



L'OTAN - IL Y A DES SANCTIONS QUI SE PERDENT...

Par le chef d'escadron Raphaël Cottain,
officier stagiaire de la 25e promotion
de l'École de guerre.

En 1949, la signature du Traité de Washington a établi la création de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN). Le but de cette alliance, créée à l'issue d'une Guerre Mondiale ayant dévastée la majeure partie de l'Europe, de l'Afrique du Nord et de l'Asie, était d'opposer une communauté de nations à la menace croissante représentée par la Russie et ses alliés. L'invocation de l'Article 5 du Traité aurait déclenché la défense collective des Etats-membres contre une agression menée contre l'un d'eux.

Les partisans inconditionnels de l'OTAN proclament une efficacité telle, que l'Organisation n'a jamais été mise en péril depuis près de 70 ans. Peut-être la question est-elle que l'OTAN n'a jamais dû affronter une menace d'une ampleur suffisante pour menacer son équilibre, depuis sa création en 1949.

C'est pourquoi il va être question à la fois des adversaires potentiels de l'OTAN et des clivages internes de l'organisation, qui constituent des menaces non-négligeables pour son futur. Pour y faire face, il apparaît que les objectifs de dépenses de défense, décidés en 2014, ne sont pas les critères les plus pertinents pour juger *a priori* de l'efficacité de l'OTAN. Il est donc nécessaire de les réévaluer. Ceci passera par une refonte du fonctionnement de l'Organisation, et nécessiterait notamment la mise en place d'un dispositif de sanctions progressives et réelles, pouvant aller jusqu'à l'expulsion d'un Etat de l'Alliance.

L'OTAN face aux menaces extérieures et aux dissensions internes

La Russie constitue, peut-être même surtout aujourd'hui, un rival sans équivalent pour l'OTAN. Au plus fort de la Guerre Froide, il s'agissait essentiellement d'un adversaire pour les Etats-Unis, davantage que pour l'Organisation. La crise de Cuba en 1962 est à ce titre un exemple criant : l'Histoire retient essentiellement les discussions entre les dirigeants américains et russes de l'époque, John Fitzgerald Kennedy et Khrouchev, et beaucoup moins le rôle de l'OTAN dans cette confrontation bipolaire.

Pourtant, près de 28 ans après la chute du mur de Berlin et la dissolution de l'Union Soviétique, il paraît délicat de nier la menace que la Russie pourrait faire peser sur l'Europe et le reste de l'OTAN. Les tentatives répétées d'incursions d'aéronefs russes dans les espaces aériens européens¹, le conflit avec la Géorgie en 2008, l'annexion de la Crimée en 2014², les

¹ A titre d'exemple, lire – en anglais – l'article « *RAF jets scrambled to Russian aircraft off coast of Scotland* » du 27 mai 2017. L'article mentionne notamment qu'entre 2010 et 2015, sur une centaine de décollages de patrouilles de la Royal Air Force, 52 concernaient l'avaient été en raison d'aéronefs russes.

<https://www.express.co.uk/news/uk/809979/RAF-fighter-jets-scrambled-Scotland/amp> (consulté le 12/12/17)

² « *Trois ans après l'annexion illégale de la Crimée par la Fédération de Russie, la France demeure fermement attachée au plein rétablissement de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Ukraine dans ses frontières* »

troubles en Ukraine orientales, mais aussi l'appui du régime de Bachar Al-Assad en Syrie à partir de 2015³ sont autant de gestes mettant à mal la crédibilité de l'OTAN comme rempart contre les velléités russes à l'international. L'Ukraine fait en effet partie du programme *Partnership for Peace – Pfp* – qui certes ne vise pas à étendre la défense collective, mais indique malgré tout des intérêts communs avec l'OTAN et le pays bénéficiant du *Pfp*. A ce titre, l'Ukraine aurait pu espérer davantage de soutien de l'OTAN lors des crises majeures qu'elle a connues ces dernières années. Le terme de « *guerre hybride*⁴ » – malgré ses détracteurs – représente à ce titre une réalité incontestable : la Russie n'hésite pas à mettre en œuvre des moyens, cyber, clandestins, informationnels, dont l'origine reste peu ou pas attribuable, pour tenter d'imposer sa volonté à des nations souveraines, et tester, par la même occasion, la cohésion et la crédibilité de l'OTAN.

Mais la Russie n'est pas le seul acteur étatique qui pose une menace pour l'OTAN. En effet, la Corée du Nord, par exemple, constitue une autre source de tensions au niveau international. Les prétentions nucléaires de la République Démocratique Populaire de Corée du Nord⁵, l'irrationalité des acteurs et le jeu des alliances – notamment avec la Chine – pourraient bien faire basculer l'Organisation dans une guerre aux conséquences difficilement prévisibles à ce jour. Les provocations successives de Kim Jung-Un, notamment les essais de missiles de plus en plus sophistiqués, démontrent l'inflexibilité du dirigeant nord-coréen, qui ne recule devant aucune sanction ou menace, qu'il s'agisse des Etats-Unis ou de la communauté internationale.

