

L'adaptation de l'OTAN à la menace russe

L'invasion de l'Ukraine par la Russie contraint l'OTAN à dissiper les doutes sur sa capacité et sa détermination à défendre ses territoires orientaux en comblant sa sous-dotatation actuelle en effectifs. L'adhésion probable à l'Alliance atlantique de la Suède et de la Finlande renforce cet impératif.

Par Henrik Larsen

La Russie a franchi le Rubicon en envahissant l'Ukraine. La défense collective redevient la finalité incontestable de l'OTAN, qui avait déjà procédé à des ajustements plus limités à la suite de l'annexion de la Crimée en 2014. Au-delà de cette tentative d'assujettir l'Ukraine, il semble que la Russie cherche à recomposer l'architecture de sécurité européenne, qu'elle n'a jamais acceptée, car elle n'était pas propice à la défense de ses intérêts de grande puissance. La Russie s'inscrit donc dans une initiative révisionniste par rapport à l'Union soviétique, qui voulait consolider les frontières européennes tracées par la guerre froide. Son exigence, qu'elle avait formulée avant l'invasion, selon laquelle l'OTAN retire ses forces stationnées chez ses nouveaux alliés après 1997 témoigne de son ambition de rétablir une sphère d'influence en Europe.

Lors du sommet qui se tiendra à Madrid en juin 2022, l'OTAN adoptera un nouveau concept stratégique qui définira son orientation à l'horizon 2030 et au-delà. Bien que l'Alliance doive également réfléchir aux moyens de faire face à la montée en puissance de la Chine et à l'instabilité persistante à sa périphérie sud, la défense collective sera au cœur de cette stratégie. L'OTAN devra élaborer un nouveau concept de dissuasion visant à renforcer sa



Un soldat de l'armée danoise lors de l'exercice de l'OTAN «Summer Shield» en Lettonie.
Ints Kalnins / Reuters

capacité et sa détermination à faire respecter des lignes rouges, deux vertus que Moscou pourrait être tentée de mettre à l'épreuve. Comme le montrent les demandes d'adhésion de la Finlande et de la Suède à l'OTAN, la neutralité et le non-alignement ne présentent plus une option viable pour les pays géographiquement

proches de la Russie. La perspective de leur intégration oblige l'OTAN à repenser son concept de dissuasion conventionnelle à sa frontière orientale. L'adaptation de l'OTAN ne découle pas mécaniquement de ces évolutions géopolitiques, mais reflètera en partie la reconfiguration des forces au sein de l'Alliance.

L'équilibre politique interne

Le comportement de la Russie a conforté la position des «transatlantistes» traditionnels concernant la posture de défense et les priorités politiques de l'Alliance. En même temps, le comportement russe discrédite la volonté de certains pays européens de continuer à dialoguer et à entretenir des relations commerciales avec Moscou. Le président allemand, Frank-Walter Steinmeier, a ainsi admis que son pays s'était fourvoyé dans sa stratégie vis-à-vis de la Russie ces quinze dernières années. Les hésitations de l'Allemagne quant aux livraisons d'armes à l'Ukraine soulèvent aujourd'hui des ques-

La Russie constitue une menace militaire que la présence de l'OTAN en Pologne n'est pas en mesure de contrer.

tions sur sa détermination à résister à l'agression russe et, par conséquent, sur sa crédibilité au sein de l'alliance transatlantique. Les efforts de la France pour instaurer un «dialogue stratégique» avec la Russie se sont également révélés malavisés. La guerre a par ailleurs donné corps à la vision française d'une Union européenne capable d'imposer des sanctions économiques à la Russie, de financer la fourniture d'armes à l'Ukraine et de réduire progressivement sa dépendance énergétique vis-à-vis de Moscou.

