratégique de l'Europe (« qu'est-ce que c'est que ça ? »), du tandem franco-allemand (« hors de question ») – non que ces propos soient ceux de responsables politiques, ou qu'ils soient représentatifs, mais ils comptent dorénavant dans le débat public.

D'un autre côté, on a retenu les propos de la présidente de la Commission européenne Ursula von der Leyen : « Nous voulons

---

59. Cf. Michael Roth, ancien ministre d'État aux Affaires étrangères (SPD) : « Il nous faut maintenant mettre en place une architecture européenne pour la sécurité face à la menace russe ». In : M. Roth, « Wir müssen jetzt eine europäische Sicherheitsarchitektur gegen Russland errichten », *Die Welt*, 9 juillet 2022, disponible sur : [www.welt.de](http://www.welt.de). Au fil des siècles, les relations germano-russes ont été empreintes à la fois de rapprochement (établissement des « Allemands de Russie », présence à la cour du tsar, Sainte-Alliance, traité de Rapallo) et d'hostilité (guerres, occupation, extermination). C'est grâce aux jalons posés lors des négociations avec l'Union soviétique à partir de 1970 que l'Allemagne a réalisé sa réunification en 1989-1990. La réconciliation germano-russe reste une préoccupation majeure de la politique allemande.

devenir plus européens pour rester transatlantiques ». Et l'ouverture des États-Unis à un engagement européen accru laisse entrevoir de nouvelles opportunités, d'autant que leur priorité stratégique demeure la Chine et non la Russie<sup>60</sup>. Que se passera-t-il en outre si l'Europe doit essayer d'autres secousses, notamment sur son propre territoire, comme le laissent craindre les tentatives de séparatisme, attisées depuis Moscou, des Serbes de Bosnie vis-à-vis de la fragile Bosnie-Herzégovine ; ou dans l'Afrique du Nord voisine, où des bandes terroristes ont pris le pouvoir au Mali, soutenues peut-être par les forces russes du groupe Wagner qui opèrent dans la région ? Ces scénarios ne légitimeraient-ils pas un engagement européen actif, avec le déploiement d'une force militaire ?

La « *Zeitenwende* » est synonyme d'une mutation déjà à l'œuvre. Mais il ne s'ensuit pas pour autant que la voie à suivre soit claire. L'OTAN et l'UE se sont accordées sur des documents stratégiques dans lesquels elles définissent leurs ambitions et affirment leur volonté de coopérer étroitement pour assurer la sécurité de leurs citoyens et défendre les valeurs démocratiques qu'elles partagent – et ce dans un contexte où elles sont elles-mêmes menacées par la guerre<sup>61</sup>. La « *Zeitenwende* » signifie que l'Allemagne se prépare, doit se préparer à faire face à des évolutions. Les attentes à l'égard de Berlin, sur qui l'on compte comme future cheville ouvrière de la sécurité européenne, sont considérables.

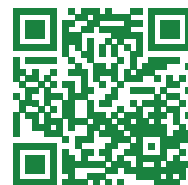
---

60. « The Administration's Approach to the People's Republic of China » [L'approche de l'administration américaine à l'égard de la République populaire de Chine], discours prononcé par le ministre américain des Affaires étrangères Anthony Blinken à l'université George-Washington, US Department of State, 26 mai 2022 ; disponible (en anglais) sur : [www.state.gov](http://www.state.gov).

61. Cf. « Les classes dirigeantes des pays occidentaux sont intrinsèquement supranationales et mondialistes », discours du président russe Vladimir Poutine devant la direction de la Douma d'État et les chefs des groupes parlementaires, 7 juillet 2022, disponible en anglais sur : <https://zeitschrift-osteuropa.de/> ; et « Es darf keinen Atomkrieg geben » [« Il ne doit pas y avoir de guerre nucléaire »], interview du chancelier allemand Olaf Scholz avec Melanie Amann et Martin Knobbe, *Der Spiegel* n° 17/2022, 22 avril 2022, disponible sur : [www.spiegel.de](http://www.spiegel.de).

# Les dernières publications du Cerfa

- P. Commun, [La puissance industrielle de l'Allemagne en danger. Le double choc de la transition énergétique et du risque géopolitique](#), *Notes du Cerfa*, n° 170, juillet 2022.
- A. Antil et P. Maurice, [Après le Mali, quel engagement de l'Allemagne au Sahel ?](#), *Notes du Cerfa*, n° 169, juin 2022.
- K. Terrollion et Christine Klos, [La « Stratégie France » de la Sarre : un Land sur la voie d'un plurilinguisme européen en action](#), *Notes du Cerfa*, n° 168, mars 2022.
- P. Maurice, [Un « changement d'époque » ? Vers une réorientation de la politique étrangère allemande après l'invasion russe en Ukraine](#), *Briefings de l'Ifri*, mars 2022.
- É.-A. Martin, [Le choc de la réalité : La coalition feu tricolore dans la crise russo-ukrainienne](#), *Notes du Cerfa*, n° 167, février 2022.
- C. Defrance et T. Herrmann, [Société civile franco-allemande : enjeu et acteur des relations bilatérales. Bilan et perspectives après la signature du traité d'Aix-la-Chapelle](#), *Visions franco-allemandes*, n° 32, décembre 2021.
- É.-A. Martin et M. Krpata, « [Le dilemme des puissances moyennes : Comment AUKUS a remodelé le potentiel d'une coopération E3 dans l'Indo-Pacifique](#) », *Notes du Cerfa*, n° 166, octobre 2021.



27 rue de la Procession 75740 Paris cedex 15 – France

---

[Ifri.org](http://Ifri.org)