En complément des adversaires étatiques, l'Organisation doit également faire face à la une menace terroriste islamiste polymorphe et changeante, qu'il n'est malheureusement guère utile de développer ici. Les attaques contre le World Trade Center en 2001 ont d'ailleurs été la seule et unique invocation de l'article 5 depuis la création de l'Alliance en 1949 : les nations ont offert un soutien total aux Etats-Unis meurtris, et se sont rangés à leurs côtés dans la guerre contre le régime taliban en Afghanistan. La *Global War On Terrorism* a ainsi donné à l'Alliance un adversaire sur lequel s'abattre, en l'absence d'une menace claire comme avait pu l'être l'Union Soviétique. Malgré les succès tactiques engrangés en Afghanistan et le prix du sang payé par les Etats-membres, on peut néanmoins mettre en doute la réelle efficacité de l'OTAN face à la menace terroriste. Plus de 16 ans après les premiers raids sur Bagram, l'OTAN est toujours présente en Afghanistan sans solution à court terme pour le pays, et ses membres restent la cible d'organisations terroristes ayant émergé depuis. Les attentats des dernières années ayant frappé Londres, Madrid, Paris, sont autant de preuves de l'incapacité de l'OTAN à empêcher totalement les actions terroristes.

Enfin, d'autres menaces, notamment dans le domaine du cyber, qu'elles soient étatiques ou non, ou se parent des atours de l'*hacktivisme*, de la désinformation ou de la propagande, sont autant de nouveaux défis auxquels devra faire face l'Organisation. Si l'Estonie accueille depuis le 14 mai 2008 le centre d'excellence de cyberdéfense de l'OTAN⁶, de nombreux progrès restent à accomplir dans le domaine. Il n'en reste pas moins que la menace cyber est une préoccupation à garder en tête pour l'Alliance. Comme l'a dit un jour Jean-Paul Delevoye, homme politique français, quand il était président du Conseil économique, social et environnemental : « *Nous sommes dans une guerre numérique qui rend la paix impossible* ».

internationalement reconnues. » Source : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/ukraine/evenements/article/ukraine-annexion-illegale-de-la-crimee-par-la-federation-de-russie-21-03-17> (consulté le 14/12/17)

³ Sarah Fainberg, « *Spetsnaz, contractuels, volontaires : qui sont les "hommes de guerre" russes en Syrie ?* », Russie.Nei.Visions, n°105, Ifri, décembre 2017.

⁴ Elie Tenenbaum, « *Le piège de la guerre hybride* », Focus Stratégique, n°63, octobre 2015

⁵ Site de la Nuclear Threat Initiative : www.nti.org/learn/countries/north-korea

⁶ NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence. Site web: <https://ccdcoe.org>

Outre ces menaces extérieures, il serait naïf de croire qu'il s'agit des seuls défis auxquels l'OTAN doit faire face. La réalité d'une organisation composée de vingt-neuf Etats, aux logiques et intérêts variés et décidant par consensus, crée un certain nombre de clivages internes qui menacent également la cohésion et la crédibilité de l'Alliance.

La question des dépenses de défense, étudiées plus loin, constitue évidemment une première source de tensions entre les Etats-membres, et mine la cohésion interne de l'OTAN. Si l'on considère l'objectif fixé de 2% du PIB, sur lequel nous reviendrons, seuls six pays sur vingt-neuf devraient atteindre ce seuil en 2016⁷.