Les mises en garde des alliés d'Europe de l'Est, en particulier de la Pologne et des pays baltes, sur le revanchisme de la Russie depuis la guerre en Géorgie de 2008 et l'annexion de la Crimée en 2014, se sont avérées justifiées. Sa diplomatie trompeuse et sa politique étrangère brutale montrent que la Russie n'obéit qu'à la loi du plus fort. Aujourd'hui, l'OTAN pourrait consolider son dispositif militaire à l'Est avec une approche que les pays d'Europe continentale auraient auparavant considérée comme inutilement provocatrice. Les alliés d'Europe de l'Est ont trouvé un terrain d'entente avec les États-Unis, dont l'invasion de l'Ukraine a ravivé le leadership sur les questions de sécurité en Europe avec les sanctions économiques contre la Russie et les livraisons d'armes à Kyiv. Ils ont également trouvé un terrain d'entente avec le Royaume-Uni, dans leur position à l'égard de la Russie, et avec le Danemark et la Norvège, dans leur soutien de principe à l'Ukraine. L'affirmation de la position de ces pays permettra à l'OTAN, lors du sommet de Madrid, de renforcer sa dissuasion orientale de façon à lever les doutes sur sa

capacité et sur sa détermination à s'opposer à toute agression de la part de la Russie.

Contre la Russie

L'effort d'adaptation de l'OTAN se concentrera probablement sur le motif fourni le 21 février par le président russe Vladimir Poutine pour justifier l'élargissement de son soutien militaire aux républiques séparatistes du Donbass, avant son invasion de l'Ukraine trois jours plus tard. Dans son allocution, Poutine a déploré les délimitations prétendument artificielles tracées pendant et après l'effondrement de l'Union soviétique qui, selon lui, ont privé la Russie de terres datant de l'empire tsariste qui lui revenaient de droit. Si Poutine faisait essentiellement référence à l'Ukraine, son discours laisse accroire qu'il pourrait convoiter d'autres territoires appartenant autrefois à l'empire russe, notamment l'Estonnie et la Lettonie, qui comptent d'importantes minorités russophones. L'exigence de la Russie que l'OTAN retire ses troupes stationnées en Europe de l'Est après 1997 suggère qu'elle pourrait également menacer la Lituanie et la Pologne à la frontière de l'exclave de Kaliningrad.

La Russie constitue une menace militaire que la présence de l'OTAN en Pologne et dans les pays baltes (groupements tactiques multinationaux) n'est pas en mesure de contrer. Cette présence est en effet conçue pour servir de «fil déclencheur» (*tripwire forces*) en cas d'attaque contre l'Alliance, et non pas pour s'opposer à des conquêtes territoriales de la part de la Russie. Or, il est bien plus difficile de libérer un territoire que de le défendre. D'autant que si, après avoir conquis des terres, la Russie menace d'utiliser des armes nucléaires, l'OTAN pourrait se montrer moins déterminée à intervenir. Les piètres performances militaires de la Russie en Ukraine ne doivent pas laisser penser qu'elle ne ferait pas mieux en cas de conflit avec l'OTAN. Pour dissiper les doutes sur la capacité de l'OTAN à contrer une attaque russe sans risquer d'importantes pertes territoriales, l'Alliance doit combler sa sous-dotation actuelle en effectifs et en équipements. Pour y parvenir, elle doit se baser sur le ratio traditionnel de 1:3 par rapport aux forces russes présentes dans le district militaire ouest et en Biélorussie, dont la participation ne peut pas être exclue en cas de guerre entre l'OTAN et la Russie. En l'état actuel des choses, l'OTAN devra donc re-

médier d'urgence à sa sous-dotation en chars et en unités d'artillerie.

Compte tenu de tous ces éléments, l'OTAN devra probablement stationner un contingent important permanent en Pologne et dans les pays baltes. Cette décision contrevenirait *de facto* à l'Acte fondateur OTAN-Russie conclu en 1997 visant à éviter la résurgence de tensions après la guerre froide, un accord que la Russie a désormais renié sans la moindre ambiguïté. Cependant, certains alliés, souhaitant conserver la possibilité de raviver l'esprit d'après la guerre froide avec d'autres instances dirigeantes à Moscou, pourraient se montrer réticents à renoncer officiellement à cet acte. Il semble peu probable que la Russie s'empare de la totalité de l'Ukraine. Dans ce contexte, l'OTAN pourrait maintenir ses groupements tactiques récemment déployés en Hongrie, en Slovaquie, en Roumanie et en Bulgarie, qui n'ont pas de frontière commune avec la Russie, jusqu'à ce que l'issue de la guerre en Ukraine ait été clarifiée. L'OTAN étudiera également sa présence navale en mer Noire en fonction de la longueur de côte que la Russie pourra prendre en Ukraine.