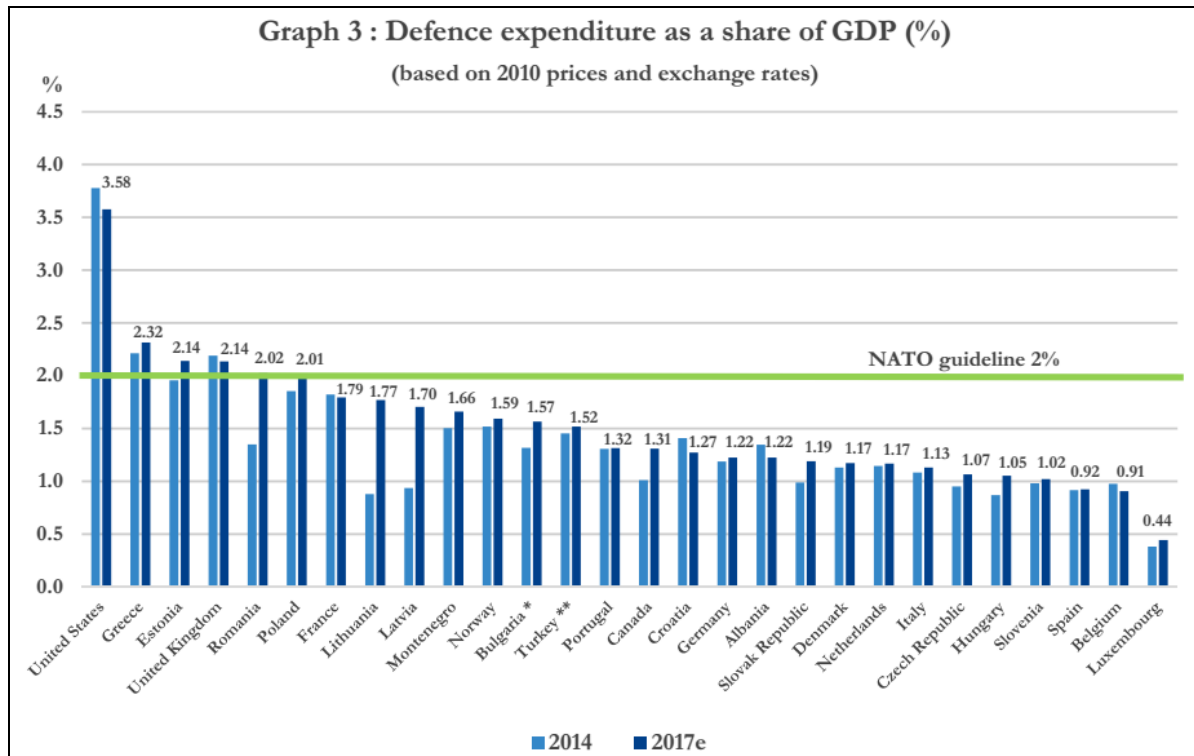


Figure 1 - Dépenses de défense en pourcentage du PIB, par pays

De ces disparités budgétaires, nonobstant des conjonctures nationales souvent très différentes, naissent des frictions importantes. Certains pays ont en effet le sentiment de porter à bout de bras le reste de l'Alliance, au bénéfice des Etats les moins « volontaristes ». Le Portugal, par exemple, est souvent la cible de critiques pour son budget de défense : 1,28% du PIB en 2016, dont moins de 10% en investissements majeurs, mais avec le record de l'Alliance pour les dépenses en personnel, à plus de 80% du budget. Malgré ces faibles chiffres, le Portugal a réussi à obtenir la construction d'installations importantes pour l'OTAN, notamment le centre du Retour d'Expérience, et vient en complément de se voir attribuer, en 2017, la construction d'une école des technologies de l'information de l'Organisation⁸, au détriment de l'école existante de Latina en Italie.

Outre ces différends budgétaires, les points d'attention des Etats peuvent également être séparés grossièrement en deux catégories, les membres de l'Est étant davantage focalisés sur la menace russe, tandis que les Etats du Sud craignent plutôt la menace terroriste islamiste

⁷ Estonie, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Grèce, Pologne, Roumanie. Cf. "Graph 2: Defence Expenditure as a share of GDP versus equipment expenditure as a share of defence expenditure", in *Defence expenditures of NATO countries (2010-2017)*. Communiqué de presse du 29 juin 2017, Division « Diplomatie Publique » de l'OTAN.

⁸ https://www.ncia.int/NewsRoom/Pages/170523-NCI-Academy_groundbreaking_ceremony.aspx

radicale. Le général Pierre de Villiers résume ainsi ces clivages : « *les tensions [...] entre les pays du Sud et ceux de l'Est étaient tangibles sur ce sujet lors de chaque réunion à Bruxelles ces trois dernières années* »⁹.

Au final, ces menaces externes combinées aux déséquilibres internes constituent des enjeux majeurs auxquels l'OTAN doit continuer à se préparer. Si l'Organisation veut réussir cette adaptation à son environnement actuel et futur, il faut donc en passer par des augmentations du budget de défense de ses Etats-membres.

Le guide des 2% du PIB et leur inadaptation à la réalité de l'OTAN

Pourtant, depuis la fin de l'URSS, les nations occidentales avaient cherché à récolter les fameux « dividendes de la paix » – réduire les dépenses de Défense, au profit d'autres secteurs de leur économie. Le graphique ci-dessous, tiré d'un communiqué de presse de l'OTAN de 2017¹⁰, illustre cette baisse générale à compter de 1989. Le cas des Etats-Unis restant à part¹¹, on ne constate une légère inflexion de la baisse qu'à partir de 2015, année lors de laquelle les dépenses des nations avaient atteint un gouffre historique d'1,40% du PIB en moyenne. C'est-à-dire qu'on constate une légère hausse depuis 2016, avec une estimation de 1,46% du PIB dépensés pour la fin de l'année 2017.

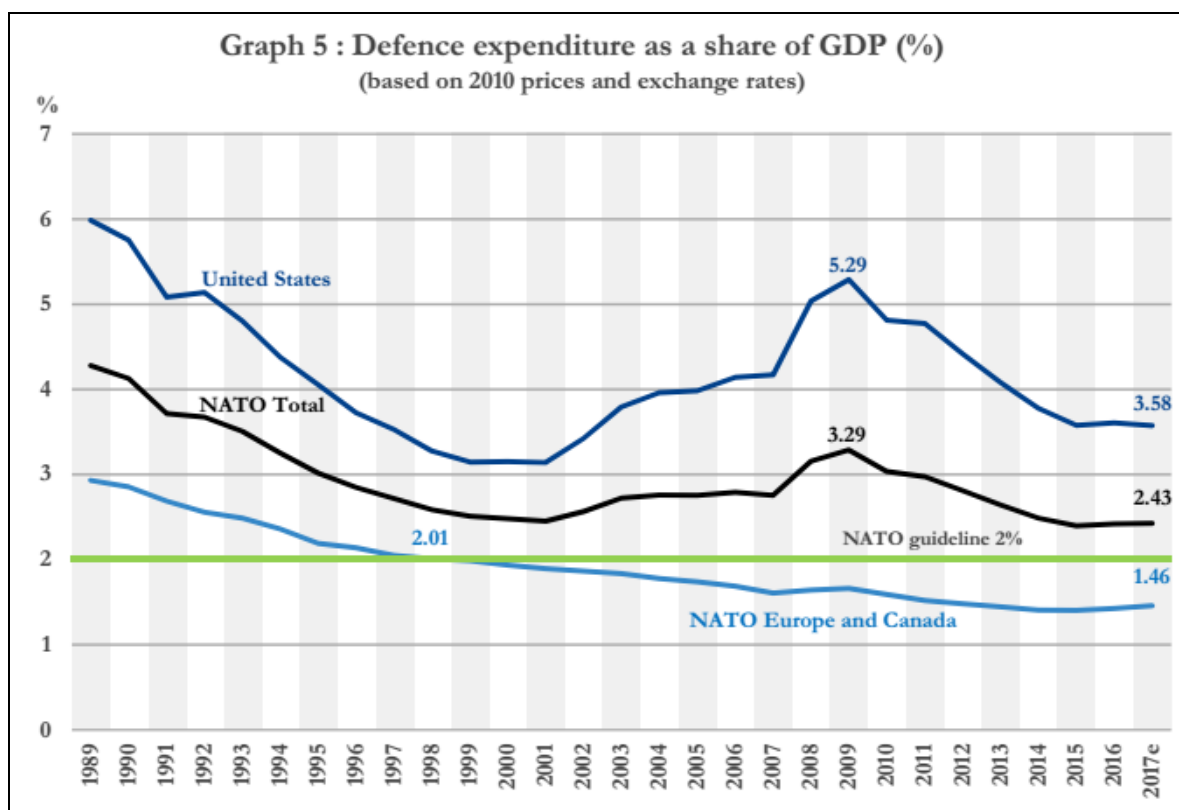


Figure 2 - Dépenses de défense en pourcentage du PIB (1989 – 2017)

⁹ *Servir*. Général d'armée Pierre de Villiers, 2017, p174.

¹⁰ *Defence expenditures of NATO countries (2010-2017)*. Communiqué de presse du 29 juin 2017, Division « Diplomatie Publique » de l'OTAN.

¹¹ Il paraît intéressant de noter que l'économie américaine repose également en plus grande proportion sur son industrie de défense que dans les autres Etats de l'OTAN. A ce sujet, lire l'article du New York Times du 22 septembre 2017 «*The U.S. Still Leans on the Military-Industrial Complex* », notamment le chiffre de 10% des 2 200 milliards de dollars de production industrielle représenté par l'industrie de l'armement. Disponible à : <https://www.nytimes.com/2017/09/22/business/economy/military-industrial-complex.html> (consulté le 11/12/2017)

Lors du Sommet du Pays de Galles en septembre 2014, les Etats-membres ont reconnu à nouveau¹² que le niveau des dépenses de défense était insuffisant pour assurer la sécurité de l'Europe. Ils ont alors réussi à se mettre d'accord sur un niveau de 2% du PIB comme étant l'objectif à atteindre pour 2024, soit en 10 ans. Car une meilleure défense individuelle, et donc une meilleure défense collective, passent en grande partie par une augmentation des budgets de défense, qui permettent de financer masse salariale, investissements, équipements, et exercices de préparation opérationnelle. Il est intéressant de noter que d'un point de vue historique, la dernière fois que les pays (hors-USA) étaient à plus de 2% du PIB était en 1998, soit 16 ans plus tôt que le Sommet du Pays de Galles, et surtout avant la crise financière de 2008-2009, dont l'Europe ne s'est toujours pas remise. Le lieutenant-général américain Shepro, vice-président du Conseil Militaire de l'OTAN, a d'ailleurs déclaré devant les stagiaires de l'Ecole de Guerre, en novembre 2017, qu'il était « *peu probable que certaines nations, qui font face à d'autres défis économiques, atteignent l'objectif des 2% en 2024* ».

S'il paraît donc peu probable que les Etats-membres atteignent cet objectif, on peut donc se poser la question de la pertinence même de ces 2%.

Comment sont-ils calculés ? Tout d'abord, il ne faut pas oublier que la définition de ce qui rentre dans les 2% reste assez floue et, en tous cas, ouverte à interprétation. En 2017, le Royaume-Uni, l'un des plus ardents défenseurs de ce seuil, a d'ailleurs été le théâtre d'un feuilleton médiatique inattendu¹³, alors que les premières estimations plaçaient le pays juste en deçà de l'objectif, et que les experts de la Couronne ont dû prendre en compte des dépenses « annexes » pour atteindre péniblement le grail des 2%.