La perspective d'une admission de la Finlande et de la Suède dans l'OTAN soulève d'autres questions concernant la capacité de dissuasion de l'Alliance. La réaction de la Russie au cours de la période entre le dépôt des deux demandes d'adhésion et leur ratification par les 30 alliés est difficile à prévoir. Il faudra donc des assurances de sécurité bilatérales de la part de membres de l'Alliance, à l'image de celles formulées par les États-Unis ou le Royaume-Uni. Si l'OTAN souhaite traiter sur un pied d'égalité ses alliés exposés à l'Est, elle doit dissiper les doutes quant à sa volonté de défendre la Finlande et la Suède en cas d'attaque de la Russie. La frontière finlandaise, longue de 1300 kilomètres, constitue la zone la plus sensible. Par rapport aux pays baltes, la Finlande possède une armée

La perspective de l'admission de la Finlande et de la Suède dans l'OTAN soulève des questions concernant la capacité de dissuasion de l'Alliance.

solide et une certaine profondeur stratégique. L'Alliance n'aura donc pas nécessairement besoin de stationner des forces permanentes importantes sur son sol. Un «fil déclencheur» tel que celui qui existe

actuellement en Pologne et dans les pays baltes pourrait suffire. L'OTAN devra également décider s'il convient de stationner des forces terrestres et aériennes en Suède, sur l'île de Gotland par exemple, dans le cadre du renforcement de sa présence globale en mer Baltique.

Autres questions stratégiques

Pour s'adapter à la menace russe, l'OTAN devra trancher deux autres questions stratégiques. La première concerne sa capacité de renforcement. Après l'invasion russe, l'Alliance a activé la Force de réaction de l'OTAN (FRO), qui compte 40 000 militaires, afin de prévenir l'extension du conflit. À l'avenir, l'OTAN aura besoin d'une capacité de renforcement suffisamment robuste pour dissuader la Russie de mobiliser d'autres troupes ou de prendre des mesures qui pourraient laisser croire qu'elle envisage d'attaquer des territoires alliés. Les alliés chercheront probablement à renforcer la FRO pour égaler les effectifs russes officiellement mobilisés pour l'invasion de l'Ukraine, et ils intégreront l'éventualité que l'OTAN doive défendre sa frontière terrestre avec la Russie. L'Alliance devra donc augmenter considérablement les effectifs du contingent de la FRO. Si l'on en juge par les préparatifs de la Russie avant son invasion de l'Ukraine, une accumulation de troupes est facilement détectable par satellite. L'OTAN devra néanmoins affecter une partie de sa future FRO à une force «fer de lance» capable de se déployer en deux à trois jours, comme c'est le cas aujourd'hui, pour consolider la dissuasion permanente et éviter une conquête territoriale significative par une force d'invasion. L'OTAN devra également sécuriser ses capacités de transport aérien stratégique en renforçant la protection (défense antimissile) de ses nœuds de transport contre les attaques conventionnelles ou nucléaires.

La deuxième question stratégique concerne la disposition de l'OTAN à fournir à l'Ukraine (ou à tout autre partenaire important tel que la Moldavie ou la Géorgie) des armes pour se défendre contre une agression russe. L'Occident s'abstient de jouer un rôle de combat contre les forces russes en Ukraine mais, enhardi par les succès du pays sur le champ de bataille, se montre de plus en plus enclin à lui procurer les armes qu'il demande pour se défendre lui-même. Jens Stoltenberg, le secrétaire général de l'OTAN, a déclaré que le conflit pourrait durer des années. S'il ne dégénère pas en une guerre entre l'OTAN et la Rus-

sie, il pourrait déboucher sur un règlement négocié entre la Russie et l'Ukraine ou, selon l'issue des combats, sur un nouveau conflit «gelé». Chaque membre de l'OTAN décide des armes qu'il souhaite confier à l'Ukraine, mais l'Alliance a coordonné les transferts internes de capacités, comme le remplacement de systèmes antiaériens S-300 par le système américain Patriot. En outre, l'OTAN a un rôle important à jouer pour faciliter les discussions stratégiques entre les alliés sur l'objectif final de leurs livraisons d'armes contre une puissance nucléaire peu susceptible d'accepter une victoire ukrainienne décisive sur le champ de bataille. Les alliés sont animés par un impératif moral fort, qu'il convient de mettre en balance avec le risque d'escalade face à un adversaire doté de l'arme nucléaire.