Ensuite, d'aucuns argumentent – probablement à raison – qu'il ne s'agit pas que d'une question de masse monétaire, mais qu'il faut également considérer *comment* ces budgets sont dépensés, et en quoi cela contribue à renforcer les capacités de l'Alliance. Si le sommet de 2014 inclut une clause visant à au moins 20% de dépenses d'investissement dans les équipements majeurs et la recherche & développement, ce n'est pas suffisant pour en garantir l'efficacité. Les inquiétudes récentes portent également, entre autres, sur les stocks de munitions¹⁴, mais aussi sur les infrastructures lourdes permettant de transporter les unités de l'OTAN à travers l'Europe¹⁵. La question du financement d'exercices nationaux ou interalliés, la préparation opérationnelle des forces de combat et de soutien, a déjà été rapidement brossée et devrait également participer à l'évaluation de la capacité d'un Etat à se défendre individuellement et à contribuer à la défense collective.

Enfin, il ne faut pas non plus éclipser la valeur non-monnaire qu'un pays peut apporter à l'Alliance. L'Islande, par exemple, a fait le choix de ne disposer d'aucune force armée, mais fait pourtant partie des membres fondateurs de l'Organisation. Quel est l'intérêt pour l'OTAN de conserver dans ses rangs un pays comme l'Islande ? Sa situation géographique, tout

¹² Les premières évocations de l'établissement d'un plancher de dépenses de défense datent en effet de 2006, lors du sommet de Riga. Cf. discours de James Appathurai, porte-parole de l'OTAN : « *Allies through the comprehensive political guidance have committed to endeavour, to meet the 2% target of GDP devoted to defense spending.* » <https://www.nato.int/docu/speech/2006/s060608m.htm> (consulté le 14/12/17).

¹³ Cf. article de l'Independent « *UK faces embarrassment over NATO defence spending ahead of summit* », disponible sur www.independent.co.uk/news/uk/politics/nato-spending-uk-target-target-michael-fallon-brussels-summit-a7578986.html?amp (consulté le 23/12/2017)

¹⁴ La Chine, à titre d'exemple, dépense environ dix fois plus pour ses munitions que le reste de l'OTAN.

¹⁵ Cf. déclaration du secrétaire général de l'OTAN, Jens Stoltenberg, le 07 novembre 2017 : « *Our ability to move forces is essential to deterrence and collective defence. [...] We also need to ensure that roads and bridges are strong enough to take our largest vehicles, and that rail networks are equipped for the rapid deployment of tanks and heavy equipment.* » Source : https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148359.htm?utm_source=twitter&utm_medium=depspox&utm_campaign=20171107-presser&utm_content=20171107-presser (consulté le 18/12/2017)

d'abord. Située au Nord de l'Atlantique, elle est un territoire important pour les marines de l'Alliance, et sa situation pourrait devenir encore plus critique dans les décennies à venir avec la fonte d'une partie de l'Arctique et l'ouverture de nouvelles voies maritimes. Mais l'Islande est également importante car elle accueille des radars de l'OTAN constituant l'IADS (*Iceland Air Defence System*), qui contribuent au système de surveillance aérienne et anti-missile de l'Alliance¹⁶.

Pour ce qui est des autres apports possibles, il faut également prendre en compte la dissuasion nucléaire. La France, par exemple, se distingue à plus d'un titre¹⁷ au sein de l'organisation. Mais elle est surtout une des puissances nucléaires de l'Organisation. Comme le déclarait le général Darricot, représentant militaire adjoint de la France à l'OTAN, en novembre 2017, « *notre contribution à l'OTAN, c'est d'abord notre dissuasion nucléaire – certes autonome – qui complique les risques pour un potentiel adversaire* ». De l'autre côté du spectre, la Turquie est également importante pour l'Organisation, non seulement pour sa situation géographique, beaucoup plus proche du Moyen-Orient, mais également parce qu'en tant que nation musulmane, elle constitue une « *caution religieuse* » pour l'Organisation¹⁸. D'autres nations, enfin, offrent par leur localisation des ports sur des mers autrement difficiles d'accès pour les marines des Etats-membres.

On constate donc bien que si les dépenses de défense participent aux capacités militaires d'un Etat, et qu'on doit donc rechercher une augmentation des budgets de défense, elles ne représentent pas l'unique apport d'un état à l'Organisation. Cet apport peut également être géographique ou immatériel, et devrait être évalué pour ce qu'il est.

Premier impératif : définir de nouveaux critères

On l'a vu, l'objectif actuel des 2% n'apparaît ni pertinent pour évaluer les capacités militaires d'un état-membre, ni efficace pour garantir que les signataires s'engageront réellement à l'atteindre réellement. Il faut donc définir une nouvelle direction pour l'OTAN, notamment en établissant de nouveaux critères permettant d'évaluer la contribution d'un membre, et en créant la possibilité de sanctions pour les Etats qui ne respecteraient pas les engagements pris en termes de dépenses de défense.