Solidité interne

Dans le même temps, les efforts de dissuasion de l'OTAN vis-à-vis de la Russie ne peuvent occulter la montée en puissance de la Chine, qui détourne une partie des ressources militaires des États-Unis vers l'Asie. La hausse des dépenses militaires consécutive à l'invasion de l'Ukraine par la Russie montre que l'Europe est en train de s'adapter au fait qu'elle devra supporter une

Du fait de sa taille et de sa situation géographique, l'Allemagne semble la mieux placée pour diriger la dissuasion européenne sur le flanc est.

plus grande part, voire l'essentiel de la charge liée à la défense du continent européen. Par ailleurs, les membres de l'Alliance semblent prendre conscience que l'«autonomie stratégique» n'est pas un projet réaliste et que l'Europe ferait mieux de considérer ses investissements comme des efforts destinés à assurer sa «responsabilité stratégique». La première raison est d'ordre politique: les pays d'Europe préfèrent tous que les États-Unis restent directement impliqués dans la dissuasion de l'OTAN. La deuxième raison est d'ordre militaire: les États européens n'ont pas tous les capacités nécessaires pour agir de manière autonome. Ils continuent donc de compter sur la structure de commandement fiable, sur le transport aérien stratégique et, surtout, sur le parapluie nucléaire et la défense antimissile des États-Unis.

Les pays européens qui souhaitent assumer une responsabilité stratégique peuvent chercher à s'établir comme les principaux

Lectures complémentaires

John B. Gilliam et Ryan C. van Wie, «**Feasible U.S. Steps to Strengthen NATO Deterrence in the Baltics and Poland**», *Brookings Institution*, mars 2022.

Henrik Larsen, «**European Strategic Responsibility Must Focus on Russia**», *Brussels School of Governance*, avril 2022.

Barry R. Posen, «**A new transatlantic division of labor could save billions every year!**», *Bulletin of Atomic Scientists*, vol. 77, no 5, 2021, p. 239–243.

Stephen M. Walt, «**Exactly How Helpless Is Europe?**», *Foreign Policy*, 21 mai 2021.

Pierre de Dreuzey *et al.*, «**War in Europe: preliminary lessons**», *NATO Defense College Report*, no 23, 2022.

fournisseurs des forces aériennes tactiques et des forces terrestres qu'il faudra mobiliser pour dissuader la Russie. Tirer parti de l'ossature de défense existante des États-Unis permettrait de répartir plus équitablement le fardeau de part et d'autre de l'Atlantique. Les États-Unis auraient moins de raisons de penser qu'ils portent un poids disproportionné et aucun pays d'Europe ne pourrait plus douter de l'engagement de Washington en matière de défense. La hausse des dépenses militaires européennes, si elle se maintient, permettrait un tel rééquilibrage. Du fait de sa taille et de sa situation géographique, l'Allemagne semble la mieux placée pour diriger la dissuasion européenne sur le flanc est. Cette orientation dépend toutefois en grande partie de la pérennité de sa *Zeitenwende*, une ère nouvelle qui devrait voir le pays consacrer plus de 2% de son PIB à la défense.

La solidité interne de l'OTAN repose également sur son aptitude à égaler ses rivaux dans divers domaines de la guerre, militaires et non militaires. La tentation russe de tester la résilience de cibles faciles sur le flanc est de l'Alliance, notamment l'Estonie et la Lettonie qui abritent d'importantes minorités russophones, illustre parfaitement ces défis. La Russie se montrera certainement plus prudente s'il s'agit d'empiéter sur le territoire de l'OTAN. Pour l'heure, elle préfère recourir à la désinformation et à la subversion pour attiser la discorde ethnico-politique, ainsi qu'à des incursions sous la forme d'opérations spéciales inspirées de la prise de la Crimée en 2014. L'OTAN doit former et structurer une partie de ses futures forces dans les pays baltes, en coopération avec les

autorités locales, afin de se préparer à une période grise qui pourrait précéder l'usage de la force cinétique par la Russie. Intégrer l'éventualité d'une telle période d'incertitude et d'une guerre conventionnelle permettra à l'OTAN d'élaborer un concept de résilience étroitement lié à son mandat fondamental sur les questions de sécurité et de défense.

La montée en puissance de la Chine donne à l'OTAN une occasion supplémentaire de trouver des créneaux où elle pourrait dégager un avantage comparatif en matière de résilience. L'OTAN est bien placée pour assurer l'interopérabilité et l'élaboration de

La plupart des alliés de l'OTAN ont mal évalué le raisonnement stratégique prédominant au Kremlin.

normes d'utilisation responsable de l'intelligence artificielle et d'autres technologies dites émergentes et de rupture, sur lesquelles la Chine est en pointe. L'OTAN n'a pas vocation à intervenir dans le développement technologique et les échanges commerciaux transatlantiques, si ce n'est pour éviter un éloignement des normes et des standards régissant les futures technologies de guerre en Amérique du Nord et en Europe. Les capacités croissantes de la Chine dans l'espace et le cyberspace inau-

gurent d'autres domaines de coopération dans le cadre de la défense collective, tels que les risques liés à la technologie chinoise de télécommunications 5G, l'acquisition de nœuds de transport par la Chine et sa capacité à neutraliser ou à brouiller les satellites de l'OTAN.

Perspectives stratégiques

La cohésion de l'OTAN dépendra de sa capacité à s'opposer à l'agression russe dans divers domaines de la guerre, tout en gardant un œil sur la Chine aussi longtemps que nécessaire. Moscou doit bien comprendre la position de l'Occident, comme ce fut le cas pendant la majeure partie de la guerre froide. L'OTAN doit quant à elle mieux cerner les motivations de la Russie, la logique qui sous-tend sa politique étrangère et comprendre dans quelle mesure l'Alliance peut endiguer son expansionnisme. Les États-Unis et d'autres alliés

ont fait état de capacités impressionnantes de renseignement en dévoilant des détails sur les mouvements de troupes et les activités militaires russes qui semblent jouer un rôle crucial dans l'effort de défense de l'Ukraine. D'un autre côté, les projets russes ont pris l'OTAN par surprise. Si l'immense coût humain et économique de cette initiative de la Russie pour réaffirmer sa puissance semble insensé aux yeux des Occidentaux, ce n'est pas le point de vue de Poutine.

La plupart des alliés de l'OTAN ont mal évalué le raisonnement stratégique prédominant au Kremlin et en Russie et pourraient, au cours des années à venir, accroître leurs investissements dans les groupes de réflexion, les services extérieurs et les institutions internationales. Mais le plus gros travail, pour les gouvernements occidentaux, consiste à sensibiliser l'opinion publique (surtout en Europe continentale) à l'importance d'une politique de défense et de sécurité et à montrer qu'il est naïf de vouloir la séparer des intérêts commerciaux. Cette réflexion vaut autant pour la Russie que pour la Chine. Comme pendant la guerre froide, les gouvernements doivent peser sur le débat public concernant les menaces extérieures qui pourraient compromettre la cohésion de l'Occident.

Voir le [site thématique du CSS](#) pour en savoir plus sur la sécurité euro-atlantique.

Henrik Larsen est Senior Researcher au sein de l'équipe «Swiss and Euro-Atlantic Security» du Center for Security Studies (CSS) à l'ETH de Zürich. Il a auparavant été conseiller politique auprès de la Délégation de l'UE en Ukraine et auprès de l'EUAM Ukraine.

Les **analyses de politique de sécurité** du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zürich. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais.

Editeur: Fabien Merz
Révision linguistique: Névine Schepers
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Plus d'éditions et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalyses

Parus précédemment:

Guerre en Ukraine: l'exercice d'équilibriste de l'Inde No 305
Politique de défense européenne: une nouvelle ère? No 304
Guerre en Ukraine: les calculs de la Chine No 303
La France et la géopolitique des technologies No 302
Premiers enseignements de la guerre en Ukraine No 301
AUKUS: sous la surface No 300

© 2022 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich
ISSN: 2296-0228; DOI: 10.3929/ethz-b-000550062