L'établissement de ces nouveaux critères serait sans doute un projet long et fastidieux, compte tenu du processus décisionnel de l'OTAN par consensus. Mais comme les partisans de l'Organisation aiment à le rappeler, c'est une alliance efficace, qui a su s'adapter¹⁹ et qui n'a jamais connu l'échec au cours de ses soixante-dix années d'existence. On peut donc se laisser aller à penser qu'elle réussirait à mener à bien cette réforme. Le flou qui entoure actuellement la définition des dépenses de défense, ainsi que les débats sur ce qui contribue à la défense de l'Alliance, devront être résolus si l'OTAN souhaite pouvoir continuer à progresser. En l'état

¹⁶ Cf. article de 2016 : “*Iceland's Role in NATO Integrated Air and Missile Defence System*”
https://www.google.fr/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjSr936-pPYAhXNmLQKHR5eDjUQFggqMAA&url=https%3A%2F%2Fwww.ac.nato.int%2Farchive%2F2016%2Ficelands-role-in-nato-integrated-air-and-missile-defence-system&usg=AOvVaw3CwOa0wxewW_La9jF0tO7d

¹⁷ En 2017, aucune contribution en soldats français aux opérations de l'OTAN, et 76% des postes OTAN armés, contre des chiffres de 85-90% pour la majorité des autres pays-membres.

¹⁸ Malgré cela, la décision allemande en 2017 de retirer ses troupes des bases de l'OTAN en Turquie rappelle, si besoin était, les tensions que peuvent provoquer les remous internes de la Turquie, et la remise en cause de certaines valeurs démocratiques par le gouvernement Erdogan depuis quelques années (atteintes à la liberté de la presse, purges arbitraires dans l'appareil militaire). En complément, lire l'article du Washington Post « *NATO members are supposed to be democratic. What happens when Turkey isn't?* » disponible à :

https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/10/13/nato-members-are-supposed-to-be-democratic-what-happens-when-turkey-isnt/?utm_term=.4ae73d55e2fa (consulté le 04/12/2017)

¹⁹ “*I think that what has made NATO so strong is our ability to adapt*”, Jens Stoltenberg, 07/11/2017.

actuel des choses, il paraît incohérent de dire à l'Allemagne que l'argent investi dans l'aide au développement à l'étranger, principalement en Afrique²⁰, ne participe pas aux missions de l'OTAN, quand l'Alliance a adopté comme l'un de ses principaux mots d'ordre « *projecting stability* ». Car que fait l'aide au développement, si ce n'est participer à la stabilité d'un pays ou d'une région ?

Il faut donc que les Etats-membres mènent une réflexion approfondie sur la contribution de chacun, en prenant en compte les éléments cités précédemment : dépenses de défense (selon des critères plus précis qu'aujourd'hui), capacités critiques qu'elles s'engagent à conserver et à mettre à disposition de l'Alliance (radars islandais, dissuasion nucléaire), apports immatériels, situation géographique avec mise à disposition d'infrastructures portuaires, aéroportuaires ou militaires. Une fois ces contributions évaluées, il faut ensuite donner une ambition et donc, un objectif qui vise à les augmenter ou les améliorer, avec un calendrier associé. Ainsi, en conservant le principe du consensus, chaque état-membre serait reconnu pour sa contribution et pour les efforts qu'il aura à accomplir, l'ensemble permettant de prouver son engagement au sein de l'OTAN et ainsi de renforcer la crédibilité globale de l'Alliance.

Second impératif : instaurer la possibilité de sanctions

Pour ce qui est de l'établissement de sanctions, elles permettraient de revenir à une réalité intangible de toutes organisations : pour fonctionner correctement, elles ont besoin de sanctions pour s'assurer que les membres en respectent les règles. Au niveau de chaque état, les pouvoirs législatifs et exécutifs ne suffisent pas : il faut un pouvoir judiciaire pour sanctionner les citoyens ne respectant pas la loi. Ne pas avoir de sanctions, c'est prendre le risque de détériorer les relations entre les Etats. Au niveau international, l'ONU et l'Union Européenne se sont dotées d'un cadre permettant des sanctions contre les Etats. Car « *être indulgent avec un État refusant de tenir ses engagements établirait en effet un dangereux précédent* »²¹. Dans l'Union Européenne, c'est l'article 7 qui permet, entre autres, de suspendre certains des droits d'un de ses membres. Et dans les situations de tensions, l'histoire récente et l'actualité montrent qu'il s'agit d'un dernier recours parfois indispensable pour faire revenir dans le rang certains Etats récalcitrants. En juillet 2015, en réaction au résultat du référendum d'Alexis Tsipras (le dirigeant grec nouvellement élu), « *Mario Draghi, [...] actuel président de la BCE, appuyé par Jean-Claude Juncker, président de la Commission européenne, et 17 gouvernements coalisés, menace la Grèce, isolée, d'une expulsion manu militari de la zone euro* »²². Le 11 juillet 2016, le Parisien décrivait la situation ainsi : « *Il y a un an, le Premier ministre grec Alexis Tsipras capitulait [...]. Aujourd'hui Athènes est rentrée dans le rang* ». Il n'y a que la menace d'expulsion, la menace d'une sanction, qui a réussi à faire plier le leader du parti Syriza en 2015. Quant à l'actualité, l'Union Européenne brandit aujourd'hui, « *après des mois de mises en garde* » la menace de l'article 7 « *contre le gouvernement polonais, resté sourd aux demandes d'infléchir ses réformes judiciaires controversées* »²³.

²⁰ Estimé à 0,7% du PIB en 2016, en accord avec la cible fixée par l'ONU. Il s'agit d'un des principaux arguments du gouvernement allemand au sujet de l'objectif des 2%.

²¹ Cf. article du Figaro du 23/05/2012 : « *Grèce : les scénarios d'une expulsion de la zone euro* ». <http://www.lefigaro.fr/international/2012/05/23/01003-20120523ARTFIG00389-grece-les-scenarios-d-une-expulsion-de-la-zone-euro.php> (consulté le 14/12/2017)

²² « *99 % : 1 % de la population mondiale possède plus que tous les autres. Nous sommes les 99 % !* », Pierre Laurent, Avril 2016.

²³ Cf. article du Monde du 20/12/2017 : « *L'Europe déclenche une procédure sans précédent contre le gouvernement polonais* ».

Mais si on les refuse, quelles seraient les alternatives aux sanctions ? On peut penser qu'on n'obtiendrait que des réactions potentiellement délétères pour le fondement même de l'OTAN. Ainsi, pendant la campagne présidentielle de 2016, le président Trump avait menacé l'Europe de devoir se défendre elle-même²⁴ ; en d'autres termes, de rendre l'application de l'article 5 du Traité de Washington – la défense collective – *conditionnelle* à l'atteinte d'un niveau de dépenses de défense satisfaisant. Ces menaces ont été reformulées par le Secrétaire à la Défense, James Mattis, en 2017, qui annonçait que les Etats-Unis pourraient « *modérer* » leur engagement à défendre l'Europe. Il y a eu, certes, des réponses de certains pays, dont l'Allemagne, en réaction à cette annonce, mais le simple fait de devoir proférer des menaces sur l'article 5, qui constitue le pilier de l'organisation, nuit à la crédibilité de l'Alliance. Si l'Etat le plus puissant de l'Alliance instille un doute sur la qualité absolue de la défense collective, c'est toute l'architecture de la dissuasion et de la crédibilité de l'OTAN qui est remise en question.

En outre, en l'absence de sanctions, il est possible que la décision d'augmentation du budget de la défense de la chancellerie allemande ne soit qu'une annonce politique *a minima* – un os à ronger – destinée à dévier les gesticulations politiques du président américain. Mais comment peut-on garantir que la tendance positive actuelle se maintienne sur le long terme, sans sanction qui pourrait dissuader nos dirigeants politiques de revenir sur leurs engagements ? Car les budgets de Défense ont souvent été, et restent encore aujourd'hui, la variable d'ajustement des exercices budgétaires des démocraties occidentales. La logique à long terme des programmes d'armement fait qu'il est plus simple de diminuer les investissements et retarder les livraisons de matériels majeurs, plutôt que de couper dans les budgets de fonctionnement d'autres ministères, beaucoup moins flexibles. La France n'est pas exempte de ce type de décision, comme les événements de l'été 2017 l'ont prouvé. Malgré les engagements de campagne du président nouvellement élu, Emmanuel Macron, et le renouvellement de la cible de 2% du PIB en budget de défense d'ici 2024, il avait en effet été question d'une réduction de 850 millions d'Euros pour l'exercice 2018. A nouveau, sans sanction possible contre les Etats-membres, l'OTAN prend le risque de voir certains gouvernements céder à des problématiques domestiques, au détriment de leur contribution à l'Alliance.

Quelles sanctions ?

Maintenant que sont établies les bases d'une réflexion pour définir de nouveaux critères d'évaluation des contributions des Etats, et que le besoin de sanctions paraît pertinent, il faut étudier la question des éventuelles sanctions. Si la sanction ultime, comme vu précédemment, serait l'expulsion, il est possible de trouver des mesures intermédiaires avant ce qui ne serait qu'un dernier recours. Tout d'abord, on pourrait imaginer que les postes à responsabilités les plus importants au sein de la structure de commandement ne pourraient être attribués qu'aux membres respectant leurs engagements envers l'Organisation. Si la France, par décision du président Sarkozy, a décidé de revenir dans la structure de commandement intégré de l'OTAN en 2009, c'est parce qu'elle comptait peser davantage dans les décisions et influencer sur les décisions qui y sont prises.

Si l'on continue sur la même lignée, on pourrait également restreindre l'établissement de structures otaniennes à ces mêmes pays contributeurs – pas de *NATO Joint Analysis and Lessons Learned Centre* pour le Portugal dans ces conditions ! Voire, après plusieurs rappels à l'ordre, envisager un déménagement de ces structures d'un Etat récalcitrant à un Etat plus

www.lemonde.fr/europe/article/2017/12/20/1-europe-declenche-une-procedure-sans-precedent-contre-le-gouvernement-polonais_5232406_3214.html (consulté le 22/12/2017)

²⁴ <http://time.com/4676097/donald-trump-nato-spending-germany-merkel/> (consulté le 23/12/2017)

engagés. Si l'idée peut paraître absurde, il y a au moins un précédent célèbre : le quartier général de l'OTAN a été déménagé de la France à la Belgique. Il s'agissait certes plus d'une « expulsion » par la France que d'un « retrait » par l'OTAN, mais cela reste possible, à court ou moyen terme. On pourrait même envisager d'aller jusqu'à exclure la nation de l'ensemble du processus décisionnel. En revanche, comme abordé précédemment, il ne paraît pas pertinent d'envisager une « simple » exclusion du droit à l'article 5 : il s'agit en effet du fondement de l'OTAN, et exclure un pays de cette défense collective revient dans le fond à l'exclure de l'Alliance. Cette sanction, l'exclusion totale de l'Alliance, serait donc le dernier recours, la peine ultime.

Les arguments avancés contre cette mise en place de sanctions, allant jusqu'à l'expulsion, sont essentiellement les risques encourus, tant par l'Alliance que par le pays exclu. Pourtant, il suffit de quelques exemples pour se rendre compte que cette décision, si elle venait à être prise, n'aurait en aucun cas les conséquences catastrophiques prédites par ses détracteurs. A l'échelle de l'Etat, pour commencer, une expulsion ne signifierait pas pour autant une destruction assurée. Certains pays européens, tels l'Autriche ou la Finlande, vivent en dehors de l'OTAN sans pour autant avoir cédé à l'influence russe, et sans se sentir menacés à un point tel qu'une adhésion à l'OTAN est la seule solution pour leur sécurité. En outre, les autres organisations internationales, ONU et Union Européenne notamment, et quelle que soit l'efficacité qu'on leur reconnaît, fournissent également un cadre de protection pour les Etats. Il y a ensuite les accords de défense bilatéraux entre Etats qui contribuent à cette sécurité européenne, ou la simple volonté politique d'un Etat en particulier. Lors de son discours sur la dissuasion nucléaire à Istres en février 2015, le président français François Hollande avait rappelé à ce titre qu'il était difficile d'envisager une situation où l'Europe serait menacée, sans que cela ne menace les intérêts vitaux de la France²⁵. Enfin, on peut imaginer qu'un Etat exclu, qui se sentirait réellement menacé, serait alors prêt à reprendre des engagements en vue d'être réintégré au sein de l'Organisation, et prêt donc à consentir les efforts nécessaires.

Parallèlement, l'expulsion d'un Etat, circonstance qui devrait rester exceptionnelle si les Etats se sentent effectivement engagés dans la défense collective, ne causerait pas non plus l'effondrement de l'Alliance pour autant. Seule la perte des Etats-Unis pourrait être aussi dramatique, mais comme on l'a vu, l'économie américaine repose trop sur l'industrie de défense pour qu'on puisse raisonnablement craindre que les Etats-Unis ne respectent pas les engagements pris en termes de dépenses de défense. L'expulsion d'un membre serait en revanche un moyen de resserrer les rangs et de saisir de nouvelles opportunités permises par ce regain de cohésion interne. Ainsi, avec l'annonce du *Brexit* pour l'Union Européenne, on a assisté à un front quasi-uni contre la Grande-Bretagne – fait rare pour l'UE – et la signature d'un nouvel accord pour l'Europe de la Défense visant à la mise en place de la PESCO²⁶. Il s'agirait également d'un rappel à l'ordre pour les gouvernements des Etats-membres des engagements politiques pris au nom de l'OTAN, et participerait à les dissuader de s'en affranchir – sauf à vouloir quitter l'Organisation.

²⁵ « Nous participons au projet européen, nous avons construit avec nos partenaires une communauté de destin, l'existence d'une dissuasion nucléaire française apporte une contribution forte et essentielle à l'Europe. La France a en plus, avec ses partenaires européens, une solidarité de fait et de cœur. Qui pourrait donc croire qu'une agression, qui mettrait en cause la survie de l'Europe, n'aurait aucune conséquence ? » François Hollande, Istres, Février 2015.

²⁶ Permanent Structured Cooperation. « EU to sign joint defense pact in show of post-Brexit unity », Reuters, 08/11/2017.

Conclusion

Face aux défis externes et internes de l'ère post-soviétique, il est donc nécessaire pour l'OTAN de se réformer en profondeur, bien au-delà des simples adaptations, progressives et consensuelles, que l'Organisation a connues jusqu'à aujourd'hui.

Au-delà de l'optimisme politique – politicien ? – de son secrétaire général, il paraît peu probable que les Etats-membres respectent leur engagement des 2% à l'horizon 2024. Il faut donc réfléchir à de nouveaux critères permettant de mesurer l'engagement politique des Etats de l'Alliance, et instaurer des mesures coercitives visant à dissuader les gouvernements de se soustraire aux engagements pris.

Car si Condoleeza Rice se réjouissait de la cohésion de l'OTAN post-septembre 2001 par la formule « *It is really good to have friends* », on ne peut oublier la maxime, souvent attribuée à plusieurs personnalités anglaises, mais que Charles de Gaulle aurait notamment rappelée à Clémentine Churchill : « *Une nation n'a pas d'amis, elle n'a que des intérêts* ».